Dnro 3441/031/2017

Asiantuntijalausunto ylitarkastaja Anna Hänninen 15.11.2017

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

MmV@eduskunta.fi

Viite: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan pyyntö kirjallisen asiantuntijalausunnon antamiseksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 170/2017 vp)

Lausun kunnioittavasti maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyynnön johdosta seuraavaa:

1. **Yleisiä huomiota liittyen yleiseen tietosuoja-asetukseen**

Lausunnon kohteena oleva esitys on merkityksellinen henkilötietojen suojan ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (tietosuoja-asetus) kannalta. Näin ollen on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten tietosuoja-asetus vaikuttaa kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön.

Tietosuoja-asetuksella kumotaan EU:n henkilötietodirektiivi (95/46/EY), joka on kansallisesti pantu täytäntöön henkilötietolailla. Tietosuoja-asetus on voimassa ja sitä sovelletaan 25.5.2018 alkaen, mihin mennessä myös eri ministeriöiden hallinnonaloille kuuluvat säännökset on saatettava tietosuoja-asetuksen mukaisiksi.

Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja se tulee sovellettavaksi sekä julkisella että yksityisellä sektorilla. Vaikka tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, se jättää jäsenvaltioille eräissä, tietosuoja-asetuksessa nimenomaisesti säädetyissä, asioissa direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa.

Kansallisella liikkumavaralla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen mukaista kansallista harkintamarginaalia, jonka puitteissa on mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla täydennetään tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Lisäksi kansallisella lainsäädännöllä on jossain tilanteissa mahdollista poiketa tietosuoja-asetuksen velvoitteista.

Tietosuoja-asetusta täydentävä tai täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan silloin, kun se tietosuoja-asetuksessa nimenomaisesti sallitaan. Kansallinen liikkumavara perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin sekä

henkilötietojen erityisryhmien osalta 9 artiklan 2 kohdan b, g, h, i ja j alakohtiin. Lisäksi tietosuoja-asetus sisältää tarkempia artiklakohtaisia säännöksiä kansallisen liikkumavaran käytöstä.

Vaikka tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara sinänsä mahdollistaisi kansallisen erityislainsäädännön, on lainsäädännön oltava ehdottoman tarpeellista yleisen tietosuoja-asetuksen täydentämiseksi. Tämän lisäksi kansallisen henkilötietojen suojaan liittyvän erityissääntelyn on oltava kokonaisuudessaan yhteensopivaa yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Tietosuoja-asetuksen lisäksi esityksen kannalta on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty lakivaraus, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla ja myös ne seikat, joita perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina. Esitystä olisi arvioitava myös perustuslain perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten rajoitusedellytysten kautta.

2. Eräitä havaintoja hallituksen esityksestä

Edellä mainittu huomioon ottaen haluan kiinnittää valiokunnan huomiota seuraaviin, erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta keskeisiin, seikkoihin:

Henkilötiedon käsite

Esityksen henkilötiedon käsitettä koskevat linjaukset eivät kaikilta osin vastaa, mitä henkilötiedon käsitteestä on henkilötietolain 3 §:ssä tai yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetty.[1]

Kansallinen lainsäätäjä ei voi määritellä uudelleen yleisen tietosuoja-asetuksen käsitteitä, esimerkiksi rajata käsitteiden soveltamisalaa. Tämä ei ole edellä mainitun kansallisen liikkumavaran piirissä. Kansallinen lainsäätäjä ei voi määritellä, että jokin tieto ei ole henkilötieto silloin, kun se tosiasiassa täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun henkilötiedon käsitteen määritelmän. Toisaalta kansallinen lainsäätäjä ei voi myöskään määritellä, että tieto, joka ei täytä yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaista määritelmää, olisi katsottava henkilötieto. Esimerkiksi ympäristötietodirektiivin (2003/4/EY) mukainen ympäristötieto tai lakiesityksen mukainen metsävaratieto voi olla henkilötieto, jos se täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan määritelmän.

Henkilötiedon käsite on erittäin keskeinen myös siitä näkökulmasta, että se määrittää yleisen tietosuoja-asetuksen aineellista soveltamisalaa asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

Ympäristötietojen luovuttaminen; asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen

Viittaan edellä lausumaani henkilötiedon käsitteestä ja erityisesti nyt lausunnon kohteena olevan esityksen 13 d §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin siltä osin kuin on kyse

[1] Huomioni kiinnittyy erityisesti esityksen s. 8-9, s. 27 9 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, s.30 13 d §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin ja 14 a §:ään.

henkilötietojen luovuttamisesta (s.29-33).

Kansallisen asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen osalta on otettava huomioon, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa on säädetty kansallisesta asiakirjajulkisuudesta ja henkilötietotietojen suojasta. Kyseinen säännös mahdollistaa käytännössä kansallisen julkisuusperiaatteen, ts. viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja henkilötietojen suojan *yhteensovittamisen*. Tällöin on otettava huomioon muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 8 ja 52 artiklat. Koska kyse on perusoikeuksien yhteensovittamisesta, käsitykseni mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan ei mahdollinen sellainen kansallinen säännös, jonka mukaan henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi lainkaan.

Tietojen virheettömyys ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttaminen

Ehdotuksen 7 §:n mukaan metsävaratietoja voidaan päivittää muidenkin metsäkeskukselle toimitettujen tietojen perusteella, jos tiedot eivät metsäkeskuksen arvion mukaan sisällä olennaisia puutteita, virheitä tai väärintulkintoja. Kyseiseen pykälään sisältyy eräänlainen rekisterinpitäjän vastuuta koskeva vastuunvapauslausekkeen näin hankittujen tietojen virheettömyyden osalta.

Tietosuoja-asetuksen 24 artiklassa säädetään rekisterinpitäjän vastuusta. Tietosuoja-asetuksen 24 artiklaan ei sisälly kansallista liikkumavaraa, joka käytännössä tarkoittaa sitä, että kansallinen lainsäätäjä ei voi rajoittaa rekisterinpitäjälle kuuluvaa vastuuta.

Rekisterinpitäjän vastuulla on mm. tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjen tietosuojaperiaatteiden toteuttaminen käytännössä. Rekisterinpitäjällä on myös velvollisuus osoittaa, että näin on toimittu. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetään tietojen täsmällisyyden periaatteesta, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksen kannalta epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan nojalla on sinänsä mahdollista, että jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan rajoittaa 5 artiklan soveltamista, siltä osin kuin säännökset vastaavat rekisteröidyn oikeuksia koskevissa 12-22 artikloissa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia tai näiden soveltamisalaa. Tällöin on noudatettava keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia, ja rajoituksen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jotta voidaan taata tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan a-j alakohdassa tarkoitetut intressit.

Esityksestä ei käy ilmi, miten kyseinen rajoitus mahdollisesti vaikuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 16 artiklassa tarkoitetuttuun rekisteröidyn oikeuteen tietojen oikaisemisesta. Pidän rekisteröityjen oikeusturvan kannalta kohtuuttomana tilannetta, jossa kuka tahansa voi ilmoittaa kyseisessä säännöksessä tarkoitetun tiedon, mutta mikään taho ei vastaa tiedon oikeellisuudesta.

3. Komission Suomelle antama huomautus

Komissio on osoittanut Suomelle 25.9.2015 virallisen huomautuksen, joka koskee ympäristötietodirektiivin (2003/4/EY) 3 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 2 kohdan täytäntöönpanoa. Komissio on ulkoasiainministeriön 6.11.2015 laatiman tuomioistuinmuistion (UM2015-01446) mukaan todennut, ettei kaikkia metsätietojärjestelmään tallennettuja tietoja voida pitää henkilötietoina, joten ne olisi direktiivin mukaan luovutettava pyytäjälle ympäristötietona ilman, että pyytäjän tarvitsee erikseen perustella, mihin hän tietoja käyttää.

Ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan f alakohdassa on säädetty poikkeuksesta, jonka mukaan *jäsenvaltiot voivat säätää, että pyyntö saada ympäristötietoa voidaan evätä, jos tiedon ilmaiseminen vaikuttaisi haitallisesti esim. henkilötietojen ja/tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen luottamuksellisuuteen, jos kyseinen henkilö ei ole antanut suostumustaan tiedon ilmaisemiseen ja jos tällaisesta salassapidosta säädetään kansallisessa tai yhteisön lainsäädännössä.* Lisäksi komissio on katsonut, että Suomen lainsäädännöstä puuttuu direktiivin 4 artiklan 2 kohdan 2 alakohdan mukainen säännös siitä, että jos tietopyyntö liittyy ympäristöön joutuneita päästöjä koskeviin tietoihin, jäsenvaltion viranomaisilla on velvollisuus ilmaista kyseiset tiedot.

Käsitykseni mukaan huomautuksen taustalla on, että komissiota oli alun perin pyydetty vastaamaan Euroopan parlamentin vastaanottamaan vetoomukseen (nro 192/2012) Suomen metsäkeskuksen käytännöstä olla luovuttamatta kerättyjä tietoja biotoopeista, joita pidetään erityisen tärkeänä metsien biologiselle monimuotoisuudelle.

Suomen kantana on ulkoasianministeriön tuomioistuinmuistiossa ilmoitettu, että kansallista lainsäädäntöä muutettaisiin siten, että Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettuun lakiin lisätään säännös, jonka mukaan tietopyyntöä ei tarvitse perustella, jos tietopyyntö koskee metsäympäristöä kuvaavia julkisia tietoja.

Näyttäisi siltä, että henkilötiedoiksi katsottavien tietojen osalta perusteluvaatimus tietoja pyydettäessä sinänsä ei ole komissionkaan näkemyksen mukaan ongelmallinen. Näkemykseni mukaan epäselvyys liittyy pääasiassa soveltamiskäytäntöön ja siihen, millainen tieto tulisi katsoa henkilötiedoksi. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että myös komission näkemyksen mukaan metsätietojärjestelmään sisältyy henkilötietoja, eikä niitä myöskään komission näkemyksen mukaan tarvitsisi tietoa pyytävälle luovuttaa ilman perusteluita (ympäristötietodirektiivin 4.2 art. f alakohta).

Nyt lausunnon kohteena olevan esityksen perusteella ei ole edelleenkään selvää, mitä metsätietojärjestelmän tietoja ei pidettäisi henkilötietoina. Myöskään ei ole selvää, mitä tietoja pidettäisiin henkilötietoina, joiden luovuttamista käsitykseni voitaisiin myös komission tulkinnan mukaan rajoittaa ympäristötietodirektiivin perusteella.

Johtopäätös

Nyt lausunnon kohteena olevassa esityksessä on viitattu yleiseen tietosuoja-asetukseen. Kuitenkin esimerkiksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan henkilötietolakiin.

Nähdäkseni esityksen yhteydessä ei ole tehty arvioita sääntelyn yhteensopivuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen ja sen sisältämän kansallisen liikkumavaran kanssa. Esityksessä ei ole siis tunnistettu yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta keskeisiä säännöksiä, eikä niitä ole arvioitu kansallisen liikkumavaran käytön näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella näkemykseni on, että maa- ja metsätalousvaliokunnan tulisi palauttaa esityksen valmistelu maa- ja metsätalousministeriöön tai ainakin saattaa esitys perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Kiinnitän huomiota siihen, etten ole tässä lausunnossani kuvannut tyhjentävästi nyt lausunnon kohteena olevan esityksen ongelmallisia kohtia.