

Olli Mäenpää

10.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt hallituksen esityksen normaalin arvioinnin lisäksi lausuntoani seuraaviin kysymyksiin:

1) Aiheuttaako EU:n yleinen tietosuoja-asetus tarpeen arvioida uudelleen valiokunnan käytännön vakiintuneita, perustuslain 10 §:ään kiinnittyviä henkilötietojen käsittelyä koskevia kantoja? Ja jos näin on, miten lainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin perusteita tulisi muuttaa ja onko se mielestänne tässä yhteydessä mahdollista?

2) Tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluu ehdotetun 25 §:n mukaan määrätä jopa miljoonien eurojen hallinnollinen seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa ehdotusta on arvosteltu perustuslain 21 §:n kannalta. Miten seuraamusmaksun määräämistä koskevaa kansallista sääntelyä on tietosuoja-asetuksen sallimissa rajoissa perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä asianmukaista täydentää tai muuttaa?

3) Eduskunnan toiminta voidaan jakaa perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä säänneltyyn valtiopäivätoimintaan ja eduskunnan virastojen suorittamaan hallintotoimintaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että asetuksessa tarkoitettua hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä eduskunnan virastoille. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan muilta osin säännellä tai tarkastella eduskunnan suhdetta ehdotettuun sääntelyyn tai EU:n tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunta pyytää arviota erityisesti eduskunnan valtiopäivätoiminnan ja siihen osallistuvien eduskunnan elinten suhteesta hallituksen esityksen mukaiseen lakiehdotukseen ja sillä täydennettävään EU:n tietosuoja-asetukseen ja sen soveltamisalaan.

4) Tietosuojalakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, josta säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa. Viitattua ns. poliisidirektiivin alalla sovellettavaksi laadittua yleislakia koskevaa ehdotusta ei ole vielä annettu eduskunnalle. Tietosuojalakiehdotuksen voimaantulosäännöksellä kuitenkin kumottaisiin henkilötietolaki (523/1999) sekä tietosuoja-

lautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annettu laki (389/1994). Perustuslakivaliokunta pyytää arviota ehdotuksesta kumota henkilötietojen suojaa koskeva yleislainsäädäntö ennen henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavan lain hyväksymistä.

1. Perustuslakivaliokunnan soveltamat valtiosääntöiset arviointiperusteet ja niiden muutostarve

Valiokunnan vakiintuneet arviointiperusteet

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Valiokunta on tämän johdosta korostanut vakiintuneessa käytännössään henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn laintasoisuutta, kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta (esim. PeVL 31/2017 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara rajoittaa henkilötietojen perusoikeussuojan lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy yksityiselämän suojan piiriin. Henkilötietojen suoja on turvattava lailla tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luetuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 72/2017 vp).

EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja, joiden keskeistä sisältöä määrittävät EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot (esim. PeVL 21/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on tämän vuoksi katsonut, ettei estettä ole sille, että 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 yleislailla (PeVL 2/2018 vp).

Valiokunta on lisäksi pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 31/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp).

Valiokunnan arviointiperusteiden muuttamistarve

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan arvioida lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta. EU:n tietosuojasetuksen voimaantulo ei si-

nänsä rajoita tätä perustuslakivaliokunnan tehtävää siltä osin kuin on kyse eduskunnalle annettujen lakiehdotusten arvioinnista perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta.

Toisaalta yleinen tietosuoja-asetus määrittelee voimaan tullessaan yksityiskohtaisesti henkilötietojen sisällöllisen suojan korkealle tasolle, jonka voidaan katsoa vastaavan vähintään perustuslain 10 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Sikäli kuin kansallinen lainsäädäntö sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä, sääntelyn on siksi mukauduttava tietosuoja-asetuksen vaatimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (esim. PeVL 1/2018 vp). Eduskunnan lainsäädäntötoiminnassa tietosuoja-asetuksen sisältämien vaatimusten noudattamisen arvioinnin voidaan sen sijaan katsoa kuuluvan ensisijaisesti eduskunnan erityisvaliokuntien tehtäviin.

Vastaavasti perustuslakivaliokunnalla ei voida yleensä katsoa olevan erityistä aihetta arvioida yksityiskohtaisesti kansallisten lakiehdotusten mukautumista henkilötietojen perusoikeussuojan vaatimuksiin siltä osin, kuin nuo vaatimukset määritellään yksityiskohtaisesti tietosuoja-asetuksessa. Tällaisia seikkoja ovat muun muassa perustuslakivaliokunnan vakiintuneesti keskeisinä pitämät sääntelykohteet kuten rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika ja rekisteröidyn oikeusturva. Painopiste niiden arvioinnissa voi siten siirtyä muihin valiokuntiin.

Toisaalta ei myöskään ole estettä sille, että perustuslakivaliokunta arvioi itsenäisesti henkilötietojen perusoikeussuojaa lakiehdotuksissa. Koska lakiehdotusten on mukauduttava tietosuoja-asetuksen määrittelemiin henkilötietojen suojan vaatimuksiin, valiokunnan on tällaisessa perusoikeusarvioinnissaan otettava huomioon tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

Perustuslakivaliokunnan suorittaman valtiosääntöisen arvioinnin keskeisenä kohteena on etenkin henkilötietojen suojaan liittyvän kansallisen harkintavallan käyttäminen. Tässä arvioinnissa merkitykselliset kysymykset voivat liittyä etenkin yksityiselämän suojaan, henkilötietojen suojan ja muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien (etenkin julkisuus, sananvapaus, tutkimuksen vapaus) suojan suhteeseen, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin sekä sääntelyn lakisidonnaisuuteen. Sen sijaan aikaisemmin keskeisinä pidetyt arviointikohteet määräytyvät pääasiassa tietosuoja-asetuksen mukaan, joten on aiheellista, että päävastuu tällaisessa arvioinnissa siirtyy erityisvaliokuntiin.

2. Tietosuojavaltuutetun toimivalta ja päätöksenteko

Asianmukainen menettely ja hyvän hallinnon takeet

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa

tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kun on kysymys hallintoviranomaisen toiminnasta, asian käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon takeita, joita pykälän 2 momentin mukaan ovat muun muassa käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Nämä hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain mukaan lailla. Hyvän hallinnon perustavat takeet kaikessa hallinnollisessa menettelyssä ja viranomaistoiminnassa määräytyvät hallintolain (2003) mukaan, mutta menettelystä voi olla myös erityissäännöksiä.

Tietosuoja-asetukseen ei sisälly erityisiä säännöksiä hallinnollisen sakon määräämisessä noudatettavasta menettelystä, vaan ne määräytyvät EU-oikeuteen kuuluvan prosessuaalisen autonomian mukaan kansallisen oikeuden mukaan. Jäsenvaltion on määriteltävä lainsäädännössä sekä toimivaltaiset viranomaiset että menettely, jota noudatetaan EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa. Vastaavuusperiaatteen mukaan kansallisen menettelysääntelyn on EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa vastattava samanlaisen kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanossa noudatettavaa sääntelyä.

Lakiehdotukseen ei sisälly erityisiä säännöksiä menettelystä, jota on noudatettava, kun päätetään hallinnollisen sakon määräämisestä ja valmistellaan tällaisen päätöksen tekemistä. Tätä sääntelyratkaisua voidaan pitää asianmukaisena ja perusteltuna lähinnä kahdesta syystä. Ensinnäkin hallintolaki sisältää riittävät ja asianmukaiset hallintomenettelyn perusvaatimukset määrittelevät säännökset. Ne muun muassa edellyttävät, että viranomaisen on hankittavat asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset (31.1 §), joten hallinnollisen sakon kohteella ei ole selvitysvelvollisuutta tai –vastuuta – etenkin omasta syyllisyydestään. Viranomaisen on noudatettava muun muassa tasapuolisuutta ja puolueettomuutta, minkä lisäksi toimivallan käytön on oltava oikeasuhtaista (6 §). Päätöstä ei voida tehdä kuulematta sakon kohdetta ja muita asianosaisia (34 §). Lisäksi asian käsittelyssä voidaan järjestää myös suullinen todistelu, katselmus ja tarkastus. Sakko-päätös on perusteltava oikeudellisesti ja asiallisesti (43-45 §).

Toinen tärkeä menettelyllinen näkökohta liittyy Euroopan ihmisoikeustuomioistimen oikeuskäytäntöön, jota viranomaisen on viran puolesta noudatettava, kun se käsittelee hallinnollista sakkoa koskevaa asiaa. Tämän oikeuskäytännön mukaan hallinnollinen sakko rinnastuu rikosoikeudelliseen rangaistukseen (Engel, EIT 1976), joten sitä määrättäessä on sovellettava keskeisiä rikosprosessuaalisia periaatteita. Näin ollen tietosuojaviranomaisen on noudatettava muun muassa syyttömyysolettamaa, itsekriminointisuoja, kaksoisrangaistuksen rajoitusta sekä legaliteetti- ja suhteellisuusperiaatetta, kun se valmistele sakon määräämistä koskevaa päätöstä ja tekee sitä koskevan päätöksen.

Hallintolain noudattaminen ja rikosprosessuaalisten periaatteiden soveltaminen määrittelevät riittävät perusteet asianmukaiselle menettelylle ja oikeusturvan takeille hallinnollisen sakon käsittelyssä. Samoja menettelysäännöksiä sovelletaan muidenkin hallinnollisten rangaistusseuraamusten määräämisessä. Erityisiä me-

nettelysäännöksiä ei siten ole tarvetta eikä vastaavuusperiaatteen mukaan myöskään aiheellista lisätä lakiehdotukseen. Koska hallinnollisia sanktioita ja niiden määräämismenettelyä koskeva eurooppalainen oikeuskäytäntö (EIT ja EUT) on toisaalta jatkuvassa kehityksen tilassa, kansallisilla menettelysäännöksillä ei näyttäisi myöskään olevan mahdollista määritellä oikeusvarmuuden kannalta riittävän täsmällisesti erityisiä menettelysäännöksiä tältä osin.

Hallinnollista sakkoa koskeva päätösvalta

Tietosuojavaltuutettu toimisi lakiehdotuksen 8 §:n mukaan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna kansallisena valvontaviranomaisena. Tietosuojavaltuutetun tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 55-59 artiklassa. Toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu asetuksen 58(2) artiklan i -alakohdan mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle. Tämä merkitsee, että tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluu määrätä asetuksen tarkoittama hallinnollinen sakko, vaikka lakiehdotuksessa ei nimenomaisesti määritellä tällaista toimivaltaa tietosuojavaltuutetulle.

Kun arvioidaan toimivaltaa hallinnollista sakkoa koskevan päätöksen tekemiseen, on paikallaan ottaa huomioon, että hallinnollinen sakko voi tietosuoja-asetuksen mukaan muodostua hyvin ankaraksi seuraamukseksi. Erityisesti perustuslain 21 §:n säädettyjen, oikeusturvaan ja asianmukaisen menettelyn takeisiin liittyvien näkökohtien huomioon ottamista voidaan siksi pitää erityisen tärkeinä. Niiden voidaan katsoa puoltavan sitä, että toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluisi monijäseniselle toimielimelle. Sen sijaan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla asianmukaisena ei voida pitää, että yksittäinen virkamies, lakiehdotuksen mukaan tietosuojavaltuutettu, yksinään päättää varsin ankarien hallinnollisten sakkojen määräämisestä. Erittäin erikoisena ja täysin poikkeuksellisenä on lisäksi aihetta pitää lakiehdotuksen 15 §:n säännöstä, jonka mukaan hallinnollinen sakko voitaisiin määrätä ilman esittelyä, jos tietosuojavaltuutettu päättäisi harkintansa mukaan luopua esittelystä.

Hallinnollisen sakon määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistaisi se, että sakon määräämisen edellyttävä asian selvittäminen ja muu valmistelu olisi tietosuojavaltuutetun tehtävänä, mutta sakon määräämisestä päättäisi asian valmistelusta erillinen riippumaton orgaani, esimerkiksi lautakuntatyypinen elin. Esimerkiksi finanssimarkkinoiden valvonnassa on hiljattain määritelty hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen monijäseniselle toimielimelle, Finanssivalvonnan johtokunnalle. Vastaavasti EU:n keskeinen hallintoviranomainen, komissio, päättää monijäsenisenä kollegiona kilpailuasetuksen nojalla määrättävistä sakoista, jotka ankaruudeltaan rinnastuvat tietosuoja-asetuksen nojalla määrättäviin hallinnollisiin sakkoihin.

Hallinnollisista sakoista päättävän monijäsenisen elimen asiantuntemus, riippumattomuus ja puolueettomuus tulisi varmistaa, mitä myös perusoikeuskirjan 8(3) artikla ja tietosuoja-asetuksen 51-52 artikla edellyttävät. Se voisi kuitenkin toimia

tietosuojavaltuutetun toimistossa tai tietosuojavirastossa, sen sisäisenä päätöksentekuelimenä. Koska toimivalta hallinnollisen sakon määräämiseen kuuluu tietosuoja-asetuksen mukaan jäsenvaltion valvontaviranomaiselle, monijäsenisen toimielimen asema on joka tapauksessa järjestettävä lailla niin, että se on tietosuoja-asetuksen tarkoittamalla tavalla valvontaviranomaisen toimielin. Tämä näyttäisi edellyttävän valvontaviranomaisen organisoimista virastomuotoon.

Oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Henkilötietojen käsittelyssä ei useinkaan tehdä tässä perusoikeusnormissa tarkoitettuja päätöksiä, vaan kysymys on pääasiassa tietoteknisistä toimenpiteistä ja tosiasiallisesta toiminnasta. Toisaalta perusoikeuksien turvaamisvelvoite (PL 22 §) edellyttää tehokasta ja mahdollisesti myös tuomioistuimessa toteutettavaa oikeusturvaa silloinkin, kun kysymys ei ole varsinaisesta perusoikeuteen kohdistuvasta päätöksenteosta (ks. esim. PeVM 9/2002 vp, 5).

Oikeuskäytännössä on tehokkaan oikeusturvan takaamiseksi tällä perusteella tutkittu viranomaisten toimenpiteitä, jotka eivät sisällä varsinaisesti valituskelpoista päätöstä (esimerkiksi KHO 2018:8, 2010:27 ja 2013:142). Perustuslain 21 §:n 1 momentin takaama oikeus saada asia tuomioistuin­käsitte­lyyn on siten yhdessä perustuslain 22 §:n edellyttämän henkilötietojen suojan turvaamisvelvoitteen kanssa merkityksellinen myös henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvan tehokkaan oikeusturvan toteuttamisessa.

Kun kysymys on tietosuoja-asetuksen soveltamisesta, erityisesti EU-oikeudessa määriteltujen oikeuksien toteuttamiseen kohdistuvan oikeusturvan takeet on myös välttämätöntä ottaa huomioon. Tältä kannalta on tärkeää EU:n perusoikeuskirjan 47 artikla. Sen mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Perusoikeuskirjan 47 artikla edellyttää tuomioistuimessa toteutettavaa oikeussuojaa, kun on kysymys muun muassa perusoikeuskirjan 8 artiklassa määritellystä henkilötietojen suojasta ja sitä konkretisoivan EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisesta.

Tehokkaan oikeusturvan takeiden kannalta keskeistä on siis näiden perusoikeussäännösten mukaan tuomioistuinmenettelyssä toteutettava oikeussuoja. Lakiehdotuksen 21 § määrittelee kuitenkin ainoastaan oikeuden saattaa hallintoviranomaisen käsiteltäväksi epäillyn tietosuojan loukkaus. Ehdotetusta laista puuttuu perusoikeussuojan kannalta välttämättömäksi arvioitava sääntely, joka nimenomaisesti määrittelee oikeuden saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi tietosuojan loukkaus tai epäily sellaisesta.

Voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö ei yleensä mahdollista valituksen tekemistä tuomioistuimeen viranomaisen käsittelyn viivästyessä. Tällaisesta oikeustur-

vamenettelystä pitää siksi säätää kansallisella lailla. Tällainen sääntelyehdotus kuitenkin puuttuu hallituksen esityksestä tietosuojalaiksi, mitä voidaan pitää EU-oikeuden vastaisena asiantilana. Perustuslain 21 §:n oikeusturvan saatavuutta edellyttävä säännös ei sen sijaan ainakaan yksiselitteisesti edellytä pääsyä tuomioistuinmenettelyyn sillä perusteella, että viranomainen viivyttelee tai laiminlyö tehtävänsä.

3. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalan rajoitukset

Tietosuoja-asetuksen soveltaminen eduskunnan valtiopäivätoimintaan

Lakiehdotuksen 25 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksua – oikeastaan hallinnollista sakkoa – ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle.

Säännöksessä ei mainita eduskunnan valtiopäivätoimintaa ja siihen osallistuvia eduskunnan elimiä kuten valiokuntia ja puhemiesneuvostoa, eikä myöskään eduskuntaryhmiä tai kansanedustajia. Myöskään tasavallan presidenttiä ei mainita säännösehdotuksessa.

Tietosuoja-asetuksen 83(7) artiklan mukaan ”jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanako viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin”. Eduskuntaa ei tämän säännöksen sanamuodon normaalikäytön kannalta arvioituna voitaisi pitää viranomaisena tai julkishallinnon elimenä. Asetuksen muut kieliversiot ovat kuitenkin tältä osin olennaisesti laajempia, sillä ne sallivat sääntelypoikkeuksen kohdistamisen julkisiin viranomaisiin ja julkisiin toimielimiin (public authorities and bodies; autorités publiques et organismes publics; Behörden und öffentliche Stellen). Rajoitukset voidaan siten asetuksen keskeisten kieliversioiden mukaan kohdistaa julkisiin viranomaisiin ja julkisiin elimiin eikä ainoastaan julkishallinnon elimiin tai hallintoviranomaisiin.

Muiden keskeisten kieliversioiden mukaan arvioituna eduskuntaa voidaan pitää sellaisena julkisena elimenä, johon sääntelypoikkeus voidaan kohdistaa kansallisella lailla, jos tätä pidetään perusteltuna. Saman arvion voidaan katsoa koskevan myös tasavallan presidenttiä valtioelimenä. Erikseen voi olla paikallaan arvioida, tulisiko Ahvenanmaan maakunta (ja mahdollisesti maakunnat) lisätä poikkeusluetteloon. Tuomioistuimet sinänsä kuuluvat asetuksen soveltamisalaan, mutta asetuksen 55(3) artiklan mukaan valvontaviranomaisilla ei ole toimivaltaa valvoa käsitteilytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.

Rajoitussäännöksen vaikutus tietosuojaan

Rajoitussäännökselle on esitetty hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Ne liittyvät erityisesti siihen erityiseen valvontaan ja laillisuusvalvontaan sekä virkavastuuseen, joka kohdistuu viranomaisten toimintaan.

Rajoitussäännöksen ei voida katsoa olennaisesti heikentävän tietosuojaan kohdistuvaa valvontaa ja siihen perustuvia seuraamuksia. Tältä osin on keskeistä, että asetuksen 83 artiklan 7 kohta ei rajoita 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia

toimivaltuuksia. Asetuksen 58(2) artiklan nojalla voidaan antaa myös viranomaiselle muun muassa varoitus tai huomautus, määrätä saattamaan käsittelytoimet tietosuoja-asetuksen mukaisiksi, asettaa väliaikainen tai pysyvä rajoitus käsittelylle, määrätä henkilötietojen oikaisemisesta tai poistamisesta tai käsittelyn rajoittamisesta. Nämä korjaavat toimivaltuudet ja seuraamukset ovat omiaan vahvistamaan tietosuojaa ja samalla henkilötietojen perusoikeussuojaa myös poikkeussäännöksen soveltamisalaan kuuluvien elinten toiminnassa.

4. Poliisidirektiivin implementointi ja tietosuojalain soveltaminen

Tietosuojalakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia ei sovelleta sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, josta säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa. Momentissa viitataan rikosasioiden tietosuojadirektiivin voimaansaattamiseksi laadittuun lakiehdotukseen, jota koskee hallituksen esitys HE 31/2018 vp. Hallituksen esityksen mukaan laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 6 päivänä toukokuuta 2018 tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Tietosuojalakiehdotuksen voimaantulosäännöksen mukaan tietosuojalaki tulisi voimaan 25 päivänä toukokuuta 2018, jolloin myös tietosuoja-asetusta aletaan sen 99 artiklan mukaan soveltaa. Säädetäväksi ehdotetulla tietosuojalalla kumottaisiin henkilötietolaki (1999) sekä tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaaltuudesta annettu laki (1994). Henkilötietojen suojaa koskevaa yleislainsäädäntöä ei siten kumottaisi ennen kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin voimaansaattamiseksi laadittu lakiehdotus on tarkoitettu tulevan voimaan. Henkilötietojen suojaan ei tämän vuoksi muodostuisi sääntelemätöntä tai muute ongelmallista oikeustilaa, mikäli hallituksen esityksessä arvioitu aikataulu toteutuu.

5. Muita näkökohtia

Julkisuusperiaate

Tietosuojan ja julkisuuden välisen suhteen määrittely kuuluu tietosuoja-asetuksen 85 artiklan mukaan kansallisen harkintavallan alaan. Tältä osin voidaan pitää perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus julkisuusperusoikeuden kannalta perusteltuna ja myös välttämättömänä lakiehdotuksen 28 §:ään sisältyvää perusratkaisua, jonka mukaan julkisuuslakia sovelletaan edelleen oikeuteen saada tieto viranomaisen henkilörekisteristä.

Lakiehdotuksen 28 §:n sisältämä perusratkaisu merkitsee, että tietosuojaa koskeva sääntely ei määrittele viranomaisen tallenteiden ja niihin sisältyvien tietojen julkisuutta tai salassapitoa. Viranomaisen asiakirjojen julkisuus määräytyisi siten edelleen julkisuusperusoikeuden vaatimusten mukaisesti julkisuuslakia soveltaen. Etenkin julkisuuslain 16 § sisältää tietosuojan ja julkisuuden yhteensovittavan sääntelyn, joka täyttää tältä osin tietosuoja-asetuksen vaatimukset.

Kaiken kaikkiaan voidaan arvioida, että tietosuoja-asetuksen voimaantulo ei sellaisenaan edellytä julkisuuslain muuttamista. Tosin julkisuuslain terminologia on jossain määrin vanhentunutta, eikä sääntely riittävästi kata esimerkiksi viranomaisten tietojärjestelmiä. Julkisuuslain uudistamista voi näin ollen olla aihetta arvioida

muun muassa lain soveltamisalan suppeuden ja tietojärjestelmien kehittymisen kannalta.

Sananvapaus ja tieteellisen tutkimuksen vapaus

Erityisesti sananvapauden ja tieteellisen tutkimuksen vapauden kannalta keskeiset säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 27 ja 31 §:ään. Ehdotettu sääntely perustuu tietosuoja-asetuksen 85 ja 89 artiklaan. Siihen ei ole huomauttamista mainittujen perusoikeuksien kannalta.

Kielellisiä näkökohtia

Tietosuoja-asetuksen suomenkielinen teksti on valitettavasti eräiltä keskeisiltä kohdiltaan ongelmallista. Syynä on joko puutteellinen tai epätasällinen juridinen ilmaisu, joka poikkeaa keskeisistä kieliversioista. Niistä on edellä viitattu oikeusturvaa ja julkisia elimiä koskeviin käännösratkaisuihin.

Myös asetustekstissä käytetty termi *hallinnollinen sakko* on terminologisesti ongelmallinen. Suomen kielessä on vakiintunut termi *hallinnollinen seuraamusmaksu*, jolla kuvataan tällaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Asetuksen ruotsinkielisessä tekstissä käytetään termiä *administrativa sanktionsavgifter*, joka vastaa vakiintunutta suomenkielistä juridista terminologiaa.

Asetuksen suomenkielisen tekstin korjaaminen ainakin näiltä osin vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömältä erityisesti perustuslain 21 §:ään liittyvistä oikeusturvasyistä. Terminologian täsmällisyys on tärkeätä myös tietosuoja-asetuksen yhtenäisen toimeenpanon varmistamiseksi. Kansallisessa lainsäädännössä ei sen sijaan voida korjata tai muuttaa asetuksen säännöksiä. Tältä kannalta olisi varsin ongelmallista käyttää ehdotetussa tietosuojalaissa termiä hallinnollinen rangaistusseuraamus, kun sillä tarkoitetaan asetuksessa säädettyä hallinnollista sakkoa.