

U 37/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöönpanoa koskevista täydentävistä menettelysäännöistä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 4 päivänä heinäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöönpanoa koskevista täydentävistä menettelysäännöistä, COM(2023) 348 final, sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7.9.2023

Oikeusministeri Leena Meri

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) 2016/679 TÄYTÄNTÖÖNPANOJA KOSKEVISTA TÄYDENTÄVISTÄ MENETELYSÄÄNNÖISTÄ**1 Tausta ja tavoitteet**

Komissio antoi 4.7.2023 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/679, *jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus*, täytäntöönpanoa koskevista täydentävistä menettelysäännöistä (COM(2023) 348 final). Asetusehdotuksella harmonisoitaisiin jäsenvaltioiden tietosuojavalvontaviranomaisten yhteistyömenettelyjä rajat ylittävissä tapauksissa eli tilanteissa, joilla on merkitystä luonnollisille henkilöille useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa. Nyt käsiteltävänä olevalla asetusehdotuksella ei ehdotettaisi muutoksia yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn, vaan ehdotus täydentäisi yleistä tietosuoja-asetusta täsmällisemmillä yhteistyömenettelyitä koskevilla menettelysäännöillä. Ehdotuksella ei olisi siten vaikutusta esimerkiksi yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille säädettyihin velvollisuuksiin, rekisteröityjen oikeuksiin tai henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuteen ja muihin käsittelyä koskeviin periaatteisiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen johdonmukaisen soveltamisen ja yhdenmukaisen henkilötietojen suojan tason ja henkilötietojen vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi on tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioiden kansallisten valvontaviranomaisten välinen yhteistyö on toimivaa ja tehokasta. Komission ehdotuksen tarkoituksena on sujuvoittaa valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisuusmekanismin toimivuutta rajat ylittävissä tapauksissa sekä varmistaa valituksen tekijän ja tutkinnan kohteena olevien riittävät ja asianmukaiset menettelylliset oikeudet. Asetusehdotuksella edistettäisiin hallitusohjelman tavoitetta vaalia kansalaisten ja viranomaisten välisessä suhteessa hyvän hallinnon periaatteita sekä varmistaa demokraattisen oikeusvaltion tulevaisuutta ajantasaisella ja toimivalla lainsäädännöllä, joka turvaa yhteiskunnan vakautta ja suojaa yksilöiden perusoikeuksia.

Ehdotus perustuu komission vuonna 2020 julkaistuun raporttiin¹ yleisen tietosuoja-asetuksen toimivuudesta sekä Euroopan tietosuojaneuvoston (jäljempänä EDPB) komissiolle lokakuussa 2022 toimittamaan luetteloon ja päätelmiin². Rajat ylittävien tapausten käsittelyssä on havaittu, että jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilla on erilaisia tulkintoja yhteistyömenettelyn eri vaiheista, muun muassa valituksen tekemisen ja hylkäämisen edellytyksistä sekä valittajien ja tutkinnan kohteena olevien oikeudesta osallistua ja saada tietoa käsittelystä. Tältä osin komission raportissa tunnistettiin tarve valvontaviranomaisten välisen yhteistyön tehostamiselle ja yhdenmukaistamiselle sekä kehoitettiin EDPB:n ja jäsenvaltioiden valvontaviranomaisia kehittämään yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien toimintaa koskevia tehokkaita järjestelyjä. EDPB

¹ KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Tietosuoja-säännöt kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja EU:n digitaalisen muutoksen edistäjänä – yleistä tietosuoja-asetusta sovellettu kaksi vuotta; COM/2020/264 final.

² EDPB Letter to the EU Commission on procedural aspects that could be harmonised at EU level; [edpb letter out2022-0069 to the eu commission on procedural aspects en 0.pdf](https://european-council.europa.eu/media/e4000000/1/related_content/eu-commission-on-procedural-aspects-en-0.pdf) (europa.eu).

antoi alkuvuodesta 2022 ohjeistuksen³, jolla se pyrki ratkaisemaan edellä mainittuja haasteita selventämällä yhteistyömenettelyn keskeisiä vaiheita, valvontaviranomaisten välistä vastuunjakoa sekä niiden vuorovaikutusta EDPB:n, valittajan ja tutkinnan kohteena olevien kanssa. Haasteiden jatkuessa EDPB toimitti lokakuussa 2022 komissiolle ehdotuksen niistä yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismeihin liittyvistä hallinnollisista menettelyistä, jotka sen mukaan olisi tarpeen yhdenmukaistaa unionin lainsäädännöllä. Komission ehdotuksessa on huomioitu lisäksi sidosryhmiltä ja komission yleistä tietosuoja-asetusta käsittelevältä asiantuntijaryhmältä saatu palaute sekä helmi-maaliskuussa 2023 järjestetyltä julkiselta kuulemiselta saadut kommentit⁴. Ehdotus on myös osa komission vuoden 2023 työohjelmaa⁵.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden, *jäljempänä rekisteröityjen*, suojelulle henkilötietojen käsittelyssä sekä säännöt, jotka koskevat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta. Kyseistä asetusta sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn. Yleisen tietosuoja-asetuksen keskeisinä rajat ylittäviin tapauksiin liittyvinä elementteinä on ollut niin sanottu yhden luukun järjestelmä (one stop shop) ja valvontaviranomaisten välinen yhteistyö. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjän päätoimipaikan valvontaviranomaisella, eli *johtavalla valvontaviranomaisella*, on toimivalta johtaa rajat ylittävään käsittelyyn liittyvää tutkintaa. Johtavan valvontaviranomaisen tulee tehdä yhteistyötä muiden asian käsittelyyn osallistuvien valvontaviranomaisten kanssa ja pyrkiä löytämään viranomaisten välille konsensus asian ratkaisemisesta. Kuitenkin se valvontaviranomainen, jolle valitus on tehty, toimii rekisteröidyn yhteyspisteenä rajat ylittävän käsittelyn eri vaiheissa. Yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoituksena on ollut varmistaa, että rekisteröidyt voivat helposti käyttää tietosuoja-oikeuksiaan ja tarvittaessa tehdä valituksia asuinpaikkansa valvontaviranomaiselle, huolimatta asian rajat ylittävistä luonteista.

Valvontaviranomaisten välisen yhteistyömenettelyn keskeisenä elementtinä on pyrkimys konsensukseen, mutta mikäli sitä ei saavuteta, johtavan valvontaviranomaisen on toimitettava asia EDPB:n kiistanratkaisumenettelyyn sitovan päätöksen antamiseksi. Poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan turvautua lisäksi yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyyn kiireelliseen menettelyyn ja toteuttaa kiireellisiä toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi, etenkin jos on olemassa vaara, että jonkin rekisteröidylle kuuluvan oikeuden täytäntöönpanolle voi aiheutua merkittävää haittaa sekä pyytää vasta näiden toimien jälkeen EDPB:ltä kiireellistä lausuntoa tai kiireellistä sitovaa päätöstä. Koska yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei säädetä kattavasti valvontaviranomaisten välisen yhteistyön yksityiskohdista, valvontaviranomaisille asetuksessa säädetty tehtävät ja toimivaltuudet on voitu hoitaa jäsenvaltioiden kansallisia menettelysääntöjä noudattaen. Tämä on johtanut tilanteeseen, jossa valvontaviranomaiset ovat tulkinneet asetusta eri tavoin, minkä on arvioitu heikentävän yhteistyömenettelyn tehokkuutta ja vaarantavan valituksen tekijän ja tutkinnan kohteina olevien menettelyllisiä oikeuksia.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

³ Ohjeet 2/2022 yleisen tietosuoja-asetuksen 60 artiklan soveltamisesta; [guidelines_202202_on_the_application_of_article_60_gdpr_fi.pdf](https://european-courts.eu/media/1000000/20220202_guidelines_on_the_application_of_article_60_gdpr_fi.pdf) (europa.eu).

⁴ Call for Evidence, Further specifying procedural rules relating to the enforcement of the General Data Protection Regulation; https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13745-Further-specifying-procedural-rules-relating-to-the-enforcement-of-the-General-Data-Protection-Regulation_en.

⁵ Commission work programme 2023; commission.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_548_3_en.pdf.

2.1 Asetusehdotuksen kohde ja määritelmät

Asetuksen I luvussa säädettäisiin asetuksen kohteesta sekä määritelmistä. Asetusehdotus sisältäisi yleistä tietosuojaa-asetusta täydentävät menettelysäännöt valvontaviranomaisten yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien toiminnasta rajat ylittävissä tapauksissa. Nyt käsiteltävänä olevan asetusehdotuksen menettelysäännöksiin sovellettaisiin yleisen tietosuojaa-asetuksen määritelmiä. Tämän lisäksi asetusehdotukseen sisältyy neljä uutta nimenomaisesti rajat ylittäviin tapauksiin liittyvää määritelmää.

2.2 Valitusten tekeminen ja käsittely rajat ylittävissä tapauksissa

Asetuksen II luku sisältäisi yksityiskohtaiset säännökset valitusten tekemisestä ja niiden käsittelystä. Ehdotuksella otettaisiin käyttöön valituslomake rajat ylittävälle asioille. Valituslomakkeen käytöllä pyritäisiin komission mukaan yksinkertaistamaan valitusmenettelyä rekisteröidyn näkökulmasta yhtenäistämällä jäsenvaltioiden käytänteitä. Lomakkeessa yksilöitäisiin valitukselta edellytetyt tiedot. Näiden tietojen lisäksi valvontaviranomainen ei saisi vaatia muita tietoja, jotta valitus otettaisiin käsiteltäväksi. Lomake olisi asetuksen liitteenä. Valituksen käsittelylle ei asetettaisi määräaika. Valvontaviranomaisen olisi kuitenkin viikon kuluessa annettava rekisteröidylle vastaanottokuittaus valituksen saapumisesta sekä kuukaudessa selvitettävä lomakkeen tietojen täydellisyys.

Luvussa säädettäisiin myös seikoista, jotka valvontaviranomaisen on otettava huomioon valituksen edellyttämän tutkinnan laajuutta arvioitaessa. Ehdotuksella ei muutettaisi sitä lähtökohtaa, että kukin toimivaltainen valvontaviranomainen päättää harkintansa mukaan, missä laajuudessa valitus olisi tutkittava. Valvontaviranomaisen olisi silti tässä arvioinnissaan otettava huomioon kaikki asiassa merkitykselliset olosuhteet.

Asetusehdotuksessa pyritään lisäksi selventämään tietosuojaa-asetuksen johdanto-osan 131 kapaleessa mainitun *sovintoratkaisun* (amicable settlement) oikeudellista asemaa ja luomaan siitä yhtenäinen säädöskehys valvontaviranomaisten hyödynnettäväksi. Ehdotuksessa säädettäisiin siitä, että valitus olisi mahdollista ratkaista myös valituksen tekijän ja tutkinnan kohteena olevien välisellä sovintoratkaisulla. Sovintoratkaisua koskevat ehdotukset jäivät verrattain yleiselle tasolle ja ne toistaiseksi jättävät avoimeksi sovintoratkaisun tarkemman oikeudellisen aseman.

Luvun lopussa olisi säännökset valituksen, valituksen tekijän näkemysten ja eräiden valittajalle toimitettavien asiakirjojen käännöksistä. Velvollisuus näiden käännösten laatimiseen olisi sillä valvontaviranomaisella, jolle valitus on tehty. Johtavalle valvontaviranomaiselle toimitettavat valitusasiakirjat olisi käännettävä kielelle, jota johtava valvontaviranomainen käyttää tapauksen tutkinnassa. Valituksen tekijälle toimitettavat asiakirjat olisi käännettävä kielelle, jolla valituksen tekijän kanssa asioidaan. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että kukin rekisteröity voisi myös rajat ylittävissä tapauksissa asioida yhden luukun järjestelmän mukaisesti asuinvaltionsa valvontaviranomaisen kanssa omalla kielellään.

2.3 Johtavan valvontaviranomaisen ja muiden osallistuvien valvontaviranomaisten välinen yhteistyö

Asetuksen III luvussa säädettäisiin valvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä, eräistä uusista menettelyvaiheista yhteistyön tehostamiseksi sekä tarkemmista menettelysäännöksistä koskien valituksen tekijän ja tutkinnan kohteena olevien kuulemisesta.

1 Jakso – Johtavan valvontaviranomaisen ja muiden osallistuvien valvontaviranomaisten välisen konsensuksen saavuttaminen

Luvun 1 jaksossa säädettäisiin keinoista, joilla tietosuojaviranomaiset voisivat saavuttaa konsensuksen rajat ylittävissä tapauksissa. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään johtavan valvontaviranomaisen velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muiden osallistuvien valvontaviranomaisten kanssa, pyrkiä niiden kanssa konsensukseen sekä velvollisuudesta ilmoittaa niille viipymättä asiaa koskevista olennaisista tiedoista. Tässä asetusehdotuksessa korostettaisiin sitä, että valvontaviranomaisten edellytetään konsensuksen saavuttamiseksi käyttävän kaikkia yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä keinoja, mukaan lukien keskinäistä avunantoa ja yhteisiä operaatioita. Lisäksi täsmennettäisiin ne olennaiset tiedot, jotka johtavan valvontaviranomaisen olisi jaettava muille osallistuville valvontaviranomaisille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Johtavan valvontaviranomaisen tulisi myös säännöllisesti pitää muut osallistuvat valvontaviranomaiset ajan tasalla tutkinnan etenemisestä. Kyseisillä säännöksillä varmistettaisiin komission mukaan osallistuvien valvontaviranomaisten tosiasiallinen mahdollisuus esittää näkemyksensä tapauksesta johtavalle valvontaviranomaiselle.

Yhteistyömenettelyjen toimivuuden haasteena on ollut, että johtava valvontaviranomainen on jakanut muille osallistuville valvontaviranomaisille tietoa vasta päätösehdotusvaiheessa, jolloin niiden tosiasialliset vaikutusmahdollisuudet ovat jääneet heikoiksi, huomioiden muun muassa valittajan ja tutkinnan kohteena olevien oikeus tulla kuulluksi kaikista niistä seikoista, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa heidän asiansa ratkaisuun. Tämän vuoksi asetusehdotuksessa ehdotettaisiin uutta menettelyvaihetta. Johtavalle valvontaviranomaiselle säädettäisiin velvollisuus laatia *keskeisten näkökohtien tiivistelmä* (summary of key issues) alustavan näkemyksen muodostamisen jälkeen sekä velvollisuus toimittaa se muille osallistuville valvontaviranomaisille. Tiivistelmään olisi sisällytettävä tapauksen kannalta merkitykselliset tosiseikat, tutkinnan laajuus, eli erityisesti minkä yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksen väitettyä rikkomista tapauksessa tutkitaan, sekä mahdollisesti käytettävien korjaavien toimivaltuuksien alustava yksilöinti. Lisäksi siihen tulisi sisällyttää arvio tapauksen alustavan arvioinnin kannalta merkityksellisistä oikeudellisista tai teknologisista kysymyksistä. Tiivistelmän laatimista ei koskisi mikään tietty määräaika. Osallistuvat valvontaviranomaiset voisivat kommentoida tiivistelmää neljän viikon kuluessa. Uusi menettelyvaihe varmistaisi osallistuvien tietosuojaviranomaisten vaikutusmahdollisuudet tutkinnan kulkuun riittävän varhaisessa vaiheessa, minkä arvioidaan helpottavan myös konsensuksen saavuttamista.

Mikäli konsensus saavutetaan, johtava valvontaviranomainen voisi jatkaa tutkintaa olemassa olevan sääntelyn nojalla. Jos tiivistelmän sisällöstä ei päästä konsensukseen, eri mieltä olevalla osallistuvalla valvontaviranomaisella olisi ehdotuksen mukaan mahdollisuus esittää johtavalle valvontaviranomaiselle pyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen keskinäistä avunantoa tai valvontaviranomaisten yhteisiä operaatioita koskevien säännösten mukaisesti. Ehdotuksessa säädettäisiin lisäksi johtavan valvontaviranomaisen velvollisuudesta pyytää tällöin EDPB:ltä kiireellistä sitovaa päätöstä. Kiireellinen sitova päätös rajoittuisi kuitenkin ainoastaan tutkinnan laajuutta koskeviin erimielisyyksiin.

2 Jakso – Valitusten hylkääminen kokonaan tai osittain

Luvun 2 jakso sisältäisi säännökset rajat ylittäviä tapauksia koskevien valitusten hylkäämisestä kokonaan tai osittain. Jakson säännöksillä varmistettaisiin, että valvontaviranomaisella, jolle valitus on tehty, on kaikki tarvittavat tiedot tehdä päätös valituksen hylkäämisestä, ja että tällaisissa hylkäämistilanteissa ylipäätänsä tehdään päätös. Erityisesti jaksossa annettaisiin valituksen tekijälle oikeus tulla kuulluksi ennen valituksen hylkäämistä.

Asetuksessa säädettäisiin valittajan kuulemisesta ennen valituksen hylkäämistä kokonaan tai osittain. Valvontaviranomaisen, jolle valitus on tehty, olisi ilmoitettava valittajalle syyt, joiden vuoksi valitus aiotaan hylätä. Lisäksi valvontaviranomaisen olisi asetettava vähintään kolmen viikon määräaika, jonka kuluessa valittajan tulisi antaa näkemyksensä asiasta kirjallisesti. Jos valittaja ei toimittaisi näkemyksiään määräajassa, valitus katsottaisiin peruutetuksi. Mikäli valittajan näkemysten antaminen ei muuttaisi valvontaviranomaisen alustavaa käsitystä valituksen hylkäämisestä, se laatii yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen päätösehdotuksen. Päätösehdotus olisi toimitettava muille osallistuville valvontaviranomaisille. Se, että kuulemiseen vastaamatta jättäminen katsottaisiin valituksen peruuttamiseksi, olisi kansallisen hallintomenettelyn näkökulmasta epätyypillistä, sillä viranomaisen on pääsääntöisesti kuulemisoikeuden käyttämättä jättämisestä huolimatta annettava muutoksenhakukelpoinen päätös vireille tulleeseen asiaan.

Asetuksessa säädettäisiin myös valittajan kuulemisesta uudelleen tietyssä tarkistettuun päätösehdotukseen liittyvässä tilanteessa. Säännökset koskisivat tilannetta, jossa myöhempi mahdollinen yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen tarkistettu päätösehdotus sisältäisi sellaisia seikkoja, joiden vuoksi johtava valvontaviranomainen katsoisi, että valittajalle olisi vielä varattava tilaisuus lausua näkemyksensä asiasta. Jakson lopussa täsmennettäisiin menettelyä, jota tulisi noudattaa valituksen hylkäämistä koskevaa päätöstä annettaessa.

3 Jakso - Rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille osoitetut päätökset

Luvun 3 jaksossa yhdenmukaistettaisiin tutkinnan kohteena olevien ja valituksen tekijöiden oikeutta tulla kuulluksi rajat ylittävissä tapauksissa. Asetusehdotuksen mukaan johtavan valvontaviranomaisen olisi laadittava *alustavat päätelmät* (preliminary findings) ja toimitettava ne tutkinnan kohteena oleville, kun johtava valvontaviranomainen aikoo toimittaa tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun päätösehdotuksen osallistuville valvontaviranomaisille. Velvollisuus alustavien päätelmien laatimiseen koskisi tilanteita, joissa päätösehdotuksessa todettaisiin tietosuoja-asetuksen rikkominen. Alustaviin päätelmiin tulisi sisällyttää tutkittavaa vastaan esitetyt väitteet, asiaa koskevat tosiseikat ja näyttö sekä näistä tehty oikeudellinen arvio. Lisäksi johtavan valvontaviranomaisen olisi alustavissa päätelmissä yksilöitävä korjaavat toimivaltuudet, joita se aikoo käyttää tapauksessa. Alustavien päätelmien avulla tutkinnan kohteena olevat pystyisivät komission mukaan ymmärtämään vireillä olevan asian laadun ja puolustautumaan asianmukaisesti esitettyjä väitteitä vastaan. Ehdotuksen mukaan tutkinnan kohteena oleville olisikin asetettava määräaika näkemysten esittämiseksi edellä tarkoitetuista alustavista päätelmistä.

Myös valituksen tekijälle olisi ehdotuksen mukaan varattava mahdollisuus esittää kirjallisia huomioita alustavien päätelmien ei-luottamuksellisesta versiosta. Ennen kuin valituksen tekijä saisi alustavien päätelmien ei-luottamuksellisen version, valituksen tekijän olisi toimitettava johtavalla valvontaviranomaiselle vakuutus, jossa se sitoutuu olemaan paljastamatta alustavien päätelmien tietoja tai käyttämättä niitä muihin tarkoituksiin kuin kyseessä olevaan menettelyyn. Asetusehdotuksessa ei kuitenkaan täsmennetä seuraamuksia vakuutuksen rikkomisesta taikka tarkemmin määritellä alustavien päätelmien ei-luottamuksellisen version käsitettä. Ehdotukset jäävät tältä osin avoimiksi.

4 Jakso – Merkitykselliset ja perustellut vastalauseet

Luvun 4 jaksossa säädettäisiin osallistuvien valvontaviranomaisten esittämien merkityksellisten ja perusteltujen vastalauseiden muodosta ja rakenteesta. Säännöksissä määriteltäisiin esimerkiksi vastalauseiden enimmäispituus. Komission mukaan näin pyritäisiin edistämään kaikkien valvontaviranomaisten tehokasta osallistumista ja asioiden nopeaa ratkaisemista.

2.4 Pääsy hallinnollisiin asiakirjoihin ja salassa pidettävien tietojen käsittely

Asetuksen IV luku koskisi tiedonsaantia rajat ylittävien tapausten *hallinnollisista asiakirjoista* (administrative file). Luvun säännöksillä selvennettäisiin, mitkä asiakirjat luettaisiin rajat ylittäviä tapauksia koskeviin hallinnollisiin asiakirjoihin ja milloin tutkinnan kohteena oleville annetaan mahdollisuus tutustua kyseisiin asiakirjoihin.

Asetusehdotuksen mukaan hallinnollisia asiakirjoja olisivat kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen väitettyä rikkomista koskevan tutkinnan aikana johtavan valvontaviranomaisen saamat, laatimat ja kokoamat asiakirjat. Hallinnon asiakirjoina ei pidettäisi valvontaviranomaisten välistä kirjeenvaihtoa ja yhteydenpitoa eikä myöskään sellaisia asiakirjoja, jotka johtava valvontaviranomainen palauttaa osapuolille sen vuoksi, etteivät ne liity tutkinnan asiasisältöön. Johtavan valvontaviranomaisen on annettava tutkinnan kohteena oleville oikeus tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin sen jälkeen, kun se on ilmoittanut näille alustavista päätelmistä. Asiakirjojen käyttö olisi sallittua ainoastaan sitä nimenomaista tapausta koskevissa menettelyissä, jota varten asiakirjat toimitettiin.

Luvun lopussa säädettäisiin salassa pidettävien tietojen yksilöimisestä ja suojaamisesta. Ehdotuksen mukaan valvontaviranomainen ei saisi saattaa julkiseksi kenenkään liikesalaisuuksia tai muita luottamuksellisia tietoja, jotka valvontaviranomainen on saanut haltuunsa rajat ylittävissä tapauksissa, jollei nyt käsiteltävänä olevassa asetuksessa toisin säädettäisi. Kaikki tiedot, jotka valvontaviranomainen on saanut haltuunsa rajat ylittävissä tapauksissa, mukaan lukien asiakirjat, jotka sisältävät tällaisia tietoja, eivät ehdotuksen mukaan kuuluisi virallisten asiakirjojen julkisuutta koskevien lakien soveltamisalaan niin kauan kuin menettely olisi kesken. Lisäksi säädettäisiin toimista luottamuksellisten tietojen suojaamiseksi ja eri tahojen vastuista tätä suojaamista koskien.

2.5 Kiistanratkaisumenettelyn ja kiireellisen menettelyn täsmentäminen

Asetuksen V ja VI luvussa täsmennettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista kiistanratkaisumenettelyä sekä kiireellistä menettelyä. Ehdotuksessa täsmennettäisiin kyseisiä menettelyjä koskevia säännöksiä sekä asetettaisiin niihin joitakin määräaikoja. Komission tavoitteena on tehostaa ja parantaa menettelyjen toimivuutta sekä varmistaa asianmukaiset ja riittävät menettelylliset oikeudet valittajalle ja tutkinnan kohteena oleville.

Kiistanratkaisumenettelyä täsmennettäisiin siten, että ehdotus velvoittaisi johtavan valvontaviranomaisen saattavan asian EDPB:n kiistanratkaisumenettelyyn, mikäli johtava valvontaviranomainen ei noudata muiden valvontaviranomaisten esittämiä merkityksellisiä ja perusteltuja vastalauseita tai se on hylännyt ne. Riittävän tiedonsaannin varmistamiseksi ehdotuksessa säädettäisiin johtavalle valvontaviranomaiselle lisäksi velvollisuus toimittaa EDPB:lle ehdotuksessa luetellut asiakirjat, kuten päätösehdotus, yhteenveto asiaa koskevista tosiseikoista, valittajan ja tutkinnan kohteena olevien kannat sekä ne merkitykselliset ja perustellut vastalauseet, joita johtava valvontaviranomainen ei ole noudattanut tai jotka se on hylännyt.

Ennen sitovan päätöksen antamista EDPB:llä olisi velvollisuus esittää tutkinnan kohteena oleville ja/tai valittajalle perustelut niistä seikoista, joihin se aikoo päätöksensä perustaa. Luvussa säädettäisiin lisäksi siitä, mitä asiakirjoja valvontaviranomaisten tulisi toimittaa EDPB:lle, kun se on antamassa sitovaa päätöstä.

Kiireellisen menettelyn osalta asetusehdotuksessa täsmennettäisiin, että EDPB:lle osoitettava kiireellistä lausuntoa tai kiireellistä sitovaa päätöstä koskeva pyyntö tulisi tehdä viimeistään kolme viikkoa ennen yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettujen väliaikaisten toimenpiteiden voimassaolon päättymistä. Pyyntöön tulisi sisältää kaikki asian kannalta relevantit tiedot,

kuten yhteenveto asiaa koskevista tosiseikoista, kuvaus toteutetuista väliaikaisista toimenpiteistä sekä perustelut lopullisten toimenpiteiden kiireelliselle toteuttamiselle, mukaan lukien selvitys kyseisten toimenpiteiden toteuttamista edellyttävien olosuhteiden poikkeuksellisuudesta.

2.6 Loppusäännökset

Asetuksen VII luku sisältäisi loppusäännökset, jotka koskisivat määräaikojen laskemista, siirtymäkautta ja asetuksen voimaantuloa. Oikeusvarmuuden takaamiseksi valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ja asiakirjoihin pääsyä koskevia säännöksiä (III ja IV lukua) ei sovellettaisi asetuksen voimaantulohetkellä jo käynnissä oleviin tutkintoihin. Myöskään kiistanratkaisumenettelyä koskevia säännöksiä (V lukua) ei sovellettaisi ennen asetuksen voimaantulohetkeä kiistanratkaisumenettelyyn saatettuihin tapauksiin. Asetus tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen julkaisusta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio ehdottaa asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 16 artiklaa. SEUT-sopimuksen 16 artiklan nojalla voidaan hyväksyä sääntöjä, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa yleisen tietosuojasetuksen tehokas täytäntöönpano rajat ylittävissä tapauksissa sekä turvata rekisteröityjen oikeus henkilötietojensa suojaan ja Euroopan perusoikeuskirjassa turvattuihin oikeuksiin (ks. perusoikeuskirjan 41 ja 47 artiklat).

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio katsoo, että unionilla on parhaat edellytykset toimia asiassa, koska asetusehdotus liittyy yleisen tietosuojasetuksessa säädettyyn yhteistyöhön, johon osallistuvat useiden jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset sekä EDPB. Komissio katsoo, että jäsenvaltiot eivät voi yksin ratkaista ongelmia, jotka liittyvät jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten erilaisiin menettelytapoihin sekä tulkintoihin yleisen tietosuojasetuksen yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien sisällöstä.

Oikeus henkilötietojen suojaan vahvistetaan Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja SEUT-sopimuksen 16 artiklan 1 kohdassa, ja se edellyttää, että tietosuojan on oltava saman tasoinen kaikkialla unionissa. Parhaat edellytykset EU:n tietosuojan harmonisoimiseksi on säätää tietosuojasäännöistä EU:n tasolla.

Komissio katsoo, että ehdotus rajoittuu siihen, mikä on tarpeen yleisen tietosuojasetuksessa tarkoitettujen yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja tehostamiseksi, puuttumatta suhteettoman paljon kansalliseen prosessiautonomiaan. Komissio katsoo myös, ettei tässä asetuksessa (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 4 kohdan mukaisesti) ylitetä sitä, mikä on tarpeen aiottujen tavoitteiden saavuttamiseksi, sillä tutkinnan kohteena olevien kuulemisoikeutta ja valittajien osallistumisoikeutta koskevien menettelyjen harmonisointi menettelyn keskeisissä vaiheissa ja ainoastaan rajat ylittävissä tapauksissa on välttämätöntä ehdotuksen tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen, mutta neuvotteluissa on vielä arvioitava, onko ehdotettu yksityiskohtainen sääntely kaikilta osin tarpeen riittävän harmonisoinnin saavuttamiseksi.

Säädökset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Euroopan parlamentin kanssa. Neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Ehdotettu asetus on suoraan sovellettavaa EU-oikeutta, eikä se edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia tullakseen voimaan. Ehdotus ei lähtökohtaisesti edellytä mitään tarkastelutarpeita tai täydentäviä lainsäädäntötoimia kansalliseen lainsäädäntöön. Koska ehdotus sääntelisi myös kansallisena valvontaviranomaisena toimivan tietosuojavaltuutetun menettelyä ja asiakirjajulkisuutta asetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa, jatkovalmistelussa on kuitenkin arvioitava ehdotuksen vaikutuksia erityisesti suhteessa hallintolaissa (434/2003) ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, säädettyihin oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

4.2 Taloudelliset ja viranomaisvaikutukset

Komission arvion mukaan ehdotus ei aiheuta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Asetusehdotuksella olisi komission mukaan myönteinen vaikutus tietosuojaviranomaisiin, sillä ehdotus mahdollistaisi tietosuojaviranomaisten tehokkaamman resurssien käytön ja tarjoaisi viranomaisille keinoja tehostaa yhteistyötä valvontaviranomaisten kesken. Asetusehdotuksesta ei ole tehty kattavaa vaikutustenarviointia ja alustavan kansallisen arvion mukaan siinä ehdotetut uudet menettelyvaiheet voisivat aiheuttaa tietosuojavaltuutetulle lisätyötä ja resurssivaikutuksia. Tällaisia vaikutuksia voisi aiheutua muun muassa ehdotuksen sisältämistä uusista menettelyvaiheista sekä ehdotetuista määräaajoista. Mahdollisia resurssivaikutuksia tietosuojavaltuutetulle arvioidaan tarkemmin neuvottelujen edetessä. Asetusehdotuksen vaikutusten arviointi Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilta osin on maakunnan viranomaisissa vielä kesken.

4.3 Muut vaikutukset

Komission arvion mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei olisi merkittäviä sosiaalisia tai ympäristöön liittyviä vaikutuksia. Ehdotuksella olisi myönteinen vaikutus erityisesti valituksen tekijöihin ja tutkinnan kohteena oleviin tahoihin, sillä tietosuojaviranomaisten yhteistyön sujuvoittaminen tietosuojasetuksen täytäntöönpanossa edesauttaa asian nopeampaa ratkaisemista sekä varmistaa riittävät oikeusturvan takeet valituksen tekijöille ja tutkinnan kohteena oleville. Edelleen ehdotuksella varmistettaisiin, että valituksen tekijöillä on samat mahdollisuudet osallistua menettelyyn rajat ylittävissä tapauksissa riippumatta siitä, missä valitus on tehty tai mikä tietosuojaviranomainen toimii johtavana tietosuojaviranomaisena. Ehdotus vaikuttaisi myönteisesti myös valituksen tehneiden kielellisiin oikeuksiin, sillä ehdotuksessa varmistettaisiin valituksen tehneen oikeus saada rajat ylittävää tapausta koskevia tietoja omalla kielellään. Komissio arvioi ehdotuksen parantavan yleisesti myös luottamusta yleisen tietosuojasetuksen toimivuuteen. Yleisen tietosuojasetuksen toimivuuden kannalta on tärkeää, että jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten ja EDPB:n yhteistyö on toimivaa ja tehokasta. Tietosuoja-sääntelyn ohella tehokkaalla viranomaisyhteistyöllä on merkitystä myös laajemmin, muun muassa EU:n digi- ja datataloutta koskevan sääntelyn (kuten tulevan EU:n datasäädöksen) toimivuuden varmistamisessa.

Asetusehdotuksen tavoitteena on varmistaa valituksen tekijöiden ja tutkinnan kohteena olevien oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet. Ehdotuksella edistettäisiin tältä osin myös hallitusohjelman tavoitteita edistää toimivaa ja avointa hallintoa, jossa panostetaan jatkuvuuteen ja johdonmukaisiin toimintatapoihin sekä varmistetaan demokraattisen oikeusvaltion tulevaisuutta. Hal-

litusohjelman mukaan kansalaisten ja viranomaisten välisessä suhteessa vaalitaan hyvän hallinnon periaatteita. Ajantasainen ja toimiva lainsäädäntö turvaa yhteiskunnan vakautta ja suojaa yksilöiden perusoikeuksia. Ehdotuksen voidaan katsoa tukevan myös hallitusohjelman tietosuojaa koskevia tavoitteita, sillä ehdotuksella tehostettaisiin tietosuojavalvontaviranomaisten ja EDPB:n välistä yhteistyötä, mukaan lukien niiden välistä tietojenvaihtoa. Hallitusohjelman mukaan hallitus toteuttaa kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen. Kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena on parantaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

5.1 Henkilötietojen suoja

Komission ehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Sen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa, jossa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Artikla edellyttää, että henkilötietojen käsittely on asianmukaista ja tapahtuu vain tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn perusteen nojalla. Vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea yleisellä tietosuoja-asetuksella sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä kansallisella tietosuojalla (1050/2018).

Asetusehdotuksella täsmennettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen VII luvun säännöksiä jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten yhteistyö- ja kiistanratkaisumenettelyiden keskeisistä vaiheista. Ehdotus olisi komission arvion mukaan yhdenmukainen yleisen tietosuoja-asetuksen VII luvun rajat ylittäviä valituksia, yhteistyötä ja kiistojenratkaisua koskevien perusperiaatteiden kanssa ja sisältäisi tarpeelliset täsmennykset VII luvun säännöksiin yleisen tietosuoja-asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, puuttumatta liikaa jäsenvaltioiden kansallisiin menettelyihin. Ehdotuksella ei olisi vaikutusta yleisessä tietosuoja-asetuksessa vahvistettuihin rekisteröityjen oikeuksiin, rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden velvollisuuksiin eikä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteisiin. Ehdotuksella ei myöskään muutettaisi jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille, johtavalle valvontaviranomaiselle tai EDPB:lle yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Komissio on arvioinut, että asetus ehdotus sujuvoittaisi rajat ylittävien tapausten nopeaa ratkaisemista ja tukisi samalla rekisteröityjen oikeutta henkilötietojen suojaan. Yhteistyömenettelyjen sujuvoituminen vaikuttaisi myönteisesti henkilötietojen suojaan perusoikeutena. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, ettei ehdotettavilla menettelysäännöillä aiheuteta kohtuutonta hallinnollista taakkaa valvontaviranomaisille, mikä voisi estää näiden tavoitteiden saavuttamisen.

5.2 Oikeusturva, julkisuus ja hyvä hallinto

Komission ehdotukset ovat merkityksellisiä myös perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta. Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 momenttiin, jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Hyvän hallinnon käsite saa sisältönsä perustuslain 21 §:n kokonaisuudesta ja sillä tarkoitetaan paitsi pykälän 1 momentissa mainittuja vaatimuksia viivytyksettömästi ja asianmukaisesta viranomaistoiminnasta myös 2 momentissa esitettyä luetteloa hyvän hallinnon osa-alueista, kuten käsittelyn julkisuudesta, oikeudesta tulla kuulluksi, oikeudesta

saada perusteltu päätös sekä oikeudesta hakea muutosta. Edellä mainittua luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi.

Komission ehdotukset ovat merkityksellisiä niin ikään Euroopan perusoikeuskirjan 41, 47 ja 48 artiklojen kannalta. Perusoikeuskirjan 41 artiklassa turvataan jokaisen oikeus hyvään hallintoon, 47 artiklassa oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuihin ja 48 artiklassa vahvistetaan syyttömyysolettama ja jokaisen oikeus puolustukseen. Komission arvion mukaan sujuvoittamalla rajat ylittävien tapausten nopeaa ratkaisemista asetusehdotuksella tuetaan jokaisen oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisesti. Vastaavasti yhdenmukaistamalla tutkinnan kohteena olevien oikeutta tulla kuulluksi ja tutustua asiakirja-aineistoon ehdotuksella varmistetaan komission mukaan, että perusoikeuskirjan 41 artiklan mukaisia oikeuksia hyvään hallintoon ja 48 artiklan mukaisia puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan.

Ehdotus sääntelee viranomaisen hallintomenettelyn toteuttamista ja sillä on näin ollen merkitystä hyvän hallinnon takeiden toteutumiselle. Hyvän hallinnon takeiden toteutumista turvataan keskeisesti yleislakina sovellettavalla hallintolalla (434/2003). Kansallisesti hyvään hallintoon kuuluu, että viranomaisessa asiointia ei vaikeuteta ylimääräisillä muotovaatimuksilla. Hallintoasian vireillepanolta ei pääsääntöisesti edellytetä määrämuotoa, kuten tietyn lomakkeen käyttöä. Lisäksi hallinnon palveluperiaatteen mukaista on, että vireillepanon muodossa olevia puutteita voidaan joustavasti korjata myöhemmin menettelyn aikana. Viranomaisen on myös annettava tarpeen mukaan asian hoitamiseksi neuvontaa. Viranomaisen on lisäksi huolehdittava asian riittävistä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asetusehdotuksen säännökset vaikuttavat nostavan osin valitusasioiden aliallista vireilletulon kynnystä siitä, miten hallintolaissa on asiasta säädetty. Valvontaviranomaisen olisi jo asian käsiteltäväksi ottamista varten selvitettävä esitettyjen tietojen täydellisyys. Lisäksi liitteen lomakkeessa yksilöityjen tietojen antamisen lisäksi valittajan tulisi liittää valituksen osaksi kopio henkilöllisyystodistuksestaan sekä allekirjoittaa valitus. Yksittäisen luonnollisen henkilön voisi olla haastavaa tunnistaa henkilötietojensa käsittelyn rajat ylittävä luonne sekä minkälaisia tietoja rekisteröidyn tulisi kulloinkin ilmoittaa valittaessaan valvontaviranomaiselle. On mahdollista, että tältä osin ehdotus voisi käytännössä johtaa siihen, että nyt ehdotettavan muotoinen valituslomake tulisi ottaa käyttöön myös kaikissa muissa yleistä tietosuojasetuksesta koskeissa valitusasioissa. Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä siihen, ettei rajat ylittäviä tapauksia koskevan valituslomakkeen käyttöönotto vaikeuta viranomaisessa asiointia kohtuuttomasti, aseta valitukselle muotovaatimuksia enemmän kuin on tarpeen ja jättää valvontaviranomaisille riittävästi harkintavaltaa huolehtia asian riittävistä ja asianmukaisesta selvittämisestä, kun se tutkii valituksia.

Asetusehdotuksen keskeisenä menettelyllisten oikeuksien sisältönä on kuulemismenettelyn yhdenmukaistaminen kaikissa rajat ylittävissä tapauksissa, mitä voidaan pitää yleisesti kannatettavana hyvän hallinnon ja yksilöiden oikeusturvan kannalta. Ehdotetuilla säännöksillä on keskeistä merkitystä oikeuteen tulla kuulluksi. On tärkeää, että asian osapuolia kuullaan menettelyn keskeisissä vaiheissa riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion valvontaviranomainen johtaa tutkintaa. Säättämällä kuulemisvelvoitteista asetuksessa, voidaan tukea kyseisen menettelyllisen oikeuden toteutumista riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion valvontaviranomainen johtaa tutkintaa. Kansalliseen hallintomenettelyyn verrattuna kuulemisesta säädettäisiin asetusehdotuksessa täsmällisemmin, muun muassa siitä, mistä seikoista ja missä vaiheessa osapuolia on tarpeen kuulla. Kuulemisvelvoitteeseen ei liittyisi poikkeuksia tilanteista, jolloin asia voitaisiin ratkaista ilman kuulemistä, toisin kuin kansallisessa lainsäädännössä. Jatkovalmistelussa on huolehdittava, että ehdotetulla sääntelyllä ei luoda valvontaviranomaisten toiminnalle hallinnollisesti liian raskasta ja kansallisen hallintomenettelyn näkökulmasta poikkeuksellisen laajaa kuulemis-

velvoitetta. Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä arvioida, pitäisikö säännöksiin sisällyttää valvontaviranomaisille harkintavaltaa arvioida, milloin ja millä tavalla osapuolien kuuleminen on asian eri vaiheissa tarpeen asian riittäväksi ja asianmukaiseksi selvittämiseksi ja osapuolten menettelyllisten oikeuksien varmistamiseksi.

Ehdotus sisältää myös säännöksiä, joilla näyttäisi olevan vaikutuksia valvontaviranomaisen asiakirjojen julkisuuteen (IV luku). Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetään julkisuusperiaatteesta, jonka 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. Julkisuusperiaatteen toteutumista turvataan keskeisesti julkisuuslailla (621/1999). Käsiteltävänä olevassa asetusehdotuksessa on säännöksiä, jotka vaikuttavat määrittävän valvontaviranomaisen asiakirjojen julkisuutta ainakin osin kaventaen julkisuutta siitä, mitä julkisuuslaissa edellytetään. Erityisesti asianosaisjulkisuutta suhteellisen yksityiskohtaisesti määrittävät säännökset poikkeaisivat siitä, mitä julkisuuslaissa säädetään. Asianosaisjulkisuutta koskevilla säännöksillä on myös yhteys perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan asianmukaiseen toteutumiseen. Asetusehdotuksessa käytetty luottamuksellisten ja ei-luottamuksellisten asiakirjojen käsite jää sisällöltään ja määritelmällisesti väljäksi ja sen suhde jäsenvaltioiden asiakirjajulkisuussäätelyssä säädettyihin asiakirjojen salassapitoperusteisiin epäselväksi. Myös asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten looginen rakenne ja säätelytapa eroaa julkisuuslaissa säädetyistä siinä määrin, että ehdotuksen vaikutuksia yleiseen asiakirjajulkisuuteen ja asianosaisjulkisuuteen on tässä vaiheessa haastavaa arvioida.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen suoja on Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 19 §:ssä tarkoitetussa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa katsottu itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohdan nojalla kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Komission asetusehdotus näyttää koskevan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita siltä osin kuin asetuksessa tarkoitettu henkilötietojen suoja liittyisi itsehallintolain 18 §:ssä mainittuihin asioihin tai toimialoihin. Lisäksi asetusehdotuksen hallintomenettelyä koskevat säännökset, kuten asiakirjojen julkisuutta ja kuulemista koskevat säännökset, näyttävät kuuluvan itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan siltä osin kuin kysymys olisi Ahvenanmaan tietosuojaviranomaisen toiminnassa noudatettavasta menettelystä. EU:ssa tehtyihin päätöksiin liittyvistä Suomen toimenpiteistä lainsäädäntövalta ja toimivalta tietosuojavaltuutetun ja Datainspektionenin hallintoasioissa jakautuvat Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä Ahvenanmaan itsehallintolain 59 b §:n mukaisesti.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksen käsittely neuvoston tietosuojatyöryhmässä on alkanut 24.7.2023.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokuntana on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Valiokunta ei ole vielä käsitellyt komission ehdotusta.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Ehdotusta ja sitä koskevaa U-kirjelmää on käsitelty oikeudellisten kysymysten jaoston (EU35) kirjallisessa menettelyssä 21.–24.8.2023.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että vahvalla tietosuojasääntelyllä on tärkeä rooli henkilötietojen suojan toteutumisessa ja sisämarkkinoiden tehokkaassa toiminnassa. Jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välinen yhteistyö on tärkeää, jotta voidaan varmistaa yleisen tietosuojasetuksen tulkintojen ja henkilötietojen suojan toteutuminen yhdenmukaisesti EU:ssa.

Valtioneuvosto pitää komission laatiman asetusehdotuksen tavoitteita parantaa valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä rajat ylittävissä tapauksissa sekä varmistaa valittajalle ja tutkinnan kohteena oleville asianmukaiset menettelylliset oikeudet pääasiallisesti kannatettavina. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että yleistä tietosuojasetusta täydentävät menettelysäännöt valvontaviranomaisten yhteistyö- ja yhdenmukaisuusmekanismien toiminnasta rajattaisiin koskemaan ainoastaan rajat ylittäviä tapauksia. Valituksen tekijöiden ja tutkinnan kohteena olevien menettelyllisten oikeuksien varmistamiseksi on tärkeää, että nyt ehdotettavaa asetusta sovellettaisiin sekä valituksiin perustuvissa, että viran puolesta käynnistettävissä tapauksissa. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä arvioida, onko nyt ehdotettu yksityiskohtainen menettelysääntely kaikilta osin tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Huomiota tulee kiinnittää lisäksi sääntelyn selkeyteen ja täsmällisyyteen, ja esimerkiksi selvittää ehdotetun sovintoratkaisun oikeudellinen asema.

Uusien määritelmien osalta tulee varmistaa, että ne ovat riittävän selkeitä ja johdonmukaisia, huomioiden myös niiden suhde kansallisesti hallintoasioissa käytettäviin määritelmiin. Jatkovalmistelun aikana on arvioitava huolellisesti ehdotettujen määräaikojen mahdolliset vaikutukset Tietosuojavalvottujen toimiston toimintaan sekä myös laajemmat heijastevaikutukset kansallisiin menettelyihin.

Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä siihen, ettei asian vireille saattamisen edellytykset, kuten valituslomakkeen käyttöönotto, vaikeuta viranomaisessa asiointia kohtuuttomasti ja että asetus jättää valvontaviranomaiselle riittävästi harkintavaltaa huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, kun se tutkii valituksia.

Jatkovalmistelussa on huolehdittava, että ehdotetulla sääntelyllä ei luoda valvontaviranomaisten toiminnalle hallinnollisesti liian raskasta ja kansallisen hallintomenettelyn näkökulmasta poikkeuksellisen laajaa kuulemisvelvoitetta. Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä arvioida, pitäisikö säännöksiin sisällyttää erityisesti yksinkertaisten asioiden osalta valvontaviranomaisille harkintavaltaa arvioida, milloin ja millä tavalla osapuolien kuuleminen on asian eri vaiheissa tarpeen asian riittäväksi ja asianmukaiseksi selvittämiseksi ja osapuolten menettelyllisten oikeuksien varmistamiseksi.

Edelleen on syytä arvioida asetusehdotuksen luottamuksellisten tietojen suojaamista koskevia säännöksiä kokonaisuudessaan suhteessa kansalliseen julkisuuslainsäädäntöön ja pyrkiä varmistamaan, ettei ehdotuksella olisi perusoikeuksia kaventavaa vaikutusta asiakirjajulkisuuteen, erityisesti asianosaisjulkisuuteen.

Valtioneuvosto kannattaa tietosuojavalvontaviranomaisten rajat ylittävien menettelyiden sujuvoittamista. Samalla on tärkeää, että ehdotuksesta seuraavat työvaiheet jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille ja EDPB:lle eivät aiheuta tarpeettomasti lisätyötä. Edelleen on tärkeää varmistaa, että täsmällisemmät menettelysäännöt tosiasiallisesti edistävät rajat ylittäviä menettelyjä. Jatkovalmistelussa tulee arvioida tarkemmin, minkälaisia taloudellisia vaikutuksia ja lisätyömäärää ehdotuksesta ja siinä säädettyistä uusista menettelyvaiheista aiheutuisi Tietosuojavalvottujen toimistolle. Mahdollisesta kansallisesta lisärahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelmia ja valtion talousarvioita koskevissa päätöksentekoprosesseissa.

