OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE

Lainvalmisteluosasto

LsN Timo Makkonen, LsN Tanja Jaatinen

13.6.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta eräistä lakivaliokunnalle hallituksen esityksen (HE 31/2018 vp) valiokuntakuulemisten yhteydessä toimitetuissa lausunnoissa esille nostetuista kysymyksistä. Oikeusministeriö on toimittanut lakivaliokunnalle välivastineen 24.4.2018 ja kiinnittää tässä vastineessaan huomiota seuraaviin lakivaliokunnan toimialaan kuuluviin kysymyksiin.

Tietosuojalakiesityksen yhteydessä käsitellyt kysymykset

Useat lakivaliokunnan käsittelyssä esille nousseet kysymykset ovat sellaisia, jotka ovat tulleet esille jo lakivaliokunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (ns. tietosuojalakiesitys, HE 9/2018 vp). Oikeusministeriö on lausunut näistä asioista kyseisen esityksen käsittelyn yhteydessä. Voidaan pitää johdonmukaisena, että lakivaliokunta lausuu myös nyt käsiteltävänä olevan

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10	PL 25	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi
HELSINKI	00023 VALTIONEUVOSTO			

esityksen osalta tietosuojalakiesityksestä antamansa lausuntonsa LaVL 5/2018 vp mukaisesti. Näitä kysymyksiä ovat seuraavat.

Rekisteröidyn oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 54 artiklassa säädetyn mukaisesti jäsenvaltioiden on säädettävä rekisteröidyn oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos hän katsoo, että hänen direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin perustuvia oikeuksiaan on rikottu sen takia, ettei hänen henkilötietojensa käsittelyssä ole noudatettu kyseisiä säännöksiä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta käytettävissä olevien hallinnollisten muutoksenhakukeinojen tai muiden kuin oikeudellisten oikeussuojakeinojen käyttöä. Ainakin eräät direktiivin kieliversiot näyttävät viittaavan nimenomaan tuomioistuimessa toteutettaviin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (mm. engl. ”right to effective judicial remedy”).

Rekisteröidyn keskeinen oikeussuojakeino olisi käsillä olevan esityksen mukaan rekisteröidyn toimenpidepyyntö kansallisena valvontaviranomaisena toimivalle tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä saisi valittaa hallinto-oikeudelle ja edelleen valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Lakivaliokunta toteaa tietosuojalakiesitystä koskevassa lausunnossaan (LaVL 5/2018 vp, s. 19), että rekisteröity voi valittaa viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen. Valiokunta toteaa käsityksenään, että viranomaisen tekemä hallintopäätös voi koskea myös henkilötietojen käsittelyä, ja että tarvittaessa rekisterinpitäjä voi pyytää asiasta hallintopäätöksen, josta valituksen voi tehdä. Oikeusministeriö yhtyy valiokunnan kantaan asiassa myös tämän lakiesityksen osalta.

Ns. viivästysvalitus

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 53(2) artiklassa säädetyn mukaisesti jokaisella rekisteröidyllä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jos valvontaviranomainen ei ole käsitellyt valitusta (lakiesityksessä ”toimenpidepyyntöä”) tai ilmoittanut rekisteröidylle kolmen kuukauden kuluessa valituksen (toimenpidepyynnön) etenemisestä tai ratkaisusta. Eräissä lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on kiinnitetty huomiota siihen, että esitykseen ei sisälly erityistä sääntelyä tällaisesta ”viivästysvalituksesta”.

Edellä mainitussa artiklassa tarkoitettuna riippumattomana valvontaviranomaisena toimii hallituksen esityksen mukaan tietosuojavaltuutettu. Tietosuojavaltuutetun toimintaa valvovat ylimpinä laillisuusvalvojina eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri.

Lakivaliokunta on lausunnossaan LaVL 5/2018 vp (s. 5) tarkemmin selostamillaan perusteilla puoltanut tietosuojalakiesityksen yhteydessä tässä esitettyä vastaavaa sääntelyratkaisua.

Komission päätösten lainmukaisuuden tutkiminen

Euroopan komissio voi rikosasioiden tietosuojadirektiivin 35 ja 36 artiklan mukaisesti tehdä päätöksen siitä, että jossakin kolmannessa maassa on henkilötietojen siirtämisen kannalta riittävä tietosuojan taso. Direktiivin 36 artiklassa säädetään muun muassa niistä seikoista, jotka komission tulee päätöstä tehdessään ottaa huomioon. Kansallinen valvontaviranomainen ei voi tutkia komission päätöksen lainmukaisuutta, sillä asia kuuluu EU-tuomioistuimen yksinomaiseen toimivaltaan.

Unionin tuomioistuin katsoi *Schrems*-tapauksessa (C-362/14) antamassaan ennakkoratkaisussa, että kansallisen lainsäätäjän asiana on säätää oikeussuojakeinoista, joiden avulla asianomainen kansallinen valvontaviranomainen voi esittää perusteltuina pitämänsä perusteet kansallisissa tuomioistuimissa, jotta nämä voivat tarvittaessa pyytää ennakkoratkaisua Euroopan unionin tuomioistuimelta komission päätöksen pätevyyden tutkimiseksi. Ehdotetun yleislain 57 §:n 2 momenttiin onkin otettu säännökset siitä, että tietosuojavaltuutettu voi hakemuksella saattaa tällaisen asian Helsingin hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Hallinto-oikeus puolestaan voisi tarvittaessa pyytää EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisua komission päätöksen lainmukaisuudesta. Ehdotettu sääntely vastaa asiallisesti tietosuojalakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin sääntelyä.

Lakivaliokunta teki tietosuojalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa eräitä huomioita ehdotettua sanamuotoa koskien ja esitti, että hallintovaliokunta vielä arvioi, onko sanamuotoa mahdollista vielä selkeyttää (s. 20). Vastaavien huomioiden tekeminen puheena olevan esityksen osalta lienee perusteltua.

Puheena olevan sääntelyn osalta on kiinnitetty huomiota siihen, että tietosuojalakiehdotuksessa komission päätöksen lainmukaisuuden tarkista-

mista koskevat säännökset ovat omassa pykälässään, kun taas käsillä olevassa ehdotuksessa säännökset on sijoitettu samaan pykälään toimenpidepyynnön käsittelemistä koskevien säännösten kanssa (57 §). Jos lakivaliokunta pitää sitä selkeämpänä sääntelytapana, voidaan komission päätöksen lainmukaisuuden tarkistamista koskevat säännökset sijoittaa erilliseen pykälään myös nyt puheena olevan lakiesityksen yhteydessä, esimerkiksi nykyisen 57 §:n ja muutoksenhakua koskevan 58 §:n väliin.

Rinnakkaiset menettelyt

Lakivaliokunta piti tietosuojalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa tarpeellisena ottaa lakiin säännökset sellaisen tilanteen varalta, että samaa tietosuojasääntelyn vastaista menettelyä koskeva asia on vireillä sekä valvontaviranomaisessa (tietosuojavaltuutettu) että tuomioistuimessa. Valiokunta ehdotti tietosuojalakiin asiasta seuraavaa säännöstä: ”Tietosuojavaltuutettu voi keskeyttää asian käsittelyn, jos siihen liittyvä asia on vireillä tuomioistuimessa” (s. 19).

Nyt puheena olevassa lakiesityksessä on vastaavanlainen, joskin hieman eri tavalla muotoiltu säännös. Ehdotettu 57 §:n 1 momentti kuuluu seuraavasti: ”Tietosuojavaltuutettu tutkii toimenpidepyynnössä tarkoitetun asian, jollei asia ole vireillä tuomioistuimessa.” Virkkeen loppuosalla on tarkoitettu jokseenkin samaa kuin lakivaliokunnan ehdottamalla sanamuodolla, eli sitä, että valtuutettu keskeyttää asian käsittelyn, jos samaa menettelyä koskeva asia on tuomioistuimessa vireillä tai jos se tulee siellä vireille. Valiokunnan ehdottama sanamuoto vastaa sääntelyn tarkoitusta hieman paremmin, minkä lisäksi sääntelyn on syytä olla mahdollisimman yhtenäistä, joten ehdotettu 57 §:n 1 momentti voisi olla perusteltua muuttaa kuulumaan valiokunnan ehdottamalla tavalla. Tällöin 57 §:n 1 momentti voisi kuulua esimerkiksi seuraavalla tavalla:

> Tietosuojavaltuutettu tutkii toimenpidepyynnössä tarkoitetun asian. Tietosuojavaltuutettu voi keskeyttää asian käsittelyn, jos siihen liittyvä asia on vireillä tuomioistuimessa. Valtuutetun on kohtuullisen ajan kuluessa ilmoitettava asian vireillepanijalle asian käsittelyn etenemisestä, jos asian käsittely viivästyy tarvittavasta lisäselvityksestä tai muusta syystä johtuen.

Itsekriminointisuoja

Ehdotetun yleislain 52 §:n 1 momenttiin on otettu säännökset siitä, että tietosuojavaltuutettu ei saa asettaa uhkasakkoa luonnolliselle henkilölle, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta ja tiedot koskevat rikosepäilyn kohteena olevaa asiaa.

Lakivaliokunta käsitteli itsekriminointisuojaa tietosuojalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa (s. 22, 23). Valiokunta pohti lausunnossaan muun muassa sitä, tulisiko suoja kytkeä ilmaisuun ”on syytä epäillä” vai ”on aihetta epäillä”, ja piti molempia sääntelyratkaisuja mahdollisina. Vastaava voitaneen todeta käsillä olevan esityksen osalta.

Muut asian käsittelyssä esille nostetut kysymykset

Direktiivin soveltaminen tuomioistuinten toimintaan

Varsinais-Suomen käräjäoikeus katsoo lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 63 ja 80 perustelukappaleissa on todettu mahdollisuus sille, että lainkäyttöön tuomioistuimissa liittyvä henkilötietojen käsittely jää direktiivin edellyttämän sääntelyn ulkopuolelle. Käräjäoikeus katsoo, että selvintä olisi ollut jättää tuomioistuimet kokonaan esityksessä ehdotetun lain soveltamisalan ulkopuolelle.

Käräjäoikeuden mainitsemissa johdantokappaleissa sekä niihin liittyvissä artikloissa 32(1) ja 45(2) on kuitenkin kyse vain siitä, että direktiivin säännöksiä tietosuojavastaavan nimittämisestä ja valvontaviranomaisen valvonnasta ei tarvitse soveltaa tuomioistuimiin niiden lainkäyttötoiminnan osalta. Se, että direktiiviä tulee soveltaa tuomioistuinten toimintaan ilmenee muun muassa juuri käräjäoikeuden viittaamasta johdantokappaleesta 80, jonka ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti:

> Vaikka tätä direktiiviä sovelletaan myös kansallisten tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten toimintaan, valvontaviranomaisten toimivallan ei pitäisi kattaa henkilötietojen käsittelyä, jota tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä, jotta voidaan turvata tuomareiden riippumattomuus heidän hoitaessaan lainkäyttötehtäviään.

Voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin 2 artiklan soveltamisalasäännöksissä ei nimenomaisesti mainita tuomioistuimia. Direktiivin soveltuminen myös tuomioistuinten toimintaan ilmenee kuitenkin

edellä mainitun johdantokappaleen 80 lisäksi muun muassa johdantokappaleista 20 ja 63 sekä artikloista 18, 32(1) ja 45(2). Suomi on myös pyrkinyt varmistamaan direktiivin tulkinnan tältä osin Euroopan komission asettamassa tietosuoja-asetuksen ja –direktiivin kansallista täytäntöönpanoa käsittelevässä työryhmässä, ja myös työryhmässä saamansa komission vastauksen perusteella direktiiviä on tarkoitus soveltaa rikosasian käsittelyyn myös tuomioistuimissa.

Kansallisessa viitekehyksessä tulee lisäksi ottaa huomioon perustuslain 10 §, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä (HE 309/1993 vp). Yleislain tasoisen henkilötietojen käsittelysääntelyn tulee olla kattavaa (PeVL 14/2018 vp, s. 23). Voimassa olevaa henkilötietolakia on tullut yleislakina soveltaa tuomioistuinten toiminnassa jo nyt, eivätkä tuomioistuimet vastaisuudessakaan voi jäädä tietosuojalainsäädännön noudattamisen ulkopuolelle. Oikeusministeriön mielestä voidaan lisäksi pitää perusteltuna lähtökohtana, että kaikkien rikosprosessiketjussa toimivien viranomaisten rikosasian yhteydessä suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yhtenäistä tietosuojasääntelyä, kuten myös valtakunnansyyttäjänviraston lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa todetaan.

Eräiden ehdotettujen säännösten merkitys tuomioistuinten toiminnassa

Itä-Suomen hovioikeus ja Varsinais-Suomen käräjäoikeus kiinnittivät lausunnoissaan huomiota ehdotetun yleislain 8 §:n säännöksiin, ja tiedustelivat, miten niitä on tarkoitus noudattaa käytännössä. Ehdotetussa 8 §:ssä säädetään velvollisuudesta tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan pitää erillään henkilötiedot, jotka koskevat eri asemassa olevia rekisteröityjä (1 mom.) sekä velvollisuudesta toteuttaa kaikki kohtuulliset toimenpiteet tosiseikkoihin perustuvien henkilötietojen erottamiseksi henkilökohtaisiin arvioihin perustuvista henkilötiedoista (2 mom.).

Ehdotettu sääntely perustuu rikosasioiden tietosuojadirektiivin nimenomaisiin lainsäädäntötoimeksiantoihin (6 artikla ja 7 artiklan 1 kohta). Kuten ehdotettujen säännösten sanamuodoista ilmenee, säännökset on pyritty muotoilemaan direktiivin sallimissa rajoissa mahdollisimman joustaviksi, jotta ne voidaan toteuttaa tuomioistuinten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten toiminnassa mahdollisimman tarkoituksenmukaisella tavalla. Kuten esimerkiksi 1 momentista ilmenee, velvollisuus olisi pitää tiedot erillään vain ”tarvittaessa” ja ”mahdollisuuksien mukaan”. Momenttia

koskevista hallituksen esityksen perusteluista (s. 40) ilmenee muun muassa, että säännöksessä tarkoitettua ”tarvetta” ryhtyä toimenpiteisiin ei ole, jos henkilön oikeusasema (todistaja, asianomistaja, syytetty) ilmenee esimerkiksi asian kontekstista, ja näin säännönmukaisesti varmaankin tuomioistuinten asiakirjojen osalta on. Jos asianosaisasema ei ilmene kontekstista tai muutoin, niin velvollisuuteen luo väljyyttä ilmaus ”mahdollisuuksien mukaan”. Yleisemmin voidaan todeta, että esitetyissä kysymyksissä on tältä osin kyse ennemminkin lain täytäntöönpanoon liittyvistä seikoista kuin lain aineellisesta sisällöstä.

Viittaukset rikoslakiin

Ehdotettuun 60 §:ään on otettu viittaussäännökset sovellettaviksi tuleviin rikoslain säännöksiin. Ehdotetun pykälän viimeisen virkkeen mukaan rangaistus lain 61 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava mainitun lain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä on tullut esille, että mainitussa virkkeessä voisi olla perusteltua viitata 61 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden lisäksi myös 55 §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotettuun salassapitovelvollisuuteen. Tällöin 60 §:n viimeinen virke voitaisiin muuttaa kuulumaan seuraavasti:

> Rangaistus lain *55 §:n 3 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden ja* 61 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava mainitun lain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muussa laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Professori Melander on valiokunnalle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt 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, katsoo Melander, ettei 2.–5. lakiehdotusten sisältämien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten rikkominen voisi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi.

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että blankorangaistussäännöksiä koskevat periaatteet ovat luonteeltaan tavoitteellisia (PeVM 25/1994 vp s. 8/I: "Blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla — —"). Sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (ks. PeVL 4/1997 vp s. 3/I) että oikeuskäytännöstä (esim. KKO 2008:105, kohta 18) ilmenee, ettei rangaistavuuden ehdottomana edellytyksenä ole, että aineellisessa lainsäädännössä viitataan nimenomaisesti rikoslakiin tai muuhun rangaistussäännökset sisältävään säädökseen. Viittaukset rikoslakiin ovat siten informatiivisia.

Mainittuihin lakeihin (2.–5. lakiehdotukset) on perusteltua sisällyttää informatiivinen viittaus tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38 luvun 9 §:ään. Kyseisissä laeissa säädetään esimerkiksi henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta, luovuttamisesta, siirtämisestä ja käsittelyn turvallisuudesta. Tällaisten säännösten rikkominen voi olla rangaistavaa HE:ssä 9/2018 vp ehdotetun tietosuojarikosta koskevan säännöksen mukaan, minkä vuoksi 2.–5. lakiehdotuksissa tarkoitettuihin lakeihin olisi syytä lisätä viittaukset rikoslain 38 luvun 9 §:ään seuraavasti:

> *X §. Rangaistussäännökset*
>
> *Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 38 luvun 9 §:ssä*.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että 6. lakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa sana ”tuomitaan” tulisi korvata ilmaisulla ”säädetään”, jolloin momentti voisi kokonaisuudessaan kuulua seuraavasti (muutokset kurs.):

> Rangaistus tietosuojarikoksesta *säädetään* rikoslain 38 luvun 9 §:*ssä* sekä tietomurrosta ja törkeästä tietomurrosta rikoslain 38 luvun 8 ja 8 a §:*ssä.*

Siirtymäsäännökset

Tietosuojalakia koskeva hallituksen esitys (HE 9/2018 vp) ja käsillä oleva hallituksen esitys on laadittu lakiteknisesti siitä näkökulmasta, että lakiehdotukset ovat eduskunnan päätettävänä jotakuinkin samanaikaisesti. Kuten lakivaliokunta tietosuojalakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa totesi (s. 23), jos tietosuojalakia koskeva esitys hyväksytään ennen tässä

lausunnossa tarkoitettua esitystä, tulee tämä ottaa lakiteknisesti huomioon mainittujen lakiehdotusten säännöksissä.