

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 31/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 31/2018 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys liittyy rikosasioiden tietosuojadirektiivin 2016/680/EU kansalliseen täytäntöönpanoon. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (jäljempänä rikos- ja turvallisuusasioiden henkilötietolaki), jolla pantaisiin täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdosta edellytettävä sääntely. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä arvioitaessa merkityksellistä on, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 21/2017 vp). Koska nyt on kysymys osaltaan Euroopan unionin lainsäädäntöön kuuluvan direktiivin kansallisesta täytäntöönpanosta, voidaan 1. lakiehdotusta arvioida sen perustuslainmukaisuuden osalta vain siltä osin kuin se sisältää kansallisen liikkumavaran käyttöä.

Kansallisen liikkumavaran käytön osalta on otettava huomioon puolestaan perustuslain 10.1 §:stä johtuvat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tulkinnut perustuslain 10.1 §:n henkilötietojen suojaa koskevaa lakiviittausta siten, että laissa säädettäviä tärkeitä kohteita ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (lähtien PeVL 14/1998 vp ja 25/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla kuuluu henkilötietojen käsittelyä koskeviin lailla säätämisen vaatimuksiin (PeVL 12/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 13/2016 vp).

Ehdotettu rikos- ja turvallisuusasioiden henkilötietolaki olisi yleislaki suhteessa niitä viranomaisia koskeviin erityislakeihin, joissa olisi myös säädetty henkilötietojen käsittelystä. *Tärkeää on varmistaa, ettei erityislainsäädännössä lähdetä toistamaan yleislaiksi tarkoitettua säädöksessä olevia säännöksiä ja käytetty käsitteistö yhdenmukaistetaan kuhunkin erityislakiin yhteensopivaksi rikos- ja turvallisuusasioiden henkilötietolain kanssa. Lisäksi erityislakien käsittelyn yhteydessä on syytä varmistaa, ettei yleislaiksi tarkoitettujen säädöksen yksittäiset säännökset jää tyhjiksi siitä syystä, että erityislainsäädännössä säädetään poikkeuksista yleislaissa oleviin säännöksiin.* Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp).

Nyt lausuttavan hallituksen esityksen 1. lakiehdotus on kiinteässä suhteessa jo voimassa olevaan erityislainsäädäntöön sekä eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen 13/2018 vp henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa. Näitä 1. lakiehdotukseen liittyviä erityislakeja ovat:

- henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki 761/2003
- henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettu laki 579/2005
- henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettu laki 639/2015
- henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettu laki 1069/2015

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa lakien 761/2003 (muutokset) ja 639/2015 eduskuntakäsittelyssä sääntelyn kehittämistarpeisiin. Perustuslakivaliokunnan mukaan laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkainen ja valtioneuvoston on syytä harkita sen kokonaisuudistusta viimeistään siinä vaiheessa, kun EU:n valmisteilla olevan uuden tietosuojasääntelyn lopullinen sisältö on selvillä (ks. PeVL 43/2014 vp ja PeVL 18/2012 vp). Valiokunta on todennut vastaavan kannan henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain osalta (PeVL 71/2014). Valiokunta on korostanut, että tulevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee aikanaan tehtäväksi lainsäädännön kokonaisuuden pohjalta. *Hallituksen esitys ei sisällä ehdotuksia edellä mainittujen lakien muuttamisesta ja yhteensovittamisesta 1. lakiehdotuksen kanssa, vaan hallituksen esityksessä olevat yhteensovittamista koskevat muut säädösmuutosehdotukset koskevat vain oikeusministeriön omaan toimialaan kuuluvia säädöksiä. Tältä osin lainsäädännön kokonaisuudistuksen mahdollisuudet ja tarpeet jäävät tässä yhteydessä arvioimatta, koska käytettävissä ei ole muihin lakeihin tehtävien muutosten esityksiä, joista voitaisiin todentaa, miten perustuslakivaliokunnan säädösvalmistelulle antama ohjaus toteutuu käytännössä.*

2. Käyttötarkoitussidonnaisuus ja tarpeellisuusvaatimus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja 6 §:ssä tarpeellisuusvaatimuksesta. Tältä osin lienee syytä korostaa, että säännökset tulevat sovellettavaksi suoraan 1. lakiehdotuksen säännöksinä niihin henkilötietojen käsittelytoimiin, jotka tapahtuvat lain soveltamisalan puitteissa. Tästä syystä näitä ei tarvitse toistaa erityislainsäädännössä. Erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, *ettei nähdäkseni ole tarvetta lähteä säätämään viranomaisten rekisterin käyttötarkoituksessa erikseen erityislainsäädännössä, jos tiedot kerätään ja niitä käsitellään 4.1 §:ssä tarkoitetulla tavalla toimivaltaisen viranomaisen tehtävien suorittamiseen.* Nämä tehtävät jo itsessään rajaavat sitä käyttötarkoitusta, johon tietoja voidaan kerätä eri rekistereihin sekä käsitellä niitä sieltä. Kuten ehdotetusta 5.2 §:stä ilmenee, säädettäisiin erityislainsäädännössä ainoastaan poikkeuksista, jotka koskevat käyttötarkoitussidonnaisuutta. Toinen peruste säättää erikseen erityislainsäädännössä on tilanne, jossa kerättäisiin muita kuin tarpeellisia tietoja viranomaisen tehtävän suorittamiseen. Näissä tilanteissa tosin sääntely muodostuisi ongelmalliseksi, kun otetaan huomioon mitä 6 §:ssä on asiasta säädetty.

3. Selosteet

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa 18 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi käsittelytoimia koskevasta selosteesta ja 22 §:ssä tietosuojaselosteesta. Lakiehdotuksen 18 §:n seloste on ylläpidettävä valvontaviranomaista varten ja annettava se sille jos valvontaviranomainen sitä pyytää. Puolestaan 22 §:ssä säädettäväksi ehdotettava tietosuojaseloste palvelisi rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitettua tiedonantovelvollisuutta rekisteröidylle. Lakiehdotuksen 22 §:n tarkoituksena on siten toteuttaa rekisteröidyn oikeutta saada tietoa omien tietojensa käsittelyn perusteista ja samalla 22 §:n mukaisella selosteella informoitaisiin rekisteröityä siitä, mitä oikeuksia hänellä on ja miten hän voi niitä käyttää asianomaisissa henkilötietojen käsittelytoimissa. Säännösehdotukset jättävät tulkinnanvaraiseksi sen, millä tasolla ja miten jäsennettynä selosteet tulee laatia, koska 18 §:ssä käsittelytoimen käsite on

epämääräinen ja 22 §:ssä selosteen laajuudesta ja kohteesta ei ole oikeastaan mitään ehdotettu säädettäväksi.

Jotta käsittelytoimia koskevat selosteet ja tietosuojaselosteet laadittaisiin samalla tavalla jäsennettyinä kunkin rekisterinpitäjän osalta, lieene syytä barkita, että sääntelyä tarkennettaisiin siten, että tietosuojaselosteet laaditaan kunkin ensisijaisen käyttötarkoituksen mukaisesti. Tällä taattaisiin, että selosteet olisivat rekisteröidyille selkeitä ja ymmärrettäviä. Tietosuojaselosteita on laadittu tähän asti suosituserusteisesti palvelemaan henkilötietolain 24 §:n informointivelvollisuuden toteuttamista sekä 10 §:n rekisteriselosteen laatimisvelvollisuuden toteuttamista. Ohjaus on johtanut siihen, että selosteet on laadittu kunkin rekisterin pohjalta. Nähdäkseni sääntelyä voitaisiin kehittää tai ainakin käytäntönä pitää, että edelleen selosteet laadittaisiin rekisteripohjaisesti, koska nyt vaikuttaa siltä, että erityislainsäädäntö johtaa jatkossakin rekisteripohjaiseen sääntelyyn. Tietosuojaselosteen selkeä sisältö edistää rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista muun muassa siten, että rekisteröity tietää omat oikeutensa kunkin erikseen perustetun rekisterin osalta ja että hänelle informoidaan selkeästi, miten kussakin tilanteessa hän voi käyttää omia oikeuksiaan. Tässä on myös kysymys perusoikeuksien toteuttamisesta siinä mielessä, että rekisteröidyn informoinnilla edistetään rekisteröidyn oikeutta tarkastaa omat tiedot tai pyytää niiden oikaisua sekä informoidaan, miten hän voi saada oikeussuojaa henkilötietojen käsittelyssä. Viime kädessä nämä vaatimukset palautuvat perustuslain 10.1 §:n ja 21 §:n vaatimuksiin sekä EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan rekisteröidyn oikeuksiin.

Yleisesti ottaen selosteiden käyttö oikeudellisessa kielenkäytössä ei välttämättä ole onnistunut, koska se johtaa kaavamaiseen kuvaukseen tietystä kohteestaan ja nämä kuvaukset ovat monesti vaikeaselkoisia. Ehdotettavan lain perusteella rekisterinpitäjien on laadittava *kaksi eri selostetta*. Tämän lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18.1 §:n 2 kohdan ja siihen liittyvän informaatio-ohjauksen perusteella on laadittava erikseen *tietojärjestelmäselosteet* sekä saavutettavuusdirektiivin myötä lisäksi verkkosivustoilla on oltava pian myös *saavutettavuusselosteet*. Kunkin selosteen funktiona on palvella tavalla tai toisella yksilön oikeuksien toteuttamista, joten yleisesti voidaan asettaa vaatimukseksi, että tällaiset selosteet käyttötarkoituksesta riippumatta ovat selkeitä, ymmärrettäviä ja yksilöiden oikeuksien toteuttamisen kannalta saavutettavia ja ne on oltava helposti saatavilla. Lakiehdotuksessa nämä vaatimukset kyllä todetaan 30.1 §:ssä yleisellä tasolla irti varsinaisesta olennaisesta asiayhteydestä.

4. Lokitiedot

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin lokitietojen keräämisestä. Säännöksessä käytetään käsitettä ”automaattinen tietojenkäsittelyjärjestelmä”. Muualla lainsäädännössä, kuten 1. lakiehdotukseen nähden edellä mainituissa erityislaeissa, on käytetty ”tietojärjestelmän” käsitettä ja tällaisten käsitteiden käyttöä voidaan kansallisesti yhteen sovittaa muuhun lainsäädäntöön erityisesti, kun automaattista tietojenkäsittelyjärjestelmää ei ole määritelty 1. lakiehdotuksessa tai rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Direktiivin suomenkielisessä käännöksessä käytetään automatisoidun käsittelyjärjestelmän (automated processing systems) käsitettä, joka ei siten nytkään vastaisi kansallista käsitettä. Toisaalta tietojärjestelmän käsite vastaa yleisesti ottaen direktiivissä tarkoitettu käsitettä. *Lainsäädännön käsitteistön selkeyden vuoksi pitäisi lähes välttämättömänä käsitteistön yhdenmukaistamista automaattisen tietojenkäsittelyjärjestelmän ja tietojärjestelmän välillä, vaikka sinällään sääntely ei olekaan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.*

Tietojärjestelmistä kerättävät lokitiedot muodostavat lokitietorekisterin, joka on myös rekisteri, johon sovelletaan henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä. Tällaiseen rekisteriin tallennettaisiin tiedot suoritetusta henkilötietojen keräämisestä, muuttamisesta, kyselystä, luovuttamisesta, siirtämisestä, yhdistämisestä ja poistamisesta. Lisäksi asetetaan vaatimus siitä, että kyselyjä ja luovutuksia koskevien lokitietojen avulla on pystyttävä selvittämään kyselyn ja luovutuksen peruste, toteutuspäivä ja -aika sekä mahdollisuuksien mukaan henkilötietoja hakeneen tai niitä luovuttaneen henkilön tiedot ja näiden henkilötietojen vastaanottajien henkilöllisyys. Lakiehdotuksen 19.2 §:stä ilmenee lokitietorekisterin

käyttötarkoitus, joka on käsittelyn lainmukaisuuden tarkistaminen, sisäinen valvonta, henkilötietojen eheyden ja turvallisuuden varmistaminen ja käsittely rikosoikeudellisiin menettelyihin. *Sääntelyssä jää epäselväksi, sovelletaanko näihin lokirekisterissä olevien tietojen käsittelyyn 1. lakiehdotuksen mukaisia säännöksiä vai kuuluuko lokirekistereistä tapattu henkilötietojen käsittely sittenkin tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Merkitystä tällä on muun muassa sen suhteen, minkä säädöksen ja siinä olevan säännöksen perusteella ratkaistaan rekisteröiden (tietojärjestelmän käyttäjä) oikeudet ja niiden toteuttaminen.*

Jos lokirekisteriä koskevaa pykälää arvioidaan henkilötietojen suojaa koskevien sääntelyvaatimusten kautta, on pykälässä mainittu lokirekisterin käyttötarkoitus sekä lokirekisteriin tallennettavat tiedot. Niin ikään rekisteröinnin tavoite on pääteltävissä käyttötarkoitusten kautta. *Sen sijaan tietojen luovutettavuudesta ei ole suoraan säädetty mitään tai tietojen säilyttämisestä.* Toisaalta tietojen säilyttäminen määräytyy joka tapauksessa tarpeellisuusvaatimuksen kautta, jolloin säilytysajasta ei ole tarvetta säätää erikseen, mutta muualla lainsäädännössä on kylläkin lokirekisterissä säilytettävien tietojen säilytysajoista säädetty erikseen. *Nähdäkseni ehdotettu 19 §:ää pitäisi tarkentaa tai sitten todeta esitöissä, ettei säilytysajasta tarvitse säätää erikseen laissa, vaan säilytysaika määräytyy tarpeellisuusvaatimuksen pohjalta, joka tarkoittaa käytännössä pääasiassa rikosoikeudellisia vanhentumisaikoja. Linjaus johtaisi siihen, että muuallakin lainsäädännössä olevat lokirekisterien säilytysaika koskevat säännökset voitaisiin arvioida uudelleen.*

5. Julkinen hallintotehtävä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 50 §:ssä on säännös, jossa ehdotetaan säädettäväksi tietosuojavaaltuutetun oikeudesta käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Säännöksen perustelut eivät säätämisyjärjestysperustelut sisällä tarkempaa selvitystä siitä, miten säännöstä on arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna, kun ilmeisesti ulkopuolisella asiantuntijalla tarkoitetaan perustuslain 124 §:n merkityksessä yksityistä.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella julkista hallintotehtävää hoitavaan. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen säädettäväksi rikosoikeudellisesta virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp).

Ulkopuolinen asiantuntija hoitaisi siten julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp). Hallituksen esityksessä säännöstä perustellaan erityisasiantuntemuksella, jota tietosuojavaaltuutetun tehtävien hoitaminen edellyttää. Tällaisissa tilanteissa perustuslakivaliokunta on katsonut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy (PeVL 16/2016 vp). Lakiehdotuksessa on myös asianmukaiset viittaukset rikosoikeudelliseen virkavastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen, joten 50 § ei ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna.

6. Muita yksittäisiä huomioita – erityisesti suhde muuhun lainsäädäntöön

Lakiehdotuksen 23.2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tavasta, jolla tarkastusoikeuspyyntö tehdään. Säännös vastaa henkilötietolaissa olevia muotovaatimuksia. Säännös on epäsuhtainen. Säännös edellyttää, että pyyntö pitää tehdä omakätisesti allekirjoitetulla asiakirjalla tai muulla sitä vastaavalla tavalla taikka henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Lähtökohtaisesti kysymys on siitä, että rekisterinpitäjän on voitava varmistaa pyynnön esittäjän henkilöllisyys, koska tarkastusoikeus on henkilökohtainen oikeus, jota on arvioitu myös laillisuusvalvonnassa eri yhteyksissä. Allekirjoitusvaatimuksen asettaminen ei täytä henkilön henkilöllisyyden varmistamiselle asetettuja vaatimuksia, ellei rekisterinpitäjällä ole rekisteröidyn nimen käsialanäytettä käytettävissään vertailtavaksi pyyntöasiakirjassa olevaan allekirjoitukseen. *Nähdäkseni asianmukaisen henkilötietojen suojan varmistamiseksi laissa tulisi olla säädetty selkeästi, että pyyntö voidaan esittää tavalla, jossa rekisterinpitäjä voi varmistaa henkilön henkilöllisyyden. Tämä voi tapahtua esimerkiksi digitaalisessa palvelussa siten, että pyynnön tekijä tunnustetaan vahvaa tunnistusmenetelmää käyttämällä. Lakiehdotuksen säännöstä ei voida pitää riittävänä tietosuojan varmistamiseksi tai edes nyky-yhteiskuntaan sopivaksi muotoiluiltaan. Nykyinen muotoilu perustuu 80- ja 90-luvun käsitykseen henkilön henkilöllisyyden varmistamisesta allekirjoituksella, joka on osoittautunut käytännössä pääasiallisesti mahdottomaksi toteuttaa.*

Lakiehdotuksen 26 §:ssä ehdotetaan rekisterinpitäjälle velvollisuutta laatia todistus, jos rekisterinpitäjä on kieltäytynyt toteuttamasta rekisteröidyn oikeuksia. *Koska kaikki laissa tarkoitetut rekisterinpitäjät olisivat viranomaisia, tulisi vielä tarkistaa, pitäisikö todistuksen sijaan edellyttää hallintopäätöksen laatimista tai että todistukselta edellytetään hallintopäätöksen sisältöä. Kysymys on tässäkin perustuslain 21 §:n vaatimusten asiallisesta toteuttamisesta.*

Lakiehdotuksen 5 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tietoturvallisuuteen liittyvistä vaatimuksista. Lakiehdotuksen 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi automatisoidun käsittelyn tietoturva-vaatimuksista. Säännöksessä jää epäselväksi automatisoidun käsittelyn käsitteen sisältö, jota ei ole myöskään määritelty lakiehdotuksen määritelmässä. Lain soveltamisalaa koskevan säännöksen perusteella lakia sovelletaan automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn. *Käsite on syytä yhdenmukaistaa soveltamisalaa koskevan säännöksen kanssa.*

Tietoturvallisuutta koskevaa sääntelyä ei näytetä myöskään sovitettu yhteen valtion viranomaisia koskevan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla säädetyn valtionhallinnon tietoturvallisuudesta annetun asetuksen (681/2010, tietoturva-asetus) kanssa. Kaikki lain soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset noudattavat nyt ehdotetun lain ohella tietoturva-asetusta. Lakiehdotuksen 32 §:n perusteluista ei ilmene, että arviointi suhteessa voimassa olevaan sääntelyyn olisi tehty lainvalmistelun yhteydessä. Lisäksi on syytä todeta, että valtionhallinnon tietoturvallisuus kuuluu osaksi valtiovarainministeriön toimialaa, mistä syytä valtionhallinnon viranomaisia koskevat tietoturvaluussäännökset tulisi säätää koordinoidusti, jotta eri säädösten vaatimukset tulee yhteen sovitettua. Ehdotettu 32 § on osa valtionhallinnon tietoturvallisuuden sääntelyä. *Nyt tietoturvaluussääntely muodostaa epäselvän kokonaisuuden, jossa säännöksiä on yhtäältä 1. lakiehdotuksen mukaisessa säädöksessä, ehdotetussa tietosuojalaissa ja valtionhallintoa koskevassa tietoturva-asetuksessa. On myös syytä huomata, että valtiovarainministeriössä on jo pari vuotta ollut käynnissä tietoturvaluuslainsäädännön valmisteluhanke (VM031:00/2016). Käytettävissä olevien tietojen pohjalta syntyy käsitys, ettei tietoturvallisuutta koskevaa säädösvalmistelua ole koordinoitu ministeriöissä. Vaarana voidaan pitää päällekkäisen ja mahdollisen ristiriitaisen sääntelyn syntymistä. Lakiehdotuksen perusteluista ei myöskään ilmene, miten lainvalmistelussa on yleensäkin arvioitu lisäsääntelyn tarpeita tietoturvallisuuden osalta, kun otetaan huomioon voimassa oleva lainsäädäntö.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 61 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vaitiolovelvollisuudesta. Säännösehdoituksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn osallistunut henkilö ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle näin tietoonsa saamiaan henkilötietoja eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi

tai toisen vahingoksi. *Säännösehdotus johtaisi käytännössä siihen, että kaikki lain soveltamisalaan kuuluva tietojenkäsittely ja siten myös tiedot olisivat salassa pidettäviä. Säännös on myös ristiriidassa lakiehdotuksen 2.1 §:n kanssa, jonka mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään. Salassapito sääntely vaikuttaa oikeuteen saada tieto, joten salassapito tulisi määritellä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) säännösten kautta. Julkisuuslain 23 §:ssä on säädetty vaitiolovelvollisuudesta, joka on henkilöpiiriltään hyvin kattava. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 61 §:n perusteluista ei ilmene, miksi lakiin ehdotetaan vaitiolovelvollisuutta koskeva säännös ja miksei asiassa ole huomioitu julkisuuslaista johtuvaa salassapitovelvollisuutta koskevaa sääntelyä erityisesti, kun lakiehdotus kohdistuu viranomaisiin ja sen lukuun toimiviin, jolloin myös julkisuuslaki tulee sovellettavaksi. Nähdäkseni 61 §:n säännöstä ei ole valmisteltu asianmukaisesti, kun otetaan huomioon eduskunnan kannanotto, jonka mukaan salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista muuhun kuin julkisuuslakiin on vältettävä (EV 303/1998 vp). Säännösehdotus on myös ongelmallinen perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden kannalta katsottuna, koska se on ehdotetussa muodossaan tulkinnanvarainen ja varsin laaja sekä erittelemätön. Salassapidolle pitää esittää salassapitosäännöksissä julkisuudesta poikkeava välttämätön syy. Nyt sitä ei ole edes yritetty esittää ja säännös on muutenkin salassapitosäännökseksi epämääräisen laaja. Perusteluissa viitataan voimassa olevaan henkilötietolain vaitiolovelvollisuutta koskevaan säännökseen, mutta tämä ei ole kestävä argumentti, koska henkilötietolain soveltamisala eri kuin 1. lakiehdotuksessa ja lisäksi ko. säännöksessä on eritelty mitä tietoja vaitiolovelvollisuus koskee. Nähdäkseni 61 §:n säännös voitaisiin poistaa, koska salassapidosta on säädetty julkisuuslaissa tai muuttaa säännös viittaussäännökseksi julkisuuslakiin. Jos kuitenkin säännös pidettäisiin laissa, tulisi siinä yksilöidä tarkemmin vaitiolovelvollisuutta koskevat tietokohteet.*

7. Lopuksi

Hallituksen esitys on joiltakin osin ongelmallinen perustuslain kannalta katsottuna ja erityisesti lainsäädännön yhtenäisyyden näkökulmasta. Lakiehdotusta lienee syytä arvioida vielä yksityiskohdiltaan eduskuntakäsittelyn yhteydessä edellä esitetyin osin.

Lainsäädännön jatkekehittämiseksi on aiheellista vielä kiinnittää huomiota henkilötietojen suojaan kuuluvaan tarpeellisuusvaatimukseen 2.-6. lakiehdotuksiin liittyvien lakien mahdollistaman henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuudesta. Nykyisessä muodossaan sääntely johtaa moninkertaiseen henkilötietojen säilyttämiseen ja hallintaan, joten tässä suhteessa on jatkossa nähdäkseni tarpeen arvioida, tulisiko sääntelyä ja siihen liittyvää eri rekisterien ja tietojärjestelmien välistä arkkitehtuuria kehittää siihen suuntaan, että rikos- ja turvallisuusasioiden henkilötietolain 15 §:ssä säädetty sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuoja toteutuisi rikos- ja seuraamustietojen käsittelyssä myös käytännössä oikeusministeriön toimialalla.

25.04.2018

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto