



Dnromme 919/96/2020

VALTIONEUVOSTON KANSLIA

kirjaamo@vnk.fi
tomi.lindholm@vnk.fi

asia: VN/9287/2019-VNK-13; lausuntopyyntö yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevassa asiassa

lausunnonantaja: tietosuojavaltuutettu

Lausuntopyynnössänne pyydätte tietosuojavaltuutetun toimistoa arvioimaan, voiko valtioneuvoston kanslia jatkaa edelleen tiiviissä yhteistyössä ministeriöiden kanssa yhteisrekisterinpitäjyydestä sopimista aiotulla valtioneuvoston kanslian määräyksellä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä.

Tietosuojavaltuutetun kuulemisesta

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 57 artiklan 1 kohdan c-alakohdan mukaan tietosuojavaltuutetun on annettava jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti kansalliselle parlamentille, hallitukselle ja muille toimielimille ja elimille neuvoja luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien suojelua käsitteilyssä koskevista lainsäädännöllisistä ja hallinnollisista toimenpiteistä.

Näin ollen tietosuojavaltuutetun toimisto esittää pyydettyä lausuntona kunnioittavasti seuraavaa:

Henkilötietojen suojasta säättäminen

Perustuslain 10 §:n lainsäädäntötoimeksiannon mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä tarkemmin lailla. Perustuslain 2 §:n mukaan vastaavasti kaiken viranomaistoiminnan, mukaan lukien henkilötietojen käsittelyn tulee perustua lakiin.

Eduskunnan Perustuslakivaliokunta on aiemmin vakiintuneessa lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia ja niiden luovutettavuutta, tietojen tallennusaikaa ja rekisteröidyn oikeusturvasta säättämistä.

Perustuslakivaliokunta on nyttemmin todennut, että edellä mainittu tietosuoja-asetus on kaikilta osiltaan velvoittava. Sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Silloin, kun tietosuoja-asetukseen sisältyy kansallista liikkumavaraa, on kansallisen lain säätämisen yhteydessä otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Oikeusministeriön valmisteleman hallituksen esityksen HE 2/2020 vp yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevassa jatkossa todetaan seuraavasti: *”Silloin kun kyse on yhteisrekisterinpidosta, tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.”*¹ Tietosuojavaltuutetun näkemyksen mukaan asian jatkovalmistelussa olisi mm. arvioitava, täyttääkö Valtioneuvoston määräys valtiosääntöoikeudellisesti edellä esitetyt lailla säätämisen vaatimukset.

Tietosuoja-asetuksesta

Käsiteltävän asian arvioimiseksi on merkityksellistä huomioida eräitä tietosuoja-asetuksen keskeisiä määritelmiä.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan **Rekisterinpitäjällä** tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset tai keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan mukaan **Henkilötietojen käsittelijällä** puolestaan tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Henkilötietojen käsittelijän asemasta ja sen kanssa tehtävän sopimuksen taikka muun oikeudellisen asiakirjan sisällöstä säädetään tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa.

Yhteisrekisterinpitäjistä säädetään tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa. Sen mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ..., paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa ... jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelystä on käytävä asianmukaisesti ilmi yhteisten rekisterinpitäjien todelliset roolit. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa ei mainita yhteisrekisterinpidon perusteena ehdotettua valtioneuvoston määräystä.

¹ HE 2/2020 vp s. 13

Yhteisrekisterinpitäjä tilannetta arvioitaessa on ensin oltava käsillä yhteisesti määritetyt tarcoitukset ja keinot. Sitten tarvitaan vastuualueiden määrittelymiseksi ”keskinäinen järjestely” tai lainsäädäntö (instrumentti)². Erityisen tärkeää on, että järjestely on läpinäkyvä rekisteröidyn näkökulmasta. Lainsäädännön osalta on tällöin huomattava tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetty henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Sanotun artiklan 1 kohdan a-alakohdan mukaan henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti. Velvoite koskee siis kaikkia mahdollisen yhteisrekisterinpitäjyyden osapuolia.

Seuraavaksi lausunnon kohteena olevaa asiaa on arvioitava tietosuoja-asetuksen 6 ja 9 artiklojen perusteella eli henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden edellytyksiä koskevien säännösten perusteella. Toisin sanottuna yhteisrekisterinpitäjillä tulisi kullakin olla edellä kuvatulla tavalla tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen lakiin perustuva käsittelyoikeus käsiteltäviin henkilötietoihin. Julkisen sektorin osalta lähtökohtaisesti tulee kyseeseen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohta (”käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi”³ taikka 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (”yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluva julkisen vallan käyttäminen”). Tällöin käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä.

Nähdäkseni on vielä huomioitava, ettei pelkkä lakikaan aina riitä; eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 7/2019 vp arvioinut yhteisrekisterinpitäjyyttä. Se totesi lausunnossaan, että *”lakiehdotus, ja sillä perustettavaksi ehdotettu poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttivat koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja.”* Valiokunta totesi myös, kunkin rekisterinpitäjän toimivalta käsitellä henkilötietoja perustuu kyseisen viranomaisen toimivaltaa koskeviin säännöksiin. *”Säännös merkitsee, että lakiehdotuksen mukainen sääntely ei itsessään luo toimivaltaa henkilötietojen käsittelylle, vaan henkilötietojen käsittely edellyttää aina erillistä toimivaltasäännöstä”*⁴. Tietosuojavaltuutetun tiedossa ei ole, että valtioneuvoston kanslialla olisi tällainen toimivalta.

Oikeusministeriön asettama tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanoa selvittänyt työryhmä (TATTI) on tietosuoja-asetuksen kansallisista vaikutuksista annetun mietintönsä yhteydessä julkaissut taulukon kansallisen liikkumavaran käyttömahdollisuuksista. Yhteisrekisterinpitäjiä koskevan 26 artiklan osalta siinä todetaan, että kansallisessa lainsäädännössä voidaan määritellä rekisterinpitäjän vastuualueet siten, etteivät yhteisrekisterinpitäjät voi tästä keskinäisellä sopimuksella poiketa. Tämä mahdollisuus on käytettävissä silloin, kun rekisterinpitäjää koskevat erityiset kriteerit määritetään kansallisessa erityislainsäädännössä, jossa käytetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaista kansallista liikkumavaraa. Säättäminen ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista yleislailla. Tämän valossa näyttäisi siltä, ettei valtioneuvoston kanslian määräys sellaisenaan liene riittävä instrumentti.

Euroopan tietosuojaneuvosto

Tietosuoja-asetuksen VII luvussa säädetään Euroopan tietosuojaneuvostosta (EDPB). Sen tehtävänä on varmistaa, että tietosuoja-asetusta sovelletaan kaikissa jäsenmaissa yhdenmukaisesti. Se voi tarkastella omasta aloitteestaan tai jonkin jäsenensä tai komission

² kts tietosuoja-asetuksen 2016/679 resitaali 79

³ kts myös tietosuoja-asetuksen 9 artikla, jossa säädetään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä.

⁴ PeVL 7/2019 vp s. 5

pyynnöstä kysymyksiä, jotka koskevat tämän asetuksen soveltamista, ja antaa suuntaviivoja, suosituksia ja parhaita käytänteitä, joiden tarkoituksena on tukea tietosuoja-asetuksen johdonmukaista soveltamista.

Tietosuojaneuvoston ”edeltäjä”, tietosuojadirektiivin (95/46/EY) 29 artiklan mukainen työryhmä (WP29) antoi mm. rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää koskevista käsitteistä ohjeen (WP 169) vuonna 2010. Euroopan tietosuojaneuvosto parhaillaan päivittää kyseistä ohjetta mm. siksi, että vastaa entisestään tarkentunutta tietosuojasääntelyä ja Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikaista ratkaisukäytäntöä (mm. C-210/16 ja C-40/17). EU-oikeuden etusijaperiaatteen ja huomioiden tietosuojaneuvoston tehtävä, pidän perusteltuna, että nyt käsiteltävänä olevan asian jatkovalmistelussa huomioidaan ko. valmisteilla oleva ohje.⁵

Käsiteltävänä olevan määräysluonnoksen osalta pitäisin perusteltuna, että asian jatkovalmistelussa arvioitaisiin myös, olisiko asiassa paremminkin kysymys sanotusta 28 artiklan mukaisesta tilanteesta kuin 26 artiklan mukaisesta yhteisrekisterinpitäjyydestä. Tällöinkin on kiinnitettävä huomio asian tosiseikastoon; 28 artiklan velvoitteita ei voi syrjäyttää määrittelemällä tilanne 26 artiklan mukaiseksi yhteisrekisterinpitäjyydeksi.

Tietosuojavaltuutetun suositukset

Tietosuojavaltuutettu ohjaa valtioneuvoston kansliaa;

1. arvioimaan tilannetta osapuolten tehtävien ja toimivaltojen kannalta tunnistuen kulloinkin osapuolten roolit (rekisterinpitäjä -käsittelijä) ja kunkin osapuolen käsittelyn oikeusperusteen
2. arvioimaan aiottua toimenpidettä myös suhteessa toimivaltaisen Euroopan tietosuojaneuvoston tulkintaohjeistukseen

Yhteenveto

Edellä sanotun johdosta tietosuojavaltuutettu katsoo, kun osapuolten roolit on tunnistettu, valitaan laillinen instrumentti, jolla osapuolten väliset suhteet järjestetään. En pidä valtioneuvoston määräystä yksin riittävänä keinona tilanteen järjestämiseksi.

Tietosuojaneuvosto on valmistelemassa tietosuoja-asetukseen perustuvaa tulkintaohjetta asiaan liittyen.


Reijo Aarnio
tietosuojavaltuutettu


Anna Hänninen
ylitarkastaja, kv-koordinaattori

⁵ tietojeni mukaan ohje on tarkoitus saattaa hyväksyttäväksi vuoden 2020 ensimmäisellä puoliskolla.