

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Ei lausuttavaa.

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Ei lausuttavaa.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Ei lausuttavaa.

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Ei lausuttavaa.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

Turvallisuuspoliittinen tilanne on viime vuosien aikana merkittävästi muuttunut ja kansallisen turvallisuuden uhat ovat jatkuvassa muutoksessa. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida tilanteeseen liittyvää riskiä henkilötietojen käsittelyn osalta mm. siitä näkökulmasta, millä perusteella ja missä laajuudessa esimerkiksi viranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden tietoja voidaan luovuttaa, ottaen huomioon esimerkiksi riski, että tietoja voidaan yhdistää muista lähteistä saatuihin tietoihin.

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

Ei lausuttavaa.

2 luku

Ei lausuttavaa.

3 luku

Ei lausuttavaa.

4 luku

Ehdotetun lain 15 § Tiedon pyytäminen julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta

Viranomaisen hallussa on merkittävä määrä sellaisia henkilötietoja, joita ei ole säädetty salassa pidettäviksi. Näiden julkisten henkilötietojen luovuttamista koskeva, voimassa olevan julkisuuslain (621/1999) 16 § on tullut voimaan vuonna 1999. Yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämiä säännösmuutoksia julkisuuslakiin arvioidaan nyt ensi kertaa lainvalmistelun yhteydessä.

Ehdotetun lain 15 pykälässä säädettäisiin menettelysäännöksistä tiedon pyytämiselle julkisia henkilötietoja sisältävästä viranomaisen asiakirjasta. Ehdotetussa säännöksessä on keskeisesti kyse yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa annettavasta sääntelystä, jolla sovitetaan yhteen viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja henkilötietojen suoja.

Henkilötietojen käyttötarkoituksen arvioiminen ehdotetun lain 15 §:n 1 momentin soveltamisen yhteydessä

Säännösehdotuksen mukaan rekisterinpitäjä voisi pyytää tiedon pyytäjältä lisätietoja ainoastaan, jos kyse olisi henkilötiedoista, joiden käsittelyyn liittyy erityisiä riskejä ottaen huomioon tietojen luonne, määrä ja niiden merkitys yksityiselämän suojan kannalta tai jos pyynnön perusteella syntyisi perusteltu epäily siitä, että annettuja tietoja on tarkoitus käsitellä ilman henkilötietojen suoja koskevien säännösten mukaista laillista perustetta. Rekisterinpitäjän tulisi arvioida pyytämiensä tai

viranomaisella olevien muiden tietojen perusteella sitä, onko tiedon pyytäjällä laillinen käsittelyperuste tiedoille, jos edellä mainitut edellytykset täytyisivät.

Mikäli olisi ilmeistä, ettei tiedon pyytäjällä ole henkilötietojen suoja koskevien säännösten perusteella oikeutta käsitellä tietoja, rekisterinpitäjä ei voi luovuttaa pyydettyjä henkilötietoja pyytäjälle, vaikka ne olisivatkin julkisia.

Lähtökohtaisesti rekisterinpitäjän on pelkän asiakirjapyyntö perusteella haastavaa arvioida, onko pyytäjällä tietosuojasääntelyn mukainen käsittelyperuste tiedoille. Lisätietojen hankkiminen tietojen pyytäjältä olisi kuitenkin pääsäännöstä poikkeava menettely, joka edellyttäisi perusteltua riskiä tai epäilyä siitä, että henkilötietoja käsiteltäisiin ilman lainmukaista perustetta.

Jos henkilötietojen luovuttajana oleva rekisterinpitäjä päätyisi johtopäätökseen, että ehdotetun lain 15 §:ssä säädetty perusteltu riski tai epäily on olemassa, tulisi luovutuksesta päättävän rekisterinpitäjän yksittäistapauksittain arvioida, onko henkilötietojen pyytäjällä oikeus käsitellä pyydettyjä henkilötietoja. Mietinnön mukaan erityisen riskin sisältävien tietojen arvioinnin ei tulisi lähtökohtaisesti kiinnittyä kategorisesti tietäntyyppiin henkilötietoihin, vaan huomioon tulisi aina myös laajempi konteksti, johon henkilötiedot kulloinkin liittyvät. Mietinnössä esitetyt riskien arviointi koskevat perustelut ovat suppeat. Yhtenäisen viranomaiskäytännön varmistamiseksi perusteluja tulisi laajentaa sanottujen riskien arvioinnin osalta.

Riskien ja perustellun epäilyn arvioiminen edellyttäisi monissa tapauksissa laajaa perehtyneisyyttä yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin ja niihin perustuvaa arviointia. Jo sen arviointi, milloin syntyy perusteltu epäily siitä, ettei käsittelyperuste ole pyynnössä ilmoitettu, on haastavaa.

Edellä mainittu kaksiportainen harkinta tehtäisiin hyvin erilaisista lähtökohdista, riippuen siitä, kuka henkilötietoja luovuttava taho olisi. Tämä voi ohjata laintulkinnassa tilanteeseen, jossa kynnys lisätietojen hankkimiseen tietojen pyytäjältä olisi korkealla ja tällöin henkilötietojen suoja koskevat kysymykset eivät välttämättä tulisi riittävästi selvitettyä henkilötietojen luovutustilanteessa.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaminen ehdotetun lain 15 §:n 1 momentin perusteella

Viranomaistoiminnan avoimuuden edistämisen lisäksi ehdotetun lain 15 § mahdollistaisi henkilötietojen luovuttamisen erilaisiin käyttötarkoituksiin siten, että käyttötarkoitussidonnaisuudesta oleellisestikin poikettaisiin. Tämä merkitsisi poikkeamista yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitetusta käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta. Mietinnön mukaan käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen on

lähtökohtaisesti välttämätöntä julkisuusperiaatteen huomioimiseksi (s. 158), henkilötietojen luovuttamisen edellytyksenä ei lähtökohtaisesti olisi luovutettujen tietojen käyttötarkoituksen selvittäminen (s. 161).

Mietinnön mukaan voimassa olevan lain perusteluissa on katsottu, että kaupalliset tarkoitukset ovat julkisuuslain toteuttamisen kannalta vieraita. Vaikka tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien tarkoituksena ei lain 2 §:n 2 momentin mukaan ole nimenomaisesti esimerkiksi edistää tietojen uudelleenkäyttöä, ei laki kuitenkaan lähtökohtaisesti rajoita laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien perusteella saatujen tietojen uudelleenkäyttöä myös kaupallisiin tarkoituksiin. Tästä syystä on pidetty tarpeellisenä säätää erityinen rajoitus tämän lain perusteella luovutettujen henkilötietojen käyttämiselle markkinointitarkoituksissa. Ehdotettu 3 momentissa tarkoitettu sääntely koskisi ainoastaan niitä markkinointitilanteita, joissa markkinointi taikka mielipide- tai markkinatutkimuksen tekeminen perustuisi tämän lain perusteella luovutettuihin henkilötietoihin (sivu 161).

Ehdotetun lain 15 § perustuu vastaaville lähtökohdille kuin voimassa olevan lain 16 §. Nykyinen julkisuuslaki on tullut voimaan 1.12.1999, EU:n tietosuoja-asetusta on alettu soveltaa 25.5.2018.

Julkisuuslain voimaan tulon jälkeen henkilötietojen suojaa koskevasta perusoikeudesta on säädetty Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Oikeudellisesti sitova perusoikeuskirjasta tuli osana Lissabonin sopimusta, joka tuli voimaan joulukuussa 2008. Siitä lähtien perusoikeuskirjalla on SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti ollut sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla, toisin sanoen EU:n primaarioikeudella. Perusoikeuskirja ja yleinen tietosuoja-asetus on olennaisella tavalla muuttanut edellytyksiä, joilla jäsenvaltioissa voidaan säätää henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta. Näin ollen yli 20 vuotta sitten omaksuttuja ratkaisuja on arvioitava nykyisestä viitekehystä käsin.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan ja yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.

Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaan kansallisesti poiketa edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 154 perustelukappaleen mukaan asetusta sovellettaessa voidaan ottaa huomioon viranomaisten asiakirjojen julkisuusperiaate. Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta voidaan pitää yleisenä etuna (vrt. 23 artikla 1 kohdan e alakohta). Viranomaisen tai julkishallinnon elimen olisi voitava luovuttaa hallussaan olevien asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja, jos kyseiseen viranomaiseen tai julkishallinnon elimeen sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä niin säädetään.

Kyseisessä lainsäädännössä olisi sovittava yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttö sekä oikeus henkilötietojen suojaan, ja sen vuoksi siinä voidaan säätää tarvittavasta yhteensovittamisesta tämän asetuksen mukaisen henkilötietojen suoja koskevan oikeuden kanssa. Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevaan viittaukseen olisi tässä yhteydessä sisällytettävä kaikki viranomaiset ja muut elimet, jotka kuuluvat asiakirjojen julkisuutta koskevan jäsenvaltion lainsäädännön piiriin.

Viranomaistoiminnan avoimuus merkitsee, että viranomainen suorittaa tehtävänsä julkisesti ja kaikilla on mahdollisuus saada tietoa viranomaisten toiminnasta yleensä sekä erityisesti niistä asioista, joita viranomaiset kulloinkin käsittelevät. Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on perinteisesti pidetty viranomaisten toiminnan valvontaa. Julkisuusperiaatteen mukainen tiedonsaantioikeus ei ole yleinen tiedonhankintakeino, vaan se mahdollistaa tietojen saamisen viranomaisen toiminnasta silloin, kun laissa säädettävien tiedonsaantioikeuksien avulla edistetään viranomaistoiminnan avoimuutta.

Viranomaistoiminnan avoimuus merkitsee, että viranomainen suorittaa tehtävänsä julkisesti ja kaikilla on mahdollisuus saada tietoa viranomaisten toiminnasta yleensä sekä erityisesti niistä asioista, joita viranomaiset kulloinkin käsittelevät. Julkisuusperiaatteen mukaiset tavoitteet eivät merkitse sitä, että viranomaisten olisi luovutettavaa henkilötietoja sinänsä lailliseenkaan tarkoitukseen, kuten esimerkiksi kaupalliseen käyttötarkoitukseen.

Myöskään avoimen datan direktiivin kansallinen täytäntöönpano ei edellytä henkilötietojen uudelleenkäyttömahdollisuudesta säätämistä. Hallintovaliokunnan mietinnön mukaan (HaVM 10/2021 vp, esitys avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi) tietojen uudelleenkäyttö ei kuulu laissa erikseen säädettyihin tarkoituksiin, mutta laissa ei kuitenkaan rajoiteta julkisen tiedon käyttötapoja tai -tarkoituksia. Julkisuusperiaate ja tietojen julkisuus sisältävät lähtökohtaisesti myös oikeuden käyttää asiakirjassa olevia tietoja, jollei muusta sääntelystä, kuten henkilötietojen suoja tai esimerkiksi tekijänoikeutta koskevista säännöksistä muuta johdu.

Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdassa säädetään niistä erityisistä säännöksistä, joita käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin on tarpeen mukaan liitettävä.

Näitä ovat säännökset

- a) käsittelytarkoituksesta tai käsittelyn ryhmistä;
- b) henkilötietoryhmistä;

- c) käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalasta;
- d) suojatoimista, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen;
- e) rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien ryhmien määrittämisestä;
- f) tietojen säilytysajoita ja sovellettavista suojatoimista ottaen huomioon käsittelyn tai käsittelyryhmien luonne, laajuus ja tarkoitukset;
- g) rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvista riskeistä; ja
- h) rekisteröityjen oikeudesta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

Unionin tuomioistuin on asiassa C-175/20 Valsts ieņēmumu dienests todennut viitaten yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 kappaleeseen, että kaikkien asetuksen 23 artiklan nojalla toteutettujen toimenpiteiden on oltava selkeitä ja täsmällisiä, ja lisäksi niiden soveltamisen on oltava yksityisten ennakoitavissa (tuomio 24.2.2022, Valsts ieņēmumu dienests, C-175/20, EU:C:2022:124, kohta 56).

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 41 kappaleen mukaan aina kun tässä asetuksessa viitataan käsittelyn oikeusperusteeseen tai lainsäädäntötoimeen, siinä ei välttämättä edellytetä parlamentissa hyväksyttyä säädöstä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen edellyttämien vaatimusten soveltamista. Kyseisen käsittelyn oikeusperusteen tai lainsäädäntötoimen olisi kuitenkin oltava selkeä ja täsmällinen ja sen soveltamisen henkilöiden kannalta ennakoitavissa olevaa Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

Kiinnitän erityisesti huomiota siihen, että säännösluonnoksella kavennettaisiin merkittävästi nykytilaan nähden rekisterinpitäjän mahdollisuutta selvittää, mihin tarkoituksen tietojen pyytjä aikoo tietoja käyttää.

Säännöstä voi tulkita siten, että siinä säädettäisiin varsinaisen julkisuusperiaatteen ohella mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaan tarkoitukseen. Sellaisissakin soveltamistilanteissa, joissa henkilötietoja pyydetäisiin esimerkiksi kaupallisiin tarkoituksiin, tietojen luovuttaminen olisi pääsääntö, josta voitaisiin poiketa vain tiettyjen erityisten edellytysten, kuten erityisten riskien tai perustellun epäilyn, ollessa olemassa. On sinänsä perusteltua, että ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan suhteellisuusperiaatteen mukaista rajoittaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta sovitettaessa henkilötietojen suoja koskevaa perusoikeutta yhteen julkisuusperiaatteen kanssa. Katson, että julkisuuslain nojalla luovutettavien henkilötietojen käsittely tulee kuitenkin rajata selkeästi julkisuuslain 3 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen

Mietinnössä todetaan, että ehdotettujen suojatoimien voidaan arvioida olevan täsmällisiä ja oikeasuhtaisia niillä tavoiteltuun päämäärään nähden (sivu 262). Edellä esitetysti ja myös jäljempänä kuvatuin perustein tietosuojavaltuutettu ei yhdy tähän arvioon. Tietosuojavaltuutettu katsoo, henkilötietojen suoja koskevat rajoitukset eivät vastaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoittamiselle. Jatkovalmistelussa tulisi pyrkiä siihen, että säännöksen soveltaminen olisi yksityisten rekisteröityjen kannalta ennakoitavissa. Erityisesti olisi kiinnitettävä huomioita siihen, miten ehdotetun lain perusteluissa käsitellään käyttötarkoitussidonnaisuuden noudattamista sekä siihen, miten ehdotetun lain 15 §:ssä määriteltäisiin rekisterinpitäjän oikeus ja velvollisuus selvittää pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus.

Kiinnitän tässä yhteydessä erityisesti huomiota myös siihen, että mietinnössä ei lainkaan arvioida millä perusteilla henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaa koskevasta edellytystä voidaan rajoittaa. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että sanottu edellytys seuraa perusoikeuskirjan 8 artiklasta, eikä yleisessä tietosuoja-asetuksessa anneta kansallista liikkumavaraa sanotun edellytyksen rajoittamiseksi.

Rekisteröityjen informointi ehdotetun lain 15 §:n 1 momentissa säädetystä henkilötietojen luovuttamisesta

Yleisen tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artikloissa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta informoida rekisteröityä henkilötietojen vastaanottajista ja vastaanottajaryhmistä. Mietinnön mukaan viranomaiselle luovutettujen henkilötietojen mahdollisen edelleen luovuttamisen ennakoitavuuden varmistamiseksi rekisterinpitäjänä toimiva viranomainen voisi osana yleisen tietosuoja-asetuksen informointivelvoitetta antaa rekisteröidyille olennaisimmat tiedot henkilötietojen luovutusmahdollisuuksista tämän lain mukaisten tietopyyntöjen perusteella (s. 159). Vaikuttaa, että henkilötietojen luovuttaminen ei olisi yksityisen rekisteröidyn kannalta ennakoitavissa, jos rekisteröidylle annettaisiin vain oleellisimpia tietoja henkilötietojen luovutusmahdollisuuksista.

Käytännössä henkilötietojen luovutusmahdollisuudet ehdotetun 15 §:n 1 momentin perusteella olisivat niin laajat ja ennakoimattomat, että yleisen tietosuoja-asetuksen 14 §:n 1 kohdan e alakohdan mukainen informointi olisi hyvin ongelmallista. Käytännössä tämä voisi mietinnössä esitetystä kokonaisuudesta johtaa esimerkiksi siihen, että rekisteröidyn tietoja luovutetaan kaupallisiin tarkoituksiin ilman, että rekisteröidylle annetaan tästä tarkkaa tietoa ja siten mahdollisuutta millään tavoin edes jälkikäteen vaikuttaa siihen, miten hänen tietojaan käsitellään muussa kuin julkisuuslain tavoitteiden kannalta keskeisessä tarkoituksessa.

Sikäli kuin henkilötietoja on mahdollista luovuttaa muihin kuin julkisuusperiaatteen mukaisen käyttötarkoituksiin, kuten esimerkiksi ammatilliseen tai kaupalliseen käyttötarkoitukseen, ei rekisteröidyn informoinnin rajoittamista voida pitää perusteltuna.

Ei olisi mitenkään ennakoitavissa se, mihin käyttötarkoituksiin tietoja pyydetäisiin, erityisesti ottaen huomioon se, että rekisterinpitäjän oikeutta käyttötarkoituksen selvittämiseen on ehdotetussa säännöksessä rajoitettu. Ottaen erityisesti huomioon, että rekisteröity ei voi viranomaisen kanssa asioidessaan lähtökohtaisesti päättää, salliiko omien henkilötietojensa käsittelyn, ei ehdotusta voi kokonaisuudessaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Tietojen luovuttaminen markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten

Lakiluonnoksen 15 §:n 3 momentissa säädetäisiin tilanteista, joissa rekisteröidyltä olisi pyydettävä suostumus tietojen luovuttamiseen. Näitä olisivat tilanteet, joissa henkilötietoja käsiteltäisiin markkinointia, mielipide- tai markkinatutkimusta varten.

Sanottu muotoilu mahdollistaisi siten henkilötietojen käsittelyn esimerkiksi isojen alustapalveluja tarjoavien toimijoiden tietokannan rikastamiseen ja informoinnin kohdentamiseen ilman rekisteröidyn suostumusta. On keskeistä huomata, että informoinnin kohdentaminen ei ole välttämättä markkinointia. Myöskään profiilien ja algoritmien luominen ei vielä itsessään sisällä markkinointia. Tästä seuraisi, että ihmisten tietoja voitaisiin sanotun säännöksen perusteella luovuttaa kaupallisiin tarkoituksiin. Tosin sanoen henkilö, joka kaupallisten toimijoiden kanssa suoraan asioidessaan kieltää tietojensa keräämisen, ei voi vaikuttaa siihen, että viranomainen luovuttaa edelleen lakisääteisen tehtävän nojalla keräämiään tietoja kaupallisille toimijoille. Ihmisillä, eli rekisteröidyillä, ei ole lähtökohtaisesti myöskään mahdollisuutta valita, antavatko he omia tietojaan asioidessaan viranomaisen kanssa.

Korostan, että julkisuulain tavoitteena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain nojalla saatujen henkilötietojen käsittely muuhun, esimerkiksi kaupalliseen tarkoitukseen, ylittää julkisuuslaille asetetut tavoitteet. Katson, että ehdotus ei nykyisellään täytä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa asetettuja edellytyksiä perusoikeuksien rajoittamiselle.

Suostumuksella tarkoitettaisiin yleisen tietosuojasetuksen mukaista suostumusta. Momentissa todettaisiin, että suostumukseen perustuvasta käsittelystä säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyn olevan lainmukaista silloin, kun rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Sanotusta säännösmuotoilusta ei käy tällä hetkellä ilmi, tuleeko viranomaisen vai rekisterinpitäjän, jolle henkilötieto luovutettaisiin hankkia rekisteröidyn suostumus. Perustelutekstin mukaan suostumuksesta vastaa rekisterinpitäjä.

Mietinnössä todetaan että, jos tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettussa menettelyssä käy ilmi, että luovutettavia tietoja on tarkoitus käyttää markkinointiin tai muihin tässä momentissa viitattuihin tarkoituksiin, viranomaisen tulee arvioida 2 momentin mukaisesti, onko ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella. Tiedon pyytäjä voi esittää käsittelyoikeutensa tueksi esimerkiksi suunnitelman, jonka mukaisesti momentissa tarkoitettut suostumukset tullaan keräämään. Jos käsittelyoikeuden tueksi ei esitetä minkäänlaista suunnitelmaa suostumusten keräämisestä, tulisi viranomaisen arvioida tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, onko kyseisessä tilanteessa ilmeistä, että tiedon pyytäjällä ei ole oikeutta käsitellä tietoja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten perusteella (s. 162).

Silloin kun henkilötietojen käsittelyn perusteena käytetään yleisen tietosuojasetuksen mukaista suostumusta, tulee rekisteröidyn suostumuksen olla hankittu ennen kuin henkilötietojen käsittely aloitetaan. Jos rekisterinpitäjällä on ainoastaan suunnitelma suostumuksien hankkimiseksi, ei se voi olla perusteena henkilötietojen käsittelylle tai luovuttamiselle.

Kotitalouspoikkeus tietojen antamisen perusteena

Mietinnön mukaan yleistä tietosuojasetusta ei sen 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jonka luonnollinen henkilö suorittaa yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Asetuksen johdanto-osan 18 kohdassa on tarkennettu soveltamisalan rajausta yksinomaan henkilökohtaiseen tai kotitaloutta koskevaan toimintaan, joka näin ollen ei ole sidoksissa mihinkään ammatilliseen tai kaupalliseen toimintaan. Esimerkkinä tästä niin sanotusta kotitalouspoikkeuksesta on asetuksen johdanto-osassa mainittu kirjeenvaihto, osoitteiston pitäminen sekä sosiaalinen verkostoituminen ja verkkotoiminta, joita harjoitetaan tällaisen henkilökohtaisen tai kotitaloutta koskevan toiminnan yhteydessä.

Mietinnössä todetaan, että mikäli tiedon pyytäjä ilmoittaa pyytämiensä tietojen käyttötarkoituksiksi henkilökohtaisen tarkoituksen, voidaan tiedot antaa, koska riskiä tietosuojasääntelyn vastaisesta käsittelystä ei ole tilanteessa, jossa yleistä tietosuojasetusta ei sovelleta. Tämä koskisi myös tilanteita, joissa tietoja luovutettaisiin henkilökohtaiseen käyttötarkoitukseen yleisen tietosuojasetuksen alueellisen soveltamisalan ulkopuolelle. Yleisen tietosuojasetuksen V luvussa tarkoitettuja perusteita tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin ulkopuolelle ei sovellettaisi, koska henkilötietojen käsittely henkilökohtaiseen tarkoitukseen rajautuu jo 2 artiklan 1 kohdan c alakohdan perusteella asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Jos tiedot julkaistaan esimerkiksi internetissä myöhemmin, ei ns. kotitalouspoikkeus kuitenkaan välttämättä enää sovellu. Tällöin sovellettavaksi tulevat henkilötietojen käsittelyä koskevat tietosuojasääntelystä seuraavat velvoitteet (Ks. esimerkiksi tuomio 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596) (sivu 159).

Mietinnön perusteluissa on otettu kanta, jonka mukaan pelkkä tietojen pyytäjän ilmoitus kotitalouspoikkeuksesta henkilötietojen pyynnön perusteena johtaisi siihen, että tiedot voitaisiin

poikkeuksetta tai pääsääntöisesti antaa. Se minkälainen henkilötietojen käsittely sisältyy kotitalouspoikkeuksen soveltamisalaan voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista (esim. tuomio 6.11.2003, Lindqvist, C-101/01, EU:C:2003:596). Nykyisissä tietojenkäsittelyalustoilla henkilötietojen yhdistely on helppoa ja tällöin myös henkilötietojen käyttötarkoitus voi muuttua, vaikka tiedot olisi saatu kotitalouspoikkeukseen vedoten. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, pitäisikö ainakin lain perusteluja täydentää siitä näkökulmasta, että ainakin joissain tapauksissa kotitalouspoikkeuksen ilmoittaminen tietojen pyytämisen perusteena voi edellyttää rekisterinpitäjältä tietojen antamisperusteen tarkempaa selvittämistä.

Tässä yhteydessä on lisäksi todettava, että mietinnön perusteluissa sivulla 159 esitetty arvio, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn jäädessä yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla, ei henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin koskevat säännökset tule sovellettavaksi.

5 luku

Ei lausuttavaa.

6 luku

Ei lausuttavaa.

7 luku

Ei lausuttavaa.

8 luku

Ei lausuttavaa.

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Ehdotetut muutokset eivät pääsääntöisesti muuttaisi julkisuuslain perusratkaisuja, vaan niiden tarkoituksena olisi ennen kaikkea selventää sääntelyä. Mietinnössä ei ole yksityiskohtaisemmin arvioitu sitä, mitkä voimassaolevan lain soveltamiseen liittyvät kysymykset ovat aiheuttaneet eniten tulkintaongelmia ja missä määrin ja millä tavoin nämä tulkintaongelmat vähenisivät ehdotetun lain myötä.

Hallinnollinen taakka lienee liittynyt ensisijaisesti tietopyyntöjen käsittelyyn ja esimerkiksi sen arvioimiseen, onko vastaanottajalla oikeus käsitellä pyynnön kohteena olevia henkilötietoja. Ehdotetun lain ja erityisesti ehdotetun 15 §:n osalta ei ole tehty riskienarviointia henkilötietojen suojan toteutumisen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän

riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Arvioissa tulisi ottaa huomioon myös se, että henkilötietojen väärinkäyttämiseen liittyvät riskit ovat olennaisella tavalla kasvaneet voimassa olevan lain säätämisen jälkeen.

Ylimpien laillisuusvalvojien kannanotoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että vaikka julkisuuslaki on ollut voimassa pitkään, lain soveltaminen koetaan edelleen vaikeaksi, esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies on viimeksi vuoden 2022 kertomuksessaan nostanut esiin viranomaisten haasteet julkisuuslain säännöksiä soveltamisessa. Kertomuksessa todetaan, että lainvastainen menettely julkisuuslain mukaisten tietopyyntöjen käsittelyssä eri viranomaisissa on jatkuvasti esillä laillisuusvalvonnassa (K 11/2023 vp, s.116).

Tiedonhallintalain (906/2019) 4 §:n 2 momentin mukaan tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava muun muassa siitä, että tiedonhallintayksikössä on ajantasaiset ohjeet tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta ja tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista. Voimassaolevan julkisuuslain soveltamisessa koetaan edelleen vaikeaksi. Nyt soveltamisen piiriin tulisi lisäksi uusia organisaatioita, joilla ei ole kokemusta julkisuuslain soveltamisesta. Tästä seuraisi tarve kouluttaa ja ohjeistaa henkilöstöä lain soveltamisessa. Jos koulutuksen ja ohjeistuksen järjestämisessä ei onnistuttaisi, erityisesti uusien organisaatioiden tulo lain soveltajiksi saattaisi aiheuttaa riskejä esimerkiksi henkilötietojen luovuttamista koskevissa tilanteissa.

Mietinnössä olevan 15 §:n perusteluissa todetaan, että tiedon pyytäjän suorittamaan myöhempään henkilötietojen käsittelyyn kohdistuu tietosuoja-sääntelyn mahdollistamat valvontakeinot ja seuraamukset sekä viime kädessä rikoslain sääntely. Rekisterinpitäjän suorittamaa käsittelyä valvoisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu valvontaviranomainen. Kansallisen tietosuojalain 8 §:n mukaan valvontaviranomaisena Suomessa toimii tietosuojavaltuutettu (s. 158). Siltä osin, kun on kysymys siitä, noudattaako rekisterinpitäjä julkisuuslain säännöksiä henkilötietoja luovuttaessaan, on kiinnitettävä huomioita siihen, että tietosuojavaltuutetun toimivaltaan ei kuulu julkisuuslain soveltamisen ohjaus tai valvonta.

Tässä yhteydessä on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että nykyisessä muodossaan mietinnössä luonnosteltu sääntelyratkaisu johtaisi suurella todennäköisyydellä aiempaa laajempaan yleisen tietosuoja-asetuksen vastaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Katson, että jatkovalmistelussa on arvioitava sääntelystä seuraavat resurssivaikutukset tietosuojavaltuutetun toimistolle.

Rehtonen Terhi

Tietosuojavaltuutetun toimisto - Tietosuojavaltuutettu Anu Talus