

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Budjettiosasto
Budjettineuvos Kirsti Vallinheimo
26.4.2018

HE 31/2018 vp.

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriön puolesta totean seuraavan.

Ehdotettavalla lailla pantaisiin täytäntöön EU:n ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Kansallisena ratkaisuna ehdotettavaa lakia sovellettaisiin myös Puolustusvoimien, poliisin (ml. Suojelupoliisi), Tullin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä.

OM on valmistellut ja esitellyt lakiesityksen. OM:n asettamassa valmistelutyöryhmässä oli edustaja VM:n vero-osaston tulliyksiköstä. Lainsäädäntö tulee koskemaan myös SM:n hallinnonalan ja PLM:n hallinnonalan sekä VM/Tullin toimintaa.

Esityksen mukaan ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 6.5.2018 tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Lakiesityksen 63 §:n siirtymäsäännöksen mukaan: ”Ennen 6 päivänä toukokuuta 2016 luodut automatisoidut käsittelyjärjestelmät on saatettava 10 §:n mukaisiksi viimeistään 6 päivänä toukokuuta 2023.”

Direktiivin 63 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava ja julkaistava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset viimeistään 6.5.2018. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin ko. artiklan mukaan säätää, jos siitä aiheutuu suhteetonta vaivaa, että ennen 6.5.2016 luodut automatisoidut käsittelyjärjestelmät on saatettava lokitietojen keräämistä koskevan 25 artiklan mukaisiksi poikkeuksellisesti viimeistään 6.5.2023. Poiketen tästä, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti olosuhteissa saattaa tietyn automatisoidun käsittelyjärjestelmän 25 artiklan mukaiseksi tietyn määräajan kuluessa 6.5.2023 jälkeenkin, jos muuten aiheutuisi vakavia vaikeuksia automatisoidun järjestelmän toiminnalle. Tämä määräaika ei saa olla pidemmällä kuin 6.5.2026.

Viimeistä mahdollisuutta ei ehdoteta lakiesityksessä sallittavaksi. Tämä tuntuu varsin oudolta sitä taustaa vasten, että esityksessä ei ole juurikaan yksilöity sen säätelyn kohteena olevia nykyisiä tietojärjestelmiä (erityisesti poliisin), saati arvioitu niiden vaatimaa muutosmäärää (kustannuksineen) ja/tai muutosmahdollisuuksia taikka koko järjestelmän uusimisvelvoitetta. Poliisilla on lukuisia tietojärjestelmiä käytössään ja voisi olettaa, että ne sisältävät huomattavan määrän henkilötietoja. Esityksen perusteluissa olisi tullut selvittää se, miksi ko. vaihtoehtoa ei hyödynnetä. Tietojärjestelmien uusimiset vievät usein useita vuosia. Useiden julkisen hallinnon tietojärjestelmien uusiminen samanaikaisesti tulee myös nostamaan järjestelmätyön hintaa, mikä jo nyt on varsin korkea.

VM on perännyt lausunnossaan tietojärjestelmämuutosten aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia. Niitä ei ole kuitenkaan saatu, että olisi pystytty arvioimaan esityksen vaikutuksia. Esitys on tältä osin liian yleisellä tasolla. Siinä ei myöskään todeta, että se voidaan toteuttaa Vuosien 2019-2022

Julkisen talouden suunnitelman ja kuluvaan vuoden talousarvion puitteissa. (Ks. oheiset VM:n lausunnot).

Pääasiallisessa sisällössä on todettu, että HE liittyy vuoden 2018 ensimmäiseen LTAE:een, mutta ei ole tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakiesityksen taloudelliset vaikutukset eivät kuitenkaan rajoitu vain vuoteen 2018 ja LTAE:een 2018. Oletettavaa on, että esityksestä aiheutuu kertaluonteisia ja pysyviä menoja JTS-kaudelle eli vuosille 2018-2022 sekä myös alkuvuoteen 2023, mihin mennessä tietojärjestelmät tulisi esityksen mukaan saada direktiivin mukaisiksi. Vaikutusselvityksiä ei lakiesityksessä ole kuitenkaan kuin osin (lähinnä OM:n hallinnonalan osalta). JTS:ssä vuosille 2019-2022 tai kuluvaan vuoden TA:ssa ei ole huomioitu mahdollisia tarpeita eikä linjattu sitä mitkä menoista voidaan rahoittaa uudelleenkohdentamalla nykyisiä hallinnonalojen määrärahoja ja mitkä edellyttävät uudelleenkohdennuksia (eli budjettisopeutuksia) laajemmin.

Lakiesitystä ei RV-määräyksistä huolimatta ole käsitelty VN:n raha-asianvaliokunnassa. Myös maksusäännösten johdosta asia olisi pitänyt tuoda RV:hen ennen sen antamista. Kyseessä voidaan arvioida olevan ns. budjettilakiesitys (TAE 2019).

JTS:n 2019-22 valmistelun yhteydessä SM on kehysmuistiossaan todennut mm. poliisin osalta seuraavan:

4. Tiedoksi muita valmistelussa olevia asioita, joilla taloudellisia vaikutuksia kehyskaudella

(varsinainen tietojärjestelmiin tai hallinnointiin liittyvä mahdollinen määrärahatarve tuodaan päätettäväksi myöhemmässä vaiheessa):

EU:n tietosuoja-asetuksen ja -direktiivin täytäntöönpano

Tietosuoja-asetuksella ja -direktiivillä on täysimääräisesti voimaantullessaan suoria ja välillisiä vaikutuksia poliisin tietojärjestelmiin. Vaatimusten kustannusvaikutukset voivat olla kokonaisuutena huomattavia siltä osin, kun kyse on pakollisista velvoitteista, joita ei ole aiemmin pantu täytäntöön tietojärjestelmissä. EU:n tietosuojasäännösten kansallinen täytäntöönpano ehdotetussa muodossaan lisää myös manuaalisen ja hallinnollisen työn tarvetta tavalla joka edellyttää lisäresurssointia.

Tietojärjestelmäkustannuksiin palataan tulevien budjettiehdotusten yhteydessä.

OM on tehnyt JTS:ään 2019-2022 määrärahaehdotuksen direktiivin täytäntöönpanosta tietosuoja-valtuutetulle aiheutuvia menoja varten (pyyntö 200 000 e/v, myönnetty 100 000 e/v). OM:n on tehnyt ehdotuksen myös LTAE2018:een. LTAE-käsittely on kesken.

Ehdotetun lain vaatimuksien aiheuttamat kustannusvaikutukset Tullin omiin tietojärjestelmiin riippuvat pitkälti direktiivin tulkinnasta, erityisesti tietojärjestelmäkyselyiden lokitietojen vaatimuksien osalta. Esityksessä esitettyjen kustannusvaikutusten osalta on saatu Tullista lausuntovaiheen jälkeen tarkempia arvioita, joiden perusteella kustannusvaikutukset voivat olla jopa merkittäviä yksittäisten tietojärjestelmien kohdalla. Lisäksi esityksen 4 luvun 23 §:ssä säädettäisiin rekisteröidyn mahdollisuudesta esittää tarkastuspyyntö rekisterinpitäjälle nykyisestä poiketen myös muillakin tavoilla kuin henkilökohtaisella käynnillä. Pyyntö voisi esittää myös omakätisesti allekirjoitetulla asiakirjalla tai sitä vastaavalla varmennetulla tavalla. Tarkastuspyynnön esittämistavan laajentaminen kyseisellä tavalla lisäisi huomattavasti rekisteröityjen (ja myös heidän, joista ei ole merkintöjä) kyselyitä. Sillä voi olla huomattavakin kustannusvaikutus Tullille.

Esitykseen sääntelyyn liittyy myös tiettyjä ongelmia, joihin on syytä kiinnittää huomiota.

Vaikuttaisi siltä, että sääntelyssä ehdotetaan päällekkäistä sääntelyä voimassaolevan tietoturvasääntelyn kanssa. Valtion viranomaisia koskee viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla säädetyn valtionhallinnon tietoturvallisuudesta annetun asetuksen (681/2010, tietoturva-asetus) säännökset. Kaikki lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten on noudatettava tietoturva-asetusta. Esityksestä ei käy ilmi, että olisi arvioitu, minkä vuoksi direktiivin implementoinnin vuoksi olisi välttämätöntä säätää ehdotetussa laissa erikseen ja päällekkäin tai lisäsääntelynä tietoturva-asetuksen kanssa. Valtionhallinnon tietoturvallisuuden yleiset perusteet kuuluu valtiovarainministeriön toimialaan. Ehdotettu 32 § on osa valtionhallinnon tietoturvallisuuden sääntelyä. Esitys herättää kysymyksen siitä, johtaisiko ehdotettu sääntely epäselvään tilanteeseen, jossa sovellettavaa tietoturvasääntelyä olisi useissa säännöksissä. On kiinnitettävä huomioita siihen, että valtiovarainministeriössä on ollut tietoturvallisuuslainsäädännön valmisteluhanke (VM031:00/2016), jossa tietoturva-asetuksen sääntelyn uudistamista on valmisteltu. Siinä valmistelussa tehty työ on tarkoitus ottaa osaksi valmisteilla olevaa tiedonhallintalakia. On myös syytä todeta, että oikeusministeriö ei ole pyytänyt esittelylupaa valtiovarainministeriöltä tietoturvallisuutta koskevan sääntelyn esittelyyn.

Lakiehdotuksen 23 §:ssä ehdotetaan menettelytavasta, jota voidaan pitää vanhentuneena. Ehdotettavan säännöksen mukaan tarkastusoikeuspyyntö pitäisi tehdä omakätisesti allekirjoitetulla asiakirjalla tai muulla sitä vastaavalla tavalla taikka henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Tässä toistettaisiin vanhaa henkilötietolakiin sisältyvää muotovaatimusta, jota ei voida pitää nykyään aiheellisenä ottaen huomioon muun muassa sähköisen asioinnin voimakas kehitys ja digitaalisissa palveluissa käytössä olevat vahvat tunnistusmenetelmät. Itseasiassa allekirjoitusvaatimusta ei voida pitää niinkään luotettavana.

Ehdotetun sääntelyn käsitteistö on joltain osin epäyhtenäinen muun lainsäädännön kanssa. Ehdotuksessa käytetään käsitettä ”automaattinen tietojenkäsittelyjärjestelmä”. Muualla lainsäädännössä, kuten laissa julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) ja erityislainsäädännössä, on käytetty ”tietojärjestelmän” käsitettä. Vaikka kyseessä on direktiivin sääntelyn implementoinnista, tällaisten käsitteiden käyttöä voidaan kansallisesti yhteen sovittaa muuhun lainsäädäntöön. Automaattista tietojenkäsittelyjärjestelmää ei ole edes määritelty 1. lakiehdotuksessa tai rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Lainsäädännön käsitteistöä olisi selkeyden vuoksi olisi tältä osin syytä yhdenmukaistaa.