OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

30.11.2023

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä (rahoitusdatan käyttökehys) (U 69/2023 vp)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Euroopan komissio antoi 28. kesäkuuta 2023 asetusehdotuksen rahoitusdatan saatavuutta koskevasta kehyksestä sekä Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetusten (EU) No 1093/2010, (EU) No 1094/2010 ja (EU) No 2022/2554 muuttamisesta (COM(2023) 360 final (jäljempänä asetusehdotus). Asetusehdotuksen tarkoituksena on edistää pääsyä kuluttajien ja yritysten rahoitustietoihin. Tällä tarkoitetaan asiakkaan pyynnöstä tapahtuvaa tietojen käyttöä ja käsittelyä useissa eri rahoituspalveluissa.

Suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

Kirjelmässä ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin käsittelevässä kappaleessa arvio ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta on esitetty hyvin suppeasti kiinnittämättä tämä perustuslain säännöksiin ja perustuslakivaliokunnan kannanottoihin – lisäksi osa ehdotetuista säännöksistä on jäänyt arvioinnin ulkopuolelle. Kirjelmässä ei myöskään ole arvioitu vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin. Arvioinnin suppeus vaikeuttaa ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön koskien eduskunnan osallistumis- ja tiedonsaantioikeutta EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Perustuslakivaliokunta on myös aivan viimeaikaisissa lausunnoissaan korostanut perus- ja ihmisoikeusarvioinnin asianmukaisuuteen kirjelmissä, jotta kirjelmä tarjoaa riittävästi tietoa valtioneuvoston kantaan yhtymisen arviointiin (PeVL 2/2023 ja 4/2023 sekä niissä viitatut). Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa ja Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. Valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa. (ks. esim. PeVL 37/2021, s. 8)

Seuraamukset

U-kirjeessä todetaan, että valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotuksen seuraamussäännösten riittävään selkeyteen ja yksiselitteisyyteen. Lisäksi U-kirjeessä on todettu, että hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely täyttää tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Asetusehdotuksen 20 artiklan 1. kohdassa listattaisiin artiklakohtaisesti, mihin rikkomuksiin jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla toimivalta määrätä 3. alakohdassa luetellut hallinnolliset seuraamukset ja muut hallinnolliset toimenpiteet. Näitä ovat mm. hallinnolliset sakot, rikkomisen johdosta saatujen voittojen tai vältettyjen tappioiden luovuttaminen sekä vähintään 10 vuoden kielto hoitaa johtotehtäviä rahoitustietopalvelun tarjoajassa.

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli EU-säädöksessä hallinnollinen rangaistusluontoinen seuraamusmaksu (tässä ns. hallinnollinen sakko) kohdistetaan nimenomaisesti säädöksen tiettyjen velvoitteiden rikkomiseen, tulee sääntelyssä huomioida laillisuusperiaatteen toteutuminen (perustuslain 8 §). Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa. Säännösten tulee täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset. (ks. esim. PeVL 37/2021 vp, kohdat 32-40 ja niissä viitatut).

Ehdotuksen 20 artiklan 1. ja 3. kohdan mukaan hallinnolliset sakot tulisi kohdistaa 4-10, 13, 16 ja 28 artiklan rikkomiseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että useissa viitatuissa artikloissa ei säädetä selkeästi toimijan velvollisuuksista. Jotta velvoitteet on mahdollista sanktioida, tulee sekä viittausten että velvoitteiden sisällön olla huomattavasti täsmällisempiä, mikäli seuraamussääntelyä ehdotetulla tavalla listaamalla artikloja pyritään harmonisoimaan. Ehdotettu sääntely näyttäytyy laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. (esimerkiksi 6 artiklassa säädetään paljon muustakin kuin datan käyttäjän velvollisuuksista, 7 art 2-3 kohdissa ei ole kyse sanktioitavista teoista vaan viranomaisten toimivallasta antaa ohjeita. Myös 10 ja 16 artiklan osalta on hyvin epäselvää, mikä velvollisuus sanktioidaan tai velvoitteen täsmällinen sisältö.) Lisäksi oikeusministeriö korostaa, että laillisuusperiaatteen vuoksi velvoitteesta, joka sanktioidaan rangaistusluonteisin seuraamusmaksuin, on oltava tarpeeksi täsmälliset ja selkeät perussäännökset toimintavelvollisuuden sisällöstä. Velvoitteen keskeinen sisältö on tultava esiin perussäännöksestä, ei delegoidusta säädöksestä (11 art.). Tämä tulee varmistaa neuvotteluissa.

Seuraamussääntelyä tuleekin oikeusministeriön näkemyksen mukaan pyrkiä neuvotteluissa täsmentämään tai vaihtoehtoisesti turvata riittävä kansallinen liikkumavara laillisuusperiaatteen huomioimiseksi. Perustuslakivaliokunta on useissa sääntely-yhteyksissä painottanut olevan tärkeää, että riittävä kansallinen liikkumavara säilytetään, jotta uudet velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen kansallisen lainsäädännön peruslähtökohtien kanssa (ks. esim. PeVL 2/2023 vp, 22 ja siinä viitatut)

Asetuksen 20 artiklan 2-kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat päättää, että ne eivät anna hallinnollisia seuraamuksia ja hallinnollisia toimenpiteitä koskevia sääntöjä sellaisten tämän asetuksen rikkomisten osalta, joihin sovelletaan kansallisen rikosoikeuden mukaisia seuraamuksia. Siinä tapauksessa jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle asiaa koskevat rikosoikeudelliset säännökset ja näihin säännöksiin tehdyt myöhemmät muutokset. Kohta on ongelmallinen, koska asetuksen oikeusperusta ei ole rikosoikeudellinen. Asetuksessa ei voida säätää tai velvoittaa jäsenvaltiota säätämään rikosoikeudellisista seuraamuksista. Direktiivissä voi olla vähimmäissääntöjä siinä säänneltyjen tekojen kriminalisoinnista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Luonnoksen 20 artiklan 3c-kohdan mukaan jäsenvaltioiden on kansallisen lakinsa mukaisesti varmistettava, että toimivaltaisella viranomaisella on valtuus määrätä rikkomisen johdosta saatujen voittojen tai vältettyjen tappioiden luovuttaminen siltä osin kuin ne voidaan määrittää. Tällaisessa seuraamuksessa on kyse menettämisseuraamuksesta. Rikoksen tuottama taloudelli-

nen hyöty tuomitaan Suomessa menetetyksi rikoslain 10 luvun säännösten nojalla rikosoikeudellisessa menettelyssä. Menettämisseuraamusta ei Suomessa pidetä rangaistuksena. Näin ollen asetusluonnoksen ehdotus, joka edellyttää hallinnollisena seuraamuksena menettämisseuraamuksen määräämistä tarkoittaisi merkittäviä muutoksia pitkään voimassa olleeseen kansalliseen seuraamusjärjestelmään ja sen lähtökohtiin.

Lisäksi rikkomuksella saatu hyöty tulisi asetusluonnoksen mukaan huomioida hallinnollisten sakkojen suuruudessa 20 artiklan 3e-kohdan nojalla sekä seuraamusten tasossa myös 22 artiklan 1d-kohdan nojalla. Tällainen rikkomuksella saadun hyödyn moninkertainen huomioiminen on ongelmallinen seuraamusjärjestelmältä edellytettävän oikeasuhtaisuuden kannalta (myös esim. EU:n perusoikeuskirjan 49 art.). Lisäksi hallinnollinen enimmäissakko, joka on vähintään kaksi kertaa niin suuri kuin rikkomisen johdosta saadut voitot tai vältetyt tappiot, johtaa yhdessä voittojen tai vältettyjen tappioiden luovuttamisen kanssa äärimmillään kolminkertaisen menettämisseuraamuksen kaltaiseen tilanteeseen.

Neuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että rikkomuksella saatu hyöty huomioitaisiin seuraamusmaksun osalta ainoastaan kertaalleen sekä varmistua siitä, että seuraamukset muilta osin ovat yhteen sovitettavissa kansalliseen seuraamusjärjestelmään.

Seuraamusten on lisäksi oltava oikeasuhtaisia, kuten edellä on todettu. Ehdotettu vähintään 10 vuoden kielto hoitaa johtotehtäviä rahoitustietopalvelun tarjoajassa vaikuttaa hyvin ankaralta seuraamukselta, jonka oikeasuhtaisuutta voidaan perustellusti arvostella. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että varmistutaan kokonaisuudessaan, myös hallinnollisten sakkojen enimmäismäärän osalta, seuraamusten oikeasuhtaisuudesta tai varmistutaan laajemman liikkumavaran jättämisestä jäsenvaltioille.

Hallinnollisten seuraamusten ja muiden hallinnollisten toimenpiteiden määrittämisessä tulisi huomioida 22 artiklassa listatut seikat. Oikeusministeriö painottaa, että listassa on sen tyyppisiä seikkoja, joita ei tyypillisesti huomioida eikä myöskään voida tarkoituksenmukaisella tavalla huomioida kaikkien seuraamusten ja toimenpiteiden kohdalla. Jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että kaikkia listassa mainittuja ei tarvitse huomioida kaikkien seuraamusten kohdalla.

Uhkasakot

Uhkasakot (21 art.) – asetusluonnoksen uhkasakkoja koskeva säännös poikkeaa voimassaolevan uhkasakkolain perusrakenteesta (päiväkohtaiset juoksevat uhkasakot ilman perusosaa). Artiklan 1 alakohdassa säädettäisiin uhkasakkojen suuruudesta. Uhkasakkojen päiväkohtainen suuruus olisi asetuksessa määritelty kiinteä summa. Tällainen ehdotus on kyseenalainen oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä turvaamaan seuraamuksen oikeasuhtaisuutta sillä, että asetuksessa säädettäisiin pikemminkin uhkasakon enimmäismäärästä, jolloin uhkasakon kohdalla voidaan huomioida paremmin päävelvoitteen ja toimijan luonne.

Sisällön poistaminen tai pääsyn rajoittaminen verkkorajapintaan

Asetuksessa säädettäisiin myös, että toimivaltaiset viranomaiset saavat poistaa sisältöä tai rajoittaa pääsyä verkkorajapintaan, määrätä säilytyspalvelun tarjoaja poistamaan verkkorajapinta tai estämään pääsy tai rajoittamaan sitä sekä määrätä poistamaan täydellinen verkkotunnus. (18 art.) Ehdotusta ei ole mainittu tai käsitelty U-kirjelmässä, minkä vuoksi toimenpiteitä ja niiden oikeasuhtaisuutta sekä perustuslainmukaisuutta on vaikea arvioida. Myös suhde digipalvelusäädökseen (DSA) ja sitä koskevaan tulevaan kansalliseen lainsäädäntöön jää epäselväksi.

Sovintosopimukset ja nopeutettu täytäntöönpanomenettely

Asetuksen 19 artiklassa säädettäisiin sovintosopimuksista ja nopeutetuista täytäntöönpanomenettelyistä. Näiden suhdetta perustuslakiin ei ole U-kirjelmässä arvioitu, mikä hankaloittaa ehdotusten arviointia (ks. esim. PeVL 4/2023 vp, kohdat 14-17 U-kirjelmien perus- ja ihmisoikeuksien arvioinnista). Oikeusministeriö painottaa, että rikkomista koskevan tutkinnan päättäminen käyttämällä nopeutettua täytäntöönpanomenettelyä ei saa johtaa menettelyllisten oikeuksien heikkenemiseen eikä toisaalta yhdenvertaisuuden heikentämiseen. Vastaava koskee myös sovintosopimuksia. Sovintosopimusten ja nopeutettujen täytäntöönpanomenettelyiden suhde perustuslakiin on syytä selvittää sekä turvata kansallinen liikkumavara neuvotteluissa, jotta sääntelyn yhteensopivuudesta kansalliseen järjestelmään voidaan varmistua.

Muutoksenhaku

Asetusluonnoksen 24 artiklan 1. kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten tämän asetuksen nojalla tekemiin päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa. Tämä vastaa tavanomaista muutoksenhakuoikeutta. Kuitenkin artiklan 2. kohdassa säädettäisiin, että oikeus hake muutosta tuomioistuimesta koskisi myös laiminlyöntejä.

Artiklaa ei ole käsitelty u-kirjeessä. Kansallisesti muutoksenhakuoikeus kohdistuu ainoastaan valituskelpoisiin päätöksiin, ei laiminlyönteihin (viranomaisen passiivisuus). Mikäli ehdotettu merkitsee sitä, että muutoksenhakuoikeus tuomioistuimeen tulisi laajentaa myös viranomaisen passiivisuuteen, on ehdotettu sääntely ongelmallinen. Jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että muutoksenhakuoikeus koskea nimenomaan muutoksenhakukelpoisia päätöksiä (lopulliset asiaratkaisut), ei viranomaisen laiminlyönti- tai passiivisuustilanteita, jotta ehdotettu sääntely on yhteen sovitettavissa kansalliseen muutoksenhakujärjestelmään. Passiivisuutta koskevissa asioissa kyse ei ole muutoksenhakukelpoisista päätöksistä, minkä vuoksi niitä ei tule ohjata tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Toimivaltaiset viranomaiset

Artikla 18.2 mahdollistaisi sen, että toimivaltainen viranomainen voisi siirtää valtuuksiaan tutkia asetuksen mahdollisia rikkomuksia ja määrätä asetuksessa säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia ja muita hallinnollisia toimenpiteitä siirtämällä valtuuksia muille viranomaisille tai elimille.

Oikeusministeriö korostaa, että mainituissa toimenpiteissä on monilta osin kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä, jota PL 124 §:stä johtuvista syistä ei ole mahdollista siirtää muulle kuin viranomaiselle. Oikeusministeriö painottaa, että asetuksen jatkoneuvotteluissa on turvattava kansallinen liikkumavara siten, ettei asetus edellytä näiden valtuuksien siirtämistä mainituille elimille.

Asetusehdotuksen säännösten suhde julkisuusperiaatteeseen ja yksityiselämän suojaan

Valtioneuvoston kirjelmän kantaosiossa on todettu, että valtioneuvosto kiinnittää huomiota ehdotuksen EU:n tietosuojasääntelyn mukaisuuteen sekä sen seuraamussäännösten riittävään selkeyteen ja yksiselitteisyyteen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota komission ehdotuksen eräisiin artikloihin, joilla näyttäisi olevan vaikutusta myös viranomaisten asiakirjojen julkisuuteen.

Komission ehdotuksen 23 artiklassa säädettäisiin varsin kohdentumattomasta salassapitovelvollisuudesta, joka koskisi toimivaltaisten viranomaisten palveluksessa olevia tai olleita tai viranomaisen lukuun asiantuntijoina toimineita henkilöitä. Oikeusministeriö pitää perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta tärkeänä, että hyvin väljäksi jäävää salassapitovelvollisuutta asetusehdotuksen neuvotteluissa joko täsmennettäisiin tai artikla muotoiltaisiin siten, että salassapitovelvollisuuden kohde määräytyisi kansallisen lainsäädännön mukaan, eli Suomessa lähtökohtaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan.

Komission asetusehdotuksen 25 artiklaan sisältyy henkilötietojen julkaisuvelvoitteita yleisessä tietoverkossa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on asetettu reunaehtoja sille, miten henkilörekisterejä voidaan julkaista yleisessä tietoverkossa (PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen neuvotteluissa varmistetaan perustuslakivaliokunnan käytännön valossa, että asetus ei velvoita laajaan henkilörekisterien julkaisemiseen yleisessä tietoverkossa. Neuvottelujen kuluessa tulisi arvioida myös sitä, missä määrin on tarpeen säätää nimenomaan henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa ja missä määrin olisi riittävää, että tiedot ovat julkisina saatavilla pyydettäessä.

Lisäksi asetusehdotuksen 26 artiklassa säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten tietojenvaihdosta. Artiklan muotoilut jättävät tiedon luovutusten säännösperustan väljäksi. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevilta säännöksiltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta (esim. (PeVL 8/2021 vp, s. 7, PeVL 17/2016, s. 5-6, PeVL, 12/2014 vp, s. 3, PeVL 62/2010 vp, s. 3-4). Siltä osin kuin säännöksillä on tarkoitus mahdollistaa myös salassa pidettävien tietojen luovuttaminen toimivaltaisten viranomaisten välillä, pitää oikeusministeriö tärkeänä, että tiedonluovutussäännöstä täsmennettäisiin siten, että tiedonvaihto rajautuisi siihen, mikä on välttämätöntä asetuksessa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Suhde henkilötietojen suojaan

Asetusehdotukseen sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Tämän vuoksi on olennaista, että neuvotteluiden aikana varmistutaan siitä, että ehdotus on yhteensopiva EU:n tietosuojasääntelyn kanssa ja että ehdotus ei sisällä tietosuoja-asetuksen kanssa tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä. Yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa kaikissa EU-maissa ja tietosuojasääntelyn mukaisuus on otettava huomioon myös EU:n erityissääntelyssä, jos kyseessä on henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Ehdotuksen tarkempi arviointi suhteessa tietosuojasääntelyyn on hyvin tuotu esiin valtioneuvoston U-kirjelmässä ja kannassa. Oikeusministeriö tuo tässä lausunnossa esille tarkemmin niitä tietosuojaoikeudellisia seikkoja, joihin se arvioi, että jatkoneuvotteluissa tulisi kiinnittää huomiota. Näitä olisivat erityisesti käsiteltävien tietojen luonne, asetusehdotuksen ja EU:n tietosuojasääntelyn suhteen selkeys, henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteet sekä tietosuojaviranomaisten rooli henkilötietojen käsittelyä valvovana viranomaisena.

Oikeusministeriö suhtautuu U-kirjelmässäkin esitetyin tavoin myönteisesti siihen, että asetusehdotusta sovellettaisiin tietokokonaisuuksiin, joiden on arvioitu tuovan merkittävää lisäarvoa palveluntarjoajille ja joiden ei ole katsottu aiheuttavan tai aiheuttavan vain vähäisen taloudellisen syrjäytymisen riskin asiakkaille. Valmistelun aikana on varmistuttava siitä, että asetuksen soveltamisalassa olevien tietojen luonne ja niiden käsittelyyn liittyvät riskit on arvioitu asianmukaisesti. Euroopan tietosuojavaltuutettu (EDPS) on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että soveltamisalan rajauksesta huolimatta asetusehdotuksen mukainen tietojen jakaminen kattaisi edelleen henkilötietoja, jotka ovat luonteeltaan arkaluonteisia ja myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Asetusehdotuksen mukaan, kun käsiteltäisiin henkilötietoja, sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (johdanto-osan kappale 48). Ehdotuksen johdanto-osassa on muiltakin osin tehty asianmukaisesti selkoa asetusehdotuksen suhteesta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen. Vastaavasti kuin EDPS lausunnossaan, oikeusministeriö katsoo, että johdanto-osassa olisi tarpeen viitata myös EU:n toimielimiä koskevaan tietosuoja-asetukseen (EU) 2018/1725, sillä asetusehdotus koskee esimerkiksi Euroopan pankkiviranomaista, jonka suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan edellä mainittua EU:n toimielimiä koskevaa tietosuoja-asetusta. Asetusehdotuksen mukainen asiakasdatan jakaminen perustuisi asiakkaalta saatuun lupaan. Asetusehdotuksen johdanto-osan 48 kappaleen mukaan asiakkaan datan jakamiseen myöntämä lupa ei vaikuta datan käyttäjien yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisten velvollisuuksien soveltamiseen. Edellä mainitun perusteella oikeusministeriö katsoo, että luvassa ei olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a ala-kohdan mukaisesta rekisteröidyn suostumuksesta. Vastaavasti kuin EDPS on lausunnossaan esittänyt, oikeusministeriö pitäisi kannatettavana, että jatkovalmistelussa luvan suhdetta yleiseen tietosuoja-asetuksen mukaiseen suostumukseen avattaisiin ehdotuksen johdanto-osassa.

Oikeusministeriö katsoo, että luvan voisi tulkita henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaksi suojatoimeksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että paraikaa neuvoteltavana olevissa komission ehdotuksessa maksupalveluasetukseksi sekä komission ehdotuksessa asetukseksi digitaalisesta eurosta säädettäisiin vastaavanlaisesta asiakkaan antamasta luvasta, jossa ei olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta suostumuksesta. Olisi tärkeää, että näiden eri säädösehdotuksiin sisältyvien samankaltaisten instrumenttien osalta pyrittäisiin mahdollisimman yhdenmukaisiin ratkaisuihin esimerkiksi luvalle asetettavien edellytysten sekä niitä koskevissa säännöksissä käytetyn terminologian osalta. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaisen ennakkohyväksynnän kohdalla jatkovalmistelussa olisi huomioitava soveltuvilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ns. suojatoimisuostumusta koskien.

Perustuslakivaliokunta on ennen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista arvioinut suostumusta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Valiokunta on korostanut suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Valiokunta on pitänyt selvänä, että perusoikeussuoja ei voi oikeudellisena kysymyksenä menettää aina merkitystään pelkästään siksi, että laissa säädetään jonkin toimenpiteen vaativan kohdehenkilön suostumusta. Perusoikeussuojaa ei voida millaisessa asiassa tahansa jättää riippumaan asianomaisen suostumuksesta. Valiokunta on pitänyt tässä suhteessa oleellisena sitä, mitä voidaan pitää oikeudellisesti relevanttina suostumuksena tietyssä tilanteessa, ja edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta, suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista sekä sääntelyn välttämättömyyttä. Valiokunta on lisäksi katsonut, että sääntelyssä on myös varmistettava suostumuksen perustuminen riittävään tietoon myös eri käyttötarkoituksen ja esimerkiksi tietojen luovutusten suhteen. (PeVL 20/2020 vp, PeVL 30/2010 vp, s. 6/II, PeVL 19/2000 vp, s. 3/II, PeVL 27/1998 vp, s. 2/II sekä PeVL 19/2000 vp, s. 3/II.)

Ehdotuksen 25-27 artikloissa säädetään toimivaltaisten viranomaisten päätösten julkaisemisesta, toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä ja tietojenvaihdosta sekä erimielisyyksien ratkaisemisesta. Oikeusministeriö toteaa, että kyseisiä säännösehdotuksia olisi jatkovalmistelussa arvioitava yleisen tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran kannalta. Tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavara on otettava huomioon myös EU-tason henkilötietojen käsittelyn erityisääntelyssä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran arvioinnin ja sen nojalla annettavan lainsäädännön kannalta on keskeistä, että 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaran käyttäminen ja asetusta täsmentävän sääntelyn antaminen on mahdollista silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Valmistelun aikana olisi varmistuttava siitä mihin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaiseen käsittelyn oikeusperusteeseen (c vai e alakohta) henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset perustuisivat. Vaikuttaisi siltä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta, jonka perustella henkilötietoja voidaan käsitellä yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, olisi soveltuvampi käsittelyn oikeusperuste, sillä artikloissa säädettäisiin viranomaisten tehtävistä ja velvoitteista, joihin voi liittyä henkilötietojen käsittelyä.

Valtioneuvoston U-kirjelmässä on asianmukaisesti huomioitu, että asetusehdotuksella on vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimintaan, sillä ehdotuksen mukaan toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä yhteistyötä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen valvontaviranomaisen kanssa niiltä osin, kuin asetusehdotuksen säännökset koskevat henkilötietojen käsittelyä (s.9). Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että ehdotuksen vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimiston toimintaan tarkasteltaisiin tarkemmin sääntelyn valmistelun edetessä. Valmistelun aikana olisi hyvä arvioida, olisiko asetusehdotuksen mukaisen valvontaviranomaisen roolia suhteessa tietosuojaviranomaiseen hyvä selventää. Koska asetus sääntelee monelta osin henkilötietojen käsittelyä, voisi olla tarpeen tarkentaa asetuksen johdanto-osassa sitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen valvontaviranomainen valvoo henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta.