

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- U 29/2022 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 29/2022 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä asetusehdotuksesta

Komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston datan oikeudenmukaista saatavuutta ja käyttöä koskevista yhdenmukaisista säännöistä (datasäädös). Ehdotus liittyy unionin pyrkimykseen kehittää datataloutta ja datalähtöistä eurooppalaista sisämarkkinaa.

Asetusehdotusta perustellaan johdanto-osan 2 kohdassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklalla, joten ehdotuksella on tarkoituksena unionin sisämarkkinoiden toteuttaminen ja niiden toiminnan varmistaminen lainsäädäntöä yhdenmukaistamalla. Asetusehdotus liittyy myös henkilötietojen suojaan, joten sillä on sidoksensa SEUT-sopimuksen 16 artiklaan. Asetusehdotuksen mukaan ”ehdotus on yhdenmukainen niiden voimassa olevien sääntöjen kanssa, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä (mukaan lukien yleinen tietosuoja-asetus) sekä yksityisyyden ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaa ja päätelaitteisiin tallennettujen ja sieltä saatujen henkilötietojen ja muun datan kuin henkilötietojen suojaa (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi)”. Euroopan unionissa perusratkaisut henkilötietojen suojaa koskevassa sääntelyssä on luotu Euroopan unionin yleisellä tietosuoja-asetuksella (EU) 2016/679 sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivillä (EU) 2016/679. Näiden lisäksi henkilötietojen suojasta on säädetty yleisellä tasolla sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä 2002/58/EY, jonka sääntelypohjan uudistamista on tehty EU:n toimielimissä yli viiden vuoden ajan komission tekemän sähköisen viestinnän tietosuoja-asetusehdotuksen (COM(2017) 10 final) pohjalta. Lisäksi henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä on myös muissa unionin säädöksissä.

Asetusehdotuksen 1(3) artiklan mukaan se ei vaikuta henkilötietojen suojaa koskevan unionin oikeuden eikä etenäkään asetuksen (EU) 2016/679 ja direktiivin 2002/58/EY sovellettavuuteen, mukaan lukien valvontaviranomaisten toimivalta. Tämän asetuksen säännöksillä täydennettäisiin tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukaista oikeutta siirtää dataa järjestelmästä toiseen. *Jatkovalmistelussa tulisi huolehtia painokkaasti siitä, että asetusehdotuksen suhde tietosuoja-asetukseen on selkeä. Ehdotetussa asetelmassa asetusehdotuksen sääntelyn ulkopuolelle jäävään henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lähtökohtaisesti tietosuoja-asetusta, ellei esimerkiksi sähköisen viestinnän tietosuojasääntelystä muuta johdu. Sääntelykokonaisuudesta on vaarana muodostua vaikeaselkoinen kokonaisuus, jossa rekisteröidyn tietosuojalliset perusoikeudet saattavat sekoittuvat markkinaperusteisiin kuluttajaoikeuksiin.* Perustuslakivaliokunta on korostanut lausuntokäytännössä, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 4/2021 vp ja siinä viitatus). *Nähdäkseni sääntelyn selkeyteen tulee kiinnittää huomiota niin käyttäjän, datan haltijan, datan vastaanottajan, yrityksen kuin julkisen sektorin elinten näkökulmista.*

Sääntelyn selkeyteen ja täsmällisyyteen on syytä kiinnittää myös huomiota säädettäessä julkisen sektorin elimille tiedonsaantioikeuksia dataan. Julkisen sektorin elinten tiedonsaantioikeudet ovat erityisen perusoikeusherkkiä, kun tiedonsaannin kohteena ovat henkilötiedot. Tiedonsaannilla puututaan käytännössä käyttäjien perusoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja siihen liittyvään henkilötietojen suojaan. Tällaiset tiedonsaantiin liittyvät oikeudet tulisi täyttää

perusoikeuksien rajoittamisedellytykset, kuten lakitasoisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset. Jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että perusoikeuksien rajoitusedellytykset täyttyvät valmisteltavassa olevassa asetusehdotuksessa, jos siihen sisällytetään viranomaisille ja muille julkisen hallinnon elimille tiedonsaantioikeuksia.

Asetusehdotus näyttää muodostavan uusia vaatimuksia erilaisille digitaalisille tuotteille ja niihin liittyville palveluille. Siten sääntelyllä on vaikutuksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinonvapauteen. *Jatkovalmistelussa olisi syytä analysoida ehdotetun sääntelyn suhteellisuus suhteessa markkinatoimijoihin ja markkinoiden toimintaan ja pyrkiä siihen, ettei sääntely johda esteisiin, jotka voisivat vaikuttaa EU:n sisämarkkinoille pääsyyn. Lisäksi asetusehdotuksella luodaan lisää hallinnollista taakkaa tuotteita ja niihin liittyviä palveluja tarjoaville yrityksille (ks. samasta PeVL 37/2021 vp). Ehdotetut sopimusjärjestelyt ja datan hallinnan menettelyt vaikuttavat varsin vaivalloisilta.*

2. Henkilötietojen suoja

Asetuksen sääntelykohteena on tuotteiden ja niihin liittyvien palvelujen käytössä muodostuva data. Tuotteiden ja niihin liittyvien palvelujen käyttäjät ovat pääasiallisesti luonnollisia henkilöitä, jolloin asetusehdotuksessa oleva tietojen käsittely kiinnittyy perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun ja säädettyyn henkilötietojen suojaan. Tällaista dataa voi syntyä hyvin monenlaisissa tilanteissa muun muassa kotirauhan piirissä. Tässä suhteessa asetusehdotus ei tunnista niitä käyttöympäristöjä, joissa dataa muodostuu. Käyttöympäristö itsessään voi johtaa siihen, että kertyvä data on kansallisesti arvioiden arkaluonteista silloin, kun data kuvaa esimerkiksi yksilön käyttäytymistä kotirauhan piirissä tai terveydentilaa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaista arkaluonteista käsittelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitatus). Asetusehdotuksessa on joitakin suojatoimia datan käsittelylle, mutta kokonaisuudessaan sääntely jää avoimeksi eikä varsinaisesti huomioita mitä erilaisimpia tilanteita, joissa dataa voi muodostua tuotteiden käytöstä. *Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida, mitkä suojakeinot tulevat sovellettavaksi tehokkaasti tietosuojasääntelystä ja miltä osin suojakeinoista tulisi säätää tarkemmin ehdotetussa asetuksessa. Lisäksi on syytä huomata, että tiedon saatavuuden edistäminen erilaisista tuotteista ja palveluista lisäävät myös tietojen väärinkäytön vaaraa. Tätäkään riskiä ei ole merkittävässä määrin tunnistettu asetusuunnoksessa. Erilaisten tietojen undelleenkäyttö ja jakaminen eivät voi olla itseisarvoja, vaan niiden suhdetta on arvioitava paitsi perusoikeuksien mutta myös tietoturvallisuuden näkökulmista.*

Asetusehdotus on monin paikoin rinnakkaista tietosuojalainsäädännön kanssa. Esimerkiksi asetusehdotuksen 3 (2) artiklassa ehdotetaan säädettäväksi siitä, mitä tietoja käyttäjälle on annettava tuotteiden ja palvelujen käytön tuloksena tuotettavasta datasta. Ehdotuksen mukaan tiedot on annettava selkeässä ja ymmärrettävässä muodossa. Vastaavasti tietosuojasetuksen 13 artiklan nojalla rekisteröityä on informoitava henkilötietojen käsittelystä. Kerättäessä tuotteista ja palveluista käyttäjien tietoja, ovat ne pääasiallisesti henkilötietoja. Rekisteröityä on tietosuojasetuksen mukaan informoitava selkeästi ja ymmärrettävällä tavalla henkilötietojen käsittelystä. Vastaavantyyppisiä vaatimuksia sopimusehtojen ja kuluttajille annettavien tietojen selkeydestä ja ymmärrettävyydestä on säädetty kuluttajalainsäädännössä. *Kaiken kaikkiaan sääntely kumuloituu tilanteisiin, joissa käyttäjä/rekisteröity/kuluttaja hankkii tuotteen tai palvelun, jolloin hänelle on annettava eri säädösten perusteella varsin runsaasti erilaisia tietoja. Tässä suhteessa tietojen antamisen massa jo itsessään voi johtaa vaikeaselkoisuuteen. Tätä voidaan pitää merkityksellisenä ja ongelmallisenakin sääntelykehityksenä, koska tietojen antamisella on kuitenkin merkitystä yksilön oikeuksien toteuttamisen kannalta katsottuna.*

Jatkovalmistelussa tulisiakin huolehtia siitä, että tuotteisiin ja palveluihin liittyvä sääntelykokonaisuus otettaisiin kattavasti tarkasteluun, jonka perusteella pyrittäisiin yksilö/käyttäjätasoisuuteen sääntelymalliin tietojen antamisessa hänelle tuotteen tai palvelun käyttöönoton yhteydessä. Asetusehdotuksessa sääntelykohteena (käyttäjä) ovat myös

oikeushenkilöt, mutta pääasiallisesti tuotteiden ja palvelujen käytöstä muodostuva data myös näissä tilanteissa on yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön.

Asetusehdotuksen 4 artiklassa säädettäisiin käyttäjien pääsystä tuotteiden ja niihin liittyvien palvelujen käytön tuloksena muodostuneeseen dataan. Tämä ehdotus on puolestaan yhteydessä tietosuojasetuksessa säädettyyn rekisteröidyn oikeuteen tutustua omiin tietoihinsa (TsA 15 artikla) sekä oikeuteen siirtää rekisteröidyn tuottamat tiedot tietojärjestelmästä toiseen (TsA 20 artikla). Ehdotetun sääntelyn suhde tietosuojasetuksessa säädettyyn nähden on täydentävää. *Tässä subteessa on tarpeellista korostaa sääntelyn täsmällisyyttä siten, että rekisteröidyn tietosuojasetuksessa turvatut oikeudet ja niiden eroavaisuudet subteessa ehdotettuihin oikeuksiin on yksittäisissä soveltamistilanteissa selkeitä.*

Lisäksi voidaan mainita tietosuojasetukseen nähden rinnakkaisesta sääntelystä esimerkkinä 19 artiklassa ehdotetut rajoitukset julkisen sektorin elimille asetuksen perusteella saatujen tietojen käytölle. Rajoitukset ovat rinnakkaisia tai päällekkäisiä tietosuojasetuksessa säädetyn kanssa, joskin asetusehdotusta sovelletaan myös muuhun kuin henkilötietojen käsittelyyn. Seuraavassa taulukossa on esitetty esimerkinomainen vertailu muodostuvasta osin kaksinkertaisesta sääntelystä:

Asetusehdotus 19 artikla	Tietosuojasetus
Julkisen sektorin elimillä on velvollisuus olla käyttämättä dataa tavalla, joka ei sovi yhteen sen tarkoituksen kanssa, johon sitä pyydettiin.	5 artiklan 1 kohdan b alakohta: henkilötietoja on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla.
Julkisen sektorin elimillä on velvollisuus toteuttaa siltä osin kuin henkilötietojen käsittely on tarpeen, teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla turvataan rekisteröityjen oikeudet ja vapaudet	24 artikla: rekisterinpitäjän on toteutettava tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla voidaan varmistaa ja osoittaa, että käsittelyssä noudatetaan tätä asetusta 25 artikla: rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet
Julkisen sektorin elimillä on velvollisuus tuhota data heti, kun sitä ei enää tarvita ilmoitettuun tarkoitukseen, ja ilmoittaa tuhoamisesta datan haltijalle.	5 artiklan 1 kohdan e alakohta: henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten

Kaiken kaikkiaan ehdotus vaatisi huolellista jatkovalmistelua, jossa arvioidaan vielä uudestaan ehdotetun sääntelyn subdettä kokonaisuudessaan voimassa olevaan tietosuojasääntelyyn nähden. Lähtökohdana tulisi nähdäkseni olla, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvät yleisesti sovellettavat säännöt sijoitettaisiin EU:n yleiseen tietosuojasetukseen eikä asetusehdotuksen kaltaisesti.

3. Julkisen sektorin elinten tiedonsaantioikeudet

Asetusehdotuksen V luvussa säädettäisiin datan asettamisesta julkisen sektorin elinten ja unionin toimielinten, virastojen tai elinten saataville poikkeuksellisen tarpeen perusteella. *Asetusehdotuksen V lukua voidaan pitää irrallisena muuhun ehdotettuun sääntelyyn nähden. Kysymys ei ole sisämarkkinasääntelystä, vaan viranomaisten toimivaltaan ja tiedonsaantiin vaikuttavasta sääntelystä, jossa perusteena näyttää olevan yleisen edun mukaisuus. Tässä subteessa sääntelyehdotuksen perustana oleva SEUT 114 artikla ei muodosta nähdäkseni suoranaista perustaa ehdotetun V luvun sääntelylle. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, voidaanko ehdotetuista viranomaisten ja muiden*

julkisen hallinnon elinten tiedonsaantiin ja tietoaaineistojen hallintaan vaikuttavista seikoista säätää ehdotetussa asetuksessa mainituilla perusteilla.

Asetusehdotuksen 14 artiklan mukaan datan haltijan on pyynnöstä asetettava data sellaisen julkisen sektorin elimen tai unionin toimielimen, viraston tai elimen saataville, joka osoittaa poikkeuksellisen tarpeen käyttää pyydettyä dataa. Asetuksen 15 artiklassa olisi määritelty kriteerit poikkeuksellisille tarpeille, joita olisi muun muassa hätätila. Ehdotettua sääntelyä ei sovellettaisi mm. rikosprosessissa tai verotuksessa. Asetusehdotuksen 16 artiklan mukaan ”Julkisen sektorin elimet sekä unionin toimielimet, virastot ja elimet eivät saa käyttää tähän lukuun perustuvia oikeuksia suorittaakseen toimia, jotka liittyvät rikosten tai hallinnollisten rikkomusten torjumiseen, tutkimiseen, selvittämiseen ja syytteenpanoon, rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoon tai verotukseen tai tullitoimintaan. Tämä luku ei vaikuta sovellettavaan unionin ja kansalliseen lainsäädäntöön, joka koskee rikosten tai hallinnollisten rikkomusten estämistä, tutkintaa, selvittämistä ja syytteenpanoa tai rikosoikeudellisten tai hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanoa taikka tulli- tai verohallintoa.”

Asetusehdotuksen tiedonsaantioikeudet ulottuisivat hyvin erilaisiin ja erittelemättömiin henkilötietoihin. Lisäksi tiedonsaantioikeudet olisivat organisatorisesti hyvin laajat. Tiedonsaantiin olisivat oikeutettuja paitsi viranomaiset, mutta myös erilaiset muut julkisen sektorin elimet, kuten EU-oikeudessa tarkoitetut julkisoikeudelliset laitokset, jotka voivat olla myös yksityisoikeudellisia osakeyhtiöitä tai säätiöitä. Lisäksi asetusehdotuksella luotaisiin tiedonsaantioikeuksia viranomaisille yli jäsenvaltioiden rajojen. Siten yritys olisi velvollinen antamaan sijaintimaastaan riippumatta unionin jäsenvaltion viranomaiselle tietoja asetusehdotuksessa ehdotetun sääntelyn perusteella.

Asetusehdotusta voidaan pitää tältä osin hyvin ongelmallisena. Tiedonsaantioikeuksien osalta perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti (ks. esim. PeVL 40/2021 vp ja PeVL 17/2016 vp), että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi. *Edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat merkityksellisiä asetusehdotuksen jatkovalmistelussa. Jos asetusehdotukseen sisällytetään viranomaisille ja laajasti myös muille julkisen sektorin elimille rajatylittäviä tiedonsaantioikeuksia, tulisi sääntelyyn olla olennaisesti täsmällisempää. Sääntelyssä tulisi ilmetä selkeästi ne intressit, jolloin yrityksellä olisi velvollisuus toimittaa pyydetty tiedot julkisen sektorin elimen tietotarpeita varten. Sääntelyehdotusta ei voida pitää muutenkaan tehokkaana, koska sen ulkopuolelle on rajattu pienet yritykset (henkilöstöä vähemmän kuin 50 henkilöä ja liikevaihto enintään 10 miljoonaa euroa) ja mikroyritykset.*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL

31/2017vp, PeVL 17/2016 vp). *Perustuslakivaliokunnan kannanotot tulisi ottaa huomioon mahdollisuuksien mukaan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa.*

4. Asiakirjajulkisuus ja tiedon uudelleenkäyttö

Euroopan unionissa on jo pitkään säädetty ja kehitetty sääntelyä julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä nk. PSI-direktiivillä (2003/98/EY) sekä sittemmin PSI-direktiivin kumonneella nk. avoimen datan direktiivillä (EU 2019/1024). Nykyisin kansallisesti julkisen sektorin hallussa olevien tietoa-aineistojen uudelleenkäytöstä on säädetty täytäntöönpanosäädöksinä osana julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999). PSI-direktiiviin perustuva sääntely on jäänyt käytännössä vähämerkitykselliseksi, koska sääntely kohdistuu tietoa-aineistoihin, jotka eivät sisällä esimerkiksi henkilötietoja tai muita rajoitetun tiedonsaannin piiriin kuuluvia tietoja.

Komissio on antanut myös ehdotuksen nk. datahallintosäädöksestä (COM(2020) 767 final), jossa säädettäisiin toimista, joilla tuettaisiin tiettyjen julkisen sektorin hallussa olevien suojattujen datan luokkien uudelleenkäyttöä sekä näitä koskevista viranomaismenettelyistä ja -velvoitteista. Asetusehdotuksessa ei luotaisi uusia oikeuksia datan uudelleen käytölle, vaan ainoastaan menettelyt sen käytölle tietyissä tilanteissa. Sääntely kohdistuisi dataan, joka on suojattu niihin sisältyvien kaupallisesti luottamuksellisten tietojen, tilastosalaisuuksien, kolmansien osapuolten teollis- ja tekijänoikeuksia koskevien tietojen tai henkilötietojen vuoksi. Datahallintosäädöksen valmistelusta on toimitettu eduskunnalle U-kirjelmät U 1/2021 vp ja UJ 13/2021 vp. Asetusehdotusta on käsitelty vain liikenne- ja viestintävaliokunnassa. Nyt lausuttavana olevan U-kirjelmän (s. 10) mukaan tiedon uudelleenkäyttö on katsottu sisältyvän julkisuusperiaatteeseen.

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tämä asiakirjajulkisuutta ilmentävä sääntely on osa julkisuusperiaatetta.

Lisäksi julkisuusperiaatteeseen kuuluu viranomaistoiminnan avoimuus, joka on osa perustuslain 21 §:n hyvän hallinnon takeita. Julkisuusperiaatteen ytimeistä on säädetty viranomaistoiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 3 §:ssä, jonka mukaan ”julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena 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”.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut julkisuusperiaatteen tarkoituksia viranomaisten toimintaan kohdistuvilla tiedonsaantitarpeilla, jotka liittyvät muun muassa julkisen keskustelun ja mielipiteenvaihdon edellytyksiin, hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen arviointiin sekä julkisten varojen käytön valvontaan (PeVL 7/2019 vp). *Julkisen sektorin tiedon uudelleenkäyttö erityisesti kaupallisiin tarkoituksiin ei kuulu julkisuusperiaatteen ydinalueelle eikä sitä myöskään pidä sekoittaa asiakirjajulkisuuden toteuttamiseen.*

Nyt lausuttavana olevan asetusehdotuksen 19 artiklassa säädettäisiin viranomaisille ja muille julkisen hallinnon elimille saadun datan hallintaan liittyvistä velvollisuuksista. Julkisen sektorin elimillä olisi velvollisuus olla käyttämättä dataa tavalla, joka ei sovi yhteen sen tarkoituksen kanssa, johon sitä pyydettiin. Ehdotettu rajoitus liittyy läheisesti henkilötietojen käsittelyyn toissijaisiin käyttötarkoituksiin, joka voidaan nähdä olevan eräs tiedon uudelleenkäyttöön liittyvä ilmentymä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp) ottanut kantaa erityisesti arkaluonteisten tietojen käyttöön muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunnan mukaan näissä tilanteissa voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia toissijaisiin käyttötarkoituksiin. Tällainen sääntely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Asetusehdotuksen tiedon uudelleenkäyttöä koskeva rajoitussääntely ei ole lähtökohdiltaan ongelmallinen, kun sillä rajoitetaan julkisen sektorin elinten mahdollisuuksia käyttää asetusehdotuksen perusteella keräämiään tietoja. Kuitenkin on syytä korostaa, ettei tiedon uudelleenkäytön rajoituksilla voida yksin perustella poikkeamista valtiosääntöisestä asiakirjajulkisuudesta, vaan näiden rajoitusten on oltava välttämättömiä. Viranomaisen asetusehdotuksen perusteella saama data muodostaa viranomaisen hallussa olevia tallenteita, joihin asiakirjajulkisuussääntely kohdistuu. Tässä suhteessa ehdotusta tulisi täsmentää siten, ettei sääntely vaikuta jäsenvaltioissa viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevaan sääntelyyn.

5. Riidanratkaisuelin

Asetusehdotuksen 10 artiklan mukaan datan haltijoiden ja datan vastaanottajien olisi voitava käyttää tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti sertifioituja riidanratkaisuelimiä sellaisten riitojen ratkaisemiseen, jotka koskevat oikeudenmukaisten, kohtuullisten ja syrjimättömien ehtojen määrittämistä 8 ja 9 artiklan mukaiselle datan saataville asettamiselle ja siinä sovellettavalle avoimuudelle. Jäsenvaltioiden tulisi sertifioida riidanratkaisuelimet. Ehdotuksen mukaan riidanratkaisuelimen päätös sitoo osapuolia vain, jos osapuolet ovat nimenomaisesti hyväksyneet sen sitovan luonteen ennen riidanratkaisumenettelyn aloittamista. Artikla ei vaikuttaisi osapuolten oikeuteen käyttää tehokkaita oikeussuojakeinoja jäsenvaltion tuomioistuimessa. *Jatkovalmistelussa tulisi arvioida riidanratkaisuelimien oikeudellista luonnetta tarkemmin sekä subdeta tuomiovallan käyttöön sekä varmistaa, että sääntelyssä on säännökset asianosaisten oikeusturvan kannalta olennaisten oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja että riidanratkaisuelimen ratkaisut eivät tosiasiallisesti rajoita mahdollisuutta saattaa asia toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi (vrt. PeVL 7/2005 vp).*

6. Viranomaiset

Asetusehdotuksen 31 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen, joka on vastuussa tämän asetuksen soveltamisesta ja sen täytäntöönpanon valvonnasta. Jäsenvaltiot voivat perustaa yhden tai useamman uuden viranomaisen tai käyttää olemassa olevia viranomaisia. Ehdotuksen mukaan kuitenkin tietosuoja-asetuksen ”valvonnasta vastaavat riippumattomat valvontaviranomaiset ovat vastuussa tämän asetuksen soveltamisen valvonnasta henkilötietojen suojan osalta. Asetuksen (EU) 2016/679 VI ja VII lukua sovelletaan soveltuvin osin. Henkilötietojen käsittelyssä on käytettävä valvontaviranomaisten tehtäviä ja valtuuksia”. *Ehdotettu sääntelyä voidaan pitää siltä osin hyvänä, että se sisältää kansallisen liikkumavaran valvontaviranomaisen toiminnan järjestämiseksi. Ehdotettu sääntely vaikuttaa kuitenkin epämääräiseltä siltä osin kuin kysymys on tietosuojaan liittyvästä valvonnasta, koska se jättää varsin avoimeksi sen, miltä osin ja miten soveltuvin osin tietosuoja-asetuksessa säädettyjä valvontaviranomaisten toimivaltuuksia sovellettaisiin asetusehdotuksen mukaiseen sääntelyyn.*

Asetusehdotus merkitsisi tietosuojavaikuttetulle uusia tehtäviä. Tietosuojavaikuttetun resurssit on oltava riittävät asianmukaisen ja viivyttelemättömän asiankäsitteilyn ja oikeussuojan varmistamiseksi (PeVL 4/2021 vp, PeVL 11/2018 vp, PeVL 3/2017 vp). Kuitenkin nykyisessä tilanteessa tietosuojavaikuttetun toiminnassa on havaittavissa hyvän hallinnon ja rekisteröityjen tehokkaiden oikeussuojakeinojen kannalta huomattavia saatavuusongelmia ks. OKV/1025/10/2021, 6.4.2022; OKV/631/10/2021, 23.3.2022; OKV/123/70/2020, 27.12.2021; OKV/116/10/2020, 21.10.2020; OKV/1501/10/2020, 6.10.2020; OKV/590/10/2020, 1.10.2020; OKV/934/10/2020, 22.7.2020; OKV/586/10/2020, 26.6.2020).

7. Seuraamusjärjestelmä

Asetusehdotuksen 33 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. *Ehdotus jättää avoimeksi, millaisia seuraamuksia asetuksen rikkomisesta voisi tulla.* Ehdotuksen mukaan kuitenkin tietosuojan valvontaviranomainen voisi määrätä hallinnollisia sakkoja tietosuoja-asetuksen sääntelyn perusteella toimivaltansa puitteissa. Hallinnollisia sakkoja voitaisiin määrätä myös V luvussa säädettyjen julkisen sektorin elimiin ulottuvien velvoitteiden rikkomisesta.

Seuraamusjärjestelmä on merkityksellinen perustuslain 2.3 §:n ja 21 §:n kannalta katsottuna. Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2.3 §:n edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön. Seuraamusmaksun määrääminen on hallintoasia, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 9/2018 vp). *Asetuksen jatkovalmistelussa tulisi huolehtia, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen voidaan tehdä kansalliset sääntelyn reunaehdot huomioiden.*

Ehdotettu sääntely muodostaa seuraamusjärjestelmän näkökulmasta sekavan kokonaisuuden suhteessa tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaisissa säädettyyn hallinnolliseen seuraamusmaksuun nähden.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan seuraamusmaksun määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp ja PeVL 14/2018 vp). Tietosuoja-asetuksen kansallisessa täytäntöönpanosääntelyssä päädyttiin eduskuntakäsittelyn jälkeen omintakeiseen tietosuojavaaluttetun toimistossa toimivaan seuraamuskollegioon, joka koostuu tietosuojavaaluttetusta ja kahdesta apulaistietosuojavaaluttetusta ja jota ei voitu pitää 21 §:n kannalta järjestelyltään optimaalisena (PeVL 24/2018 vp). Seuraamuskollegio käsittelee seuraamusmaksut jonkun kolmen kokoonpanoon kuuluvan virkamiehen aloitteesta, mutta päätös tehdään tietosuojavaaluttetun toimiston muun virkamiehen esittelystä. Tässä suhteessa asetusehdotuksessa tarkoitetuista hallinnollisista seuraamusmaksuista päättäisi ainakin osittain seuraamuskollegio silloin, kun se olisi sidonnaista tietosuoja-asetukseen. Muilta osin sääntelyratkaisut jäävät kansallisesti säädettäväksi, jolloin kysymykseen voi tulla tuomioistuimessa tai hallintoviranomaisessa määrättävä seuraamusmaksu.

Päätettäessä merkittävistä hallinnollisista seuraamuksista lähtökohtana tulisi olla, että seuraamukset käsitellään hallintoviranomaisen esittelystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Hallintoviranomaisessa tapahtuva hallinnollisen seuraamuksen määräämistä voidaan pitää prosessuaalisestikin tehottomana, koska esimerkiksi seuraamuskollegion hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta voi valittaa hallinto-oikeuteen, joka käytännössä määrää tuomiollaan seuraamusmaksun tai jättää sen määräämättä, jos seuraamuskollegion päätöksestä on valitettu. *Mikäli kansallisesti päädyttäisiin asetusehdotuksen mukaisissa seuraamusmaksuasioissa tuomioistuinmenetteilyyn, tulisi huolehtia siitä, ettei samanaikaisesti asiaa voida käsitellä tietosuoja-asetuksen rikkomusasiassa hallintoviranomaisessa (seuraamuskollegiossa). Tällaisessa tilanteessa voi muodostua kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -sääntö) kannalta katsottuna ongelmallinen asetelma.*

Jatkovalmistelussa on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että tietosuojan seuraamusjärjestelmää on kansallisesti rajoitettu tietosuojalailla siten, että seuraamuskollegiolla ei ole toimivaltaa määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille. Viitaten tietosuojalain käsittelyssä esitettyihin perusteisiin seuraamusjärjestelmän rajaamisesta viranomaistoiminnan ulkopuolelle (PeVL 14/2018 vp), vastaavat perusteet pätevät nyt käsittelyssä olevaan asetusehdotukseen. Kuitenkin V luvun sääntely koskee myös muita kuin tietosuojalaissa tarkoitettuja viranomaisia, kuten EU-oikeudellisia julkisoikeudellisia laitoksia, joille voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain perusteella, kuten osakeyhtiöinä toimiville ammattikorkeakouluille. Jatkovalmistelussa tulisi huolehtia siitä, että seuraamusten määräämistä koskevat rajoitukset huomioidaan, mutta sääntely olisi myös organisatorisesti tasapainoista eikä epäsymmetristä siten, että hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan määrätä kaikille julkisen hallinnon elimille tai sitten ne rajattaisiin kategorisesti pois hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän piiristä.

Vantaalla 17.5.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti