



Eduskunnan lakivaliokunnalle

1/5

Viite: Lausuntopyyntönnä 5.4.2018**Asia:** Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**Hallitusten esitysten ennakkolisesta tarkastuksesta oikeuskanslerinvirastossa**

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo perustuslain 108 §:n mukaan valtioneuvoston virkatoimien laillisuutta. Sen menettelyihin kuuluu perustuslain 111 §:n 2 momentissa säädetty läsnäolovelvoite valtioneuvoston yleisistunnossa ja osallistuminen hallituksen neuvotteluihin sekä valtioneuvoston esittelylistojen tarkastaminen ja velvollisuus esittää niistä oikeudelliset huomautukset. Perustuslain 108 §:n 2 momentissa säädetty oikeuskanslerin velvollisuus antaa tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille pyydetessä tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä voidaan nähdä täydentävän oikeuskanslerin laillisuusvalvontaa ja antaa siihen ennakoivan sekä neuvoa-antavan toimintatavan mahdollisuuksia. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan vahvuuksina valtioneuvoston valvonnassa on perustuslain sääntelyn perusteella tehokkuus ja ajantasaisuus sekä mahdollisuus myös ennakoivaan otteeseen.

Oikeuskanslerin valtioneuvostoon kohdistuvan laillisuusvalvonnan eräänä merkittävänä tehtävänä on säädösehdotusten, varsinkin hallituksen esitysten ennakkovalvonta. Säädösehdotusten ennakkovalvonta on vain yksi osa oikeuskanslerin harjoittamaa, valtioneuvostoon kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Säädösehdotusten ennakkovalvonnassa on erotettavissa hallituksen esitysluonnoksiin kohdistuva valvonta sekä valtioneuvoston asetusten ennakkovalvonta. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan rooli ja oikeudellinen merkitys saa näissä erillistä painotusta. Valtioneuvoston asetusehdotusten ennakkotarkastusta tehdään käytännössä silloin, kun ministeriö omasta aloitteestaan pyytää sitä tai siihen on erityinen syy, esim. kantelu. Muutoin oikeuskans-

lerin ennakkollinen säädösvalvonta on toteutunut valtioneuvoston esittelylistojen listatarkastuksessa.

Oikeuskansleri on tehostanut vuoden 2018 alusta lähtien ennakkollista säädösvalvontaansa ottamalla käyttöön perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusvaltion toteutumisen kannalta merkittävien hallitusten esitysten ennakkotarkastuksen. Käyttöönotto on kokeiluluonteista kehittämistä eli ennakkotarkastusta kehitetään ja muutetaan tarpeen mukaan kokemusten karttuessa.

Merkittävien hallitusten esitysten ennakkotarkastuksen keskeisenä tavoitteena on huolehtia ehdotusten muodollisen oikeellisuuden ohella erityisesti siitä, että ehdotuksessa tunnistetaan perustuslain kannalta merkitykselliset kysymykset, selostetaan merkityksellinen perustuslain tulkintakäytäntö perustuslakivaliokunnan kannanottoineen ja tuodaan avoimesti esille myös mahdolliset perustuslain tulkintakohdat ja kriittiset kysymykset. Osana perustuslakiin liittyviä kysymyksiä ovat perus- ja ihmisoikeuksien ja Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutuminen ja toteutumisen edellytykset. Huomiota kiinnitetään myös valmistelu-prosessin asianmukaisuuteen ja kuulemisen sekä yleensä osallistumisoikeuksien toteutumiseen.

Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota myös lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja ristiriidattomuuteen sekä toimivuuteen kokonaisuutena. Tällöin tarkastelussa on kansallisten säädösten keskinäinen yhteensopivuus ja ristiriidattomuus sekä lakien kokonaisuuden ymmärrettävyys ja niistä ilmenevän sääntelyn ennakoitavuus lain soveltajille. Tärkeä osa tätä on selkeä ja johdonmukainen yleis- ja erityislainsäädännön suhde, mutta lisäksi kyse on eri oikeudenalojen yleisten oppien huomioimisesta. Lainsäädännön johdonmukaisuuteen ja toimivuuteen kuuluu myös kansainvälisistä sopimuksista ja EU-oikeudesta johtuvien velvoitteiden toimeenpano kansallisen oikeusjärjestyksen johdonmukaisuuden ja oikeustilan ennakoitavuuden mahdollisimman hyvin säilyttävällä tavalla samalla, kun kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden velvoitteiden sisältö ja tarkoitus pyritään mahdollisimman hyvin toteuttamaan. Ennakkotarkastuksessa kiinnitetään mahdollisuuksien mukaan huomiota unionin oikeuden ja kansainvälisen sopimuksen toimeenpanossa kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen käyttöön.

Lakivaliokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi on ollut pyynnöstäni ennakkoon tarkastettavana osana perustuslain 108 §:ssä oikeuskanslerille säädettyä valtioneuvoston toiminnan laillisuusvalvontaa. Ennakkotarkastuksen perusteella olen esittänyt hallituksen esitykseen muutoksia paitsi lain esiteltävyyden ja perustuslain säännösten huomioon ottamisen parantamiseksi, myös lakiehdotuksen laadun parantamiseksi. Esityksen säätämisjärjestysperusteluja ja eräiltä osin myös lakiehdotuksen yksityiskohtaisia perusteluja on täydennetty ennakkotarkastuksessa esittämieni huomioiden perusteella. Hallituksen esitys ei antanut valtioneuvoston yleisistunnossa aihetta perustuslain 112 §:ssä tarkoitettuihin huomautuksiin.

Yleistä perusteluista

Lakiehdotus on osa tietosuojaa koskevaa sääntelypakettia. Lakiehdotuksen 2 §:n perusteluissa ei ole mielestäni riittävästi selostettu sitä, mikä on esitetyn lain suhde julkisuuslainsäädäntöön ja miten toimitaan, kun julkisuuslain ja tämän lain soveltaminen johtaisi eri lopputulokseen. Perusteluista ei tältä osin saa riittävän selvää kuvaa siitä, miten tämän lain, tietosuojalain, yleisen tietosuojasetuksen ja erityislakien soveltaminen kokonaisuutena on ajateltu toimivan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Tämän lain osalta olennaista kuitenkin on, että lain soveltaja saa selkeän kuvan eri säädösten soveltamisesta rikosasioiden käsittelyyn. Sekä tietosuoja-asetus, tietosuojalaki että nyt käsiteltävänä oleva laki ovat säädöksiä, jotka koskettavat huomattavassa määrin yksityisten ihmisten asemaa ja tämän vuoksi lainsäädännön selkeyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Nyt annettu lakiesitys myös poikkeaa jossain määrin systematiikaltaan rikosasioiden tietosuojadirektiivistä. Tämä hankaloittaa lakiesityksen sisällön vertaamista direktiivin sisältöön.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestysperustelut

Pidän yleisesti ottaen puutteena sitä, että säätämisjärjestysperusteluissa ei ole juurikaan arvioitu lakiesityksen suhdetta Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ottaen huomioon, että kyse on Euroopan unionin lainsäädännön toteuttamisesta.

Poikkeusperusteet, joiden nojalla henkilötietoja voitaisiin siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tältä osin sääntely perustuu rikosasioiden tietosuojadirektiivin 39 artiklaan. Artiklan perusteluosassa viitataan EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklaan (syrjintäkielto) ja 52 artiklaan (oikeuksien ja periaatteiden ulottuvuus ja tulkinta). Tätä asiaa olisi ollut perusteluta avata tästä näkökulmasta myös kotimaisissa perusteluissa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että sekä henkilötietojen luovuttamisella että lain soveltamisalalla (erityisesti rikosten ennalta ehkäiseminen ja paljastaminen eli mitään rikosta ei ole vielä tapahtunut) ja 2 luvun säännöksillä (henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet) on yhtymäkohtia myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklan mukaiseen syyttömyysoletukseen.

Asiantuntijoiden käyttö

Lakiehdotuksen 50 §:n 2 momentin mukaan tietosuojavaltuutettu voi 48 §:ssä tarkoitetun tarkastuksen yhteydessä käyttää apunaan ulkopuolista asiantuntijaa. Tietosuojavaltuutettu voi nimetä asiantuntijaksi suostumuksensa tehtävään antaneen henkilön, jolla on valtuutetun tehtävän kannalta merkityksellistä asiantuntemusta. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan asiantuntijaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Lakiesityksestä ja sen perusteluissa tulisi mielestäni käydä täsmällisemmin ilmi, millaisissa tehtävissä asiantuntijaa voi käyttää apuna. Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot). Lainsäätäjällä on oltava mahdollisuus ottaa kantaa siihen, onko menettely tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja muutoin perustuslain rajoissa.

Asiantuntijoiden suhteen esim. yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi myös asiantuntijan oikeusturvan kannalta hyvä todeta, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että tässä roolissa toimiva on tietoinen oikeudellisesta asemastaan kuten rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Ottaen huomioon oikeuksien ja velvollisuuksien laajuus tulisi informoinnin olla kirjallista. Tätä asiaa on mahdollista eduskuntakäsittelyssä selkeyttää.

Tietosuojavaltuutetun asema, tehtävät ja toimivaltuudet

Euroopan unionin perusoikeuskirjan henkilötietojen suojaa koskevasta artiklasta ilmenee, että riippumattomien tietosuojaviranomaisten harjoittama henkilötietojen suojan toteutumisen valvonta on osa tehokasta oikeutta henkilötietojen suojaan. Tietosuojalainsäädännön laaja soveltamisala digitalisoituneessa yhteiskunnassa ja vaikeaselkoisuus osaltaan korostavat tietosuojaviranomaisten ohjauksen ja neuvonnan merkitystä. Tietosuojavaltuutetun tehtävien määrän ja tehtävänalan voidaan arvioida kasvavana huomattavasti.

Tietosuojavaltuutettu toimii lain noudattamista valvovana erityisviranomaisena ja on siten olennainen osa direktiivin edellyttämiä oikeusturvan takeita. Esityksen perusteella oikeussuojakeinona on tietosuojavaltuutetulle tehtävä toimenpidepyyntö. Tietosuojavaltuutetun lisääntyvät tehtävät tulisi paremmin ottaa huomioon perustelujen vaikutusarvioinnissa suhteessa siihen, että tietosuojavaltuutetulla on tosiasialliset resurssit direktiivin ja lain tarkoittamien tehtävien tehokkaaseen suorittamiseen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan oikeus riippumattoman tietosuojaviranomaisen valvontaan on osa henkilötietojen suojan perusoikeutta.

Erityisiä henkilöryhmiä koskeva sääntely

Perustuslakivaliokunta on usein arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhteisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Lakiesityksen perustelut ovat tältä osin ohuet.

Lopuksi

Lopuksi totean, että tietosuojavaltuutetun ja tämän toimiston toiminta on eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin perustuslaissa säädetyn ylimmän laillisuusvalvonnan piirissä. Ylimmät laillisuusvalvojat perustuslain mukaisesti valvovat myös riippumattomien tuomioistuinten toiminnan laillisuutta. Tästä myös johtuu jo perustuslain mukaan asiallisesti rajoituksia tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin suhteessa ylimpiin laillisuusvalvojiin. Hallituksen esityksen 45 §:ssä tämän mukaisesti perustellusti suljetaan tuomioistuimet ja ylimmät laillisuusvalvojat eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri tietosuojavaltuutetun valvontatoimivallan ulkopuolelle. Tämä myös asianmukaisesti perustellaan hallituksen esityksen säätämisperusteluissa ja yksityiskohtaisissa perusteluissa (ks. HE 31/2018 vp, s. 78 ja s.62). Eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri val-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

vovat tietosuojasäännösten noudattamista tuomioistuimissa osana ylintä laillisuusvalvontaa. Hallituksen esitys sisältää tältä osin asianmukaiset kuvaukset ja valvontajärjestelmä antaa riittävät takeet tietosuojan noudattamiselle riippumattomien tuomioistuinten toiminnassa.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi