OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja
Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

20.9.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Oikeusministeriön asiantuntijalausunto koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöönpanoa koskevista täydentävistä menettelysäännöistä (U 37/2023 vp)

Yleistä

Komissio antoi heinäkuussa 2023 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä *yleisen tietosuoja-asetuksen*, täytäntöönpanoa koskevista täydentävistä menettelysäännöistä (COM(2023) 348 final). Asetusehdotuksella harmonisoitaisiin jäsenvaltioiden tietosuojavalvontaviranomaisten yhteistyömenettelyjä rajat ylittävissä tapauksissa eli tilanteissa, joilla on merkitystä luonnollisille henkilöille useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Nyt käsiteltävänä olevalla asetusehdotuksella ei ehdotettaisi muutoksia yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn, vaan ehdotus täydentäisi yleistä tietosuoja-asetusta täsmällisemmillä yhteistyömenettelyitä koskevilla menettelysäännöillä.

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotus perustuu komission vuonna 2020 julkaistuun raporttiin (Komission tiedonanto COM/2020/264 final) yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta sekä Euroopan

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

tietosuojaneuvoston, jäljempänä *EDPB*, komissiolle lokakuussa 2022 toimittamaan ehdotukseen. EDPB:n antamasta ohjeistuksesta (Ohjeet 2/2022 yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan soveltamisesta) huolimatta rajat ylittävien tapausten käsittelyyn liittyy tulkintaerimielisyyttä yhteistyömenettelyn eri vaiheista, muun muassa valituksen tekemisen ja hylkäämisen edellytyksistä sekä valittajien ja tutkinnan kohteena olevien oikeudesta osallistua ja saada tietoa käsittelystä.

Koska yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei säädetä kattavasti valvontaviranomaisten välisen yhteistyön yksityiskohdista, valvontaviranomaisille asetuksessa säädetyt tehtävät ja toimivaltuudet on voitu hoitaa jäsenvaltioiden kansallisia menettelysääntöjä noudattaen. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa valvontaviranomaiset ovat tulkinneet asetusta eri tavoin, minkä on arvioitu heikentävän yhteistyömenettelyn tehokkuutta ja vaarantavan valituksen tekijän ja tutkinnan kohteina olevien menettelyllisiä oikeuksia. Komission ehdotuksen tarkoituksena on sujuvoittaa valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisuusmekanismin toimivuutta rajat ylittävissä tapauksissa sekä varmistaa valituksen tekijän ja tutkinnan kohteena olevien riittävät ja asianmukaiset menettelylliset oikeudet.

Ehdotuksen sisällöstä

Asetuksen I luvussa säädettäisiin asetuksen kohteesta sekä määritelmistä. Asetusehdotus sisältäisi yleistä tietosuoja-asetusta täydentävät menettelysäännöt valvontaviranomaisten yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien toiminnasta rajat ylittävissä tapauksissa. Nyt käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen menettelysäännöksiin sovellettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmiä. Tämän lisäksi asetusehdotukseen sisältyy neljä uutta nimenomaisesti rajat ylittäviin tapauksiin liittyvää määritelmää.

Asetuksen II luvussa säädetäisiin valitusten tekemisestä ja niiden käsittelystä. Ehdotuksella otettaisiin käyttöön rajat ylittäville asioille valituslomake, jossa yksilöitäisiin valitukselta edellytetyt tiedot (asetusehdotuksen liite). Luvussa säädettäisiin myös seikoista, jotka valvontaviranomaisen on otettava huomioon valituksen edellyttämän tutkinnan laajuutta arvioitaessa. Ehdotuksella ei muutettaisi sitä lähtökohtaa, että kukin toimivaltainen valvontaviranomainen päättää harkintansa mukaan, missä laajuudessa valitus olisi tutkittava. Asetusehdotuksessa pyritään lisäksi selventämään tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 131 kappaleessa mainitun sovintoratkaisun (amicable settlement) oikeudellista asemaa. Luku sisältäisi lisäksi säännökset valituksen tekijöille toimitettavien asiakirjojen kääntämisestä tarkoituksena on varmistaa, että kukin rekisteröity voisi myös rajat ylittävissä tapauksissa asioida yhden luukun järjestelmän mukaisesti asuinvaltionsa valvontaviranomaisen kanssa omalla kielellään.

Asetuksen III luvussa säädettäisiin valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä, eräistä uusista menettelyvaiheista yhteistyön tehostamiseksi. Keskeisen osa ehdotusta olisi uusi menettelyvaihe. Johtavan valvontaviranomaisen tulisi laatia *keskeisten näkökohtien tiivistelmä (summary of key issues)*, jossa se esittelisi alustavan näkemyksensä tapauksen kannalta merkityksellisistä tosiseikoista ja tutkinnan laajuudesta, eli erityisesti minkä yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksien väitettyä rikkomista tapauksessa tutkitaan. Osallistuville valvontaviranomaisille annettaisiin mahdollisuus kommentoida tiivistelmää. Mikäli tiivistelmän sisällöstä ei päästä konsensukseen, säädettäisiin lisäksi johtavan valvontaviranomaisen velvollisuudesta pyytää asiasta EDPB:ltä kiireellistä sitovaa päätöstä. Uusi menettelyvaihe varmistaisi osallistuvien tietosuojaviranomaisten vaikutusmahdollisuudet tutkinnan kulkuun riittävän varhaisessa vaiheessa, minkä arvioidaan helpottavan myös konsensuksen saavuttamista. Ehdotuksen III luvussa säädettäisiin lisäksi siitä, miten valituksen tekijää ja tutkinnan kohteena olevia tulisi kuulla yhteistyömenettelyn eri vaiheissa.

Asetuksen IV luku koskisi valituksen tekijän ja tutkinnan kohteena olevien pääsyä hallinnollisiin asiakirjoihin sekä luottamuksellisiin tietoihin. Luvussa selvennettäisiin, mitkä asiakirjat luettaisiin rajat ylittäviä tapauksia koskeviin hallinnollisiin asiakirjoihin ja milloin tutkinnan kohteena oleville sekä valituksen tekijälle annetaan mahdollisuus tutustua kyseisiin asiakirjoihin. Ehdotus jättää epäselväksi, mitä tarkoitettaisiin luottamuksellisilla tiedoilla.

Asetuksen V ja VI luvussa täsmennettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista kiistanratkaisumenettelyä sekä kiireellistä menettelyä. Komission tavoitteena on ollut tehostaa ja parantaa menettelyjen toimivuutta sekä varmistaa asianmukaiset ja riittävät menettelylliset oikeudet valittajalle ja tutkinnan kohteena oleville myös kiistanratkaisu- ja kiireellisessä menettelyssä. Kiistanratkaisumenettelyä täsmennettäisiin siten, että ehdotus velvoittaisi johtavan valvontaviranomaisen saattavan asian EDPB:n kiistanratkaisumenettelyyn, mikäli johtava valvontaviranomainen ei noudata muiden valvontaviranomaisten esittämiä merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita tai se on hylännyt ne. Lisäksi varmistettaisiin riittävä tiedonsaanti EDPB:lle. Kiireellisen menettelyn osalta asetusehdotuksessa asetettaisiin kolmen viikon määräaika osoittaa pyyntö kiireellisen lausunnon tai kiireellisen sitovan päätöksen antamiselle.

Asetuksen VII luku sisältäisi loppusäännökset, jotka koskisivat määräaikojen laskemista, siirtymäkautta ja asetuksen voimaantuloa. Oikeusvarmuuden takaamiseksi valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja asiakirjoihin pääsyä koskevia säännöksiä (III ja IV lukua) ei sovellettaisi asetuksen voimaantulohetkellä jo käynnissä oleviin tutkintoihin. Myöskään kiistanratkaisumenettelyä koskevia säännöksiä (V lukua) ei sovellettaisi ennen

asetuksen voimaantulohetkeä kiistanratkaisumenettelyyn saatettuihin tapauksiin. Komissio ehdottaa, että asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen julkaisusta.

Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotettu asetus olisi suoraan sovellettavaa EU-oikeutta, eikä se edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia tullakseen voimaan. Ehdotus ei lähtökohtaisesti edellytä muitakaan tarkastelutarpeita tai täydentäviä lainsäädäntötoimia kansalliseen lainsäädäntöön. Komission arvioi, ettei ehdotus aiheuttaisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Asetusehdotuksesta ei ole kuitenkaan tehty kattavaa vaikutustenarviointia ja alustavan kansallisen arvion mukaan siinä ehdotetut uudet menettelyvaiheet voisivat aiheuttaa tietosuojavaltuutetulle lisätyötä ja resurssivaikutuksia. Asetusehdotuksen vaikutusten arviointi Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin on maakunnan viranomaisissa vielä kesken.

Ehdotuksella olisi myönteinen vaikutus erityisesti valituksen tekijöihin ja tutkinnan kohteena oleviin tahoihin, sillä tietosuojaviranomaisten yhteistyön sujuvoittaminen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanossa edesauttaa asian nopeampaa ratkaisemista sekä varmistaa riittävät oikeusturvan takeet valituksen tekijöille ja tutkinnan kohteena oleville. Edelleen ehdotuksella varmistettaisiin, että valituksen tekijöillä on samat mahdollisuudet osallistua menettelyyn rajat ylittävissä tapauksissa riippumatta siitä, missä valitus on tehty tai mikä tietosuojaviranomainen toimii johtavana tietosuojaviranomaisena.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta (vastaavasti perusoikeuskirjan 8 artikla). Komissio arvioi ehdotuksen parantavan yleisesti luottamusta yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuuteen. Ehdotus sujuvoittaisi rajat ylittävien tapausten nopeaa ratkaisemista ja tukisi samalla rekisteröityjen oikeutta henkilötietojen suojaan. Yhteistyömenettelyjen sujuvoituminen vaikuttaisi näin ollen myönteisesti henkilötietojen suojaan perusoikeutena.

Ehdotuksella olisi vaikutusta myös perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta (perusoikeuskirjan 41, 47 ja 48 artiklat). Ehdotus sääntelee viranomaisen hallintomenettelyn toteuttamista ja sillä on näin ollen merkitystä hyvän hallinnon takeiden toteutumiselle. Asetusehdotus yhdenmukaistaisi kuulemismenettelyä kaikissa rajat ylittävissä tapauksissa, mitä voidaan pitää yleisesti kannatettavana hyvän hallinnon ja yksilöiden oikeusturvan kannalta.

Ehdotuksella olisi alustavan arvion mukaan vaikutuksia myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvattuun julkisuusperiaatteeseen. Asetusehdotuksessa on säännöksiä, jotka

vaikuttavat määrittävän valvontaviranomaisen asiakirjojen julkisuutta ainakin osin kaventaen julkisuutta siitä, mitä kansallisesti edellytetään.

Valtioneuvoston kanta

Oikeusministeriö yhtyy valtioneuvoston kantaan ja pitää ehdotusta ja sen tavoitteita parantaa valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä rajat ylittävissä tapauksissa sekä varmistaa valittajalle ja tutkinnan kohteena oleville asianmukaiset menettelylliset oikeudet pääasiallisesti kannatettavina. Vahvalla tietosuojasääntelyllä on tärkeä rooli henkilötietojen suojan toteutumisessa ja sisämarkkinoiden tehokkaassa toiminnassa. Jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää, jotta voidaan varmistaa yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintojen ja henkilötietojen suojan toteutuminen yhdenmukaisesti EU:ssa.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että yleistä tietosuoja-asetusta täydentävät menettelysäännöt valvontaviranomaisten yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien toiminnasta rajattaisiin koskemaan ainoastaan rajat ylittäviä tapauksia. Valituksen tekijöiden ja tutkinnan kohteena olevien menettelyllisten oikeuksien varmistamiseksi on tärkeää, että nyt ehdotettavaa asetusta sovellettaisiin sekä valituksiin perustuvissa, että viran puolesta käynnistettävissä tapauksissa. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä arvioida, onko nyt ehdotettu yksityiskohtainen menettelysääntely kaikilta osin tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Huomiota tulee kiinnittää lisäksi sääntelyn selkeyteen ja täsmällisyyteen, ja esimerkiksi selventää ehdotetun sovintoratkaisun oikeudellinen asema.

Uusien määritelmien osalta tulee varmistaa, että ne ovat riittävän selkeitä ja johdonmukaisia, huomioiden myös niiden suhde kansallisesti hallintoasioissa käytettäviin määritelmiin. Jatkovalmistelun aikana on arvioitava huolellisesti ehdotettujen määräaikojen mahdolliset vaikutukset Tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan sekä myös laajemmat heijastevaikutukset kansallisiin menettelyihin.

Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä siihen, ettei asian vireille saattamisen edellytykset, kuten valituslomakkeen käyttöönotto, vaikeuta viranomaisessa asiointia kohtuuttomasti ja että asetus jättää valvontaviranomaiselle riittävästi harkintavaltaa huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, kun se tutkii valituksia.

Jatkovalmistelussa on huolehdittava, että ehdotetulla sääntelyllä ei luoda valvontaviranomaisten toiminnalle hallinnollisesti liian raskasta ja kansallisen hallintomenettelyn näkökulmasta poikkeuksellisen laajaa kuulemisvelvoitetta. Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä arvioida, pitäisikö säännöksiin sisällyttää erityisesti yksinkertaisten asioiden osalta valvontaviranomaisille harkintavaltaa arvioida, milloin ja millä

tavalla osapuolien kuuleminen on asian eri vaiheissa tarpeen asian riittäväksi ja asianmukaiseksi selvittämiseksi ja osapuolten menettelyllisten oikeuksien varmistamiseksi.

Edelleen on syytä arvioida asetusehdotuksen luottamuksellisten tietojen suojaamista koskevia säännöksiä kokonaisuudessaan suhteessa kansalliseen julkisuuslainsäädäntöön ja pyrkiä varmistamaan, ettei ehdotuksella olisi perusoikeuksia kaventavaa vaikutusta asiakirjajulkisuuteen, erityisesti asianosaisjulkisuuteen.

Valtioneuvosto kannattaa tietosuojavalvontaviranomaisten rajat ylittävien menettelyiden sujuvoittamista. Samalla on tärkeää, että ehdotuksesta seuraavat työvaiheet jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille ja EDPB:lle eivät aiheuta tarpeettomasti lisätyötä. Edelleen on tärkeää varmistaa, että täsmällisemmät menettelysäännöt tosiasiallisesti edistävät rajat ylittäviä menettelyjä. Jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia ja lisätyömäärää ehdotuksesta ja siinä säädettävistä uusista menettelyvaiheista aiheutuisi Tietosuojavaltuutetun toimistolle. Mahdollisesta kansallisesta lisärahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

Käsittelyvaihe

Asetusehdotusta on käsitelty EU:n neuvoston tietosuojatyöryhmässä kaksi kertaa. Ehdotuksen käsittely jatkuu 11.10.2023. Espanjan alustavana tavoitteena on ollut saavuttaa yhteisymmärrys puheenjohtajuuskaudellaan.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokuntana on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Ehdotuksen raportööriksi on nimetty Sergey Lagodinsky.

Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) ja Euroopan tietosuojaneuvosto (EDPB) eivät ole vielä julkaisseet yhteistä lausuntoaan asetusehdotuksesta.