Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
13.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 31/2018 vp** eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla pannaan täytäntöön niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Ehdotettua lakia sovellettaisiin poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja silloin, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelystä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä.

Ehdotettu laki on osa laajempaa unionioikeudellista tietosuojaa koskevaa sääntelykokonaisuutta, johon keskeisesti liittyy EU:ssa annettu yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, johon liittyvä HE:llä 9/2018 vp ehdotettu asetusta kansallisesti täydentävä tietosuojalaki on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan:

Yleistä tietosuojaa koskevasta sääntelykokonaisuudesta

Tietosuojaa koskeva sääntelykokonaisuus muodostuu jatkossa kattavasi, joskin samalla vaikeaselkoiseksi. Ensinnäkin on huomattava, että henkilötietojen suojaa koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n näkökulmasta, minkä lisäksi asiaa koskevaa sääntelyä on arvioitava EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja 7 artiklassa tarkoitettu yksityiselämän suoja huomioon ottaen. Henkilötietojen suojaa koskien on annettu myös useita EU-tuomioistuimen merkittäviä ratkaisuja. EU:ssa on annettu edellä jo mainittu yleinen tietosuoja-asetus, joka unionioikeudellisena asetuksena on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta joka jättää tietyissä suhteissa kansallista liikkumavaraa. Asetusta täydentäväksi kansalliseksi lainsäädännöksi on ehdotettu yleislaiksi määriteltyä tietosuojalakia (HE 9/2018 vp). Ehdotetun tietosuojalain 2 §:n 1 momentissa tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa laajennetaan kattamaan myös tilanteita, jotka eivät asetuksen mukaan lähtökohtaisesti kuulu sen soveltamisalaan (ks. tältä osin myös HE 9/2018 vp, s. 76).

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yleislakina toimiva laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla pantaisiin täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Myös käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetun yleislain soveltamisala olisi laajempi kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin.

Lisäksi on huomattava, että henkilötietojen käsittely voi perustua myös muuhun lainsäädäntöön. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ensisijaista asiaa koskeviin yleislakeihin nähden, on varsin runsaasti. Eräiden arvioiden mukaan henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavia tai käsittelyä koskevia säännöksiä on jopa sadoissa laeissa.[1]

Edellä sanotun perusteella on selvää, että henkilötietojen käsittelyä tai laajemmin tietosuojaa koskeva lainsäädäntö muodostaa varsin monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Tämä korostuu myös siinä, että henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten vastainen toiminta voi johtaa eriluonteisten seuraamusten soveltamiseen. Tietosuoja-asetuksen ja ehdotetun tietosuojalain vastaisesta toiminnasta voidaan määrätä tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettu enimmäismäärältään huomattavaksi kohoava hallinnollinen maksuseuraamus, kun muissa tilanteissa sovellettaisiin rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Sovellettavaksi tulisi tällöin ensi sijassa rikoslain 38 luvun 9 §:n ehdotettu tietosuojarikosta koskeva säännös – joskin tietyt muut rikosoikeudelliset säännökset voisivat myös tulla tapauksen mukaan tulla sovellettavaksi.

Tietosuojaa koskevan sääntelykokonaisuuden laajuus, monimutkaisuus sekä sen perustuminen tai pohjautuminen eriluonteisiin unionin lainsäädäntöinstrumentteihin nähdäkseni perustelee henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön muotoilemista erityistä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta noudattaen samoin kuin asiaa koskevaa huolellista sekä riittävän kattavaa lainvalmistelua. Käsillä oleva hallituksen esitys on sinänsä perusteellisesti laadittu ja siinä on kattavasti tarkasteltu ehdotettua lainsäädäntöä sekä sen suhdetta rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.

On kuitenkin huomattava, että käsiteltävänä oleva esitys sisältää ehdotettavan yleislain lisäksi ehdotukset direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien muutosten tekemisestä

[1] http://www.tietosuoja.fi/fi/index/lait/erityislainsaadanto.html, sivulla käyty 12.4.2018.

eräisiin oikeusministeriön toimialan lakeihin (ks. esim. s. 25). Näistä laeista poistettaisiin viittaukset kumottavaan henkilötietolakiin ja ne korvattaisiin tarvittaessa viittauksilla ehdotettuun yleislakiin, yleiseen tietosuoja-asetukseen sekä tietosuojalakiin. Lisäksi näistä laeista poistettaisiin ehdotetun yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä. Lähtökohta, jonka mukaan muutoksia tehtäisiin vain eräisiin oikeusministeriön toimialan lakeihin, on sinänsä ymmärrettävä. Henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön huomattava laajuus huomioon ottaen tämä lähtökohta ei kuitenkaan ole riittävä vaan henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö tulisi kokonaisuudessaan käydä läpi ja tehdä siihen vastaavat tarvittavat muutokset. Kuten esityksen riippuvuutta muista esityksistä koskevasta jaksosta (s. 30–31) käy ilmi, eri hallinnonaloja koskevaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä on tarkoitus lähiaikoina täydentää, mitä on pidettävä välttämättömänä. Olennaiseksi tässä yhteydessä muodostuu kuitenkin se, että useilla eri esityksillä ehdotetut muutokset muodostavat kokonaisuutena riittävän johdonmukaisen ja yhdenmukaisen kokonaisuuden. Erityisen olennaista on, että valmisteltava erityislainsäädäntö tulee täyttämään uudistuneen EU:n tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset. Lisäksi olisi syytä harkita, olisiko henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityisen laajaa lainsäädäntökokonaisuutta syytä ja mahdollista uudistaa siten, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä jatkossa sisältyisi vähäisempään määrään lakeja. Tämä tekisi henkilötietojen käsittelyä koskevasta lainsäädännöstä helpommin hallittavaa ja selkeämpää.

Yleistä hallituksen esityksestä ja ehdotetusta yleislaista

Kuten edellä on todettu, ehdotettu henkilötietojen käsittelyä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä koskeva laki olisi luonteeltaan yleislaki ja sillä pantaisiin täytäntöön EU:ssa annettu rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Lähtökohtaisesti ehdotettu laki on selkeästi kirjoitettu samoin kuin siten, että se sisällöltään vastaa rikosasioiden tietosuojadirektiivin asettamia vaatimuksia. On kuitenkin huomattava, että ehdotettu yleislaki olisi soveltamisalaltaan laajempi kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Ehdotettu yleislaki kattaisi myös kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen (ehdotetun lain 1 §:n 2 momentti), kun kansallisen turvallisuuden ylläpitäminen on nimenomaisten määräysten perusteella jätetty yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä soveltamisalan laajentamista on esityksessä perusteltu (s. 19) pyrkimyksellä säätää henkilötietojen käsittelystä kattavasti siten, että kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen tähtäävän toiminnan yhteydessä henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn ei jää katvealuetta. Tavoite on perusteltu, koska perustuslain 10 §:n 1 momentti edellyttää, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (näin myös HE:n s. 19).

Tässä suhteessa ehdotetun yleislain soveltamisalaa koskevan 1 §:n 3 momentti muodostuu erityisen tärkeäksi. Mainitun momentin mukaan säännöksen 2 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta ehdotetun yleislain 10 §:n 2 momenttia henkilötietojen siirtämisestä Euroopan unionissa sijaitsevalle vastaanottajalle, 54 §:ää keskinäisestä avunannosta toisen EU:n jäsenvaltion kanssa eikä 7 lukua henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille. Ilman mainittua momenttia kansallinen sääntely mahdollistaisi unionioikeudellisessa sääntelyssä tarkoitettua huomattavasti laajemmin henkilötietojen siirtämisen eikä tätä voitaisi pitää perustuslain 10 §:n mukaisena.

Henkilötietojen käyttöä koskeva lainsäädäntöuudistus ja julkisuutta koskeva lainsäädäntö

Kuten käsillä olevassa esityksessäkin todetaan (s. 18), henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamisen yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota myös julkisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Perustuslain 12 §:ssä säädetyn mukaisesti viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Pohjoismaisesta laajaa julkisuutta korostavasta näkökulmasta on tärkeää kiinnittää huomiota asiakirjajulkisuuden ja tietosuojalainsäädännön väliseen tasapainoon. Perustuslakivaliokunta onkin useassa yhteydessä pitänyt tärkeänä henkilötietojen suojan sovittamista yhteen virallisten asiakirjojen julkisuuden kanssa (esim. PeVL 60/2017 vp, s. 3, PeVL 15/2017 vp, s. 5, PeVL 12/2012 vp, s. 3/I ja PeVL 22/2008 vp, s. 3–4). Myös jatkossa olisi syytä pyrkiä turvaamaan Suomessa perinteisesti omaksuttu laaja virallisten asiakirjojen julkisuutta koskeva näkemys eikä henkilötietojen suojan osin EU:n tietosuojalainsäädännön uudistamisenkin ilmentämä aiempaa korostuneempi merkitys osana yksityisyyden suojaa saisi johtaa julkisuuden kaventumiseen. Esityksen perusteluissa tältä osin todetaan (s. 18), että muuttuneen tietosuojasääntelyn ja yhteiskunnan muun kehityksen vuoksi kansallisen julkisuuslainsäädännön uudistamistarvetta on vastaisuudessa syytä arvioida. Perusteluissa esitetty lausuma on eittämättä perusteltu, joskin julkisuuslainsäädännön mahdollista uudistamistyötä olisi luonnollisesti pyrittävä toteuttamaan perustuslain 12 §:n asettama lähtökohta huomioon ottaen.

Henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet

Yleistä. – Ehdotetun yleislain 2 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Lukuun sisältyvät periaatteet pohjautuvat rikosasioiden henkilötietodirektiivin II luvussa tarkoitettuihin periaatteisiin. Rikosasioiden henkilötietodirektiivin II luvussa tarkoitetut periaatteet taas melko pitkälti vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen II luvussa tarkoitettuja periaatteita. Ehdotetussa yleislaissa omaksuttu sääntelymalli, jossa ei sanatarkasti toisteta rikosasioiden henkilötietodirektiivissä tarkoitettuja henkilötietojen käsittelyä koskevia periaatteita, vaan mainittuja periaatteita koskeva sääntely on pyritty muotoilemaan kansalliseen lainsäädäntöön paremmin sopivalla tavalla, on nähdäkseni lähtökohtaisesti perusteltu. Joiltakin osin sääntely vaikuttaa kuitenkin olevan hieman erisisältöisesti muotoiltu kuin rikosasioiden henkilötietodirektiivissä.

Tarpeellisuusvaatimus. – Ehdotetun yleislain tarpeellisuusvaatimusta koskevan 6 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Säännöksen taustalla olevan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4(1) artiklan c kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötiedot ovat asianmukaisia ja olennaisia (engl. ”relevant”, saks. ”maßgeblich”) eivätkä ne ole niihin laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Ei nähdäkseni ole aivan selvää, että direktiivissä oleva ilmaisu ”olennainen” voidaan sen direktiivin muut kieliversiot huomioon ottaen kääntää ilmaisulla ”tarpeellinen”. Vaatimus, jonka mukaan henkilötietojen on oltava tarpeellisia käsittelyn tarkoituksen kannalta asettaa tietojen käsittelylle väljemmät edellytykset kuin vaatimus, jonka mukaan tietojen on oltava ”olennaisia” tietojen käsittelyn kannalta. Lisäksi on huomattava, että sanamuodoiltaan lähes vastaava tietojen minimointia koskeva vaatimus sisältyy yleisen tietosuoja-asetuksen 5(1)

artiklan c kohtaan, jonka suomenkielissä kieliversiossa käytetään ilmaisua ”henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia” (engl.: ” adequate, relevant”). Tarpeellisuusvaatimusta koskevan 6 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen sanamuotoa olisi näin nähdäkseni syytä muuttaa seuraavasti: ”Käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja *olennaisia*, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään”. Ehdotettu muutos aiheuttaisi tarpeen muuttaa myös säännöksen nimeä. Ehdotetun yleislain 6 § voitaisiin nimetä olennaisuusvaatimukseksi.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely. – Ehdotetun yleislain 11 § sisältää erittäin tärkeän erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelyä koskevan säännöksen. Ehdotettu säännös perustuu rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 ja 11 artiklaan.

Säännös on merkityksellinen, koska eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on painotettu erityisiä henkilötietoja eli niin sanottuja arkaluonteisia tietoja koskevalle käsittelylle asetettuja edellytyksiä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen on valiokunnan käytännössä katsottu koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 1/2018 vp, s. 3), minkä vuoksi tällaisia tietoja sisältävien rekistereiden perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 6).

Valiokunnan käytännössä on korostettu arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mukaan esimerkiksi arkaluonteisina tietoina muun muassa pidettävien biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 29/2016 vp, s. 5). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 3/2017 vp, s. 5 ja PeVL 31/2017 vp, s. 3).

Ehdotetun yleislain 11 § on sisällöltään käytännössä lähes vastaava kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artikla, jossa määritellään erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa käsittelyä koskevat edellytykset. Ehdotetun yleislain 11 § näyttää kuitenkin asettavan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevalle käsittelylle eräiltä osin hieman väljemmät edellytykset kuin mitä direktiivin 10 artiklassa asetetaan. Ehdotetun yleislain 11 §:n 2 momentin mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on sallittu vain, jos se on välttämätöntä. Direktiivin 10 artiklan mukaan mainittujen henkilötietojen käsittely on sallittua vain, jos se on ”ehdottoman välttämätöntä” (engl. ”only where strictly necessary”). Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen luonne huomioon ottaen on syytä korostaa mainitunkaltaisten tietojen käsittelyn rajaamista vain välttämättömään (esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 3/2017 vp, s. 5 ja PeVL 31/2017 vp, s. 3). Edellä esitetyistä syistä ehdotetun 11 §:n 2 momentin ensimmäistä virkettä olisi syytä muuttaa seuraavasti: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittely on sallittu vain, jos se on *ehdottoman* välttämätöntä – –”. Sinänsä on huomattava, että lakiehdotuksessa käytetty ilmaisu ”välttämätöntä” olisi paremmin sopusoinnussa

kotimaisessa lainsäädännössä vakiintuneesti käytetyn terminologian kanssa, mutta saattaisi siitä huolimatta olla syytä säätää tämänkaltaisista edellytyksistä direktiiviä vastaavasti.

Ehdotetun yleislain 11 §:n 3 momentti sisältää erittäin tärkeän rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 artiklaan pohjautuvan säännöksen, jossa kiellettäisiin sellainen profilointi, joka johtaa erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. On syytä korostaa, että ehdotetussa yleislaissa ei ehdoteta poikkeuksia mainitun momentin sisältämään sääntelyyn. Poikkeukset eivät olisi mahdollisiakaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11(3) artiklan sanamuoto huomioon ottaen.

Tietojen luovuttaminen kolmanteen valtioon

Ehdotetun yleislain 7 luku sisältää varsin merkittävää sääntelyä henkilötietojen siirroista kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille. Ehdotettu sääntely perustuu tältä osin rikosasioiden henkilötietodirektiivin V lukuun. On huomattava, että tältä osin direktiivi ei esimerkiksi henkilötietojen siirtoja koskevien yleisten periaatteiden suhteen jätä juuri kansallista liikkumavaraa. Esimerkiksi ehdotettu 41 §:n 1 momentin 1 kohta, joka mahdollistaa henkilötietojen siirtämisen tilanteessa, jossa siirto on tarpeen ehdotetun yleislain 1 §:n 1 momentissa mainittua tarkoitusta varten, on arveluttavan avoimesti muotoiltu, koska se mahdollistaa tietojen siirtämisen laajasti esimerkiksi rikosten ennalta ehkäisemiseksi. Kohta kuitenkin perustuu rikosasioiden tietosuojadirektiivin 35(1) artiklan a kohtaan, minkä vuoksi täsmällisemmän kansallisen lainsäädännön antaminen ei liene mahdollista.

Ehdotetun yleislain 41 §:n 3 momentti sisältää säännöksen tilanteesta, jossa henkilötiedot siirrettäisiin edelleen kolmanteen maahan tai muulle kansainväliselle järjestölle. Ehdotettu säännös on tärkeä, jotta tietojen luovuttamista koskevissa tilanteissa voidaan varmistua siitä, että kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle luovutettuja henkilötietoja ei luovuteta edelleen muuhun kolmanteen valtioon tai muulle kansainväliselle järjestölle, jossa ei riittävästi kyettäisi takaamaan riittävää henkilötietojen suojan tasoa. Saattaisi olla kuitenkin perusteltua täydentää ehdotettua sääntelyä siten, että tietojen edelleen luovuttamista koskevassa tilanteessa otettaisiin nimenomaisesti huomioon myös riittävä tietoturvan taso siinä maassa tai kansainvälisessä järjestössä, jonne tietoja harkitaan edelleen luovutettavaksi. Puutteet tietoturvassa esimerkiksi jossakin kolmannessa valtiossa tai kansainvälisessä järjestössä saattavat merkittävästi vaikuttaa riittävän henkilötietojen suojan tasoon ja sen arviointiin eikä nähdäkseni ole yksiselitteisen selvää, että tietoturva käsitteenä sisältyy tietosuojan käsitteeseen.

Ehdotetun yleislain 44 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin yksityisille ja muille vastaanottajille. Ehdotetun säännöksen 1 momentin 1 kohdassa siirron edellytykseksi asetettaisiin siirron välttämättömyys. Tältä osin ehdotettu säännös olisi väljemmät edellytykset asettava kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivi, jonka vastaavaa tilannetta koskevassa 39(1) artiklan a kohdassa edellytetään, että siirto on ehdottoman välttämätön (”the transfer is strictly necessary”). Jotta kansallinen lainsäädäntö ei sallisi tietojen luovuttamista väljemmin edellytyksin, ehdotetun yleislain 44 §:n 1 momentin 1 kohta olisi muotoiltava seuraavasti: ”siirto on *ehdottoman* välttämätön – – ”.

Ehdotettu rikosoikeudellinen sääntely

Ehdotetun yleislain 60 § sisältäisi asianmukaisen viittaussäännöksen rikoslain tiettyihin ehdotetun yleislain soveltamisen kannalta merkityksellisiin rikossäännöksiin. Esityksen perustelujen mukaan (s. 70) siinä mainitut rikossäännökset voivat tulla kysymykseen ehdotetun yleislain rikkomisen johdosta määrättävinä seuraamuksina.

Keskeisin ehdotetun yleislain 60 §:ssä viitattu rikossäännös on HE:llä 9/2018 vp ehdotettu tietosuojarikosta koskeva rikoslain 38 luvun 9 §:n säännös, joka korvaisi tällä hetkellä voimassa olevan henkilörekisteririkosta koskevan säännöksen. Tältä osin on huomattava, että HE:llä 9/2018 vp ehdotettu tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Blankorangaistussääntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana, mutta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on kuitenkin syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta korosti, että blankosäänteIyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9). Olen HE:stä 9/2018 vp antamissani lausunnoissa (lausunto lakivaliokunnalle 21.3.2018 ja lausunto perustuslakivaliokunnalle 10.4.2018) pitänyt ehdotettua tietosuojarikosta koskevaa säännöstä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena.

Nyt käsillä olevaa esitystä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että esityksen sisältämistä 2.–6. lakiehdotuksesta vain 6. lakiehdotuksessa (laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain muuttamisesta) viitataan HE:llä 9/2018 vp ehdotettuun tietosuojarikosta koskevaan säännökseen. Koska eduskunnan perustuslakivaliokunnan blankokriminalisointeja koskevan käytännön mukaan rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset käsittävästä normistosta on käytävä ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus, lienee tarkoitettu, että 2.–5. lakiehdotusten sisältämien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten rikkominen ei tule tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Jos tämä ei ole tarkoitus, mainittuihin lakeihin tulisi sisällyttää viittaussäännös tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38 luvun 9 §:ään.

> Lisäksi on huomattava, että HE:llä 9/2018 vp ehdotetun tietosuojarikosta koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa olisi henkilötietojen käsittelyä koskevassa muussa laissa tarkoitetun henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevan säännöksen rikkominen. Kohdan mukaan rangaistavaa olisi missä tahansa henkilötietojen käsittelyä koskevassa laissa olevan henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevan säännöksen rikkominen. Lisäksi edotetun tietosuojarikosta koskevan säännöksen 2 momentin mukaan rangaistaisiin sitä, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta toimii vastoin sitä, mitä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetussa säädöksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta. Jotta sääntely täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset, 1 momentin 4 kohdassa tulisi lähtökohtaisesti nimenomaisesti luetella kaikki ne henkilötietojen käsittelyä koskevat lait, jotka sisältävät sääntelyä, jonka rikkominen on tarkoitettu rangaistavaksi. Edellä esitetyn mukaisesti näitä lakeja on jopa satoja, minkä vuoksi kaikkien henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien nimenomainen mainitseminen ehdotetussa tietosuojarikosta koskevassa rikoslain säännöksessä olisi oletettavasti käytännössä mahdotonta. Vähintään tällöin tulisi edellyttää, että kaikissa henkilötietojen käsittelyä koskevissa laeissa

kuitenkin viitattaisiin ehdotettuun tietosuojarikosta koskevaan säännökseen, jos näissä laeissa säädettyjen normien vastainen toiminta halutaan säätää rangaistavaksi.

Henkilötietolain kumoaminen

HE:ssä 9/2018 vp ehdotetaan, että henkilötietolaki (523/1999) kumottaisiin kokonaisuudessaan. Samalla kumottaisiin tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annettu laki (389/1994). HE:llä 9/2018 vp ehdotetun tietosuojalain 2 §:n 2 momentin mukaan tietosuojalakia ei sovellettaisi sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, josta säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa, jota on ehdotettu nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä.

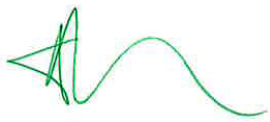
Henkilötietolain kumoamista koskeva ehdotus siis tarkoittaisi, että tietosuojalain 25.5.2018 suunnitellun voimaantulon yhteydessä henkilötietolaki kumottaisiin kokonaisuudessaan, myös siltä osin kuin se pitää sisällään sääntelyä, joka myöhemmin tulisi korvatuksi nyt käsillä olevalla esityksellä ehdotetun henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä säädettävällä lailla. Lisäksi on huomattava, että yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jää esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely (ks. yleisen tietosuoja-asetuksen 2(2)(b) artikla ja 16 johdantokappale sekä esim. HE:n s. 33). Tämän vuoksi nyt käsillä olevalla esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä rikosasiassa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. On sinänsä huomattava, että rikosasioiden ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä säännellään useissa erityislaeissa. Näissä laeissa kuitenkin tällä hetkellä viitataan henkilötietolakiin (esim. L henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa 1 §) ja näitä viittauksia on nyt käsillä olevalla esityksellä tarkoitus muuttaa. Henkilötietolaki siis tällä hetkellä osin määrittää näitä erityisaloja koskevaa henkilötietojen käsittelyä.

Jos henkilötietolaki kumottaisiin HE:ssä 9/2018 vp ehdotetulla tavalla ja jos nyt käsillä olevalla esityksellä ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasiassa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä tulee voimaan myöhemmin kuin ehdotettu tietosuojalaki, rikosasioiden käsittelyn ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi osittain tietyksi ajaksi vaille laintasoista sääntelyä.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännöksellä viitataan tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä (HE 309/1993 vp, s. 53). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän tulee turvata osin yksityiselämän suojan piiriin kuuluva henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 11/2016 vp, s. 8, PeVL 13/2016 vp, s. 3–4 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Selvää nähdäkseni on, että henkilötietolain kumoaminen myös niiltä osin kuin siinä säädetään rikosasioiden käsittelyn ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä toteutettavasta henkilötietojen käsittelystä, ei täytä perustuslain 10 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössä asetettuja vaatimuksia. Tilanne, jossa tietosuojaa koskeva lainsäädäntö kattaisi tietyn ajan vain osan henkilötietojen suojaa edellyttävistä tilanteista, olisi perusoikeussuojan kattavuuden kannalta ongelmallista.

Edellä esitetyn perusteella HE:llä 9/2018 vp ehdotetun tietosuojalain voimaantuloa koskevaa 37 §:ää tulisi muuttaa siten, että henkilötietolakia ei kumottaisi vielä tietosuojalain voimaantulon yhteydessä, jos HE:llä 31/2018 vp ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä ei silloin ole vielä tullut voimaan. Henkilötietolaki tulisi kumota viimeksi mainitun lain voimaantulon yhteydessä, jotta henkilötietojen suojaa koskeva yleislainsäädäntö olisi soveltamisalaltaan riittävän kattavaa. Ehdotetun tietosuojalain siirtymäsäännöksiä koskevaan 38 §:ään sen sijaan tulisi lisätä säännös, jonka mukaan tietosuojalain voimaantulon jälkeen henkilötietolakia ei sovelleta yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa. Käytännössä kysymys olisi siis siitä, että henkilötietolakia sovellettaisiin vain niissä tilanteissa, jotka kuuluisivat ehdotettu henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä koskevan lain soveltamisalaan siihen asti, kun viimeksi mainittu laki tulee voimaan. Henkilötietolaki olisi perusteltua kumota kokonaisuudessaan vasta viimeksi mainitun lain voimaantulon jälkeen. Tästä tulisi säätää ehdotetun yleislain voimaantulosäännöksessä (62 §).

Helsingissä 13.4.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi