Valiokunnan lausunto PeVL 15/2017 vp– U 26/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Unionin toimielinten tietosuoja-asetus)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Unionin toimielinten tietosuoja-asetus) (U 26/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- EU-asiantuntija Anna Pohjalainen, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Tuomas Ojanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 10.1.2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (COM(2017) 8 final). Komission ehdotuksella kumottaisiin nykyinen toimielinten tietosuoja-asetus (45/2001 sekä Euroopan tietosuojavaltuutetun tehtävien hoitamista koskeva päätös (1247/2002).

Asetusehdotuksen tarkoituksena on saattaa voimassa oleva lainsäädäntö yhdenmukaiseksi yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) kanssa. Samalla toimielinten tietosuoja-asetukseen sisällytettäisiin uuden sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen mukaiset säännökset loppukäyttäjien päätelaitteisiin liittyvien tietojen suojaamisesta. Nämä säädökset ovat osa EU:n tietosuojauudistusta, jonka tarkoituksena on luoda Euroopan unionille ajanmukainen, vahva, yhtenäinen ja kattava tietosuojakehys. Yleinen tietosuoja-asetus tuli voimaan 24.5.2016 ja direktiivi yksilöiden

suojelusta toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyssä rikosoikeuden alalla (2016/680, tietosuojadirektiivi) 5.5.2016.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa edellytetään nykyisen toimielinten tietosuoja-asetuksen mukauttamista yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen periaatteiden ja sääntöjen mukaisiksi. Näin varmistetaan johdonmukaisuus jäsenvaltioita ja EU:n toimielimiä koskevan sääntelyn välillä ja mahdollistetaan asetusten samanaikainen soveltaminen. Yleistä tietosuoja-asetusta aletaan soveltaa 25.5.2018.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Valtioneuvosto pitää tervetulleena komission ehdotusta uudistaa EU:n toimielinten ja elinten suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. On tärkeää, että unionin toimielimiä ja elimiä koskeva sääntely yhdenmukaistetaan yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uusi toimielinten tietosuoja-asetus olisi sovellettavissa yhtä aikaa yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkaessa 25.5.2018.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena ja katsoo sen olevan myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

Komission ehdotus sisältää viittauksia toimielinten sisäisiin sääntöihin, joilla tarkennettaisiin eräitä asetuksen säännöksiä. Lisäksi sisäisillä säännöillä voitaisiin ehdotuksen mukaan rajoittaa rekisteröidyn oikeuksia. Jatkovalmisteluissa on selvitettävä, onko tämä mahdollista ottaen huomioon, että unionin perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla.

Suhde asiakirjojen julkisuuteen

Yleistä tietosuoja-asetusta laadittaessa Suomi piti tärkeänä sitä, että henkilötietojen suoja voidaan sovittaa yhteen viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaatteen kanssa. Toimielinten tietosuoja-asetuksessa ei komission ehdotuksen mukaan säädeltäisi sen suhdetta asiakirjojen julkisuuteen. Valtioneuvosto katsoo, että asiakirjajulkisuus tulee turvata asianmukaisesti myös toimielinten tietosuoja-asetusta sovellettaessa.

Hallinnolliset sakot

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa annetaan valvontaviranomaisille toimivalta määrätä asetuksen rikkomisesta hallinnollisia sakkoja. Koska toimielinten tietosuoja-asetusta koskevan ehdotuksen tavoitteena on toimielimiä koskevien sääntöjen yhdenmukaistaminen yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa, on johdonmukaista, että vastaava toimivalta annetaan myös Euroopan tietosuojavaltuutetulle. Tavoitteena tulisi olla, että sakkojen määräämisen edellytykset ovat mahdollisimman yhdenmukaiset yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 15/2017 vp

Euroopan tietosuojavaltuutetun ja Euroopan tietosuojaneuvoston välinen yhteistyö

Euroopan tietosuojaneuvosto perustettiin yleisellä tietosuoja-asetuksella, joten se toimisi ensimmäistä kertaa yhteistyössä Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa. On tärkeää, että toiminnallinen kehys Euroopan tietosuojavaltuutetun ja Euroopan tietosuojaneuvoston välillä on mahdollisimman selkeä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on antanut EU:n yleistä tietosuoja-asetusta koskevasta valtioneuvoston kirjelmästä (U 21/2012 vp) lausunnon PeVL 12/2012 vp. Valiokunta katsoi tuolloin, että henkilötietojen suojan osalta ehdotus yleiseksi tietosuoja-asetukseksi ja tietosuojadirektiiviehdotus noudattelivat ja konkretisoivat varsin hyvin EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan määräyksiä henkilötietojen suojasta. Valiokunta ei pitänyt ehdotuksia ongelmallisina myöskään perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta. Valiokunta kiinnitti asetusehdotuksen sisällön kannalta kuitenkin erityistä huomiota tietosuojan ja julkisuusperiaatteen väliseen suhteeseen, eräisiin delegointivaltuuksiin sekä asetuksen soveltamisalaan.

Nyt arvioitavan toimielinten tietosuoja-asetusehdotuksen tarkoituksena on saattaa voimassa oleva lainsäädäntö yhdenmukaiseksi jo voimaan tulleen yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut tällaisen tietosuojan tason yhdenmukaistamisen perusteluksi (PeVL 12/2012 vp, s. 3/II). Komission lähtökohtana on ollut, että yleisestä tietosuoja-asetuksesta poiketaan vain sen ollessa välttämätöntä. Komission mukaan uutta toimielinten tietosuoja-asetusta tulisi tulkita yhdenmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa aina, kun niiden säännökset perustuvat samaan käsitteeseen. Koska toimielinten tietosuoja-asetuksessa omaksuttavilla ratkaisuilla ja sen tulevalla soveltamiskäytännöllä voi siten olla ainakin välillisiä vaikutuksia jäsenvaltioissa suoraan sovellettavan yleisen tietosuoja-asetuksen tulkintaan samoin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa annettuun kansalliseen lainsäädäntöön, ehdotus ei ole merkityksetön myöskään Suomen perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston kirjelmässä on tehty asianmukaisesti selkoa ehdotuksesta perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sekä määritelty asianmukaisesti valtioneuvoston kantaa ehdotukseen valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset näkökohdat huomioiden. Valiokunta yhtyy siten valtioneuvoston kantaan painottaen erityisesti seuraavia seikkoja.

Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Perustuslakivaliokunta painotti yleistä tietosuoja-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyvien delegointivaltuuksien arvion yhteydessä, että erityisesti läheisesti perusoikeuksien toteutumiseen liittyvässä sääntelyssä vaatimusta keskeisten osien sisällyttämisestä lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävään säädökseen on tulkittava laajasti. Tämä merkitsi valiokunnan mukaan sitä, että

ainakin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttävän asetuksen tasolla (PeVL 12/2012 vp, s. 3/II).

Nyt arvioitavan asetusehdotuksen 25 artiklan 1 kohdassa säädettäisiin ehdotuksen 14—22, 34 ja 38 artiklan sekä 4 artiklan mukaisten rekisteröidyn oikeuksien rajoituksista. Ehdotuksen 25 artiklan mukaan perussopimusten nojalla annetuissa säädöksissä tai asioissa, jotka liittyvät toimielinten ja elinten toimintaan, voidaan näiden elinten vahvistamissa sisäisissä säännöissä rajoittaa kyseisten artiklojen soveltamista, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston tavoin huomiota siihen, että unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla. Valiokunnan käsityksen mukaan lailla säätämisen vaatimuksesta johtuu, ettei rekisteröidyn oikeuksia tule rajoittaa artiklaehdotuksessa viitatuin sisäisin säännöin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetustekstiin on jatkovalmistelussa ehdotettu täsmennyksiä, joiden mukaan sisäisiltä säännöiltä, joilla rajoitetaan rekisteröidyn oikeuksia, edellytetään muun ohella selkeyttä, täsmällisyyttä ja julkaisemista EU:n virallisessa lehdessä. Niiden olisi lisäksi sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat mm. käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalaa, suojatoimia sekä rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvia riskejä. Valiokunnan mielestä toimielimen sisäiset säännöt eivät esitetyillä täsmennyksilläkään täytä lailla säätämisen vaatimusta, vaikka jatkovalmistelussa niitä onkin arvioitu pitäen silmällä eräitä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä sovellettuja kriteereitä koskien lailla säätämisen vaatimuksen täyttymistä.

Julkisuusperiaatteen ja tietosuojalainsäädännön välinen suhde

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslakivaliokunta on Suomen koko EU-jäsenyyden ajan tukenut painokkaasti avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden lisäämistä myös Euroopan unionissa (ks. esim. PeVL 17/2008 vp, s. 2/I, PeVL 6/2000 vp ja PeVL 6/1996 vp). Valiokunta on korostanut viranomaistoiminnan julkisuuden suurta periaatteellista ja käytännön merkitystä pohjoismaisessa poliittis-hallinnollisessa kulttuurissa ja tämän huomioon ottamista myös nykyisin EU:n perussopimuksissa tarkoitetun tietojensaantioikeuden asiallisen sisällön määrittelyssä (PeVL 17/2008 vp, s. 2/I , PeVL 6/2000 vp, s. 2/I).

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 15 artiklassa säädetään, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa ja varmistaakseen kansalaisyhteiskunnan osallistumisen. Artiklan 3 kohdassa säädetään oikeus tutustua unionin toimielinten, elinten ja laitosten asiakirjoihin niiden tallennemuodosta riippumatta saman kohdan mukaisesti määriteltyjen periaatteiden ja edellytysten mukaisesti. Oikeus tutustua asiakirjoihin on tunnustettu unionin tason perusoikeutena perusoikeuskirjan 42 artiklassa. Asiakirjoihin tutustumisoikeuteen sovellettavista periaatteista ja rajoituksista säädetään tarkemmin vuonna 2001 voimaan tulleessa avoimuusasetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston ase-

tus (EY) N:o 1049/2001, annettu 30 päivänä toukokuuta 2001, Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi).

Arvioidessaan komission ehdotusta yleiseksi tietosuoja-asetukseksi perustuslakivaliokunta piti julkisuusperiaatteen huomioon ottamista asetuksen sääntelyssä sekä sisältönsä että säädösteknisen sijoittelunsa puolesta varsin heikkona. Valiokunta piti tämän vuoksi tärkeänä, että itse asetukseen otetaan säännös asiakirjajulkisuuden huomioon ottamisesta. Valiokunnan mielestä säännökseen olisi ollut syytä lisäksi kirjata säännösten suhdetta selvittävä maininta siitä, että EU:n avoimuusasetus on asiakirjajulkisuutta koskeva yleissäädös EU:ssa (PeVL 12/2012 vp, s. 3/I). Valiokunta on painottanut mainitun avoimuusasetukseen ehdotetun muutoksen (ks. U 38/2008 vp) arvion yhteydessä asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I).

Nyt arvioitavasta komission asetusehdotuksesta puuttuu nimenomainen säännös henkilötietojen suojan sovittamisesta yhteen virallisten asiakirjojen julkisuuden kanssa. Yleisen tietosuoja-asetuksen jatkovalmistelussa tällainen säännös sisällytettiin asetukseen (86 art.). Nyt arvioitavassa asetusehdotuksessa asiakirjajulkisuutta ei mainita edes asetuksen johdanto-osassa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin ehdotettu yleisen tietosuoja-asetuksen kaltaista nimenomaista säännöstä asiakirjajulkisuuden huomioimisesta. Perustuslakivaliokunta yhtyy yllä mainittuja näkökohtia voimakkaasti painottaen valtioneuvoston kantaan siitä, että asiakirjajulkisuus tulee turvata asianmukaisesti myös nyt arvioitavaa toimielinten tietosuoja-asetusta sovellettaessa. Valiokunnan mielestä julkisuuden asianmukaisen turvaamisen vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää nimenomaista säännöstä asiakirjajulkisuudesta.

Avoimuusasetuksen uudistaminen

Perustuslakivaliokunta on aiemmin avoimuusasetusta arvioidessaan pitänyt tärkeänä, että asetuksen soveltamisala kattaa kaikki toimielinten hallussa olevat asiakirjat, mukaan lukien sisäiset valmistelu- ja lausuntoasiakirjat (PeVL 22/2008 vp, s. 3/II, PeVL 6/2000 vp, s. 2/II, PeVL 16/2001 vp, s. 2—3). Valiokunta on avoimuusasetuksen valmistelun aikana katsonut, että silloin arvioidussa ehdotuksessa — ja sittemmin voimaan tulleessa asetuksessa — sen näkemykset säädöksen soveltamisalan kattavuudesta tulivat riittävästi huomioon otetuiksi (PeVL 16/2001 vp, s. 3/I). Valiokunta on sittemmin edelleen painottanut, että avoimuusasetusta muutettaessa nämä ja muut julkisuusperiaatetta toteuttavat perusratkaisut on turvattava. Valiokunnan mielestä on ollut tärkeää pitää lähtökohtana, että asetukseen tehtävät muutokset edelleen edistävät avoimuutta, hyvää hallintoa ja kansalaisten tiedonsaanti-ja osallistumismahdollisuuksia. Lisäksi avoimuusasetuksen tulee jatkossakin olla asiakirjajulkisuutta EU:ssa koskeva yleissäädös. Asiakirjajulkisuuden tulee olla pääsääntö ja siihen tehtävien poikkeusten rajattuja sekä alaltaan että määrällisesti (PeVL 22/2008 vp, s. 3/I). Valiokunta päätyi viimeksi avoimuusasetukseen ehdotettuja muutoksia arvioidessaan siihen, että koska komission ehdotus avoimuusasetuksen uudelleen laatimiseksi sisälsi suuren määrän vakavaksi luonnehdittavia julkisuusperiaatteen vastaisia säännöksiä ja täten sen hyväksyminen sellaisenaan olisi merkinnyt huomattavaa askelta taaksepäin unionin avoimuuden ja asiakirjajulkisuuden turvaamisen näkökulmasta, olisi ehdotusta tämän vuoksi ollut muutettava merkittävästi, jotta se olisi voitu hyväksyä. Valiokunta katsoi myös, että mikäli tätä tavoitetta ei ollut mahdollista saavuttaa, oli perusteltua luopua asetuksen uudelleen laatimisesta kokonaisuudessaan (PeVL 22/2008 vp, s. 5/II). Tuolloin arvioitu muutosehdotus ei edennyt.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota nyt siihen, että mainitun avoimuusasetuksen organisatorista soveltamisalaa on unionin nykyisessä rakenteessa pidettävä perusteettoman kapeana. Asetuksen soveltamisala ulottuu vain komissioon, parlamenttiin ja neuvostoon. Lisäksi asetuksen sääntely ei enää kaikilta osin vastaa edelleen kehittynyttä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Valiokunta katsoo yllä mainitun johdosta, että valtioneuvoston on syytä pyrkiä vaikuttamaan siten, että avoimuusasetus uudistetaan perussopimusten määräysten sekä unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaiseksi. Uudistamisessa on valiokunnan mielestä kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, että asetuksen soveltamisala laajennetaan koskemaan kaikkia unionin toimielimiä, elimiä ja virastoja.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.*

Helsingissä 21.4.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen