

Asia: VN/26111/2023

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen koordinaatioryhmän väliraportti

TIETOSUOJAN YLEISSÄÄDÖKSET (EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki)

Onko tietosuojan yleissäädösten yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain soveltamiseen koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä, jotka voisivat vaikeuttaa julkisen palvelun järjestämistä?

Ei

Jos on, minkälaisista haasteista tai epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain säännöksen havaittu estävän viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko tietosuojan yleissäädösten havaittu estävän tai rajoittavan tiedon tai henkilötietojen hyödyntämistä tai käsittelyä tarkoituksenmukaisella tavalla?

Ei

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät tai rajoittavat tiedon käsittelyä?

-

VIRANOMAISTEN HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVA KANSALLINEN ERITYISSÄÄNTELY

Onko kansalliseen erityissääntelyyn, jossa on kyse viranomaisten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä (mukaan lukien henkilötietojen luovuttamisesta), koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä?

Ei

Jos on, minkälaisista haasteista ja epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko kansallisen erityislainsäädännön henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten havaittu estävän tietojenvaihdon sellaisten viranomaisten (tai julkista hallintotehtävää hoitavien) välillä, jotka tarvitsevat tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamista tai julkisen palvelun tarjoamista varten?

Ei

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät viranomaisten välistä tietojenvaihtoa?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä tunnistettu muita esteitä julkisen palvelun tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle?

Ei

Jos kyllä, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä?

-

YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN SALLIMAN KANSALLISEN SÄÄNTELYLIKKUMAVARAN KÄYTTÖ

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

Ei

Jos ei, tulisiko kansallista sääntelyliikkumavaraa käyttää enemmän?

Jos kyllä, miltä osin ja miten liikkumavaraa tulisi käyttää nykyistä enemmän julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

Tulkintamme mukaan kansallista liikkumavaraa on jo paikoin käytetty enemmän kuin EU-sääntely sallisi. Keskeisin esimerkki tietosuojalain 4 §:n 2. kohta, josta jäljempänä tässä lausunnossa.

Puuttuuko kansallisesta erityislainsäädännöstä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat viranomaisten välisen tiedon liikkumisen siten, että julkinen palvelu voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kyllä, mistä puutteesta ja palvelusta on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä käytetty sääntelyliikkumavaraa tarpeettomasti? Jos on, miltä osin ja mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse?

Tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan ongelmallisuus suhteessa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn on väliraportin perusteella osittain tunnistettu. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1. kohdan e - alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tällaisen käsittelyn perustasta on kuitenkin artiklan 3. kohdan mukaan säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Käsittelyn tarkoitus tulee määritellä kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai sen on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kyseinen käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan tämän asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa: yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat

rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä, mukaan lukien laillisen ja asianmukaisen tietojenkäsittelyn varmistamiseen tarkoitettuja toimenpiteitä, kuten toimenpiteet muita IX luvussa esitettyjä erityisiä tietojenkäsittelytilanteita varten. Unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Suomessa lainsäätäjät tulkitsee säätäneensä edellä mainitun artiklan vaatimukset täyttävän säännöksen tietosuojalain 4 §:n 2. kohdassa, jonka mukaan Henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhteista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Lainsäätäjät on tulkinnut tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1. kohtaa jotakuinkin siten, kuin siinä säädettäisiin, että henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi ja asiasta on jäsenvaltion lainsäädännössä määrätty.

Vaikuttaa melko ilmeiseltä, ettei Suomen lainsäätäjien tulkinta artiklasta ole se, mitä asetuksen säätäjät on tarkoittanut. Jos näin olisi, asia olisi voitu ratkaista siten, että asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e)-alakohta olisi samalla tavalla suoraan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta kuin sitä edeltävät alakohdatkin. Eurooppalaiseen oikeuslähteoppiin ei kuulu eikä sovellu se, että ylempien asteisen oikeuslähteen säännös toistetaan sellaisenaan tai lähes sellaisenaan alemman asteen oikeuslähteessä säännöksen voimaan saattamiseksi.

Edellä mainittu tietosuojalain 4 §:n 2. kohta vaatii siis mielestämme selventämistä. Jos kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että henkilötietojen käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, tulisi säännöksestä käydä ilmi myös millaisissa tilanteissa ja missä laajuudessa käsittely voi olla tarpeen tällä perusteella. Tietosuojalain 4 §:n 2. kohdassa säädetään nyt viranomaisille eräänlainen avoin valtakirja käsitellä mitä vain henkilötietoja missä tahansa tilanteessa, jos viranomainen katsoo sen olevan tehtävänsä suorittamiseksi tarpeen ja oikeasuhteista yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Siten säännös on mielestämme ristiriidassa suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklaan. Missään tapauksessa pykälää ei pitäisi muokata siten, kuin eräät koordinaatioryhmän kuulemat viranomaiset ovat ehdottaneet, että siihen lisättäisiin käsittelyn olevan laillista myös viranomaisen ”suunnittelu- ja selvitystehtäviin”. Avointa valtakirjaa ei tule entisestään avartaa.

YLEISET KOMMENTIT

Puuttuuko väliraportin liitteestä 1 lakeja, joita olisi hyvä arvioida kokonaisuudistuksen yhteydessä?

-

Muut kommentit

Koordinaatioryhmän väliraportissa on kiitettävällä tavalla huomioitu tietosuojalainsäädännön uudistamisen perustuslailliset reunaehdot. Raportissa on useita viittauksia perustuslain 10 §:n perustuslailliseen toimeksiantoon, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Siinä on kattavasti viitattu myös perustuslakivaliokunnan lausuntoihin liittyen kansallisiin tietosuojalakeihin, joita on säädetty EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen.

EU:n perusoikeuskirjaan tai EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön raportissa on viitattu lähinnä ohimennen toteamalla, että tietosuojasääntelyä laadittaessa ne on huomioitava. Ottaen huomioon, että tietosuojasääntely valtaosin kuuluu Euroopan unionin toimivaltaan, lienee perusoikeuskirjan 8 artiklan säännös henkilötietojen suojasta sekä EU-ratkaisukäytäntö kuitenkin keskeisimmät perusoikeuslähteet, jotka kansallisen lainsäätäjän on huomioitava tietosuojasääntelyä uudistaessaan.

Suomen perustuslaista poiketen henkilötietojen suoja on EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa tunnustettu erilliseksi ja itsenäiseksi perusoikeudekseen, eikä se ole ainoastaan osa yksityiselämä suoja. Yksityiselämän suojasta perusoikeuskirjassa säädetään omassa artiklassaan. Artiklan 2. momentin mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi.

Tietosuojalainsäädäntöä uudistettaessa kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa perusoikeussäännösten tasolla rajaa myös EU:n perusoikeuskirjan 52. artikla. Sen mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjauksiin, joihin koordinaatioryhmän saama toimeksianto perustuu, liittyy ongelmallisuutta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Hallitusohjelman mukaan tarkoituksena on mm. kumota tiedon liikkuvuutta ja julkisten palveluiden tarkoituksenmukaista järjestämistä haittaavat säädökset ja hyödyntää tarvittaessa nykyistä laajemmin GDPR:n kansallista liikkumavaraa. Kun ottaa huomioon, että hallitusohjelmaa laadittaessa ei selvitystä tällaisista tiedon liikkuvuutta ja julkisten palveluiden tarkoituksenmukaista järjestämistä merkittävästi haittaavista säädöksistä ollut edes tehty, eikä sellaisia säädöksiä väliraportin perusteella oikein ole edes olemassa, saa hallitusohjelmakirjauksista sen vaikutelman, että Suomen hallitus näkee yleisesti tietosuojasäännökset lähinnä esteinä tehokkaalle vallankäytölle, minkä vuoksi näistä esteistä olisi päästävä eroon. Esteiden poistamisen lisäksi virallisiasiakirjoissa, kuten koordinaatioryhmän raportissakin puhutaan mielellään tiedonkulun sujuvoittamisesta ja siitä, miten tietosuojasääntely estää julkisten palvelujen tarkoituksenmukaista järjestämistä. Raportin 3. luvun perusteella tämä sujuvoittamiskiihko näyttää tarttuneen myös osaan koordinaatioryhmän kuulemista

viranomaistahoista. Ja tässä kiihkossa saattaa perusoikeuksien huomioiminen usein unohtua tai tuntua vähän toissijaiselta.

Toki suomalaiseen tietosuojalainsäädäntöön sisältyy raportissakin mainittuja vanhentuneita ja epätasällisiä säännöksiä, joiden korjaaminen varmasti sujuvoittaa lain soveltamista ja tulkintaa. Mutta nämä säännökset tuskin ovat olleet keskeisin syy sille, että tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistus on kirjattu hallitusohjelmaan, ja eri ministeriöt ovat käynnistäneet erilaisia tiedonkulun sujuvoittamishankkeita. Raportin perusteella keskeisempiä syitä vaikuttaisi olevan se, että viranomaiset kokevat tietosuoja säännösten turhaan estävän tai hidastavan esimerkiksi henkilötietojen siirtämistä toiselle viranomaiselle. Viranomaisten koordinaatioryhmälle antamissa lausunnoissa on sujuvuuden esteiksi ilmoitettu myös käyttötarkoitussidonnaisuus: henkilötietoja pitäisi virkailijoiden mielestä voida vapaammin käyttää myös muihin tarkoituksiin, mihin ne on kerätty. Ongelmaksi on saatettu kokea jopa se, että henkilötietojen keräämiseen pitää olla laissa nimenomaan mainittu oikeusperuste, tai että kyseinen oikeusperuste on laissa, tietosuoja-asetuksessa tai niitä koskevassa oikeuskäytännössä määritetty ”liian suppeaksi”.

On ilmeistä, ettei hallituksen ja eräiden viranomaisten kaipaamaa tietosuojalainsäädännön sujuvoittamista voida kansallisella lainsäädännöllä toteuttaa esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteita merkittävästi laajentamalla tai joustamalla käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Ei ainakaan loukkaamatta EU-oikeutta ja ihmisten perusoikeuksia. Siksi pitäisimme toivottavana, että tämän suuntaisista suunnitelmista luovuttaisiin. Ihmisten perusoikeuksia ei tule nähdä esteenä julkisen hallinnon sujuvalle toiminnalle. Toimiva perusoikeusjärjestelmä on toimivan oikeusvaltion ja demokratian välttämätön edellytys.

Kun hallituksen tavoitteena on oikeusvaltion ja demokratian toteutuminen tulevaisuudessa, niin kuin pääministeri Orpon hallitusohjelman 10 luvun pidemmän aikavälin tavoitteissa ilmoitetaan, silloin valtiovallan ja ministeriöiden olisi syytä ennen kaikkea keskittyä miettimään, miten ihmisten perusoikeuksia nykyisestä vahvistetaan. E erityisen kriittinen rooli valtiolla on henkilötietojen suojan turvaamisessa, koska kyse on itsenäisenä perusoikeutena uudesta instrumentista, jonka tarkempi sisältö on vasta oikeuskäytännön myötä jäsentymässä. Kyse on myös perusoikeudesta, jonka merkitystä itselleen ihmiset keskimäärin eivät välttämättä sisäistä. ”Minulla ei ole mitään salattavaa”, lienee Euroopan historiassa ollut alkuperäinen ajatus monella sellaisellakin ihmisellä, joka sittemmin on julkisen vallan toimesta pakkosijoitettu vankileirille tai sodan eturintamaan jonkin henkilönsä liittyvän syyn perusteella. Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän alkuperäisin ja keskeisin tarkoitus on sen estäminen, että tämän kaltaiset tapahtumat voisivat toistua tulevaisuudessa.

Metsätähti Patrik
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

