Dnro 1307/031/2018

Tietosuojavaltuutetun lausunto 25.4.2018

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

MmV@eduskunta.fi

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa asiassa ”HE 26/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta.

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on merkityksellinen EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan, perustuslain 10 §:n ja EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679 *tietosuoja-asetus*) kansallisen liikkumavaran käytön kannalta. Nyt lausunnon kohteena oleva hallituksen esitys liittyy myös eduskunnan käsittelyssä oleviin asioihin ”HE 9/2018 Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi” sekä ”HE 31/2018 Hallituksen esitys eduskunnalla laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi”.

Saatan kunnioittavasti valiokunnan tietoon näkemykseni asiasta.

Erityislainsäädännön tarpeellisuus

Esityksessä on pyritty kattavasti arvioimaan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvat henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset tietosuoja-asetuksen jäsenvaltioille jättämän kansallisen liikkumavaran kannalta. Esitys ei sisällä säännöksiä, joiden lainvalmistelija on arvioinut olevan yhteensopivia tietosuoja-asetuksen kanssa.

Tietosuoja-asetus on suoraan Suomessa sovellettavaa lainsäädäntöä. Sen voimaansaattaminen ei edellytä kansallisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Tietosuoja-asetuksen täsmentäminen, tai tietyissä tilanteissa myös siitä poikkeaminen, kansallisella lailla on mahdollista ainoastaan silloin ja vain niiltä osin kuin se asetuksessa nimenomaisesti sallitaan (kansallinen liikkumavara). Jos jokin kansallinen säännös on ristiriidassa tietosuoja-asetuksen kanssa, sovelletaan EU-asetusta (EU-oikeuden etusijaperiaate).

Koska esityksessä on pitkälti kyse EU:n asetuksen täsmentämisestä, lainsäätäjän tulisi ensi sijassa arvioida saadaanko tietosuoja-asetuksesta tai kansallisesta yleislaista riittävät käsittelyä ja henkilötietojen suojaa koskevat perusteet. Tällä on merkitystä muun muassa erityislainsäädännön yksityiskohtaisuuden kannalta. Tässä arvioissa on kuitenkin otettava huomioon, että viranomaisten suorittamiin tehtäviin liittyvä henkilötietojen käsittelyn olisi myös tietosuoja-asetuksen mukaan perustuttava lähtökohtaisesti kansalliseen lakiin (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat).

Arviota tämän esityksen tarpeellisuudesta suhteessa kansalliseen tietosuoja-asetusta

täsmentävään ja täydentävään yleislakiin ei voida tehdä, koska tietosuoja-asetusta ja tietosuojadirektiiviä liittyvien yleislakeja ei ole hyväksytty eduskunnassa ja niiden lopullinen sisältö on näin ollen vielä epäselvä.

Kansallisen liikkumavaran merkitys

Koska kyseessä on EU-asetuksen täsmentäminen, kansallinen lainsäätäjä ei voi säätää muista kuin niistä asioista, jotka ovat kansallisen liikkumavaran piirissä. Kansallinen lainsäätäjä ei voi tulkita taikka antaa tulkintaohjeita sellaisten tietosuoja-asetuksen säännösten osalta, joihin ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

Edellä mainituista syistä pidän ongelmallisina hallituksen esityksen yleisperusteluissa käytettyjä ilmaisuja kuten s.26 ”Esityksessä katsotaan, että henkilötietojen käsittely mielipide- ja markkinatutkimusta sekä muita näihin rinnastettavia osoitteellisia lähetyksiä varten on rinnastettavissa suoramarkkinointia koskevaan henkilötietojen käsittelyn perusteeseen ja tällöin käsittelyn voidaan katsoa perustuvan tältäkin osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohtaan.” ”Esityksessä katsotaan, että opinnäytetöiden ja muun tutkimuksen osalta on kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdasta.”

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan f alakohtaan ei sisälly kansallista liikkumavaraa. Asetuksen tulkinta jää eurooppalaisten tuomioistuimien (kansallisten tuomioistuimien ja viime kädessä EU:n tuomioituimen) tehtäväksi. Kansallinen lainsäätäjä ei voi määritellä, että nämä esitetyt tarkoitukset menisivät kyseisen EU-oikeudesta suoraan johdettavan käsittelyn oikeusperusteen alle.

Kyseiset tulkinnat tulisi poistaa perusteluista. Vastaanottajan käsittelyn oikeusperusteen (tietosuoja-asetuksen 6 artikla) osalta lienee mahdollista perusteluissa viitata yleisesti siihen, että vastaanottajalla tulee olla tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetty peruste käsitellä henkilötietoja.

Henkilötiedon käsite

Viitaten esityksen s. 28 ”Henkilötiedoista ei kuitenkaan ole kyse, jollei asianomaisia metsävarantotietoja tällöin yhdistetty tai ole tarkoituskaan yhdistää luonnolliseen henkilöön”.

Henkilötiedon käsite on määritelty tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa. Kansallinen lainsäätäjä ei voi määritellä uudestaan henkilötiedon käsitettä esimerkiksi rajaamalla sen soveltamisalaa. Henkilötiedon käsitteeseen ei sisälly kansallista liikkumavaraa.

Toisin sanoen kansallinen lainsäätäjä ei voi määritellä, että jokin tieto ei ole henkilötieto silloin, kun se tosiasiassa täyttää tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun henkilötiedon käsitteen määritelmän. Toisaalta kansallinen lainsäätäjä ei voi myöskään määritellä, että tieto, joka ei täytä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaista määritelmää, olisi henkilötieto.

Kyseinen määrittely tulee poistaa tietosuoja-asetuksen vastaisena.

Henkilötietojen luovuttaminen suoramarkkinointiin

Esityksen s. 26 kuvataan maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan säännöksiä, jotka koskevat henkilötietojen luovuttamista suoramarkkinointitarkoituksia varten. Kun henkilötietoja käsitellään (ml. luovutetaan) muuhun kuin siihen tarkoitukseen, mihin ne on alun perin kerätty, on säännöksen sallittavuutta arvioitava tietosuoja-asetuksen 23 artiklan kautta. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan käyttötarkoituksen muutokseen tulee hankkia rekisteröidyn suostumus tai siitä, tulee säätää kansallisella lailla 23 artiklan mukaisesti.

Jos henkilötietoja luovutetaan suoramarkkinointiin ilman rekisteröidyn suostumusta ja henkilötietojen käyttötarkoitus muuttuu, on lainsäätäjän arvioitava ja perusteltava, että kyseinen käyttötarkoituksen muutos on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Tätä arviota ei käsitykseni mukaan ole esityksen laatimisen yhteydessä tehty.

Tietosuoja-asetuksen 9 artikla

Viitaten esityksen s.34 ”Esityksessä katsotaan, että tärkeä yleinen etu (*tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan g alakohta (*lisäys)) on kyseessä, jos viranomainen käsittelee erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen ja jos laista käy tällöin nimenomaisesti ilmi se, että erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittely on tarpeen laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi”.

Tämän hetkisen käsitykseni mukaan 9 artiklan 1 kohdan g alakohdan vaatimuksia olisi tulkittava siten, että kansallisessa laissa olisi yksilöitävä, mikä on se tärkeä yleisen edun mukainen tehtävä, jonka hoitamiseksi henkilötietojen käsittely on tarpeen. Hallituksen esityksessä olisi perusteltava, miksi em. tehtävä on tärkeän yleisen edun mukainen ja miten henkilötietojen käsittely on oikeasuhtaista siinä säädettyihin käsittelyn tavoitteisiin nähden. Lisäksi säännöksestä/hallituksen esityksestä olisi käytävä ilmi, miten käsittelyssä noudetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan eli lainsäätäjän tulisi tunnistaa tietyn henkilötietojen käsittelyn osalta henkilötietojen suojan keskeiset elementit ja keinot näiden elementtien suojaamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan g alakohta edellyttää, että kansallisessa laissa on säädettävä asianmukaisista erityistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Hallituksen esityksessä tulisi yksilöidä, mitkä ovat ne säännökset, joissa säädetään niistä erityisistä toimenpiteistä, joilla rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja käytännössä turvataan. Tietosuoja-asetus sisältää itsessään jo merkittävän määrän yksityiskohtaista sääntelyä, jonka tarkoituksena on suojata rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia. On kiinnitettävä huomiota siihen, että lisäsuojatoimia sovelletaan tietosuoja-asetuksen suojatoimien lisäksi sekä siihen, etteivät kansallisessa laissa säädetyt suojatoimet kavenna tietosuoja-asetuksessa säädettyjä suojatoimia. Suojatoimista säädettäessä tulee

huomioida tietosuoja-asetuksen tavoite henkilötietojen vapaasta liikkuvuudesta EU:n alueella.

Pelkästään se seikka, että henkilötietojen käsittelystä on säädetty laissa ja sen yhteydessä on säädetty tarpeellisuuskriteeristä, ei riitä yksistään täyttämään tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan g alakohdan mukaisia kriteerejä. Kiinnitän huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (”tietojen minimointi”), joten tietojen käsittelyn tarpeellisuus suhteessa säädettyyn käyttötarkoitukseen on jo tietosuoja-asetuksen nojalla rekisterinpitäjää koskeva velvollisuus.

Tietosuoja-asetuksen 10 artikla

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan osalta esityksessä katsotaan, ettei hallinnolliset seuraamukset kuulu tietosuoja-asetuksen 10 artiklan soveltamisalaan (s.38).

Tietosuoja-asetuksessa ei ole tarkemmin määritelty, mitä 10 artiklan ”rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvillä henkilötiedoilla” tarkoitetaan.

Lainkirjoittajan oppaan (oikeusministeriön Selvityksiä ja ohjeita -sarja (37/2013)) luvussa 12.10 todetaan hallinnollisten seuraamuksien osalta seuraavaa: hallinnollisia seuraamuksia ovat erilaiset rikemaksut ja muut seuraamusmaksut sekä kurinpitotoimet. Ne ovat *rangaistuksen luonteisia seuraamuksia*, ja niitä on alettu ottaa käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy erityisesti Euroopan unionin lainsäädännössä.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainvastaisesta teosta määrättävä maksu ei ole perustuslain 81 §:n mukainen vero tai maksu vaan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut tällaiset seuraamukset rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 61/2014 vp, s.2/I, PeVL 28/2014 vp, s. 2/II, PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 9/2012 vp, 2, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I, PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 4/2001 vp, s. 7/II).

Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan 10 artiklan soveltamisalaa ja siinä tarkoitettuja suojatoimia on kansallisesti jatkoselvitettävä, jotta eri hallinnonalojen lainsäädännössä tehdyt linjaukset ovat yhdenmukaisia.

Tietosuoja-asetuksen 18 artikla

Viitaten esityksen s. 41 ”Esityksessä katsotaan, että siltä osin kuin hallintolain 6 luvun säännöksiä asian selvittämisestä ja asianomaisen kuulemisesta sovelletaan, ei ole enää tarpeen soveltaa tietosuoja-asetuksen 18 artiklaa”. ”[Tästä syystä] esityksessä katsotaan, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännössä tulisi säätää poikkeuksista tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a ja b alakohtiin, siltä osin kuin kyse on henkilötietojen käsittelystä, johon sovelletaan hallinnon yleislakeja.”

Lisäksi s. 43 viitataan rajoituksen sallittavuuden arvioinnin perusteeksi siihen, että

kyseisen oikeuden rajoittaminen on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide jolla voidaan taata: ”muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet (e kohta) ja ”valvonta- ja tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön a-e ja g alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa”. ”Esityksessä katsotaan, että --- poikkeamiseen on riittävät lakisääteisten tehtävien osalta on riittävät perusteet”. ”Kyseistä oikeutta ei ole silloin, kun henkilötietojen käsittelyn perusteena on lakisääteinen tehtävä”.

Tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on vahvistaa yksilöiden oikeuksia. Oikeuksien soveltaminen on vahva pääsääntö, josta tulisi poiketa vain tilanteissa, joissa se on välttämätöntä muiden demokraattisessa yhteiskunnassa hyväksyttyjen intressien turvaamiseksi. Esimerkiksi se, että rekisterinpitäjän toimintaan sovelletaan hallinnon yleislakeja ei ole mielestäni välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia. Hallinnon yleislakien soveltuvuus voi kaiketi toimia suojatoimena, niissä tilanteissa, kun rajoitusperusteen oikeasuhtaisuutta ja vaikutuksia arvioidaan kansalaisen oikeuksien ja vapauksien näkökulmasta.

Tietyn rekisteröidyn oikeuden kategoriseen rajaamiseen tietyn toiminnan soveltamisalan ulkopuolelle, tulisi suhtautua lähtökohtaisesti hyvin pidättäytyväisesti. Kiinnitän huomiota siihen, että tapauskohtaisesti jo suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla voidaan arvioida, että kyseistä tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaista oikeutta ei ole silloin, kun käsittely tapahtuu tärkeää unionin tai jäsenvaltion yleistä etua koskevasta syystä.

Esityksessä on perusteltu poikkeuksen tarpeellisuutta hyvin yleisesti. Esityksen pohjalta on lähes mahdotonta arvioida rajoituksen oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan edellyttämällä tavalla.

Tietosuojavaltuutettu

Reijo Aarnio