

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Muistio

1.10.2020

Virpi Koivu, lainsäädäntöneuvos

Hallintovaliokunta 2.10.2020 klo 11.15; HE 30/2020 vp (hallituksen esitys eduskunnalle yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laeiksi tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 1 ja 54 §:n muuttamisesta)

Yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen muuttamista koskeva pöytäkirja avattiin allekirjoittamista varten 10 päivänä lokakuuta 2018, jolloin myös Suomi allekirjoitti sen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi pöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan. Hallituksen on tarkoitus käynnistää toimenpiteet pöytäkirjan ratifioimiseksi mahdollisimman pian pöytäkirjan ja esitykseen sisältyvien lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeen.

Tietosuojayleissopimuksen uudistustyö oli osa laajempaa kokonaisuutta, johon kuuluu useita samanaikaisia kansainvälisten tietosuojasäädösten uudistamishankkeita. Pöytäkirjalla muutetaan yleissopimuksen määräyksiä merkittävästi osin siten, että se vastaa paremmin sisällöllisesti Euroopan unionin tietosuojalainsäädäntöä. Koska Suomi on pannut voimassa olevan yleissopimuksen täytäntöön samalla lainsäädännöllä kuin EU-oikeuden, muutetun yleissopimuksen sisällöllinen vastaavuus EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa nopeuttaa pöytäkirjan ratifiointia. Hallituksen esityksessä selostetaan vastaavuutta artiklokohtaisesti. Myös Euroopan unionin on tarkoitus liittyä muutettuun yleissopimukseen sen jälkeen, kun kaikki jäsenvaltiot ovat ratifioineet pöytäkirjan.

Tietosuojayleissopimuksen uudistamisen osalta vallitsi laaja yhteisymmärrys seuraavista näkökohdista: yleissopimuksen määräysten tulisi jatkossakin olla yleisesti sovellettavia ja teknologianeutraaleja; yleissopimuksen johdonmukaisuus ja yhteensopivuus muiden oikeudellisten sääntelykehysten kanssa olisi säilytettävä; ja yleissopimuksen tulisi olla edelleen avoinna liittymistä varten Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille. Pöytäkirjalla voidaan arvioida olevan erityisesti merkitystä Suomelle siltä osin kuin on kyse henkilötietojen siirroista Suomen ja EU:n ulkopuolisten valtioiden välillä. Vaikka EU:lle on pöytäkirjassa jätetty oikeus soveltaa EU-oikeuteen sisältyviä vaatimuksia kolmansien maiden tietosuojan tason riittävydestä, tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 105 kappaleen mukaisesti komissio ottaa arvioinnissaan huomioon erityisesti kolmannen maan liittymisen yleissopimukseen. Hallituksen esityksessä arvioidaan muutospöytäkirjan vaikutuksia yksityiskohtaisesti, mukaan lukien vaikutukset rekisteröidyn oikeuksien suojaan ja vaikutukset valvontaviranomaisille.

Myönteisiä vaikutuksia yleissopimuksen osapuolten velvoitteiden noudattamisen kannalta seurannee erityisesti uudesta arviointi- ja seurantamekanismista, joka kattaa yleissopimukseen liittyvien valtioiden lisäksi myös nykyisten osapuolten lainsäädännön tehokkuuden arvioinnin. Arviointi tulee käsittämään sekä sovellettavan yleislainsäädännön että osan erityislainsäädännöstä. Arvioinnin kohteeksi päätynee ainakin sellainen lainsäädäntö, jossa säädetään merkittävistä poikkeuksista rekisteröidyn oikeuksiin tai joka merkitsee muutoin erityisiä

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

riskejä rekisteröidyn henkilötietojen suojan kannalta. Vaikka Suomen yleisesti henkilötietojen käsittelyyn sovellettava lainsäädäntö vastaa jo enimmäkseen muutetun yleissopimuksen vaatimuksia, yleissopimuksen EU-oikeutta laajemmasta soveltamisalasta johtuen hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä aineellisia lainmuutoksia.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Voimaansaattamislaissa täsmennettäisiin kuitenkin yleissopimuksen noudattamista valvovat viranomaiset, jotka ovat tietosuojalain mukaisesti tietosuojavaltuutettu ja Ahvenanmaan maakuntalainsäädännön mukaisesti *Datainspektionen*. Yleissopimuksen mukaista valvontatehtävää ei ole nimenomaisesti säädetty laissa näille viranomaisille. Voimaansaattamislaissa myös täsmennettäisiin, että yleissopimuksen noudattamista valvovien viranomaisten tehtäviin ja toimivaltuuksiin sovelletaan, mitä niistä erikseen säädetään. Tämä tarkoittaisi, että lainsäädännön nykytila säilyisi valvontavaltuuksien osalta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tietosuojalakia (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, jäljempänä ”rikosasioiden tietosuojalaki”).

Tietosuojalain muuttamista koskeva lakiehdotus

Tietosuojalakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset, joiden nojalla tietosuojavaltuutetun olisi mahdollista ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin tehokkaan yhteistyön varmistamiseksi muiden osapuolten valvontaviranomaisten kanssa. Yleissopimuksessa tarkoitetuilla valvontaviranomaisilla olisi erityisesti oikeus vaihtaa tietoja valvontaan liittyen sekä toteuttaa yhteisiä operaatioita. Tietosuojalakia täydennettäisiin henkilötietojen ja muiden tietojen luovuttamisen osalta. Muutokset ovat tarpeen siitä syystä, että tietosuojalain säännökset eivät sellaiseenaan varmuudella riitä kattamaan kaikkia EU:n ulkopuolisten valtioiden viranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön muotoja.

Rikosasioiden tietosuojalain muuttamista koskeva lakiehdotus

Muutetun yleissopimuksen soveltamisala on laajempi kuin EU-oikeuden soveltamisala, eikä sen soveltamisalaan voi 3 artiklan mukaan tehdä poikkeuksia. Muutetun yleissopimuksen vaatimukset eivät kaikilta osin täyty voimassa olevassa lainsäädännössä. Tämä koskee erityisesti kansalliseen turvallisuuteen ja puolustukseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä, joka ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan. Tässä esityksessä ehdotetaan rikosasioiden tietosuojalain muuttamista siten, että sen 7 lukua sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkiin henkilötietojen siirtoihin kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille, jollei muussa laissa toisin säädetä. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019, jäljempänä *poliisin henkilötietolaki*) ja henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (332/2019, jäljempänä *Puolustusvoimien henkilötietolaki*) säännökset säilytettäisiin toistaiseksi ennallaan. Näissä laeissa tarkoitettuihin suojelupoliisiin ja Puolustusvoimien henkilötietojen luovutuksiin sovellettaisiin siten ehdotettavan voimaansaattamislain myötä sellaisenaan muutetun tietosuojayleissopimuksen määräyksiä, lukuun ottamatta riittävää tietosuojan tasoa koskevia poikkeuksia, joista olisi tarvittaessa säädettävä erikseen. Siihen saakka, kunnes voimaansaattamislaki tulee voimaan, suojelupoliisia ja Puolustusvoimia koskisivat voimassa olevat yleissopimuksen määräykset.

Rikosasioiden tietosuojalakiin tehtäisiin lisäksi tietosuojalain muutosta vastaava muutos, jolla huomioitaisiin tietosuojayleissopimuksen edellyttämä valvontaviranomaisten välinen yhteistyö.

Tulkintaselitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että Suomi antaisi ratifioinnin yhteydessä tulkintaselityksen, jolla tarkennettaisiin, millä tavalla käsitettä *julkinen sektori* tulkitaan Suomessa yleissopimusta sovellettaessa. Yleissopimuksen tekstin perustelujen mukaisesti käsitteen merkitys voi vaihdella yleissopimuksen osapuolten oikeusjärjestelmissä. Yleissopimuksen soveltamisesta voisi aiheutua epäselvyyttä erityisesti siltä osin kuin on kyse eduskunnan toimintaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Tietosuojayleissopimusta sovellettaisiin esityksen mukaan eduskunnan virastojen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn vastaavasti kuin tietosuojasetuksesta ja tietosuojalakia. Tulkintaselitykseen ehdotettu julkisen sektorin selitys vastaisi tietosuojalain 24 §:n 4 momentin luetteloa viranomaisista ja julkisyhteisöistä, joille ei voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksua. Muutettua yleissopimusta ei kuitenkaan sovellettaisi valtiopäivätoimintaan.

Oikeusministeriö saattaa hallintovaliokunnan tietoon, että esityksen antamisen jälkeen EU:n tuomioistuin on antanut tuomion ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa asiassa C-272/19 (*Land Hessen*), jolla voi olla myöhemmin merkitystä arvioitaessa sitä, ovatko tietosuojalaissa säädetyt soveltamisalaa poikkeukset EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisia. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tuomiolla ei kuitenkaan ole välitöntä vaikutusta valiokunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen, jossa ei ole ehdotettu muutettavaksi lainsäädännön nykytilaa tietosuojalain soveltamisalan osalta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan valtiopäivätoimintaa koskeva poikkeus on kapea-alainen. Tuomioistuin on ottanut kantaa siihen, onko Hessenin osavaltion parlamentin vetoomusvaliokuntaa pidettävä tietosuojasetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Sen lisäksi, että tuomioistuin pitää vetoomusvaliokuntaa tietosuojasetuksessa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä, tuomioistuin tulkitsee tuomiossaan tietosuojasetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, jonka mukaan tietosuojasetusta ei sovelleta henkilötietojen käsittelyyn, joka ei kuulu unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Tuomioistuin toteaa muun muassa, että se seikka, että jokin toiminto on valtiolle tai viranomaiselle ominaista, ei ole riittävä, jotta tietosuojasetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan poikkeusta voitaisiin soveltaa tällaiseen toimintaan automaattisesti. Tuomioistuin myös katsoo, että asetuksen 2 artiklan 2 kohdan a alakohtaa on tulkittava suppeasti, koska se muodostaa poikkeuksen asetuksen soveltamisalaa koskevasta, sen 2 artiklan 1 kohdassa vahvistetusta hyvin laajasta määritelmästä.

Voimaantulo ja ratifiointitilanne

Pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun on kulunut kolme kuukautta siitä, kun kaikki yleissopimuksen osapuolet (55 valtiota) ovat ilmaisseet suostumuksensa tulla pöytäkirjan sitomiksi. Jos pöytäkirja ei ole tullut voimaan viiden vuoden kuluttua siitä, kun se avattiin allekirjoitettavaksi, pöytäkirjan voimaantulon edellytyksenä on, että vähintään 38 osapuolta on ratifioinut tai hyväksynyt sen. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen pöytäkirjan on ratifioinut viisi valtiota. Pöytäkirjan ratifioineita valtioita on siten tällä hetkellä kahdeksan. Näistä kuusi on EU:n jäsenvaltioita. EU:n on tarkoitus liittyä muutettuun yleissopimukseen sen jälkeen, kun kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat ratifioineet pöytäkirjan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ratifiointeja on seuraavien kuukausien aikana odotettavissa lisää.

Ahvenanmaan suostumus

Muutospöytäkirja sisältää useilta osin määräyksiä, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön alaan ja siten maakunnan toimivaltaan. Kyseessä olevat määräykset tulevat itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan voimaan maakunnassa vain, jos maakuntapäivät hyväksyy pöytäkirjan voimaansaattamissädöksen. Oikeusministeriö saattaa hallintovaliokunnan tietoon, että Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut 22.6.2020 hyväksyntänsä sille, että hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset tulevat voimaan Ahvenanmaan maakunnassa siltä osin kuin pöytäkirja kuuluu maakunnan toimivaltaan.