

Asia: 1/41/2016

Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalaksi

1 luku. Yleiset säännökset

Yleiset kommentit

-

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1. Yleiset kommentit ja lakiehdotus

Tietoaarkisto kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa mietinnöstä ja ehdotuksesta tietosuoja-asetuksen (2016/669) kansallisen liikkumavaran täytäntöönpanoa koskeväksi laiksi. Tietoaarkisto on Tampereen yliopiston yhteydessä toimiva erillisyyksikkö, jonka perustehtäviin kuuluu muun muassa sähköisten tutkimusaineistojen arkistointi ja välittäminen tutkimukseen, opetukseen ja opiskeluun. Tietoaarkiston toiminta ei rajoitu Tampereen yliopistoon, vaan toiminta on valtakunnallista. Tehtäviensä mukaisesti Tietoaarkisto osallistuu lisäksi kansalliseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Suomi on mukana Consortium of European Social Sciences Data Archives (CESSDA) -konsortiossa. CESSDAn kansalliseksi palveluntuottajaksi on nimetty Tietoaarkisto.

Koska lakiehdotuksen arkistoja koskeva 33 § on jäänyt keskeneräiseksi, katsoo Tietoaarkisto aiheelliseksi keskittyä lausunnossa erityisesti arkistoja koskeviin näkökohtiin. Mietinnön perusteella (s. 132) sääntely olisi tarkoitus jättää osittain valmisteilla olevan tiedonhallintalain varaan. Tämä kuitenkin koskisi ainoastaan viranomaisten arkistoja. Siksi tarpeettoman lisäsääntelyn estämiseksi ja koko KAM-sektorin toimintaedellytysten kannalta olisi asiallista keskittää tietosuoja-asetuksen liikkumavaran toimeenpanoon perustuvat yleisen edun mukaisen arkistoinnin perussäännöt kansalliseen tietosuoja koskevaan yleislakiin.

Tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa annettavat arkistoja koskevat yleiset säännökset olisi perusteltua ottaa osaksi yleislakia ensinnäkin siksi, että yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta koskevia säännöksiä käsitellään asetuksessa systemaattisessa yhteydessä tieteellistä tutkimusta ja tilastointia koskevien säännösten kanssa. Tieteellisen tutkimuksen ja arkistoinnin suhde on lisäksi käytännön tasolla hyvin läheinen. Näin ollen arkistointia koskevat säännökset olisi asiallista ottaa yleislakiin vastaavasti kuin tieteellistä tutkimusta ja tilastointia koskevien säännösten kohdalla on ratkaistu.

Toiseksi arkistointia koskevien yleisten säännösten sijoittaminen yleislakiin olisi perusteltua rekisteröityjen oikeuksien näkökulmasta. Ottaen huomioon asetuksen 1 artiklan mukaiset tavoitteet ja EU:n perusoikeuskirjan (2000/C 364/01) 8 artiklassa turvattu oikeus henkilötietojen suojaan sekä oikeus tutustua itseään koskeviin tietoihin ja saada ne oikaistuksi, olisi asianmukaista saattaa kaikki rekisteröidyn oikeuksia koskevat rajoitukset voimaan mahdollisimman samanaikaisesti ja keskitetysti oikeustilan selventämiseksi rekisteröidyille. Tämä varmistaisi myös tietosuojan korkean tason, koska tarvittavat suojatoimet tulisivat voimaan samanaikaisesti sekä uuden tietosuoja-asetuksen että kansallisen yleislain kanssa.

Tältä osin Tietoarkisto esittää tietosuoja-asetuksen antaman liikkumavaran puitteissa seuraavaa säännöskokonaisuutta:

- 1) Yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia koskeva käsittelyperuste, joka huomioi asetuksen johdanto-osan 158 mukaisen käsityksen yleisen edun mukaisesta arkistoinnista, ja jossa viitataan 33 §:ään sijoitettaviin suojatoimiin
- 2) Säännös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j kohdan mukaisesta erityisten tietoryhmien käsittelykieltoa koskevasta poikkeuksesta yleisen edun mukaisessa arkistoinnissa sekä poikkeus koskien 10 artiklan mukaisia tietoja
- 3) Kansallisen lain 33 §:ään sijoitettava tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 mukaisten poikkeusten täytäntöönpano rekisteröityjen oikeuksista sekä artiklan 89 kohdan 1 mukaisten suojatoimien täsmentäminen

Esitettävän kokonaisuuden on tarkoitus olla mahdollisimman oikeasuhtainen rekisteröityjen oikeuksien rajoittamisen kannalta ja ottaa huomioon välttämättömyysarviointi siten, kuin sitä asetuksen 89 artiklan kohdassa 3 ja EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa edellytetään. Lisäksi ehdotukset huomioivat etenkin artiklan 89 kohdassa 1 korostetussa asemassa olevan minimoinnin periaatteen. Koska lausuntoon sisältyvät arkistointia koskevat ehdotukset liittyvät toisiinsa, lausunnon selkeyden vuoksi kaikki arkistointia koskevat edellä mainitut kohdat on sisällytetty tähän samaan lausuntokohtaan.

Jäljempänä esitettyjen perusteluiden mukaisesti ehdotetaan harkittavaksi seuraavia säännöksiä:

Lisäys lakiehdotuksen 3 §:ään, uusi 3-kohta:

”3) jos käsittely on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten, ja arkistoinnin toteuttaa arkistolain (831/1994) tai muun lain mukainen arkistonmuodostaja, tai muun yleisen edun mukaista arkistointia, kuten kulttuuriperintö- ja tutkimusaineistojen arkistointia ja välittämistä, ammattimaisesti harjoittava arkistonmuodostaja, ja käsittelyssä noudatetaan 33.1 §:n 1-kohdan mukaisia suojatoimia”

Ehdotus kansallisen lain arkistointia koskevan 33 §:n sisällöksi:

”33 § Yleisen edun mukaisessa arkistointitarkoituksessa tapahtuvaa käsittelyä koskevat poikkeukset rekisteröityjen oikeuksista, suojatoimet sekä erityisten tietoryhmien käsittely

Käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tämän lain 3 §:n 3-kohdan mukaisesti voidaan tietosuoja-asetuksen 15, 16 ja 18–21 artikloissa tarkoitetuista oikeuksista tarvittaessa poiketa niillä edellytyksillä, että

- 1) käsittely tapahtuu voimassa olevan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti tai perustuu asianmukaisiin ja kirjallisesti dokumentoituihin seulonta-, käsittely- ja säilytyskriteereihin, joissa on huomioitu etenkin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen tietojen minimointi; ja
- 2) henkilötietoja ei käytetä ilman rekisteröidyn suostumusta rekisteröityä koskevien toimenpiteiden tekemiseen, ellei se ole tarpeen rekisteröidyn elintärkeiden etujen suojelemiseksi tai viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi; ja
- 3) asiakirjat on suojattu tuhoutumiselta, vahingoittumiselta sekä niin, että niiden sisältö ei paljastu ilman rekisteröidyn suostumusta tai muuta asianmukaista perustetta ulkopuoliselle

Ensimmäisen momentin 1-kohdan mukaiset asiakirjat on pyynnöstä toimitettava tietosuojavirastolle. Kansallisarkisto voi antaa täydentäviä määräyksiä koskien 1 momentin mukaisia suojoimia.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja voidaan käsitellä silloin, kun käsittely on tarpeen käsiteltäessä tietoja tämän lain 3 §:n 3-kohdan mukaisesti yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen toteuttamista varten 1 momentin suojoimia noudattaen. Mikäli käsittelyssä on tarpeellista poiketa 1 momentissa tarkoitetuista rekisteröidyn oikeuksista, on rekisterinpitäjän laadittava toiminnastaan tietosuoja-asetuksen 35 mukainen tietosuojan vaikutustenarviointi. Vaikutustenarviointiin sovelletaan artiklan 35 kohtia 2, 5, 7, 8 ja 11. Tietosuoja koskeva vaikutustenarviointi on toimitettava pyynnöstä tietosuojavirastolle."

2. Perustelut

2.1 Lisäys lakiehdotuksen 3 §:ään, uusi 3-kohta (käsittelyperuste)

Henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan käsittelyperusteen tulisi olla rekisterinpitäjän mahdollisimman yksiselitteisesti määriteltävissä, sillä käsittelyperuste määrittelee osaltaan rekisteröityjen oikeuksia koskevien sääntöjen soveltumista. Selkeä käsittelyperuste ohjaa samanaikaisesti rekisterinpitäjää noudattamaan asianmukaisesti osoitusvelvollisuuttaan. Tilanteita, joissa rekisterinpitäjä ei pysty arvioimaan henkilötietojen käsittelyyn mahdollisesti soveltuvia käsittelyperusteita ja niiden soveltuvuutta rekisterinpitäjän toimintaan, tulisi välttää. Tämä voi aiheuttaa riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille sekä johtaa rekisterinpitäjän ja valvontaviranomaisten resurssien tarpeettomaan käyttämiseen. Yleisellä tasolla esimerkiksi tapa, jolla tietosuojadirektiivin (95/46/EY) 7 artiklan f-kohdan käsittelyperuste otettiin aikanaan osaksi kansallista lainsäädäntöä osittain henkilötietolain 8.1 §:n 5-kohdan yhteysvaatimukseen voi mahdollisesti muodostaa organisaatioille siirtymävaiheessa tulkintaongelmia lain kumoutuessa.

Yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus on osittain erityisasemassa tietosuoja-asetuksessa. Asetuksen 5 artiklan mukaisten yleisten periaatteiden kannalta yleisen edun mukainen arkistointitarkoitus mahdollistaa poikkeamisen käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Toiseksi asetus mahdollistaa poikkeamaan säilytyksen (ajallista) rajoittamista koskevasta periaatteesta. Näiden poikkeuksien osalta on asetuksessa viitattu 89 artiklan 1 kohtaan, jossa mainitaan asianmukaiset suojoimet. Artiklan 89 mukaan teknisillä ja organisatorisilla toimenpiteillä tulee toteuttaa etenkin minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tässä yhteydessä on huomattava, että asetuksen 5 artiklan tietojen minimoinnin periaatteesta ei voida poiketa sillä perusteella, että kyseessä on yleisen edun mukainen arkistointi. Nämä erityispiirteet tukisivat sitä, että yleisen edun mukaiselle arkistoinnille säädettäisiin erillinen käsittelyperuste uuden lain 3 §:ään, jotta asianmukaiset suojoimet voitaisiin ottaa huomioon.

TATTI-ryhmän mietinnön mukaan yleisen edun mukaista arkistointia ei ole tietosuoja-asetuksessa määritelty itsenäiseksi käsittelyperusteeksi (s. 132). Tällä viitattaneen siihen yleiseen periaatteeseen, että henkilötietojen käsittelyn perusteen tulee olla johdettavissa asetuksen 6 artiklasta silloin, kun henkilötietojen käsittely kuuluu asetuksen aineelliseen soveltamisalaan. Tulkinta on oikea, mutta tietosuoja-asetus mahdollistaa yleisen edun mukaisen arkistoinnin osalta silti useita käsittelyperusteita. Ottaen huomioon asetuksen luonteen SEUT 288 mukaisena säännösinstrumenttina, poikkeaminen asetuksen sisällöstä ja rajoitusten asettaminen käsittelyperusteille edellyttäisi jäsenvaltiolle nimenomaista valtuutusta. Asetuksen 23 artikla ei koske artiklan 6 mukaisia käsittelyperusteita. Näin ollen käsittelyperuste yleisen edun mukaista arkistointitarkoitusta varten voi tapahtua tapauskohtaisesti minkä tahansa 6 artiklan mukaisen käsittelyperusteen nojalla, ellei asetuksessa muuta säädetä. Se, että ”yleinen etu” mainitaan erikseen 6 artiklan 1 kohdan f alakohdassa ei tarkoita sitä, että se on yksinomainen peruste käsittelyyn, jonka tavoitteena on yleinen etu. Ei ole esimerkiksi harvinaista, että suostumusta käytetään käsittelyperusteena tieteellisessä tutkimuksessa, jonka tavoitteet liittyvät yleiseen etuun.

Koska käsittelyperusteiden käyttämistä ei ilman erillistä perustetta voida rajoittaa, henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksia varten voisi olla mahdollista myös 6 artiklan 1 kohdan f alakohdan (oikeutettu etu) perusteella tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä ei ole viranomainen. Lisäksi asetus ei näytä estävän sitä, että käsittelyperusteena voisi olla 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukainen suostumus, mikäli muut pätevän suostumuksen edellytykset täyttyvät. Tältä osin ainoa kansallinen liikkumavara on annettu erityisiä tietoryhmiä varten, jonka perusteella jäsenvaltio voi kieltää nimenomaisen suostumuksen käyttämisen erityisten tietoryhmien käsittelykiellosta poikkeamisperusteena tiettyjen käsittelyjen osalta.

Asetuksen 6 artiklan 1 kohdan alakohtien c (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi) ja e (käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) mukaan tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tulee kuitenkin artiklan 6 kohdan 3 mukaisesti perustua joko unionin tai jäsenvaltion lainsäädäntöön.

Mietinnön lakiehdotuksen 3 §:n 2-kohdan mukaan tietoja saisi käsitellä, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tämä vastaa sanamuodoltaan asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa. Mietinnön mukaan ”[h]enkilötietojen käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten voisi olla mahdollista ehdotetun 2 kohdan nojalla.” (s. 141). Yleisen edun mukaisen arkistointitarkoituksen käsittelyperuste järjestettäisiin siten mietinnön perusteella tämän kohdan nojalla.

Mietinnössä esitetyn ratkaisun sijaan parempi vaihtoehto olisi 3 §:n 2-kohdan käsittelyperusteen käyttämisen sijasta erillisen käsittelyperusteen säätäminen yleisen edun mukaiselle arkistoinnille. Ensinnäkin tämä tuo oikeusvarmuutta arkistotoiminnalle ja mahdollistaa arkistointitoiminnan käsittelyperusteen yksiselitteisen identifioinnin. Toiseksi säännös mahdollistaa asettamaan yleisen

edun mukaiselle arkistoinnille selkeämmin artiklan 89 kohdan 1 mukaisia tarpeellisia suoja-toimia. Kolmanneksi säännöksessä on mahdollista huomioida arkistotoiminnan monimuotoisuus, kuten se on tietosuojasetuksessa ilmaistu.

Tietosuojasetuksessa ei määritellä yksiselitteisesti sitä, mitä tarkoitetaan yleisen edun mukaisella arkistointitarkoituksella. Johdanto-osan kappaleessa 158 todetaan, että ”asetusta olisi myös sovellettava, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin”. Seuraavan virkkeen mukaan ”[v]iranomaisilla tai julkishallinnon tai yksityisten elimillä, jotka ylläpitävät yleistä etua koskevia tietueita” olisi oltava unionin tai jäsenvaltion oikeuden nojalla eräitä kohdassa tarkemmin määriteltyjä tehtäviä. Yleisen edun mukaista arkistointia toteuttavaa tahoja ei ole siten rajoitettu muuten, kuin että se ei voisi olla yksityinen luonnollinen henkilö, koska johdanto-osassa on puhuttu nimenomaan ”elimestä”.

Ratkaisevampaa on siten se, onko kyse ”yleistä etua” palvelevasta arkistointitarkoituksesta. Arkistointia koskevia merkittäviä säännöksiä on Suomessa tällä hetkellä lähinnä arkistolaisissa (831/1994) ja laissa Kansallisarkistosta (1145/2016). Ottaen huomioon johdanto-osan 158 kappale, käsittelyperuste tulisi ulottaa koskemaan arkistolain mukaisten arkistonmuodostajien lisäksi muuta yleisen edun mukaista arkistointia, kuten kulttuuriperintö- ja tutkimusaineistojen arkistointia ja välittämistä, ammattimaisesti harjoitaviin arkistonmuodostajiin. Ilmaisuuksien ”tai muun lain mukaisen” laajentaa käsittelyperusteen piiriin arkistolain ulkopuoliset arkistonmuodostajat, joista on erikseen säädetty tai tullaan myöhemmin säätämään muissa laeissa.

Asetuksen 6 artiklan 3 kohta mahdollistaa antamaan erityisiä säännöksiä artiklan 1 kohdan e mukaisen käsittelyn oikeusperustasta säädettyä. Tältä osin käsittelyperuste rajattaisiin arkistolain tai muun lain mukaisten arkistonmuodostajien lisäksi arkistotoimintaa nimenomaan ammattimaisesti harjoitaviin arkistonmuodostajiin. Lisäksi edellytettäisiin myöhemmin käsiteltävän 33.1 §:n 1-kohdan mukaisen suoja-toimen (arkistonmuodostussuunnitelma tai muut kirjallisesti dokumentoidut seulonta-, käsittely- ja säilytyskriteerit) käyttöä.

Tässä lausunnossa esitetty uusi 3 §:n 3-kohta ei estäisi silti yleisen edun mukaisen arkistoinnin tapahtumista myös muulla artiklan 6 mukaisella perusteella, milloin se poikkeuksellisissa tapauksissa olisi tarpeellista. Tällaisessa muodossa se kattaisi käytännössä kuitenkin lähes kaiken yleisen edun mukaisen arkistointitoiminnan ja yhdistäisi sen selkeämmin 89 artiklaan.

2.2 Erityisten tietoryhmien ja artiklan 10 mukaisten tietojen käsittely yleisen edun mukaisessa arkistoinnissa

Tietosuojasetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohta sisältää poikkeuksen erityisiä tietoryhmiä koskevasta käsittelykiellosta, joka on yhtenevä yleisen edun mukaiselle arkistointitarkoitukselle, tieteelliselle tutkimukselle ja tilastoinnille. Käsittelyn tulee tapahtua tässä tapauksessa 89 artiklan 1

kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla niillä edellytyksillä, että se on oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Tieteellisen tutkimuksen ja tilastoinnin osalta erityisten tietoryhmien käsittelyn edellytykset ja suojaotoimet (viittauksella 31 §:ään) sisältyvät lakiehdotuksen 32 §:ään. Samaan pykälään sisältyy peruste käsitellä asetuksen 10 artiklan mukaisia tietoja. Ehdotus kansalliseksi laiksi ei sisällä tältä osin säännöksiä koskien arkistointia. Myöskään mietinnön liikkumavaraa koskevassa taulukossa (s. 51) ei ole huomioitu yleisen edun mukaista arkistointia. Asetuksen artiklan 9 kohdan 2 j alakohdan perusteella on selvää, että se on tarkoitettu olemaan ensisijainen peruste 9 artiklan 1 mukaisesta käsittelykiellosta poikkeamiselle yleisen edun mukaisessa arkistoinnissa, vaikka eräät muutkin 2 kohdan mukaiset perusteet voivat tapauskohtaisesti soveltua (esim. 2 kohdan a, b ja g alakohdat).

Tarpeettoman tapauskohtaisen arvioinnin ja epävarmuuden välttämiseksi olisi asianmukaista, että 9 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukainen yleisen edun mukaisen arkistoinnin poikkeusperuste erityisten tietoryhmien käsittelykiellosta sisällytettäisiin kansalliseen lakiin 32 §:ää vastaavalla tavalla. 5 §:n sijasta luonnollisempi paikka tälle olisi kuitenkin kansallisen yleislain 33 §, johon sisällytettäisiin lisäksi tarvittavat suojaotoimet, jotka olisivat yhteneviä rekisteröidyn niiden suojaotimien kanssa, joita sovelletaan, kun poiketaan rekisteröidyn oikeuksista tilanteissa, joissa tiedot eivät kuulu erityisiin tietoryhmiin.

Tietosuoja-asetuksen 10 artikla mahdollistaa rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn 6 artiklan 1 kohdan perusteella vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaotoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tältä osin olisi asianmukaista säätää 32 §:ää vastaava käsittelymahdollisuus yleisen edun mukaisessa arkistoinnissa. Tämä välttäisi esimerkiksi tilanteen, jossa asetuksen 10 artiklan mukaisia tietoja käsittelevän tieteellisen tutkimuksen tutkimusaineistoa ei voisi arkistoida asianmukaisia suojaotoimia noudattaen. Sovellettavat suojaotoimet olisivat samat kuin asetuksen 9 artiklan mukaisia tietoja käsiteltäessä.

2.3 Poikkeukset rekisteröidyn oikeuksista ja suojaotoimet (ehdotettava sisältö 33 §:lle)

Tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 1 kohdan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvassa käsittelyssä on sovellettava rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia suojaotoimia asetuksen mukaisesti. Artiklan 1 kohdan toisen virkkeen mukaisesti suojaotimilta edellytetään, että ”on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen”. Asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan tietojen minimoinnilla tarkoitetaan sitä, että ”henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä

käsitellään”. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kappaleen mukaan tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Vaikka tämä lausuma sisältönsä puolesta viittaisi enemmän säilytyksen rajoituksen periaatteeseen, yhdistetään se myös tietojen minimointiin.

Asetuksen 89 artiklan 3 kohta antaa mahdollisuuden poiketa 15, 16, 18, 19, 20 ja 21 artikloissa tarkoitetuista oikeuksista noudattaen 1 kohdan mukaisia suojatoimia. Lisäksi kyseisten oikeuksien käyttämisen tulisi todennäköisesti estää erityisten tarkoitusten saavuttaminen tai vaikeuttaa sitä suuresti ja poikkeukset ovat tarpeen näiden tarkoitusten täyttämiseksi. Asetuksen perusteella ei näyttäisi olevan siten mahdollista säätää blankettipoikkeusta oikeuksien käyttämisestä, vaan edellytetään tarpeellisuusharkintaa. Näin ollen 33 §:ssä tulisi omaksua yhteneväisyyden ja asetuksenmukaisuuden varmistamiseksi mietinnön lakiehdotuksen 31 §:ään otettu ratkaisu siitä, että poikkeaminen on mahdollista ainoastaan ”tarvittaessa”. Näin ollen suoritettaisiin samanlainen tapauskohtainen arviointi kuin tieteellisessä tutkimuksessa (mietintö, s. 168).

Erillinen tärkeä kysymys on se, tulisiko rekisteröidyn oikeudet asettaa eri asemaan tärkeysasteensa puolesta. Näin ollen olisi mahdollista säätää esimerkiksi tiettyjen rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta osittain suojatoimista ja tarpeellisuusarvioinnista huolimatta. Vastaavasti voitaisiin edellyttää erillisiä menettelyjä, kuten rekisteröidyn esittämän 16 artiklan mukaisen oikaisemisvaatimuksen kirjaamista erilliseen rekisteriin. Tämä ei kuitenkaan vaikuta välttämättömältä, koska asia voidaan ratkaista rekisterinpitäjän suorittaman tarpeellisuusharkinnan yhteydessä. Näin ollen samoja periaatteita sovellettaisiin kaikkiin artiklan 89 kohdan 3 mukaisiin rekisteröityjen oikeuksiin.

33.1 §:n 1-kohta sisältäisi suojatoimen, jonka mukaan käsittelyn tulisi tapahtua voimassa olevan arkistonmuodostussuunnitelman mukaisesti tai perustuen asianmukaisiin ja kirjallisesti dokumentoituihin seulonta-, käsittely- ja säilytyskriteereihin, joissa on huomioitu etenkin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukainen tietojen minimointi. Kohdassa otettaisiin huomioon arkistolain mukaisten toimijoiden lisäksi ne, jotka eivät ole velvollisia laatimaan arkistonmuodostussuunnitelmaa. Dokumentoidut seulonta-, käsittely- ja säilytyskriteerit toteuttaisivat ennakolta henkilötietojen minimointia. Erityisesti kulttuuriperintöaineistot on usein tarpeen säilyttää mahdollisimman alkuperäisinä. Sen sijaan yksinomaan tutkimustarkoituksiin tuotettavien (kyselyt, haastattelut ja vastaavat) aineistojen arkistoinnissa voi soveltaa mahdollisuuksien mukaan myös muita tietosuoja-asetuksen sisältämiä suojatoimia.

Koska rekisteröidyn mahdollisuutta tarkastaa ja korjata henkilötietojaan rajoitetaan, on olennaista, että mahdollisesti puutteellisia tietoja ei käytetä päätöksenteossa. 33.1 §:n 2-kohdan mukaan henkilötietoja ei saisi käyttää ilman rekisteröidyn suostumusta rekisteröityä koskevien toimenpiteiden tekemiseen, ellei se ole tarpeen rekisteröidyn elintärkeiden etujen suojelemiseksi tai viranomaiselle kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. 33.1 §:n 3-kohdan mukaan asiakirjat olisi suojattava tuhoutumiselta, vahingoittumiselta sekä niin, että niiden sisältö ei paljastu ilman rekisteröidyn suostumusta tai muuta asianmukaista perustetta ulkopuoliselle. Muu asianmukainen peruste nojautuisi esimerkiksi arkistojen aineisto- tai kokoelmakohtaisiin käyttöehtoihin.

Poikettaessa rekisteröityjen oikeuksista olisi tärkeää, että valvontaviranomainen saa tarvittaessa riittävästi tietoa käsittelytoimista. 33.2 §:ssä vahvistettaisiin valvontaviranomaisen pääsy tarvittaessa 33.1 §:n 1-kohdan mukaisiin asiakirjoihin. Asiakirjat olisi toimitettava ainoastaan pyynnöstä eivätkä ne velvoittaisi valvontaviranomaista jatkotoimenpiteisiin. Samassa momentissa annettaisiin Kansallisarkistolle valtuutus antaa tarvittaessa täydentäviä säännöksiä 1 momentin mukaisista suojatoimista. Tämä ei kuitenkaan velvoittaisi Kansallisarkistoa toimenpiteisiin.

33.3 §:n ensimmäinen virke sisältää käsittelyperusteen asetuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisille henkilötiedoille. Käsittelyssä olisi noudatettava 33.1 §:n mukaisia suojatoimia. Mikäli näiden tietoryhmien osalta haluttaisiin poiketa 33.1 §:n mukaisista rekisteröityjen oikeuksista, edellytettäisiin lisäsuojatoimena asetuksen 35 artiklan mukaista tietosuojan vaikutustenarviointia arkiston toiminnasta. Vastaava ratkaisu on omaksuttu kansallisen lakiehdotuksen 32 §:ssä tieteellisen tutkimuksen osalta. Vaikutustenarviointia ei kuitenkaan tulisi toimittaa viranomaiselle kuin ainoastaan pyynnöstä. Epäselvyyksien välttämiseksi lainkohdassa täsmennettäisiin asetuksen 35 artiklasta soveltuvat kohdat. Näitä olisivat kohdat 2 (tietosuojavastaavan konsultointi), 5 (viranomaisten luettelo käsittelyistä, joissa ei vaadita arviointia), 7 (arviointin vähimmäissisältö), 8 (käytännösääntöjen huomiointi) ja 11 (uudelleenarviointi muuttuneen riskin vuoksi).

2 luku. Käsittelyn oikeusperuste eräissä tapauksissa

Yleiset kommentit käsittelyn lainmukaisuutta koskevasta 3 §:stä.

-

Yleiset kommentit erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta 5 §:stä ja rikostuomioita ja rikkomuksia koskevasta 6 §:stä.

-

Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettavan ikärajan tulisi olla:

-

Ikärajaa koskevat perustelut

-

3 luku. Valvontaviranomainen

Yleiset kommentit suullista käsittelyä seuraamuslautakunnassa koskevasta 16 §:stä

-

Muut yleiset kommentit valvontaviranomaista koskevasta 3 luvusta.

-

4 luku. Oikeusturva ja seuraamukset

Yleiset kommentit käsittelyn viivästymistä koskevasta 23 §:stä.

-

Tulisiko yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia sakkoja voida kohdistaa myös viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin?

-

Perustelut

-

Mikäli vastaus hallinnollisten sakkojen kohdistamista viranomaisiin koskevaan kysymykseen on ei, pyydetään esittämään näkemys vaihtoehtoisesta seuraamusjärjestelmästä.

-

Muut yleiset kommentit oikeusturvaa ja seuraamuksia koskevasta 4 luvusta.

-

5 luku. Tietojenkäsittelyn erityistilanteet

Yleiset kommentit henkilötietojen käsittelyä journalistisia, akateemisen, taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten koskevasta 27 §:stä.

Ehdotetun tietosuojalain 27 § perustuu tietosuoja-asetuksen 85 artiklaan. Tietosuojadirektiivin 9 artikla sisälsi säännöksen, jonka mukaan voitiin tehdä kansallisia poikkeuksia journalistisia tarkoituksia tai taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten direktiivin III, IV ja VI luvuista. Henkilötietolain 2.5 §:ssä, jossa säädettiin näistä poikkeuksista, omaksuttiin sanamuoto ”toimituksellisia sekä taiteellisen tai kirjallisen ilmaisun tarkoituksia varten”. Aiempaan oikeustilaan verrattuna uusi järjestelmä sisältää eroja kahdessa suhteessa.

Ensinnäkin asetuksen 85 artiklan sisältää uutena ”akateemisen” ilmaisun. Tietosuojadirektiivin journalistista tarkoitusta on tulkittu EU:n oikeuskäytännössä laajasti. Koska akateeminen tarkoitus on lisätty asetukseen journalistisen tarkoituksen rinnalle, tarkoitus on ilmeisesti laajentaa 85 artiklan soveltamisalaa verrattuna direktiivin 9 artiklan mukaiseen soveltamisalaan. Lisäksi 85 artiklan mukaista luetteloa ei ole tarkoitettu ehdottoman tyhjentäväksi (ks. sanamuoto ”mukaan lukien”). Näin ollen ei vaikuttaisi mahdottomalta, että jäsenvaltio täsmentää laissa tai sen esitöissä, mitä ”akateemisen” tarkoituksen sisälle voi kuulua. Mitä ilmeisemmin tähän sisältyy ainakin tieteellinen julkaisutoiminta, mahdollisesti myös esitelmät ja opetus. Näin ollen ehdotetaan, että joko akateemisen tarkoituksen sisältöä avataan lainvalmistelun yhteydessä tai pyritään ainakin vaikuttamaan siihen, että artiklan 85 tulkintaa koskevia kysymyksiä saataisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tietosuojatyöryhmän tai sen korvaavan tietosuojaneuvoston asialistalle.

Toinen ero liittyy mahdollisten poikkeusten asialliseen laajuuteen. Artiklan 85 poikkeusten kohteet eroavat huomattavasti direktiivin 9 mukaisista poikkeusmahdollisuuksista. Näin ollen erot henkilötietolain 2.5 §:n ja uuden tietosuojalain 27 §:n välillä ovat merkittäviä. Lähestymistapa, jolla sovellettavaksi jätettävät säännökset on rajattu tietojen suojaamista koskeviin säännöksiin, vaikuttaa pääsääntöisesti toimivalta. Säännös on kuitenkin erittäin vaikealukuinen. Myöhemmin saattaa myös ilmetä, että säännös sisältää ristiriitaisia tilanteita yksittäistapauksissa. Tältä osin olisi suositeltavaa, että 27 §:n sisältöä tarkistettaisiin työryhmän toimesta uudelleen poikkeusten ja sovellettavaksi jäävien asetuksen artiklojen välisten konfliktien varalta. Toiseksi olisi suotavaa, että kansallinen valvontaviranomainen ottaisi mahdollisemman aikaisessa vaiheessa tehtäväkseen antaa ohjausta, joka selventää 27 §:n monimutkaisten viittausten aiheuttamaa kokonaisuutta ja helpottaa organisaatioiden siirtymistä henkilötietolain poikkeussäännöksen soveltamisesta tietosuojalain soveltamissäännöksen piiriin.

27.2 §:n viimeisen virkkeen mukaan tietosuoja-asetuksen 44-50 artikloja, jotka koskevat henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille ei sovelleta, ”jos soveltaminen loukkaisi oikeutta sananvapauteen tai tiedonvälityksen vapauteen”. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 163) ei selvennetä kattavasti säännöksen soveltamisalaa. Oikeustilan selventämiseksi ehdotetaan, että perusteluihin lisättäisiin kattavammin tietoa siitä, minkä voidaan katsoa loukkaavan oikeutta sananvapauteen tai tiedonvälityksen vapauteen.

Yleiset kommentit tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia sekä tilastollisia tarkoituksia varten tapahtuvaa käsittelyä koskevista poikkeuksista ja suojatoimista

Tieteelliselle tutkimukselle 31 §:ssä asetetut suojatoimet vastaavat läheisesti HetiL 14.1 §:n 2 ja 3 -kohtien edellytyksiä. Ehdotetun lain 31.1 §:n 3-kohta sisältää suojatoimen, jonka mukaan henkilötietoja voidaan käyttää ja luovuttaa ”vain historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka muuta yhteensopivaa tarkoitusta varten”. Lisäksi edellytetään, että ”muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille”. Tämä eroaa HetiL 14.1 §:n 3-kohdan vaatimuksesta siten, että lisäksi on mahdollista henkilötietojen käyttäminen ja luovutus ”muuta yhteensopivaa tarkoitusta” varten.

Mietinnön yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”tietojen sekundäärinen käyttö laajenisi käsittämään myös muut yhteensopivat tarkoitukset” (s. 169). Esimerkkinä tällaisesta yhteensopivasta tarkoituksesta annetaan tilastollinen tarkoitus. Tältä osin on huomattava, että tilastollinen tarkoitus ei joka tapauksessa ole asetuksen 5 kohdan 1 alakohdan b nojalla yhteensopimaton alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Näin ollen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeellista antaa enemmän esimerkkejä muista yhteensopivista tarkoituksista. Tällainen yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättävä yhteensopiva tarkoitus voisi olla esimerkiksi henkilötietojen käyttö opetuksessa.

Kohdan selvennys on tarpeellista myös siksi, että voi syntyä tulkintaongelmia siitä, miten kohtaa ”muuta yhteensopivaa tarkoitusta” ja ilmaisua ”muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille” tulee tulkita yhdessä. Jälkimmäisen ulkopuolisten tahojen määrittäminen edellyttäisi, että yhteensopivista tarkoituksista olisi riittävästi esimerkkejä.

Ehdotetun lain 32 §:ssä edellytetään asetuksen 9 ja 10 artiklojen mukaisten tietojen käsittelyssä suojatoimena asetuksen 35 artiklan mukaista tietosuojan vaikutustenarviointia. Lisäksi toisen momentin mukaisesti poikettaessa rekisteröidyn oikeuksista tulee vaikutustenarviointi toimittaa tietosuojavirastolle 30 päivää ennen käsittelyyn ryhtymistä. Yksityiskohtaisten perusteiden mukaan tällä on tarkoitus korostaa rekisterinpitäjän suunnitteluvuorollisuutta (s. 171).

Tietosuojan vaikutustenarviointi voi toimia hyvänä instrumenttina tutkittavien henkilötietojen suojan korkean tason varmistamisessa. Tältä osin olisi kuitenkin pyrittävä estämään tulkinnanvaraisuus yleisellä viittauksella asetuksen 35 artiklaan. Tarkoitus on ilmeisesti, että laatiminen on aina välttämätöntä. Kuitenkin asetuksen 35 artikla sisältää kohdassa 1 riskilähtöisen arvioinnin menettelyn toteuttamisesta. Näin ollen kansallinen laki edellyttää vaikutustenarvioinnin tekemistä, mutta se voidaan jättää asetuksen 35 artiklan 1 kohdan nojalla tekemättä, mikäli käsittelyn ei katsota aiheuttavan korkeaa riskiä. Epäselvää on siten, onko rekisterinpitäjän päätös siitä, että asetuksen 35 artiklan mukainen vaikutustenarviointi ei ole tarpeellista, riittävä täyttämään 32 §:n vaatimuksen. Tässä yhteydessä olisi ainakin lain yksityiskohtaisissa perusteluissa selvennettävä näiden säännösten välistä suhdetta.

Mikäli 35 artiklan 1 kohdan arviokriteerejä ei sovellettaisi, jää epäselväksi sovelletaanko asetuksen 35 artiklan 1 kohdan viimeistä virkettä, jonka mukaan ”yhtä arviota voidaan käyttää samankaltaisiin vastaavia korkeita riskejä aiheuttaviin käsittelytoimiin”. Mikäli tutkimus ei laajuuden tai käsiteltävien tietojen luonteen vuoksi ole ongelmallinen rekisteröityjen henkilötietojen suojan kannalta, voi vaikutustenarvioinnin suorittaminen jokaisessa vastaavanlaisessa tutkimuksessa olla tarpeeton hallinnollinen rasitus. Näin ollen olisi hyvä täsmentää, että yhtä vaikutustenarviointia voidaan käyttää useissa vastaavanlaisissa tutkimuksissa. Yksi huolella tehty vaikutustenarviointi toteuttaa todennäköisesti paremmin rekisteröityjen henkilötietojen suojaa kuin usea summaarinen arviointi.

Muita epäselvyyksiä ovat esimerkiksi kysymys siitä, mikäli rekisterinpitäjä suorittaa asetuksen 35 artiklan 11 kohdan mukaisen uudelleentarkastelun muuttuneen riskin perusteella, täytyykö rekisterinpitäjän toimittaa uusi vaikutusarviointi kansallisen lain 32.2 §:n mukaisesti tietosuojavirastolle. Kaikkiaan tietosuojan vaikutusarviointi voi olla asiallinen suojatoimi, mutta nykyisessä muodossa kansallisen lain säännös on hyvin tulkinnanvarainen.

Muut yleiset kommentit tietojenkäsittelyn erityistilanteita koskevasta 5 luvusta.

-

Laki rikoslain 38 luvun 9 §:n ja 10 §:n 3 momentin muuttamisesta

Yleiset kommentit tietosuojarikosta koskevasta 9 §:stä.

-

Muut mahdolliset kommentit

Muita huomioita työryhmän mietinnöstä ja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi

-

Kuula-Luumi Arja

Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto, Tampereen yliopisto - Lausunnon on kirjoittanut lakimies Antti Ketola. Sen laatimista ovat koordinoineet johtaja Helena Laaksonen ja kehittämispäällikkö Arja Kuula-Luumi.