

Lainvalmisteluosasto
LsN Timo Makkonen
LsN Tanja Jaatinen

LAUSUNTO

25.4.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RIKOSASIOISSA JA KANSALLISEN TURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMISEN YHTEYDESSÄ SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 31/2018 vp)

1. Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi ((EU) 2016/680). Direktiivi annettiin samanaikaisesti ns. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa ((EU) 2016/679)). Direktiivi ja yleinen tietosuoja-asetus muodostavat yhdessä niin sanotun tietosuojapaketin, jolla uudistettiin voimassa oleva EU:n tietosuojalainsäädäntö. Toisin kuin asetus, joka on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta, direktiivi tulee kansallisesti saattaa voimaan kansallisella lainsäädännöllä.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi sen enempää kuin yleinen tietosuoja-asetuskaan eivät soveltamisalasäännöstensä perusteella tule sovellettavaksi sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuulumattoman toiminnan yhteydessä. Niiden soveltamisen ulkopuolelle jää muun muassa kansallisen turvallisuuden takaamisen yhteydessä suoritettu henkilötietojen käsittely. Jotta henkilötietojen käsittely tulee Suomessa perustuslain 10 §:n edellyttämällä tavalla kattavasti säännellyksi, ehdotettua yleislakia sovellettaisiin myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Tältä osin on siis kyse kansallisesta ratkaisusta.

2. Esityksen keskeinen sisältö

Ehdotettu laki on luonteeltaan rikosasioiden käsittelyssä ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tietosuojan osalta yleislakina noudatettava laki. Se olisi toissijainen muuhun lainsäädäntöön nähden. Lakia soveltavien toimivaltaisten viranomaisten erilaiset tehtävät ja valtuudet huomioon ottaen sektorikohtaiselle sääntelylle on Suomessa katsottu olevan tarvetta, ja tällaista lainsäädäntöä onkin mahdollisimman pitkälle valmisteltu samanaikaisesti tämän esityksen kanssa (mm. PLM:n henkilötietolaki, HE 13/2018 vp). On selvää, että sovellettavan lainsäädännön on kokonaisuudessaan oltava sopusoinnussa rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa, kun kyse on direktiivin soveltamisalaan kuuluvasta asiasta.

Ehdotettua lakia soveltaisivat viranomaiset, joiden toimivalta kattaa rikosten ennalta estämisen, tutkimisen, paljastamisen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet, rikosioikeudellisiin seuraamuksiin tuomitsemisen tai niiden täytäntöönpanon. Tällaisia viranomaisia ovat muun muassa poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli, syyttäjät, tuomioistuimet ja Rikosseuraamuslaitos. Nämä viranomaiset soveltaisivat ehdotettua lakia kuitenkin vain, kun ne käsittelevät henkilötietoja edellä mainitussa tarkoituksessa, eli esimerkiksi rikoksen selvittämisen yhteydessä tai käsiteltäessä rikosasiaa tuomioistuimessa. Muissa tilanteissa, esimerkiksi poliisin käsitellessä lupa-asiaa, niiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuojasetusta sekä tietosuojalakia. Tämä perusratkaisu perustuu jo tietosuojasetuksen ja tietosuojadirektiivin soveltamisalasäännöksiin.

Lakia sovellettaisiin lisäksi toimivaltaisten viranomaisten kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelemiseen. Toimivaltaisia viranomaisia ovat tältä osin Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja poliisi, erityisesti suojelupoliisi.

Ehdotetussa yleislaissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaateista lain soveltamisalalla. Näihin periaatteisiin kuuluvat muun muassa lainmukaisuusvaatimus, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, tarpeellisuusvaatimus ja virheettömyysvaatimus. Laissa olisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja (joita on aikaisemmin kutsuttu *arkaluonteisiksi tiedoiksi*) koskevaa käsittelyä sekä henkilötunnuksen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saisi ehdotetun yleislain soveltamisalalla käsitellä vain, jos rekisteröidyn oikeuksien edellyttämät turvatoimet on toteutettu ja jos käsittely lisäksi täyttää jonkin ehdotetun yleislain 11 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotetusta neljästä käsittelyedellytyksestä.

Rekisterinpitäjä vastaisi ehdotetun yleislain mukaan henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta. Sen tulisi toteuttaa käsittelyn lainmukaisuuden varmistamiseksi tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Lakiin otettaisiin myös säännökset oletusarvoisesta ja sisäänrakennetusta tietosuojasta. Henkilötietojen käsittelijän, eli henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun käsittelevän, on ehdotetun lain mukaan annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä

muutoinkin riittävät takeet niistä organisatorisista ja teknisistä toimista, joilla se varmistaa, että henkilötietoja käsitellään laissa säädettyjen vaatimusten mukaisesti.

Lakiin ehdotetaan otettavan säännökset velvollisuudesta tehdä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista. Rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän olisi ehdotetun lain mukaan säilytettävä lokitiedot automaattisessa tietojenkäsittelyjärjestelmässään suoritetusta henkilötietojen keräämisestä, muuttamisesta, kyselystä, luovuttamisesta, siirtämisestä, yhdistämisestä ja poistamisesta. Laissa olisi myös säännökset rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän velvollisuudesta huolehtia tietoturvallisuudesta.

Ehdotettuun yleislakiin otettaisiin direktiivin edellyttämät säännökset niistä yleisistä edellytyksistä, joiden vallitessa toimivaltainen viranomainen saa siirtää henkilötietoja kolmanteen maahan. Yhtenä lähtökohtaisena edellytyksenä olisi se, että kyseisessä kolmannessa maassa vallitsee riittävä tietosuojan taso. Siirrettäessä tietoja EU-maiden välillä ei henkilötietojen käsittelylle saisi asettaa tiukempia edellytyksiä kuin mitä sovelletaan kansallisesti samankaltaisiin tiedonsiirtoihin.

Yleislaissa säädettäisiin rekisteröidyn tarkastusoikeudesta eli oikeudesta saada tieto siitä, käsitelläänkö häntä koskevia tietoja sekä oikeus saada tällaiset tiedot samoin kuin tieto käsittelyn tarkoituksista. Rekisteröidyllä olisi niin ikään oikeus saada häntä koskevat, käsittelyn kannalta puutteelliset tai virheelliset henkilötiedot täydennettyä tai oikaistua. Rekisteröidyn näitä oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa, jos se rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä esimerkiksi rikoksen selvittämiseksi tai kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi. Rekisteröity voisi tällöin pyytää tietosuojavaltuutettua tarkastamaan henkilötietojen ja niiden käsittelyn lainmukaisuuden.

Lain noudattamista valvovana erityisviranomaisena toimisi tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutettu valvoisi ehdotetun lain noudattamista sekä omatoimisesti että sille tehtyjen toimenpidepyyntöjen perusteella. Se voisi tehdä selvityksiä lain noudattamisesta ja käsitelisi sille tehtyjä toimenpidepyyntöjä. Valtuutettu voisi lainvastaisen menettelyn tapauksessa esimerkiksi antaa rekisterinpitäjälle huomautuksen tai asettaa väliaikaisen tai pysyvän kiellon tai muun rajoituksen henkilötietojen käsittelylle. Valtuutettu voisi asettaa oikeudellisesti velvoittavan päätöksensä tehosteeksi uhkasakon. Tietosuojavaltuutetulla olisi valvonnallisten tehtävien lisäksi ohjaavia ja henkilötietojen suojaa edistäviä tehtäviä.

Rekisteröidyn oikeusturvan kannalta käytännössä varsin keskeiseksi menettelyksi muodostuisi mahdollisuus tehdä toimenpidepyyntö lainvastaiseksi epäilystä menettelystä tietosuojavaltuutetulle. Toimenpidepyynnön voisi rekisteröidyn suostumuksella saattaa tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi myös yleishyödyllinen henkilötietojen suojaa edistävä yhteisö. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä voisi valittaa hallintotuomioistuimeen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään ja valitusluvalla edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Rekisteröidyllä olisi siten aina mahdollisuus saattaa hänen henkilötietojensa käsittelyn lainmukaisuutta koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tietosuojavaltautettu ei kuitenkaan valvoisi tuomioistuinten, valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies valvoisivat tietosuojavaltautetun ja tuomioistuinten toimintaa osana laillisuusvalvontatehtäviään.

Ehdotetussa yleislaissa säädettävät velvollisuudet kohdistuisivat käytännössä lähes pelkästään viranomaisiin. Nämä olisivat tavanomaisessa virkavastuussa toiminnastaan. Ehdotettuun yleislakiin on lisäksi otettu viittaussäännökset rikoslain tietosuojarikosta, viestintäsalaisuuden loukkausta, tietomurtoa, vaitiolovelvollisuuden rikkomista sekä (soveltuvien osin) näiden törkeitä tekemuotoja koskeviin rikoslain pykäliin, siten kuin niistä osittain ehdotetaan säädettäväksi tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp). Rekisterinpitäjänä toimivat viranomaiset olisivat tuottamuksesta riippumattomassa vahingonkorvausvastuussa rekisteröidylle aiheuttamastaan taloudellisesta ja muusta vahingosta. Toisin kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa, direktiivissä ei ole hallinnollista seuraamusmaksua ("hallinnollista sakkoa") koskevia säännöksiä, eikä hallituksen esityksessä ehdoteta hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöön ottamista puheena olevan lainsäädännön soveltamisalalla.

3. Esityksen valmistelu

Oikeusministeriö asettamana toimi 12.1.2017–29.9.2017 työryhmä, jonka tehtävänä oli valmistella käsillä olevaa lainsäädäntöuudistusta. Työryhmässä olivat edustettuina oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, tietosuojavaltautettu, Oikeusrekisterikeskus ja Valtakunnansyyttäjänvirasto. Työryhmän mietintö luovutettiin oikeusministeriölle ja julkaistiin marraskuussa 2017 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2017).

Työryhmän mietintö oli lausuntokierroksella 7.11.2017–4.12.2017. Lausunnon antoi kaikkiaan 33 tahoa. Lausunnonantajat pitivät ehdotusta ja sen tavoitteita kannatettavina. Myös ehdotus, jonka mukaan lakia sovellettaisiin kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn, sai tukea. Yksittäisiä säännösehdotuksia ja niiden perusteluja koskevia huomioita esitettiin kuitenkin runsaasti. Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot löytyvät lausuntopalvelu.fi-sivustolta ja valtioneuvoston hankeikkunasta.

Esitystä on lausuntomenettelyn jälkeen jatkovalmisteltu oikeusministeriössä virkautyönä.

4. Voimaantulo

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi tuli voimaan 5 päivänä toukokuuta 2016 ja se on pantava täytäntöön 6 päivään toukokuuta 2018 mennessä. Käsillä olevassa esityksessä todetaan, että ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 6 päivänä toukokuuta 2018 tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset kytkeytyvät eräiltä osin eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen tietosuojalaiksi (HE 9/2018 vp). Käsillä olevan lainsäädännön noudattamista valvoisi tietosuojavaltautettu. Tietosuojavaltautettua

koskeva organisaatiosääntely sisältyy ehdotettuun tietosuojalakiin. Lisäksi tietosuojalailla on tarkoitus kumota nykyinen henkilötietolaki, joka yleislakina koskee tällä hetkellä myös käsillä olevan hallituksen esityksen soveltamisalalla tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Tästä syystä yksi mahdollisuus on, että esityksen voimaantulon ajankohta kytketään tietosuojalain voimaantulon ajankohtaan, jos mahdollista.

Jos tietosuojalaki kuitenkin tulisi voimaan ennen käsillä olevassa esityksessä ehdotettua lainsäädäntöä, voisi perustuslain 10 §:n sääntely huomioon ottaen olla perusteltua, että henkilötietolaki kumotaan vasta jälkimmäisen lainsäädännön voimaantulon yhteydessä. Tällöin ehdotetun tietosuojalain siirtymäsäännöspykälään voitaisiin ottaa selvyyden vuoksi säännös, jonka mukaan henkilötietolakia ei sovelleta yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalalla.

5. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Puheena olevan hallituksen esityksen jaksossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys” on tarkasteltu tarkemmin ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin ja muun muassa EU:n perusoikeuskirjaan.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettua sääntelyä arvioidaan esityksen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa perustuslakivaliokunnan tähänastisen tulkintakäytännön perusteella muun muassa suhteessa sääntelykohteisiin, sääntelyn kattavuuteen, täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen, henkilötietojen luovuttamiseen kolmansien maihin, erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyedellytyksiin sekä tietoturvallisuuteen.

Esityksen valtiosääntöisen tarkastelun kannalta yksi keskeinen lähtökohta on, että perustuslakivaliokunta katsoi direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa, ettei ehdotus ollut ongelmallinen EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan tai perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä tarkentavan valiokunnan käytännön näkökulmasta (PeVL 12/2012 vp). Käsillä olevassa esityksessä on eräiltä osin – ja direktiivin sallimalla tavalla – pyritty turvaamaan rekisteröidyn oikeuksia direktiivissä edellytettyä paremmin koskien esimerkiksi henkilötunnuksen käsittelyä sekä yleisesti saataville asetettavaan tietosuojaselosteeseen otettavia tietoja.

Keskeistä käsillä olevan hallituksen esityksen käsittelyssä on niin ikään perustuslakivaliokunnan useissa yhteyksissä toistama kannanotto, jonka mukaan henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailalla (mm. PeVL 2/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp).