

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
LsN Virpi Koivu
LsN Tanja Jaatinen

LAUSUNTO

10.2.2020

Eduskunnan talousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI MAAKAASUMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA JA SÄHKÖ- JA MAAKAASUMARKKINOIDEN VALVONNASTA ANNETUN LAIN 10 §:N JA 16 §:N MUUTTAMISESTA (HE 104/2019 vp)

Talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Toteamme asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Maakaasumarkkinalakiin on hallituksen esityksen mukaan muun muassa tarpeen tehdä muutoksia, joilla tehdään yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin kansallisia mukautuksia maakaasun vähittäismarkkinoiden yhtenäisen tiedonvaihdon mahdollistamiseksi. Lakiin ehdotetaan muutoksia, joilla tehtäisiin EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin kansallisia mukautuksia kilpailuun perustuvien maakaasuntoimitusten mahdollistamiseksi jakeluverkoissa ja maakaasun vähittäismarkkinoiden yhtenäisten tiedonvaihdon menettelyjen mahdollistamiseksi. Hallituksen esityksen keskeisenä tavoitteena on esityksen mukaan antaa täydentävät säännökset maakaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluista maakaasun vähittäismarkkinoilla. Vähittäismyyjiä ja jakeluverkonhaltijoita palvelemaan on perustettu maakaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksikkö, ”datahub”, jonka toiminnasta vastaisi järjestelmästäva siirtoverkonhaltija.

Oikeusministeriö on antanut marraskuussa 2019 työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakaasumarkkinalain muuttamisesta ja laiksi sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 10 ja 16 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö on esittänyt lausunnossaan useita erityisesti henkilötietojen suojaan liittyviä huomioita ja tarkistustarpeita, jotka on nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä otettu osittain huomioon. Esityksessä on erityisesti tarken-

nettu perusteluita suhteessa EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tehty selkoa kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä sekä henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista. Kokonaisuutena arvioiden lakiehdotuksiin ei liity suuria ongelmia henkilötietojen suojan kannalta. Tässä lausunnossa nostetaan kuitenkin esiin eräitä seikkoja, joiden osalta suhdetta yleiseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn olisi hyvä selkiyttää.

Henkilötietojen käsittelystä säätäminen ja sääntelyliikkumavaran käyttö

Yleisen tietosuoja-asetuksen täydentäminen tai täsmentäminen on mahdollista, jos asetus jättää tähän kansalliselle lainsäätäjälle sääntelyliikkumavaraa. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus edellyttää, että käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeusperuste. Sääntelyliikkumavaraa antaa tietosuoja-asetusta täydentäviä tai täsmentäviä säännöksiä silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite; yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut, että henkilötietojen käsittelyä koskevan kansallisen erityissääntelyn säätäminen tulee jatkossa rajata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan osalta 1. lakiehdotuksessa tarkoitettun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite (6 artiklan 1 kohdan c alakohta). Esityksen perustelujen (s. 50) mukaan 1. lakiehdotuksessa asetettaisiin lisäksi myös maakaasualan yrityksille eräitä lakisääteisiä velvoitteita (32 b § ja 58 a §). Lakiehdotusten valossa vaikuttaisi kuitenkin siltä, että näiden yritysten velvoitteita koskisi lähinnä 58 a §, kun taas 32 b § vaikuttaisi koskevan ennemmin järjestelmävastaajalle säädettäviä velvoitteita. Tällaisten velvoitteiden asettamiselle laissa ei ole sinänsä estettä, edellyttäen, että henkilötietojen käsittelyn osalta pysytään kansallisen sääntelyliikkumavaran puitteissa.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 58 a §:n suhde henkilötietojen käsittelyyn, joka liittyy asiakassuhteisiin, jää jossain määrin epäselväksi. Perustelujen valossa esityksellä ei ilmeisesti ole kuitenkaan tarkoitettu puuttua näiden yritysten omaan toimintaan liittyvään henkilötietojen käsittelytilanteisiin, jotka perustuvat esimerkiksi suostumukseen tai asiakassopimukseen. Näitä koskevat tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta eivät

sisällä sääntelyliikkumavaraa. Ehdotettu 58 a § vaikuttaisi sinänsä mahdolliselta, jos käsittelyn oikeusperusteena pidetään c alakohtaa. Toinen virke herättää kuitenkin kysymyksen sen suhteesta tietosuoja-asetuksen 16 artiklaan. Mahdollinen sääntelyliikkumavaan liittyvä ongelma olisi mahdollista poistaa esimerkiksi lisäämällä pykäläehdotukseen toinen momentti, joka sisältäisi informatiivisen viittauksen, jonka mukaan henkilötietojen oikaisemisesta säädetään erikseen.

Esityksen perustelujen (s. 19 ja 51) mukaan ehdotetussa järjestelmässä ei käsiteltäisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja tai muutoin arkaluonteisina pidettäviä henkilötietoja. Esityksessä on perusteltu täydentävän sääntelyn tarvetta erityisesti sillä, että käytännössä olisi vaikeaa erotella maakaasumarkkinoiden markkinaprosessien edellyttämää tietojenkäsittelyä henkilötietojen, liikesalaisuustietojen ja näihin kategorioihin kuulumattomien tietojen käsittelyä (HE:n perustelut, s. 19). Sääntelyliikkumavaran käytön perustelut suhteessa perustuslakivaliokunnan tarkistettuun tulkintakäytäntöön jäävät jossain määrin epäselviksi. Ottaen huomioon, että järjestelmä voisi ajan myötä sisältää laajamittaistakin henkilötietojen käsittelyä, tietojärjestelmästä säätäminen voisi sinänsä olla perusteltua. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin perustellut sääntelyn tarvetta riskiperusteisella arviolla, ja esityksen perustelujen mukaan henkilötietojen kerääminen keskitetyn tiedonvaihdon yksikköön ei aiheuttaisi korkeaa riskiä rekisteröidyn oikeuksille tai vapauksille (s. 19).

Lakiehdotusten osalta lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämän liikkumavaran näkökulmasta on eräiltä osin epäselvää, ovatko ehdotetut säännökset esityksessä perustelun mukaisen liikkumavaran mukaisia. Sääntelyliikkumavaran osalta kysymyksiä herättää erityisesti ehdotettu 34 a §, jossa säädettäisiin eräiltä osin tietoturvallisuuteen liittyvistä velvoitteista. Esityksestä jää epäselväksi, mikä ehdotetun pykälän suhde on tietosuoja-asetuksen 25 ja 32 artiklan mukaisiin rekisterinpitäjän velvoitteisiin, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä. On syytä huomata, että nämä artikkelit eivät sisällä sääntelyliikkumavaraa henkilötietojen käsittelyn osalta. Säännösten suhde olisi hyvä selvittää esityksen käsittelyn aikana. Tietoturvallisuuteen liittyvän rekisterinpitäjän vastuun osalta kysymyksiä liittyy osin myös lakiehdotuksen 32 a ja 32 b §:ään.

Käsittelyperusteen ja liikkumavaran näkökulmasta epäselväksi jää myös 1. lakiehdotuksen 58 b §, jossa säädettäisiin maakaasukaupan markkinaprosesseihin liittyvän tiedon säilyttämisestä. Säännös koskisi kaikkia maakaasualan yrityksiä. Niiden oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle lienee näissä tilanteissa yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a, b tai f alakohta. Sääntelyliikkumavara puolestaan liittyy tilanteisiin, jossa käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Jos käsittely on tarpeen esimerkiksi sopimuksen täytäntöön panemiseksi ja käsittelyn oikeusperusteena on 6 artiklan 1 kohdan b alakohta, asetusta ei tältä osin ole mahdollista mukauttaa kansallisin säännöksin. Erityisesti ehdotetun 58 §:n mukaisen säilyttämisvelvollisuuden osalta herää kysymys sen suhteesta tietosuoja-asetuksen 20 artiklan mukaiseen rekisteröidyn oikeuteen siirtää tietonsa järjestelmästä toiseen. Vaikkakin esityksen perustelujen mukaan (s. 6) sääntely ei rajoita tätä oikeutta, koska 20 artiklaa sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn,

jonka oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus tai sopimus, ehdotetun 58 §:n mukaisen säilytysvelvollisuuden vaikutuksia tämän oikeuden toteutumiseen olisi voinut avata perusteluissa enemmän.

Lisäksi oikeusministeriö on aiemmassa työ- ja elinkeinoministeriölle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota ehdotettuun 58 c §:ään, jota voidaan yleisen tietosuoja-asetuksen jättämän liikkumavaran näkökulmasta pitää edelleen epäselvänä. Säännöksessä viitataan esimerkiksi ”loppukäyttäjän nimenomaiseen suostumukseen”. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä suostumuksesta käsittelyperusteena ja suostumuksen edellytyksistä säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa, eikä näihin säännöksiin sisälly kansallista sääntelyliikkumavaraa. Muutoinkin 58 c §:ään vaikuttaa sisältyvän voimassa olevan lainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä.

Rekisterinpitäjä

Tietosuoja-asetus ei aseta velvoitetta täsmentää rekisterinpitäjää laissa, mutta se ei sinänsä aseta sille myöskään estettä. Rekisterinpitäjän täsmentäminen voi olla tarpeen eräissä tilanteissa, erityisesti kun kyse on viranomaisista. Toiseksi rekisterinpitäjän täsmentämiseen voi olla aihetta, jos se voisi muuten jäädä laista epäselväksi. Ottaen huomioon, että erityisesti maakaasualan yrityksillä vaikuttaisi esityksen valossa olevan useita eri henkilötietojen käsittelytilanteita, joiden oikeusperuste ei olisi kaikissa tilanteissa sama, keskitetyn tiedonvaihtojärjestelmän osalta rekisterinpitäjän täsmentäminen laissa vaikuttaisi olevan perusteltua.

Esitykseen liittyy kuitenkin eräiltä osin epäselvyyttä rekisterinpitäjän määrittelyn ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien vastuiden kannalta. Maakaasumarkkinalain 3 §:ään liittäväksi ehdotetun 15 a kohdan mukaan maakaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon yksiköllä tarkoitettaisiin toimintayksikköä tai yritystä, joka hoitaa maakaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin kuuluvia tehtäviä. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan ”yksiköllä” tarkoitettaisiin laissa järjestelmävastaavan siirtoverkonhaltijan toimintayksikköä tai 8 §:n 4 momentissa tarkoitettua yritystä, joka hoitaa lain 32 b §:ssä tarkoitettuja maakaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin kuuluvia tehtäviä ja toimii yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä näissä tehtävissä. Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin mukaan kuitenkin maakaasukaupan keskitetyn tiedonvaihdon palveluihin liittyviä tehtäviä hoitavaan tytäryhtiöön ja toiminnanharjoittajaan sovelletaan, mitä yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelijästä. Tältä osin on syytä huomata, että rekisterinpitäjä voi delegoida henkilötietojen käsittelijälle rekisterinpitäjälle kuuluvia tehtäviä, mutta yleisen tietosuoja-asetuksen 24 artiklaan perustuvaa vastuuta ei voida rajoittaa tai siirtää. Sanottu koskee myös ehdotettua 32 a §:ää ja 32 b §:ää, jotka jättävät eräiltä osin epäselväksi, onko säännöksillä delegoitu rekisterinpitäjälle kuuluvaa vastuuta henkilötietojen käsittelijälle (erityisesti 32 b §:n 4 momentti). Lakiehdotukseen on myös sisällytetty rekisterinpitoa koskeva 40 a §, jonka suhde muihin säännöksiin jää hieman epäselväksi. Erityisesti pykälän osalta on epäselvää, mitä henkilötietojen käsittelyä siinä tarkoitettuihin tilanteisiin liittyisi.

Sen lisäksi, mitä edellä todetaan 1. lakiehdotuksen 58 a §:n ja tietosuoja-asetuksen 16 artiklan suhteesta, 58 a §:n jälkimmäinen virke jättää myös jossain määrin epäselväksi, miten vastuu järjestelmävastaavan ja maakaasualan yritysten välillä jakautuisi siinä tapauksessa, että virkkeessä tarkoitettaisiin myös henkilötietoja. Tältä osin on syytä huomata, että maakaasualan yritykselle ehdotettu vastuu varmistaa tietojen virheettömyys ei poistaisi järjestelmän rekisterinpitäjän vastuuta, joka perustuu useisiin tietosuoja-asetuksen artikloihin.

Muuta

Yksityiskohtana voidaan kiinnittää huomiota muutettavaksi ehdotetun sähkö- ja maakaasumarkkinaoikeuslain 10 §:ään, jonka perusteella jää epäselväksi, onko vahvistuspäätöksen hakeminen tarkoitettu nimenomaisesti siirtoverkonhakijan velvollisuudeksi.