

Muistio

6.11.2023

VN/26111/2023
VN/26111/2023-OM-2

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistus - tausta

Pääministeri Orpon hallitusohjelman (s. 112) mukaan

”Hallitus toteuttaa kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen. Kokonaisuudistuksen yhteydessä kumotaan tiedon liikkuvuutta, pilvipalveluiden tarkoituksenmukaista käyttöä tai muuten julkisten palveluiden tarkoituksenmukaista järjestämistä haittaavat säädökset ja hyödynnetään tarvittaessa nykyistä laajemmin GDPR:n kansallista liikkumavaraa. Kokonaisuudistuksen yhteydessä säädetään hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti.”

Hallitusohjelma edellyttää, että eri ministeriöiden hallinnonalan lainsäädännöstä tunnistetaan ja arvioidaan sellaiset säännökset, jotka vaikuttavat tiedon liikkuvuuteen ja julkisten palveluiden järjestämiseen, sekä kartoitetaan mahdolliset lainmuutostarpeet. Tavoitteena on parantaa julkisten palveluiden järjestämistä. Hallitusohjelmakirjaus koskee lähtökohtaisesti henkilötietojen suojaan sovellettavaa sääntelyä. Alustavana arviona kuitenkin on, että kirjauksen tavoitteen toteuttamiseksi on tarpeen arvioida myös laajemmin viranomaisen tietojen käsittelyyn tai palveluiden järjestämiseen sovellettavaa erityislainsäädäntöä, siltä osin kuin se koskee tietojen tai henkilötietojen käsittelyä. Tämän muistion tarkoituksena on kuvata henkilötietojen suojaan ja käsittelyyn sovellettava lainsäädäntökokonaisuus sekä kansallinen sääntelyliikkumavara. Lisäksi muistiossa tuodaan esiin asiaan liittyvät perustuslaista johtuvat vaatimukset. Nämä muodostavat puitteet sen arvioinnille, miltä osin ja millä tavalla henkilötietojen suojaan tai käsittelyyn liittyvää lainsäädäntöä on mahdollista muuttaa kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Hallitusohjelman kirjaus hallinnollisista sakoista toteutetaan kokonaisuudistuksen yhteydessä erillisenä lainsäädäntöhankkeena, jonka oikeusministeriö asettaa samanaikaisesti. Kirjausta ei käsitellä tässä muistiossa.

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksella on liittymäkohta valtiovarainministeriön vastuulla olevaan digitalisaatioon liittyvään hankkeeseen, josta voi nousta esiin myös tietosuojalainsäädäntöä koskevia kysymyksiä käsiteltäväksi tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta koskevassa hankkeessa. Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksessa voidaan käsitellä myös muissa hankkeissa esiin nousevia, yleiseen tietosuojalainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä, jos niillä on liittymäkohtia viranomaispalveluiden tuottamiseen.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

Tietosuojalainsäädäntö ja henkilötietojen käsittelyä koskeva erityislainsäädäntö

EU-lainsäädäntö

Henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö kuuluu Euroopan unionin toimivaltaan (SEUT 16 artikla) silloinkin, kun on kyse jäsenvaltioiden suorittamasta henkilötietojen käsittelystä. Unioni on käyttänyt toimivaltaansa asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus), ja direktiivissä (EU) 2016/680 (jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi). Kumpikin tietosuojan yleissäädos sisältää kansallista liikkumavaraa vain rajallisesti. Jäsenvaltiot voivat käyttää toimivaltaa vain nimenomaisen liikkumavaran puitteissa.

Euroopan unioni on hyväksynyt myös runsaasti erityislainsäädäntöä, joka sisältää jäsenvaltioiden viranomaisten tietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Osa tällaisesta lainsäädännöstä sisältää viittauksia EU:n tietosuojalainsäädäntöön.

Euroopan neuvoston yleissopimus 108

Henkilötietojen suojaa koskevaan lainsäädäntöön Euroopassa on merkittäväällä tavalla vaikuttanut myös Euroopan neuvoston piirissä laadittu yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskeva yleissopimus (SopS 35—36/1992, jäljempänä tietosuojayleissopimus). Yleissopimusta on muutettu 2018 siten, että sen sisältämät henkilötietojen suojaa koskevat määräykset ovat oleellisin osin yhdenmukaiset EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa (pöytäkirja CETS nro 223). Soveltamisala kattaa myös unionin oikeuden ulkopuolelle kuuluvan henkilötietojen käsittelyn, ja siten myös julkissektorin kokonaisuutena. Suomi on ratifioinut muutospöytäkirjan, jonka odotetaan tulevan kansainvälisesti voimaan lähiaikoina. Sen myötä Suomea koskevat pitkälti EU:n tietosuojalainsäädäntöä vaatimukset henkilötietojen suojasta myös kansainvälisinä sopimusvelvoitteina. Yleissopimuksella on tällä hetkellä 55 osapuolta, joista osa on Euroopan neuvoston ulkopuolisia valtioita.

Kansallinen sääntely

Tietosuoja-asetusta täydentää kansallinen tietosuojalaki (1050/2018), jossa on käytetty asetuksen sallimaa kansallista liikkumavaraa eräiltä osin. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Näissä tietosuojan yleislaeissa on pääosin kyse EU-oikeuden pakollisesta täytäntöönpanosta.

Suomessa on hyväksytty merkittävä määrä kansallista erityislainsäädäntöä, johon sisältyy säännöksiä tietojen käsittelystä. Tietosuojalain valmistelun yhteydessä erityissäädöksiä arvioitiin olevan voimassa useita satoja, ja valtaosa koski viranomaisia. Erityissääntelyä on jokaisen ministeriön hallinnonalalla. Näistä kuitenkin ainoastaan osaan sisältyy varsinaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Tyypillisemmin on kyse siitä, että laissa säädetään laajemmin esimerkiksi tietojärjestelmästä tai tietovarannosta taikka viranomaisen oikeudesta luovuttaa tai saada tietoja salassapitosäännösten estämättä.

Runsaslukuinen erityislainsäädäntö perustuu osittain perustuslain 10 § 1 momentin vaatimukseen, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla, sekä perustuslakivaliokunnan aiempaan tähän ja yksityiselämän suojaan liittyvään tulkintakäytäntöön. Lisäksi viranomaisten toimintaan liittyvää henkilötietojen luovuttamista koskeva sääntely perustuu osittain tarpeeseen mahdollistaa henkilötietojen luovuttaminen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) tai muualla laissa säädetyistä salassapitosäännöksistä huolimatta.

Kansallisen liikkumavaran käyttö

EU:n yleinen tietosuoja-asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Eräät tietosuoja-asetuksen säännökset mahdollistavat sen, että kansallisessa laissa annetaan sitä täydentäviä tai tarkempia säännöksiä. Tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on kuitenkin mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Tietosuoja-asetuksen sallima kansallinen sääntelyliikkumavara koskee erityisesti julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyä, mutta jossain määrin myös yksityisen sektorin

henkilötietojen käsittelyä. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuojaa-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan.

Kansallisen liikkumavaran käytön tarpeen arvioinnissa tulee huomioida perustuslain tarkistettu tulkintakäytäntö. Käsitellessään tietosuojalakia ja rikosasioiden tietosuojalakia koskevia hallituksen esityksiä, perustuslakivaliokunta linjasi, että erityislainsäädäntö tulee varata niihin tilanteisiin, joissa henkilötietojen suoja on tarpeen vahvistaa käsitteilyyn liittyvien riskien, kuten tietojen arkaluonteisuuden vuoksi (PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Erityisesti tietosuojaa-asetuksen soveltamisalalla sääntelystä tulisi muutoin pidättäytyä. Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn ja julkisen vallan käyttöön, joka edellyttää mm. perustuslaista ja salassapitosäännöksistä johtuvista syistä täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskee vain siinä tarkoitettuja rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia, ja sen soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely on rajattu. Muu siinä tarkoitettujen viranomaisten henkilötietojen käsittely kuuluu tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan. Direktiivi asettaa sen soveltamisalalla minimitason henkilötietojen suojalle, mutta ei estä antamasta kansallisesti sitä tiukempia säännöksiä henkilötietojen käsittelystä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu pääosin täytäntöön rikosasioiden tietosuojalain säännöksillä. Lain soveltamisalalla on lisäksi voimassa erityislainsäädäntöä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla ei ole kyse sellaisesta toimivaltaisen viranomaisen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä, joka liittyisi julkisten palveluiden tarjoamiseen. Tästä syystä hallitusohjelman mukainen uudistus olisi syytä rajata tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan liittyviin viranomaisen tiedonkäsittelytilanteisiin.

Tietosuojaa-asetuksen salliman sääntelyliikkumavaran käyttöön liittyvässä erityislainsäädännössä on yleissäädösten asettamien vaatimusten lisäksi otettava huomioon perustuslaista, EU:n perusoikeuskirjasta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavat vaatimukset.

Viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säätäminen

Perustuslaki ja sen tulkintakäytäntö asettavat vaatimuksia sille, miltä osin ja millä tavalla viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä tiedonluovutuksista tai tiedonsaannista tulee säätää. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslain tulkintakäytännön mukaisesti ainakin toimivaltaisesta viranomaisesta, viranomaisten toimivaltasuhteista ja tarvittaessa toimivallan siirtämisen edellytyksistä on säädettävä riittävän täsmällisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I, PeVL 47/2001 vp, s. 3/II, PeVL 45/2001 vp, s. 5/I, PeVL 7/2001 vp, s. 4/II; ks. myös PeVL 7/2019 vp, s. 6—7, 11/2002 vp, s. 6, PeVL 52/2001 vp, s. 5, PeVL 47/2002 vp, s. 4—5, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II). Vastaavat sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevat vaatimukset koskevat myös viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä, miltä osin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota salassapitosäännösten ohella siihen, kohdistuvatko tiedonluovutukset arkaluonteisiin tietoihin. Kun lainsäädännössä sallitaan salassapitosäännösten edelle menevä tietojensaantioikeus, kyse on oleellisesti tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamisesta (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Nyt tehtävässä viranomaispalveluiden tuottamisen kannalta merkityksellisten tietosuojasäädösten ja erityislainsäädännön kokonaisarvioinnissa on tarpeen tarkastella säännöksiä, jotka tarpeettomasti haittaavat tiedon liikkuvuutta tai julkisten palveluiden järjestämistä ja sitä, riittäisikö yleissääntely vai onko erityissääntely välttämätöntä. Hallitusohjelman mukaisessa kansallisen tietosuojasääntelyn kokonaisuudistuksessa on olennaista huomioida kansallinen liikkumavara ja myös se, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä tulee antaa vain silloin, kun se on välttämätöntä. Samalla tulee kuitenkin huomioida erityisesti perustuslaista johtuvat vaatimukset sille, miltä osin viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista on edelleen tarpeen säätää.