OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Liisa Leppävirta

Lausunto
27.9.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

U 39/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan tilastoista annetun asetuksen (EY) N:o 223/2009 muuttamisesta (Euroopan tilastoasetus)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa koskien otsikossa mainittua U-kirjelmää. Oikeusministeriöltä on pyydetty lausuntoa erityisesti julkisuuslakia, tietosuojaa ja hallinnollisia sanktioita koskevista teemoista. Oikeusministeriö ei ole osallistunut U-kirjelmän valmisteluun. Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

Ehdotuksen suhde julkisuuslakiin ja ehdotetut tiedonluovutussäännökset

U-kirjelmän valtioneuvoston kantaa koskevassa jaksossa on katsottu, että ehdotukseen liittyviä yksityiskohtia tulisi tarkastella suhteessa vaatimuksiin, joita liittyy tietosuojan ohella salassa pidettäviin tietoihin ja julkisuuslainsäädäntöön. Lisäksi kirjelmässä todetaan, että valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetus jättäisi riittävästi liikkumavaraa käytännön toteutukseen kansallisesti, jotta voidaan esimerkiksi huomioida kansallinen viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskeva lainsäädäntö. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että ehdotuksen suhdetta julkisuuslaissa säädettyyn arvioidaan neuvottelujen ku-

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

luessa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan komission ehdotuksesta seuraisi erityisesti uusia tiedonluovutusvelvoitteita. Tältä osin on julkisuuslain sääntelyn lisäksi syytä huomioida, että perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti edellytetty salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevalta kansalliselta sääntelyltä riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (esim. PeVL 17/2016 vp).

Asetusehdotus sisältää velvollisuuden yksityisille tietojen haltijoille asettaa pyynnöstä tietoja kansallisten tilastolaitosten tai komission (Eurostat) saataville tietyin edellytyksin. Artikloita ei sovellettaisi pieniin ja mikroyrityksiin. Asetusehdotuksen mukaisesta tiedonsaantioikeudesta on sinänsä lähtökohtaisesti mahdollista säätää, mutta asetusehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus yksityisiltä tiedon haltijoilta on verrattain väljästi muotoiltu. Ehdotuksen 17 c artiklan 1 kohdan a alakohdan perusteella vaikuttaisi siltä, että luovutettavien tietojen sisältö määräytyisi sen mukaan mitä kansallinen tilastolaitos tai komissio täsmentää, joskin 17 c artiklan 2 kohdassa asetettaisiin joitakin reunaehtoja esitettäville tietopyynnöille. Reunaehdot ovat kuitenkin väljiä. U-kirjelmässä ei ole arviota siitä, missä määrin asetuksessa ehdotetut uudet tiedonsaantioikeudet yksityisiltä olisivat uusia suhteessa kansallisesti jo esimerkiksi tilastolaissa säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin.

Siltä osin kuin yksityisiltä kerättävät tiedot voisivat sisältää salassa pidettäviä tietoja tai arkaluonteisia henkilötietoja, tulisi arvioida, onko tiedonsaantioikeutta mahdollisuus täsmentää tai rajata asetusehdotuksen neuvotteluissa täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi. U-kirjelmän kansallista vaikutusarviointia koskevassa jaksossa on todettu, että Euroopan tilastojen laatimisen kannalta relevantteja yksityisiä tietoaineistoja olisivat esimerkiksi televiestintäoperaattoreiden mobiilipaikannusaineistot, kauppojen asiakaskorttiaineistot sekä pankkien maksupääte- ja luottokorttitransaktioaineistot. Asetusehdotuksen neuvotteluissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on arvioinut maksukorttitiedot ja tilitiedot valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi tiedoiksi, joiden käsittelystä tulisi lähtökohtaisesti säätää lain tasolla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti (PeVL 36/2020 vp, s. 3–4 ja PeVL 48/2018 vp s.3–6). Asetusehdotuksen sääntely jää tältä osin hyvin täsmentymättömäksi eikä näyttäisi asettavan juurikaan reunaehtoja sille, minkälaisissa tilanteissa ja mitä arkaluonteisia henkilötietoja luovutusvelvollisuus voisi koskea.

Myös ehdotettu 16 a artikla näyttäisi mahdollistavan komissiolle väljän tiedonsaantioikeuden ennakoimattomiin tietotarpeisiin vastaamiseksi. Tiedonsaantioikeus toteutettaisiin ja määräytyisi olennaisilta osiltaan tarkemmin komission täytäntöönpanosäädöksillä. Tältä osin näyttäisi kuitenkin siltä, että kansallisten tilastoviranomaisten osallistuminen tähän tiedonkeruuseen olisi vapaaehtoista. Tämänkin säännöksen osalta tulisi kuitenkin neuvottelujen kuluessa arvioida, missä määrin ehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus koskisi salassa pidettäviä tietoja tai arkaluonteisia henkilötietoja ja olisiko sääntelyä mahdollista täsmentää tai rajata.

Asetusehdotuksen ehdotetun 17 f artiklan tarkoituksena on edistää tietojen yhteiskäyttöä Euroopan tilastojärjestelmässä Euroopan tilastoja tuottavien viranomaisten ja komission (Eurostatin) kesken. U-kirjelmässä todetaan tältä osin, että pakollinen tietojen vaihto ei kuitenkaan koskisi henkilötietoja eikä muitakaan salassa pidettäviä tietoja, joista tilastoyksikön voisi tunnistaa. Tällaisia tietoja voitaisiin vaihtaa perustuen vapaaehtoisuuteen. U-kirjelmän suhdetta perustuslakiin ja perusoikeuksiin käsittelevässä jaksossa kuitenkin arvioidaan, että tietoihin saattaisi sisältyä liikesalaisuuksia koskevia tietoja. Myös asetusehdotuksen perusteella 17 f artiklan sisältö jää epäselväksi erityisesti siltä osin missä määrin se velvoittaa salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen ja missä määrin tällaisten tietojen luovuttaminen perustuisi vapaaehtoisuuteen. Asetusehdotuksen neuvotteluissa tulisi pyrkiä täsmentämään sääntelyä.

Henkilötietojen suoja

Valtioneuvoston kirjelmässä on tunnistettu, että asetusehdotuksella olisi vaikutusta henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö kuitenkin nostaa esiin, ettei kirjelmässä tehdä tarkempaa selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentilla ja perusoikeuskirjan 8 artiklalla suojattuun henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, valtioneuvoston kannan mukaisesti, että ehdotuksen suhdetta EU:n tietosuojasääntelyyn selvennetään jatkovalmistelussa. Komission arvion mukaan ehdotuksella ei olisi välittömiä vaikutuksia perusoikeuksiin. Henkilötietojen suojan osalta ehdotuksessa todetaan, että tietojen yhteiskäytön edistämiseen ja Euroopan tilastojärjestelmän koordinaation vahvistamiseen voisi liittyä epäsuoria uhkia. Ehdotuksessa on kuitenkin tältä osin varmistettu, että tietojen yhteiskäyttö järjestetään niin, että tilastosalaisuus ja tietosuoja turvataan tiukasti.

Asetusehdotuksen johdanto-osan 14 kappaleessa todetaan, että asetuksen nojalla toteutettaviin toimiin liittyy henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu nk. toimielinten tietosuoja-asetuksen (EU) 2018/1725 sekä yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan. Edelleen todetaan, että kaikessa henkilötietojen käsittelyssä tulisi noudattaa edellä mainittuja asetuksia. Johdanto-osan 15 kappaleessa selvennetään niin ikään, että henkilötietojen käsittelyyn, jota kansalliset tilastoviranomaiset suorittavat virallisia tilastoja varten ja jonka katsotaan olevan yleisen edun mukaista, olisi sovellettava poikkeuksia ja asianmukaisia suojatoimia asetuksen (EU) 2016/679 mukaisesti. Näillä suojatoimilla tarkoitettaisiin ennen muuta yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen yleisten käsittelyperiaatteiden, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden, tietojen minimoinnin, säilytyksen rajoittamisen sekä eheyttä ja luottamuksellisuutta koskevien periaatteiden noudattamista.

Ehdotuksesta saa käsityksen, että henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan suoraan EU:n tietosuojasääntelyä. Oikeusministeriölle jää kuitenkin epäselväksi, annettaisiinko tällä asetusehdotuksella joltain osin myös yleistä tietosuoja-asetusta ja toimielinten tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä, ja mikäli annetaan, mihin yleisen tietosuoja-asetuksen ja toimielinten tietosuoja-asetuksen kohtiin sääntelyliikkumavaran käyttö perustuisi (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2–4 kohdat ja 9 artiklan 2 kohta sekä toimielinten tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohta ja 10 artiklan 2 kohta). Esimerkiksi tietojen saantia ja luovuttamista koskevaa sääntelyä sekä laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen liittyvää sääntelyä voitaisiin pitää täsmentävänä sääntelyä, siltä osin kuin niihin liittyy henkilötietojen käsittelyä. EU:n tietosuojasääntelyn sisältämän sääntelyliikkumavaran käyttöä olisi syytä selventää jatkovalmistelussa. Ehdotus jättää avoimeksi myös, minkä luonteisia henkilötietoja käsiteltäisiin, ja miten tältä osin huomioitaisiin esimerkiksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittelyä koskevat reunaehdot. Myös Euroopan tietosuojavaltuutettu EDPS on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ehdotuksesta käy selkeästi ilmi, minkälaisia henkilötietoja esimerkiksi ehdotetut tiedonsaantisäännökset sisältäisivät[1]. Vastaavat huomiot on syytä esittää myös muiden valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettävien tietojen, kuten edellä mainittujen

[1] Ks. EDPS; Opinion 40/2023 on the Proposal for a Regulation on European statistics.

maksukortti- ja tilitapahtumatietojen, käsittelyn osalta (ks. PeVL 36/2020 vp, s. 3–4; ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 5–6).

Sakkojen määrääminen

Asetusluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi, että jäsenvaltio ja komissio toteuttavat asianmukaiset toimenpiteet varmistaakseen sen, että yksityinen tietojen haltija asettaa tiedot saataville päätöksen mukaisesti (17 c art. 6 kohta). Komission osalta tämä merkitsisi toimivaltaa määrätä hallinnollisia rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja. Jäsenvaltioiden osalta asetusluonnos jättää liikkumavaraa sen säätäessä, että näihin toimenpiteisiin voi kuulua sakkojen määrääminen, jos yksityinen tietojen haltija tahallisesti tai tuottamuksellisesti jättää toimittamatta päätöksellä pyydetyt tiedot asetetussa määräajassa tai toimittaa virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja. Mikäli tällaisia sakkoja säädetään, asetus edellyttää, että sakkojen suuruutta määrättäessä jäsenvaltion on otettava huomioon rikkomisen luonne, vakavuus, kesto ja toistuvuus.

U-kirjelmän suhde perustuslakiin -osiossa on arvioitu hallinnollisia sanktioita, uhkasakkoja ja tilastolain mukaisia sakkorangaistuksia. U-kirjelmästä ei kuitenkaan ilmene, onko ehdotuksen arvioitu merkitsevän nimenomaan uusista hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä kansallisesti. Oikeusministeriön käsityksen mukaan asetusluonnos sinänsä ei edellytä nimenomaan uusista hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä, mutta jatkovalmistelussa on syytä arvioida, millaisia seuraamuksia ehdotettu sääntely edellyttäisi kansallisesti. Lisäksi on syytä vielä selventää, että toisin kuin U-kirjelmässä todetaan, tilastolaissa ei ole säädetty hallinnollisista sanktioista sillä uhkasakko ei ole luonteeltaan hallinnollinen sanktio, vaan päätöksen tai menettelyn tehosteeksi asetettava rahamääräinen tehoste ilman rangaistuksen luonnetta.

Asetusehdotuksen 17 c artiklan 6 kohta merkitsee velvoitetta säätää uudesta seuraamuksesta uuden yksityiselle tietojen haltijaa koskevan velvoitteen rikkomisesta. U-kirjeessä (s. 12) ilmeisesti arvioidaan, että asetuksen edellyttämä seuraamus voisi olla voimassaolevan tilastolain 23 §:n mukainen uhkasakko tai 25 §:n mukainen sakkorangaistus. Arviointia seuraamusmaksujen osalta ei ole tehty. Kuten edellä on todettu, asetuksella perustettavat uudet velvoitteet ovat jossain määrin väljiä. Laillisuusperiaate – joka tulee sovellettavaksi niin seuraamusmaksujen kuin rangaistusten osalta – merkitsee, että

sanktiointisäännöksen tai rangaistussäännöksen tulee olla täsmällinen ja tarkkarajainen, ja tällaisen säännöksen perusteella tulee olla ennakoitavissa, onko jokin toiminta sanktioitua tai rangaistavaa. Jatkovalmistelussa tuleekin arvioida, miltä osin asetuksen velvoitteita voidaan pitää siinä määrin täsmällisinä, että niiden rikkomiseen voidaan kohdistaa seuraamusmaksu tai säätää rikkominen rangaistavaksi (laillisuusperiaate) ja miltä osin velvoitteisiin tulee kohdistetuksi uhkasakkosääntelyä. Jotta velvoite olisi mahdollista kriminalisoida, tulee lisäksi kriminalisointiperiaatteiden täyttyä.

Valtioneuvoston kannan mukaisesti ehdotetun seuraamuksia koskevan sääntelyn voidaan katsoa jättävän kansallista liikkumavaraa, sillä asetus ei vaikuttaisi velvoittavan jäsenvaltioita säätämään sakoista (”Näihin toimenpiteisiin voi kuulua sakkojen määrääminen”). Jatkovalmistelussa on kuitenkin edelleen syytä varmistua liikkumavarasta, jotta asetuksen edellyttämä seuraamussääntely on mahdollista yhteen sovittaa kansalliseen järjestelmään.