

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 134/2017 vp eduskunnalle laiksi tulotietojärjestelmästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tulotietojärjestelmästä ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Nyt perustettavaan tulotietojärjestelmän ytimen muodostaisi työnantajien ja muiden suorituksen maksajien ilmoittamista tulotiedoista ja muista työ- tai palvelussuhteeseen liittyvistä tiedoista koostuvasta tulorekisteristä, josta tietoja välitettäisiin tietojen saantiin oikeutetuille käyttäjille. Tulotietojärjestelmä sisältäisi lisäksi tietojen oikeellisuutta palvelevia yksilöinti- ja yhteystietoja sisältävän rekisterin. Lisäksi tulotietojärjestelmään sisällytettäisiin käyttövaltuustietoja ja muita vastaavia tietoja, jotka ovat välttämättömiä tulorekisteriin tallettavien tietojen käsittelemiseksi laissa säädettyllä tavalla, sekä tulotietojärjestelmän käyttöön ja sen valvontaan liittyviä hallinnollisia tietoja.

Esitys on perustuslain kannalta merkityksellinen varsinkin perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan ja siihen liittyvän henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut henkilötietojen suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia varsin usein ja kattavasti. Myös asiaa koskeva tulkintadoktriini on vakiintunut ja varsin kaavamainen. Viimeksi tuota käytäntöä selostettiin kattavasti valtakunnallisia opinto- ja tutkintorekistereitä koskevassa lausunnossa PeVL 31/2017 vp. En toista tuossa tuoreessa lausunnossa esitettyä doktriinin kattavaa kuvausta tässä.

Hallituksen esitykseen sisältyy laajat säätämisperustelut, joissa on selostettu perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaan koskevaa tulkintakäytäntöä. Säännösehdotuksia arvioitu valiokunnan vakiintuneen valossa. Minulla ei ole esitettyyn tältä osin huomautettavaa. Voidaan myös todeta, että tulotietojärjestelmää koskevassa lakiehdotuksessa säädetään valiokunnan käytännön valossa riittävän yksityiskohtaisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä sekä niiden sallituista käyttötarkoituksista. Myös säilytysaikoja ja siis tietojen poistamista koskeva 18 §:n sääntely on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaista. Kyse ei myöskään näyttäisi olevan arkaluontoisten henkilötietojen käsittelystä, joten tässä suhteessa sääntelyyn ei kohdistu perustuslaista johtuvia erityisvaatimuksia.

Tietojen siirtämistä ja luovuttamista koskeva sääntely

Salassapitosäännösten estämättä tapahtuvaa tietojen siirtämistä koskeva sääntely vastaa nähdäkseni valiokunnan käytännössä esitettyjä vaatimuksia luovutettavien tietosisältö-

jen tyhjentävyydestä ja tätä koskevan sääntelyyn liittyvistä tarpeellisuus- ja välttämättömyyskriteereistä. Ainoa epävarmuus tässä suhteessa vaikuttaisi liittyvän kokonaisuuteen, joka muodostuu tulorekisteriin tallennettavia täydentäviä tietoja koskevan 7 §:n ja tietojen saantia koskevan 13 §:n perusteella. Ehdotetun 7 §:n perusteella tulorekisteriin talletettaisiin sellaisia 6 §:ssä tarkoitettuja tietoja täydentäviä työsuhteeseen tai muuhun palvelus- taikka toimeksiantosuhteeseen liittyviä tietoja, jotka ovat tiedon käyttäjille tarpeellisia niiden 13 §:ssä tarkoitettujen lakien mukaisten tehtävien hoitamisessa. Esi-tyksen perusteluissa todetaan tältä osin, että lain 13 §:ssä tarkoitetuissa erityislaeissa on keskenään eritasoisia säännöksiä siitä, onko niiden perustella ilmoitettavien tietojen oltava tiedon käyttäjälle tarpeellisia vai välttämättömiä. Osa 13 §:ssä tarkoitetuista erityislaeista sisältää ainoastaan vaatimuksen tietojen tarpeellisuudesta tiedon käyttäjän tehtävien hoitamisessa.

Tällainen varsin laaja yksinomaan tarpeellisuusvaatimukseen kytkeytyvä henkilötietojen, tallentamista, saantia ja luovuttamista koskevaan sääntely ei nähdäkseni kuitenkaan muodostu perustuslain 10 §:n kannalta ongelmalliseksi. Kyse ei ole arkaluonteisista henkilötiedoista. Tulorekisteriin talletettavat täydentävät tiedot määritellään lisäksi tyhjentävästi 7 §:ssä olevassa luettelossa ja tulorekisteriin voitaisiin tallettaa vain luettelossa nimenomaisesti mainittuihin tietoryhmiin kuuluvia tietoja. Ehdotetussa 13 §:ssä ei myöskään säädetä tiedon käyttäjien oikeudesta tietojen saamiseen sinänsä, vaan tämä oikeus perustuu 13 §:n sanamuodonkin mukaan aina asiaa koskeviin erityislakeihin. Näiden erityislakien tulkinnassa ja tietojen saantia koskevien vaatimusten täyttymistä arvioitaessa on mielestäni syytä lähteä siitä, että perustuslain 10 §:n säännös henkilötietojen suojasta rajoittaa suoraan tiedon luovuttajan oikeutta luovuttaa tietoja rekistereistä samoin kuin tiedon saantiin oikeutetun oikeutta saada niitä.

Tulotietojärjestelmälain suhde EU:n tietosuoja-asetukseen ja muuhun henkilö-tietolainsäädäntöön

Ehdotetun 2 §:n 1 momentin perusteella henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin EU:n tietosuoja-asetusta ja kansallisia henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä, ellei tulotietojärjestelmälaissa säädetä asiasta toisin.

Saman pykälän 2 momentin nojalla tulorekisteriin talletetut tuloja ja muita suorituksia sekä suorituksen saajia ja -maksajia koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Tulotietojärjestelmään sovelletaan muutoin, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, kuitenkin siten, että tietoja voidaan tulotietojärjestelmästä luovuttaa ainoastaan tässä laissa mainittuihin käyttötarkoituksiin sekä mainitun lain 11 ja 12 §:n, 26 §:n 3 momentin ja 29 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettyihin käyttötarkoituksiin.

Sääntelyn näennäisestä yksinkertaisuudesta huolimatta ehdotus on omiaan johtamaan hyvin epäselviin tulkintatilanteisiin siitä, mihin voimassa olevaan lainsäädäntöön henkilö-tietojen käsittely tulisi kulloinkin nojata.

Kuten perustuslakivaliokuntakin on usein todennut, tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvalti-

oissa, ja joka saa ristiriitatilanteissa etusijan suhteessa kansallisiin säännöksiin Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim. PeVL 51/2014 vp, s. 2/II). Siltä osin kuin asia kuuluu unionin lainsäädännön soveltamisalaan, tietosuoja-asetus on ensisijaista myös silloin, kun nyt ehdotetussa tulotietojärjestelmää koskevassa laissa on säädetty asiasta toisin. 2 §:n säännöstä ei niin ollen voi soveltaa sanamuotonsa mukaisesti tilanteissa, joihin sovelletaan tietosuoja-asetusta.

Asetelman ongelmallisuutta lisää edelleen se, että vaikka tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, se jättää liikkumavaraa ja mahdollisuuksia kansallisella lailla säätää eräistä asetuksen velvoitteita koskevista mukautuksista ja poikkeuksista. Siltä osin kuin kysymys on tällaiseen kansalliseen liikkumavaraan kuuluvasta sääntelystä, kansallisen lainsäädännön soveltamiselle ei luonnollisestikaan ole esteitä. Tietosuoja-asetusta ei myöskään sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan sellaisen toiminnan yhteydessä, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan (Tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 a) kohta).

Tällaisena EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle sijoittuvana lainsäädännön lohkona hallituksen esityksessä viitataan tuloverolainsäädäntöön. Tämä luonnehdinta pitää sinänsä paikkaansa (ks. varsinkin EU-tuomioistuimen tuomio asiassa C-122/15, jossa EU-tuomioistuin katsoi, ettei eläketulon lisäveroa koskevan tuloverolain säännös kuulunut unionin oikeuden eikä niin ollen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan aineelliseen soveltamisalaan.) Kysymys unionin oikeuden soveltamisalan laajuudesta on kuitenkin itsessään varsin hankala unionioikeudellinen tulkintaongelma, jonka ratkaiseminen kuuluu viimekädessä EU-tuomioistuimelle. Sen käytännön perusteella asiaa arvioitaessa on muiden seikkojen ohessa tarkastettava se, onko toimenpiteen tavoitteena unionin oikeuden säännöksen täytäntöönpano, kyseisen säännösten luonne sekä se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee, vaikka se voikin vaikuttaa välillisesti viimeksi mainittuun, sekä se, onko olemassa erityinen alaa koskeva tai siihen mahdollisesti vaikuttava unionin oikeuden säännöstö (ks. asiassa C-206/13 Siragusa, annetun tuomion 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tietosuoja-asetuksen määräykset saattavat toisin sanoen tulla sovellettavaksi sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole kysymys välittömästi jonkin unionin oikeuden säännöksen täytäntöönpanosta vaan jossa yhteys unionin oikeuteen on tätä välillisempi ja niin ollen myös tulkinnanvaraisempi.

Nyt ehdotetussa tulotietojärjestelmää koskevaan lakiin sisältyy selvästi säännöksiä, jotka liittyvät ennen muuta kansalliseen tuloverojärjestelmään, ja jotka niin ollen jäävät tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Toisaalta osa sääntelystä ulottuu ilmiselvästi EU-oikeuden soveltamisalueelle (ks. esim. 13 §:n 1 momentin 2 kohta). Osa sääntelystä taas saattaa olla sellaista, josta ei varmuudella voi sanoa, kuuluuko se EU-oikeuden soveltamisalaan vai ei. Myös nyt käsiteltävään lakiehdotukseen sisältyvä laajamittainen viittaustekniikka henkilötietojen käsittelyä koskevaan erityislainsäädäntöön hankaloittaa tähän tulkintaongelmaan liittyvän kokonaiskuvan muodostamista.

Asian monimutkaisuutta lisää entisestään se, että hallituksen esityksessä viitattu ja tietosuoja-asetuksen kansallista toimeenpanoa valmistelevalle TATTI-työryhmän esityksessä uudeksi kansalliseksi tietosuojalaksi on ehdotettu säännöstä, jonka mukaan tietosuoja-

asetusta sovellettaisiin soveltuvin osin myös sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön alaan. Tällaisen sinänsä EU-asetukseen pohjautuvaan sääntelyyn ei kuitenkaan ilmeisesti sovellettaisi EU:n oikeuden ensisijaisuutta koskevia vaatimuksia, vaan tältä osin asetus rinnastuisi kansalliseen lainsäädäntöön. Koska henkilötietolain korvaavaa uutta yleistä tietosuojalakia koskevaa hallituksen esitystä ei kuitenkaan ole vielä annettu, on tässä vaiheessa joka tapauksessa hyvin hankalaa arvioida, millaiseksi nyt ehdotettua 2 §:n 1 momenttia ympäröivä henkilötietoja koskevan sääntelyn kokonaisuus on itse asiassa muodostumassa.

Perustuslakivaliokunta on aiemminkin kiinnittänyt huomiota henkilötietoja koskevan sääntelyn raskaaseen sääntelyrakenteeseen, epäselvyyteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 6 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Samoin se on katsonut tällaisen sääntelyn olevan omiaan synnyttämään tulkintaongelmia. Sitä ei kuitenkaan ole sellaisenaan pidetty tuolloin arvioidussa sääntelykontekstissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 71/2014 vp, s. 3/I). Valiokunnan omaksuman kannan mukaan sääntelyn selkeyteen on kuitenkin syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 3, PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemmin myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyyteen, raskauteen ja monimutkaisuuteen

Perustuslakivaliokunta on viime aikaisessa käytännössään varsin usein myös todennut, ettei estettä ole sille, että perustuslaista tähän asti johtuneet henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (ks. myös PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4, PeVL 54/2010 vp, s. 2/I— II). Tällöinkään valiokunta ei kuitenkaan ole täsmentänyt, mitä se luonnehdinnallaan ”joiltain osin” oikeastaan tarkoittaa.

Mielestäni nyt esille nousevaa asetelmaa on syytä pitää valtiosääntöoikeudellisesti hankalana. Tietosuojaa koskeva sääntely-ympäristö on muuttumassa merkittäväällä tavalla yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamisen alkaessa toukokuussa 2018. Samaan aikaan voimassa oleva henkilötietolaki on tarkoitus korvata uudella huomattavasti suppeammalla tietosuojalalla. Muutos vaikuttaa väistämättä myös paitsi kansallisen lainsäätäjän myös perustuslaintulkitsijan liikkumavaraan (ks. PeVL 51/2014 vp ja siinä etusijaperiaatteesta perustuslain 10 §:n yhteydessä todettu). Pidän varsin selvänä, että perustuslakivaliokunnan tulee jossakin vaiheessa arvioida uudelleen ne valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset, joita perustuslain 10 §:n henkilötietojen suojaa koskeva säännös asettaa kansalliselle henkilötietolainsäädännölle siinä sääntely-ympäristössä, jossa joudutaan ottamaan huomioon yhtäältä EU:n tietosuojasääntely ja toisaalta myös esimerkiksi kansalliseen perustuslakiin perustuvat henkilötietojen suojaan liittyvät näkökohdat samoin kuin julkisuusperiaatetta koskevat vaatimukset. Keskeistä on, että valiokunta määritteli tarkemmin, miltä osin ja millä perustein henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan tietyin osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla, ja miltä osin ja missä tilanteissa taas vastaavasti edellytettävä yleislakeja

täsmällisempää kansallista sääntelyä unionin lainsäädäntö jättämän liikkumavaran puitteissa.

Tällainen arvio on kuitenkin perusteltua ja oikeastaan mahdollista tehdä vasta siinä vaiheessa, kun valiokunta saa käsiteltäväkseen tietosuojasetuksen kansalliseen toimenpanon liittyvän yleisen tietosuojalain. Sen sijaan nyt käsiteltävänä olevan kaltainen sektorilaki ei mahdollista vastaavaa yleisarviota.

Nähdäkseni ehdotettu 2 §:n 1 momentin säännös tulotietojärjestelmästä annettavan lain suhteesta muuhun yleiseen tietosuojalainsäädäntöön on edellä kuvatuilla perusteilla tässä säätämistilanteessa – kun kansallisen yleislain sisältö ja soveltamisala ei ole vielä tiedossa – omiaan johtamaan sellaiseen tulkinnalliseen epävarmuuteen, joka saattaa muodostua perustuslain 10 §:n kannalta ongelmalliseksi. Perustuslain suojaamaan henkilötietosuojaan liittyvät sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkuuden vaatimukset eivät täyty, jos voimassaolevaan sääntelyyn liittyvät päällekkäisyydet ja epävarmuudet johtavat merkittäviin hankaluuksiin arvioida, mitä voimassaolevan oikeuden osaa kuhunkin henkilötietojen käsittelytilanteeseen tulisi oikeastaan soveltaa. Nähdäkseni valiokunnan olisi tämän vuoksi vakavasti harkittava 2 §:n 1 momentin poistamista. Samalla valiokunnan tulisi nähdäkseni edellyttää, että valtioneuvosto kiirehtii yleisen tietosuojalain antamista eduskunnan käsiteltäväksi.

Juha Lavapuro
professori