OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE

Lainvalmisteluosasto

LsN Timo Makkonen

11.10.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä vastinetta hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeksi (HE 31/2018 vp; jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) annetuissa lausunnoissa esille nostetuista seikoista.

Oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Useat hallintovaliokunnan käsittelyssä esille nousseet kysymykset ovat sellaisia, jotka ovat tulleet esille hallintovaliokunnan käsitellessä hallituksen esitystä eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (ns. tietosuojalakiesitys, HE 9/2018 vp). Näitä ovat esimerkiksi kysymys rekisteröidyn oikeussuojakeinoista, niin sanotusta viivästysvalituksesta, komission tietosuojaa koskevan päätöksen lainmukaisuuden selvittämisestä ja seuraamuksista.

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

Oikeusministeriö katsoo, että on lainsäädännön selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua, että kansalliset lainsäädäntöratkaisut ovat näiden kysymysten osalta mahdollisimman yhtenäisiä. Voitaisiinkin pitää johdonmukaisena, että hallintovaliokunta lausuu näistä kysymyksistä nyt käsiteltävänä olevan esityksen osalta vastaavasti, kuin se tulee lausumaan tietosuojalakiesitystä koskevassa mietinnössään.

Perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 26/2018 vp)

Kansallinen liikkumavara ja tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeus

Perustuslakivaliokunta katsoo, että kansallisen liikkumavaran laajuutta ei ole hallituksen esityksessä selostettu kaikilta osin riittävän seikkaperäisesti (PeVL 26/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta katsoo erityisesti jäävän epäselväksi, edellyttääkö rikosasioiden tietosuojadirektiivin 47 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetty sitä, että ehdotetun lain noudattamista valvovalla viranomaisella tulee olla rajoittamaton kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus (s. 6).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että mikäli kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin direktiivin edellyttämä, on toimivaltuuden käyttö sidottava vain vankeusuhkaisiin rikoslain säännöksiin. Tällaisen muutoksen tekeminen on silloin edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden tarpeellisuus.

Direktiivin kansallisen implementoinnin periaatteita ja kansallista liikkumavaraa on olennaisilta osiltaan selostettu esityksen perusteluissa yleisellä tasolla (s. 18, 74). Esityksessä todetaan rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säädetyn, ettei sen kansallinen täytäntöönpano saisi johtaa henkilötietojen suojan tason heikentymiseen. Direktiivi ei myöskään estä jäsenvaltioita säätämästä direktiivissä edellytettyä korkeammasta rekisteröidyn oikeuksien suojan tasosta. Käsillä olevassa esityksessä onkin otettu huomioon voimassa olevan henkilötietolain sääntely, ja eräiltä osin pyritty turvaamaan rekisteröidyn oikeuksia direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa paremmin, muun muassa ottamalla lakiin säännökset henkilötunnuksen käsittelemisestä, vaikka direktiivissä ei kyseisestä asiasta säännöksiä olekaan.

Yleisten implementointiperiaatteiden mukaisesti direktiivin säännökset on implementoitava tehokkaasti ja vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot.

Direktiivin 47 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on säädettävä laissa, että sen valvontaviranomaisella on tehokkaat tutkintavaltuudet. Näihin valtuuksiin on sisällyttävä vähintään valtuudet saada rekisterinpitäjältä ja henkilötietojen käsittelijältä pääsy kaikkiin käsiteltävänä oleviin henkilötietoihin ja kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarpeen valvontaviranomaisen tehtävien suorittamisessa. Johdantokappaleessa 82 todetaan, että toimitiloihin pääsyä koskevia tutkintavaltuuksia olisi käytettävä jäsenvaltion lainsäädännön erityisvaatimusten mukaisesti, jollainen voi esimerkiksi olla ennakkoluvan saamista koskeva vaatimus. Vaikka kohta viittaa toimivaltuuksien ”käyttämiseen” (engl. ”exercise”) eikä niistä säätämiseen, voitaneen kohdan viittauksen jäsenvaltion lainsäädäntöön katsoa tarkoittavan, että toimivaltuuksien säätämisessä on ainakin jonkin verran kansallista liikkumavaraa.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi mahdollistaa sen, että henkilötietojen käsittelijä – ja tietyin edellytyksin jopa rekisterinpitäjä – on yksityinen taho. Tästä syystä on oikeusministeriön käsityksen mukaan perusteltua, että tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeus ulottuu myös kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin. Direktiivi ei sen johdantokappaleessa 82 todettu huomioon ottaen kuitenkaan oikeusministeriön käsityksen mukaan ole esteenä sille, että tämän toimivaltuuden käyttö rajataan perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla vain vankeusuhkaisiin rikoslain säännöksiin. Tällöin rikosasioiden tietosuojalain 48 §:n 2 momentti voitaisiin muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti (muutos kursiivilla):

> Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saa toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena rikoslaissa (39/1889) säädetty *vankeus*rangaistus.

Rekisteröidyn oikeudet

Direktiivin 54 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää vastaan tämän oikeuden kuitenkaan rajoittamatta muun muassa 52 artiklaan perustuvaa oikeutta tehdä valitus valvontaviranomaiselle. Ehdotettuun rikosasioiden tietosuojalakiin (1. lakiehdotus) ei sisälly erityisiä säännöksiä rekisteröidyn oikeudesta valittaa välittömästi tuomioistuimeen tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä rajoittaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta tai ei hyväksy rekisteröidyn vaatimusta henkilötietojen oikaisemisesta, täydentämisestä, poistamisesta tai niiden käsittelyn rajoittamisesta. Rekisteröity voi saattaa tällaisen asian tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, mistä päätöksestä voi valittaa hallintotuomioistuimeen.

Ehdotetun rikosasioiden tietosuojalain 26 §:n mukaan rekisterinpitäjän on edellä mainituissa tilanteissa ilmoitettava rekisteröidylle kirjallisella todistuksella kieltäytymisestä ja sen perusteista. Perustuslakivaliokunta toteaa käsityksenään, että viranomaisen asianosaisen vaatimuksen hylkäämisestä laatima todistus muodostanee hallintolain tarkoittaman hallintopäätöksen. Perustuslakivaliokunta toteaa edelleen, että hallintovaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä, mikäli tarkoituksena on, että asiassa ei tehdä valituskelpoista hallintopäätöstä (s. 6).

Lakivaliokunta käsitteli olennaisilta osin samaa kysymystä omassa lausunnossaan (LaVL 10/2018 vp, s. 6). Lakivaliokunta totesi, että käytännössä rekisteröidylle on luontevampi oikeussuojakeino kääntyä tietosuojavaltuutetun kuin tuomioistuimen puoleen. Tietosuojavaltuutetun päätöksestä saa myös valittaa hallinto-oikeuteen ja edelleen valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, joten tuomioistuinkäsittely on tietosuojavaltuutetunkin puoleen käännyttäessä käytettävissä, jos rekisteröity ei tyydy valtuutetun päätökseen. Toisaalta lakivaliokunnan mielestä ei ole estettä sille, etteikö rekisteröity voisi valittaa viranomaisen rekisterinpitäjänä tekemästä hallintopäätöksestä hallinto-oikeuteen ilman kääntymistä ensin tietosuojavaltuutetun puoleen. Valiokunnan käsityksen mukaan viranomaisen tekemä hallintopäätös voi koskea myös henkilötietojen käsittelyä, ja tarvittaessa rekisteröity voi pyytää asiasta hallintopäätöksen, josta valituksen voi tehdä. Valiokunnan näkemyksen mukaan direktiivi ei tältä osin edellytä erityisiä kansallisia säännöksiä.

Voimassa olevan henkilötietolain 28 §:ssä on ehdotettua sääntelyä vastaavat säännökset rekisteröidylle annettavasta todistuksesta tilanteissa, joissa

rekisterinpitäjä epää rekisteröidyn tekemän vaatimuksen. Oikeusministeriön esitystä valmisteltaessa tekemien selvitysten mukaan rekisterinpitäjänä toimivat viranomaiset, kuten poliisi, eivät pääsääntöisesti ole pitäneet tällaisen todistuksen antamista valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Eräiden myöhemmin saatujen tietojen mukaan eräät viranomaiset ovat kuitenkin joskus tehneet epäämispäätöksestä myös valituskelpoisia päätöksiä valitusosoituksineen.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tilannetta olisi edellä todetun vuoksi hyvä selkeyttää esimerkiksi ottamalla hallintovaliokunnan mietintöön lausuma, jonka mukaan viranomainen voi rekisteröidyn pyynnöstä antaa edellä tarkoitetussa epäämisasiassa hallintopäätöksen. Tällaisen päätöksen valituskelpoisuus määräytyy yleislainsäädännön nojalla, eikä nimenomaista sääntelyä asiasta tarvita. Lakiehdotuksessa tarkoitetun todistuksen funktiona olisi ennen kaikkea toimia tarpeellisena tieto- ja asiakirjapohjana tietosuojavaltuutetun valvontatoimenpiteiden käynnistämiselle. Oikeusministeriön mielestä on kuitenkin syytä muistuttaa lakivaliokunnan tavoin siitä, että käytännössä rekisteröidyn on luontevampaa kääntyä ensi vaiheessa tietosuojavaltuutetun kuin tuomioistuimen puoleen.

Vaitiolovelvollisuus

Ehdotetun rikosasioiden tietosuojalain 61 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn osallistunut henkilö ei saa oikeudettomasti ilmaista sivulliselle näin tietoonsa saamiaan henkilötietoja eikä käyttää niitä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen sovelletaan, mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta (jäljempänä *julkisuuslaki*) säädetään. Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotetusta 61 §:n sääntelystä johtuen kaikki lain soveltamisalaan kuuluva henkilötietojen käsittely ja siinä käsitellyt tiedot olisivat lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentista huolimatta vaitiolovelvollisuuden piirissä. Tämä ei esityksen perusteluiden mukaan ole ollut tarkoitus.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä sille perusteluissa esitetyn tarkoituksen mukaisesti siten, että siitä käy selkeästi ilmi vaitiolovelvollisuuden suhde lakiehdotuksen 2 §:ssä viitattuun julkisuusperiaatetta toteuttavaan sääntelyyn. Tällaisen täsmennyksen tekeminen on edellytyksenä kyseisen lakiehdotuksen käsittelemiseksi tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (s. 7).

Julkisuuslain 23 §:n 1 momentissa säädetyn mukaisesti viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Pykälän 2 momentissa vastaava vaitiolovelvollisuus ulotetaan myös viranomaiseen toimeksiantosuhteessa olevaan sekä tämän palveluksessa oleviin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan kannanotto huomioon ottaen julkisuuslain vaitiolovelvollisuussääntely on riittävää, eikä muuta aineellista lainsäädäntöä asiassa tarvita. Rikosasioiden tietosuojalain ehdotettu 61 § voitaisiin siten oikeusministeriön käsityksen mukaan korvata esimerkiksi seuraavalla informatiivisella julkisuuslakiin kohdistuvalla viittauksella:

> *Vaitiolovelvollisuudesta ja tietojen hyväksikäyttökiellosta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 23 §:ssä.*

Suhde tietosuojalakiesitykseen

Perustuslakivaliokunta katsoi tietosuojalakiesityksestä antamassaan lausunnossa (PEVL 14/2018 vp, s. 23), että mikäli henkilötietolaki kumottaisiin kyseisessä esityksessä ehdotetulla tavalla ja jos nyt käsillä olevalla esityksellä ehdotettu yleislaki tulisi voimaan myöhemmin kuin ehdotettu tietosuojalaki, rikosasioiden käsittelyn ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä toteutettu henkilötietojen käsittely jäisi osittain tietyksi ajaksi vaille laintasoista sääntelyä. Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan hallintovaliokunnan on siirtymäsäännöksin varmistettava, että henkilötietojen suojaa koskevan yleislainsäädännön soveltamisala on kattavaa myös ennen mainitun poliisidirektiivin toimeenpanoon liittyvän lain voimaantuloa, mikäli tietosuojalakiehdotus hyväksytään ennen sitä.

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuojalakia koskeva hallituksen esitys (HE 9/2018 vp) ja käsillä oleva hallituksen esitys on laadittu lakiteknisesti siitä näkökulmasta, että lait tulisivat voimaan samanaikaisesti. Suunniteltu etenemisjärjestys vaikuttaa tällä hetkellä mahdolliselta, jolloin perustuslakivaliokunnan mainitsemaa ongelmaa ei synny.

Jos tietosuojalakiesitykseen sisältyvät lait kuitenkin ehdotetaan tulemaan voimaan aikaisemmin kuin rikosasioiden tietosuojalaki, tulee tämä ottaa lakiteknisesti huomioon mainittujen lakiehdotusten siirtymäsäännöksissä, jottei kuvatun kaltaista sääntelyaukkoa pääse syntymään.

Lakivaliokunnan lausunto (LaVL 10/2018 vp)

Lakivaliokunta on antanut hallituksen esityksestä lausunnon hallintovaliokunnalle (LaVL 10/2018 vp).

Lakivaliokunta on lausunnossaan esimerkiksi lausunut ehdotetun yleissääntelyn soveltamisesta tuomioistuimiin. Eräissä laki- ja hallintovaliokunnille toimitetuissa lausunnoissa arvioitiin, ettei tuomioistuinten suorittama henkilötietojen käsittely kuuluisi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Lakivaliokunta pitää esittämiensä perusteluiden johdosta selvänä, että rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sovelletaan myös tuomioistuinten toimintaan niiden käsitellessä rikosasioita.

Lakivaliokunta on lausunnossaan ottanut kantaa myös rekisteröidyn oikeuteen saattaa asia tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi ja muutoksenhakuun liittyviin säännöksiin. Lakivaliokunta arvioi muun muassa ehdotettua valituslupamenettelyä ja viranomaisen valitusoikeutta koskevaa sääntelyä sekä sitä, ettei oikaisuvaatimusmenettelyä ole ehdotettu otettavaksi käyttöön esityksessä tarkoitetuissa asioissa. Valiokunta pitää näiltä osin sääntelyä – joka on yhdenmukaista hallituksen esityksessä tietosuojalaiksi ehdotetun kanssa - asianmukaisena.

Niin sanotun viivästysvalituksen osalta lakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 53 artiklan 2 kohtaa vastaava säännös sisältyy myös yleiseen tietosuoja-asetukseen. Nyt ehdotettuun rikosasioiden tietosuojalakiin ei sisälly nimenomaisia säännöksiä direktiivin tarkoittamista rekisteröidyn oikeussuojakeinoista, mutta sellaisia ei sisältynyt myöskään tietosuojalakiehdotukseen. Lakivaliokunta on tietosuojalakiehdotusta käsitellessään pohtinut tarvetta antaa erityisiä säännöksiä viivästysvalituksesta. Lakivaliokunta katsoi, ettei asemaltaan itsenäisen valvontaviranomaisen toiminnan valvonta asetuksen tarkoittamalla tavalla kuulu luontevasti tuomioistuimille. Valiokunta ei myöskään pitänyt tarkoituksenmukaisena ottaa käyttöön erityistä viivästysvalitusta pelkästään yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamia asioita varten. Lisäksi valiokunta katsoi, että jo nykyinen kantelumahdollisuus laillisuusvalvojille on tehokas ja

tässä yhteydessä riittävä oikeussuojakeino. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta päätyi hyväksymään esityksessä ehdotetun ratkaisun olla sisällyttämättä viivästysvalitusta koskevia säännöksiä kansalliseen lainsäädäntöön (LaVL 5/2018 vp, s. 20). Lakivaliokunnan kannan mukaan edellä viitatussa lausunnossa esitetty soveltuu myös nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen (LaVL 10/2018 vp, s. 8).

Tietosuojalakiehdotuksesta lausuessaan lakivaliokunta esitti hallintovaliokunnalle, että tietosuojavaltuutetulle voitaisiin säätää mahdollisuus keskeyttää sillä vireillä olevan asian käsittely, jos se on vireillä tuomioistuimessa (LaVL 5/2018 vp, s. 19). Tällainen säännös sisältyy nyt käsiteltävänä olevaan lakiehdotukseen. Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanemiseksi ehdotetun yleislain säännöksestä saa kuitenkin sellaisen kuvan, että tietosuojavaltuutettu ei ota toimenpidepyyntöä käsiteltäväksi eikä käsittele sitä, jos asia on samanaikaisesti vireillä tuomioistuimessa. Lakivaliokunnan mielestä on perusteltua, että säännös kirjoitetaan yhdenmukaisesti tietosuojalakiehdotuksen kanssa, minkä vuoksi se esittää hallintovaliokunnalle, että rikosasioiden tietosuojalain 57 §:n 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan seuraavasti:

> Tietosuojavaltuutettu *voi keskeyttää* asian *käsittelyn, jos siihen liittyvä* asia *on* vireillä tuomioistuimessa.

Komission päätöksen tietosuojan tason riittävyyttä koskevan säännöksen osalta lakivaliokunta totesi, että ehdotettu yleislain 57 §:n 2 momentti ei sisällä erityissäännöstä muutoksenhausta Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen. Tarkoitus on ollut, että sovellettavaksi tulee muutoksenhakua koskeva yleinen 58 §:n 2 momentti. Lakivaliokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että 57 §:n 2 momentissa tarkoitettujen komission päätösten osalta otettaisiin erityissäännös muutoksenhausta Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen vastaavalla tavalla kuin on tehty yleistä tietosuoja-asetusta täydentävässä tietosuojalakiehdotuksessa (24 §). Muutoksenhakua koskeva erityissäännös, joka on perusteltua erottaa omaksi momentikseen, voisi kuulua lakivaliokunnan mielestä esimerkiksi seuraavasti:

> *Hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan*.

Seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetun yleislain 60 §:n kolmannessa virkkeessä viitataan rikoslain säännöksiin ehdotetun lain 61 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta. Lakivaliokunta katsoo, että viittauksen tulee koskea myös 55 §:ssä säädettyä ilmoittajan henkilöllisyyden salassa pitämistä ja se esittää pykälää muutettavaksi täten. Lisäksi lakivaliokunta katsoo, että 1. lakiehdotuksen lisäksi myös 2.—5. lakiehdotukseen on perusteltua sisällyttää informatiivinen viittaus tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38 luvun 9 §:ään. Kyseisissä laeissa on esimerkiksi henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista, siirtämistä ja käsittelyn turvallisuutta koskevia säännöksiä, joiden rikkominen voi olla rangaistavaa uuden tietosuojarikosta koskevan säännöksen mukaan.

Oikeusministeriö ei näe estettä sille, että hallintovaliokunta yhtyisi mietinnössään lakivaliokunnan edellä mainittuihin kantoihin. Vaitiolovelvollisuutta koskevan 60 §:n uudelleen muotoilussa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös perustuslakivaliokunnan 61 §:ään tehtäväksi edellyttämät, edellä käsitellyt muutokset. Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälä voitaisiin muuttaa kuulumaan esimerkiksi seuraavasti:

> Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään mainitun lain 3 §:ssä ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta 4 §:ssä sekä tietomurrosta 8 §:ssä ja törkeästä tietomurrosta 8 a §:ssä. Rangaistus tämän lain *55 §:n 3 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden* ja 61 §:ssä *tarkoitetun* vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava mainitun lain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Muut lausunnot

Suhde julkisuuslainsäädäntöön

Itä-Suomen hovioikeus katsoo lausunnossaan, että säädettävässä laissa tulisi käydä selkeästi ilmi se, miten säädettävä laki vaikuttaa oikeudenkäyntiasiakirjoista ilmenevien tietojen julkisuuteen.

Oikeusministeriö toteaa, että nykyäänkin tuomioistuinten toiminnassa on sovellettu sekä tietosuoja- että julkisuuslainsäädäntöä. Käsillä olevassa esityksessä ei muuteta tätä perusasetelmaa, mutta vastaisuudessa henkilötietolain sijasta rikosasioiden yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin nyt ehdotettua lakia. Lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa sekä lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa tultaisiin siten edelleenkin soveltamaan tuomioistuimissa. Ehdotettuun rikosasioiden tietosuojalakiin otettaisiin viittaussäännös viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Esityksessä nimenomaisesti todetaan, että sillä ”ei ole tarkoitus muuttaa julkisuuslainsäädännön ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön keskinäissuhdetta nykyisestä”.

Rekisterinpitäjän määrittäminen

Itä-Suomen hovioikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 6 kohtaan, jossa määritellään rekisterinpitäjä. Lausunnossa todetaan, että esityksen perusteluissa ei selvennetä tarkemmin, tarkoitetaanko tällä myös tuomioistuimia. Itä-Suomen hovioikeuden mielestä asiaa on syytä selventää.

Oikeusministeriön mielestä on selvää, että Oikeusrekisterikeskus on rekisterinpitäjä valtakunnallisten oikeushallinnon rekisterien osalta, sillä näin säädetään laissa oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä. Sen sijaan siltä osin kuin tuomioistuimilla on omia henkilörekistereitään tai muuta lain soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä, olisivat ne tällaisen käsittelyn osalta laissa tarkoitettuja rekisterinpitäjiä.

Suhde erityislainsäädäntöön

Professori Mäenpää toteaa lausunnossaan, että useat erilliset ja hallinnonalakohtaiset tietosuojalait ovat todennäköisesti omiaan lisäämään mahdollisuuksia poikkeaviin käytäntöihin ja tietosuojan kohteiden oikeuksien eriytymiseen. Siksi hänen mielestään voidaan kysyä, onko näin mittava erityislainsäädäntö todella tarpeellinen ja olisiko mahdollista sisällyttää tietosuojan vuoksi välttämättömät laintasoiset säännökset yhteen yhtenäiseen lakiin.

Professori Melander kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö tulisi kokonaisuudessaan käydä läpi ja tehdä siihen tarvittavat muutokset. Kuten esityksen riippuvuutta

muista esityksistä koskevasta jaksosta (s. 30–31) käy ilmi, eri hallinnonaloja koskevaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä on tarkoitus lähiaikoina uudistaa. Olennaiseksi tässä yhteydessä muodostuu Melanderin mielestä 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 professori Melanderin mielestä 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.

Oikeusministeriö toteaa, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskee vain tiettyjä hallinnonaloja, ja jokainen hallinnonala huolehtii oman alansa lainsäädännön uudistamisesta vastaamaan uudistunutta tietosuojalainsäädäntöä. Vaikka eräät lainsäädäntömuutokset ovat tulossa eduskuntaan vasta myöhemmin, ei oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyinenkään sääntely ole ainakaan olennaisilta osiltaan ristiriidassa rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa, kunhan käsillä olevassa esityksessä tarkoitettu yleislaki saadaan säädettyä.

Yleislakiehdotusta valmisteltaessa on pyritty siihen, että yleislakiin sisällytetään tarpeelliset säännökset mahdollisimman kattavasti, jotta tarve erityislainsäädännölle vähenisi. Erityislainsäädännön tarve vähenee siksikin, että ehdotettu yleislaki vastaa huomattavasti paremmin esimerkiksi poliisin suorittaman henkilötietojen käsittelyn erityispiirteitä verrattuna soveltamisalaltaan laajempaan henkilötietolakiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallinnonalakohtaisesta erityissääntelyn tarpeesta ei kuitenkaan ole mahdollista tyystin päästä eroon direktiivinkään soveltamisalalla (ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 3–4). Ottaen huomioon käsiteltävien tietojen arkaluonteisuuden ja toimivaltaisten viranomaisten erilaiset ja julkisen vallankäytön kannalta merkitykselliset tehtävät, edellytetään asianmukaiselta sääntelyltä sellaista tarkkarajaisuutta ja kattavuutta, jota ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa yleislaissa. Esimerkiksi tietojen säilytysajoista ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä saattaa olla tarpeen vastaisuudessakin lähtökohtaisesti säätää tarkemmin erityislainsäädännössä.

Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että sen mielestä ehdotetun yleislain 1 §:n soveltamisalaa on syytä täsmentää suhteessa esitettyyn. Rekisterimerkinnän taustalla tulee sen näkemyksen mukaan olla epäily konkreettisesta tai yksilöidystä rikoksesta, tai ainakin riittävästi yksilöity peruste ennaltaehkäisyyn ja valtioon kohdistuvan uhan torjuntaan liittyen. Etenkin ehdotuksessa mainitut rekisterimerkinnät rikoksen ennalta ehkäisemisen ja paljastamisen sekä valtion turvallisuuden suojaamisen perusteella ovat sen mukaan ongelmallisia.

Mainitussa 1 §:ssä säädetään kuitenkin ainoastaan lain soveltamisalasta, eikä se yksinään oikeuta henkilötietojen käsittelyyn. On myös huomattava, että lain soveltamisalasääntely tulee tältä osin direktiivin soveltamisalasääntelystä. Oikeusministeriö ei näe tarpeellisena täsmentää yleislain ehdotettua 1 §:ää ja toteaa edelleen näkemyksenään, että yleislakia täydentävä sektorikohtainen erityislainsäädäntö on eräiltä osin tarpeen. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetulla yleislailla, henkilötietojen käsittelyä koskevalla erityislainsäädännöllä sekä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksia ja tehtäviä koskevalla sääntelyllä voidaan muodostaa lähtökohtaisesti riittävän kattava, selkeä ja tarkkarajainen sääntelykokonaisuus.

Rekisteröidyn pyynnöistä kieltäytyminen

Rikosasioiden tietosuojalain 30 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän seuraavasti: ”Rekisteröidylle tämän lain mukaisesti annettavat ilmoitukset ja tiedot sekä rekisteröidyn tämän lain mukaisesti tekemien pyyntöjen käsitteleminen ovat rekisteröidylle maksuttomia. Jos rekisteröidyn pyynnöt ovat niiden toistuvuudesta tai muusta syystä ilmeisen kohtuuttomia tai perusteettomia, rekisterinpitäjä voi kuitenkin periä toimenpiteestä maksun. Maksun määrän perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992).”

Valtakunnansyyttäjänvirasto esittää, että lakiin sisällytettäisiin maksun perimisen ohella mahdollisuus myös kieltäytyä rekisteröidyn tekemän pyynnön täyttämisestä. Esimerkiksi kiusantekotilanteissa ja vastaavissa tilanteissa viranomaisen tulisi valtakunnansyyttäjänviraston mielestä olla mahdollista maksun määräämisen sijasta myös kieltäytyä pyynnön toimittamisesta.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin 12 artiklan 4 kohdan b alakohta sinänsä mahdollistaa sen, että tietyissä tilanteissa rekisteröidyltä peritään

maksu tai että rekisterinpitäjä kieltäytyy toteuttamasta rekisteröidyn pyyntöä. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen on kuitenkin direktiivin vahva pääsääntö, ja kyseisten oikeuksien perusoikeuskytkentäkin huomioon ottaen on pidetty riittävänä mahdollisuutta periä maksu. Valittua ratkaisua on mietinnön laatineessa työryhmässäkin pidetty riittävänä.

Ehdotettu sääntely vastaa lisäksi varsin pitkälle nykyistä oikeustilaa. Henkilötietolain 26 §:n 3 momentissa säädetään asiasta seuraavasti: ”Rekisterinpitäjä saa periä tietojen antamisesta korvauksen vain, jos siitä, kun asianomainen edellisen kerran sai tarkastettavakseen rekisterin tiedot, on kulunut vähemmän kuin yksi vuosi. Perittävän korvauksen tulee olla kohtuullinen eikä se saa ylittää tiedon antamisesta aiheutuvia välittömiä kustannuksia.”

Vahingonkorvausvelvollisuus

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 59 §:n 1 momentissa säädettyyn rekisterinpitäjän vahingonkorvausvelvollisuuteen. Nykymuodon perusteella korvausvelvollisuus syntyisi Asianajajaliiton käsityksen mukaan ainoastaan henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä. Henkilötietojen rekisteröintiin liittyvien korostuneiden oikeusturvatakeiden vuoksi on säännöksessä todettava nimenomaisesti vastuun olevan tuottamuksesta riippumatonta. Korvausvastuun tulisi syntyä Asianajajaliiton mukaan myös siitä, että rekisteri sisältää lainvastaisia tai virheellisiä tietoja, vaikka sanottujen tietojen päätyminen rekisteriin ei olisikaan tapahtunut lainvastaisesta menettelystä johtuen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetuissa säännöksissä on säilytetty nykyiseen henkilötietolain 47 §:ään sisältyvä rekisterinpitäjän tuottamuksesta riippumaton vahingonkorvausvastuu. Tämä on todettu myös ehdotuksen perusteluissa. Oikeusministeriö katsoo, että vahingonkorvausvastuu voi syntyä myös virheellisten tietojen tallettamisesta rekisteriin, jos esimerkiksi osoittautuu, että tietoja on käsitelty vastoin ehdotetussa 7 §:ssä säädettyä virheettömyysvaatimusta. Edellä todetun perusteella ehdotettua säännöstä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole tarpeen muuttaa.

Lokitusta koskeva siirtymäaika

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että direktiivin mukaan jäsenvaltio voi poikkeuksellisissa olosuhteissa saattaa tietyn automatisoidun käsittelyjärjestelmän direktiivin 25 artiklassa säädetyn

mukaiseksi tietyn lisämääräajan kuluessa ehdotetun määräajan 6.5.2023 jälkeenkin, jos muuten aiheutuisi vakavia vaikeuksia automatisoidun järjestelmän toiminnalle. Tämä määräaika ei direktiivin mukaan saa olla pidemmällä kuin 6.5.2026. Lisämääräajan käyttöönottamista ei hallituksen esityksessä ehdoteta. Tämä tuntuu valtiovarainministeriön mielestä varsin oudolta sitä taustaa vasten, että esityksessä ei valtiovarainministeriön mielestä ole riittävän yksilöidysti arvioitu tietojärjestelmien uudistamistarvetta.

Oikeusministeriö toteaa, ettei direktiivi mahdollista siirtymäaikaa muiden vaatimusten kuin lokitusvaatimuksen osalta. Ehdotetussa yleislaissa käytetään direktiivin mahdollistamaa liikkumavaraa, sillä sen 63 §:ssä säädettäisiin, että ennen 6 päivää toukokuuta 2016 luodut automatisoidut käsittelyjärjestelmät on saatettava 19 §:n (lokitusvaatimus) mukaisiksi viimeistään 6 päivänä toukokuuta 2023. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ei myöskään olisi tässä vaiheessa perusteltua säätää siitä, että määräaika olisi mainittua päivämäärää myöhemmin, sillä tämä mahdollisuus on direktiivin mukaan mahdollista vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Myöhemmän määräajan käyttäminen edellyttää myös ilmoitusta komissiolle vakavien vaikeuksien ja sen määräajan perusteista. Oikeusministeriö katsoo, että mikäli tällaisia vakavia vaikeuksia olisi jonkin käsittelyjärjestelmän osalta olemassa lähestyttäessä vuoden 2023 määräaikaa, voidaan tarvetta direktiivin 63 artiklan 3 kohdan mukaisen liikkumavaran käytölle tarvittaessa arvioida tuolloin uudestaan.

Tietoturvallisuus

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan käsityksenään, 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. Kaikkien lain soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten on noudatettava tietoturva-asetusta. Esityksestä ei valtiovarainministeriön mukaan käy ilmi, että olisi arvioitu, minkä vuoksi direktiivin implementoinnin vuoksi olisi välttämätöntä säätää ehdotetussa laissa erikseen tietoturvasta.

Oikeusministeriö pitää tietoturvasääntelyn sisällyttämistä direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntöön välttämättömänä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 luvun 2 jaksossa säädetään varsin yksityiskohtaisesti henkilötie-

tojen turvallisuudesta ja kyseinen jakso muodostaa olennaisen osan direktiivin systematiikasta. Tietoturvalla varmistetaan muun muassa henkilötietojen asianmukaista ja huolellista käsittelyä ja se liittyy siten rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuuseen. Direktiivissä asetetaan useita vaatimuksia esimerkiksi tietojenkäsittelyn tietoturvalle käsiteltäessä henkilötietoja automatisoidusti. Nämä vaatimukset eivät täysin vastaa sitä, mitä muualla kansallisessa lainsäädännössä säädetään. Ainakin eräiltä osin tietoturvasääntelyn on lisäksi syytä olla laintasoista. Näin ollen sääntely on syytä sisällyttää ehdotettuun yleislakiin direktiivin vaatimusten täyttämiseksi. Edelleen voidaan kiinnittää huomiota siihen, että myös nykyisessä henkilötietolaissa on tietoturvaa koskevat säännökset, joten oikeustilaa ei tältä osin ehdoteta muutettavan.

Tarkastusoikeuden toteuttaminen

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota lausunnossaan lakiehdotuksen 23 §:ään, jossa säädettäisiin rekisteröidyn tarkastusoikeuden menettelysäännöksistä. Siinä ehdotetaan valtiovarainministeriön mielestä menettelytapaa, jota voidaan pitää vanhentuneena. Ehdotetun säännöksen mukaan tarkastusoikeuspyyntö tulee tehdä omakätisesti allekirjoitetulla asiakirjalla tai muulla sitä vastaavalla tavalla taikka henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Valtiovarainministeriön mielestä sääntelyssä toistettaisiin vanhaa henkilötietolakiin sisältyvää muotovaatimusta, jota ei voida pitää nykyään aiheellisena ottaen huomioon muun muassa sähköisen asioinnin voimakas kehitys ja digitaalisissa palveluissa käytössä olevat vahvat tunnistusmenetelmät. Allekirjoitusvaatimusta ei voida sen mielestä pitää myöskään luotettavana.

Oikeusministeriö toteaa, että tarkastusoikeuden käyttöön liittyvän menettelyn tarkempi sääntely ei sinänsä perustu direktiiviin, mutta direktiivin 12 artikla edellyttää ”asianmukaista” tietojen toimittamistapaa ja lisäksi vaatii kansallista lainsäädäntöä, jolla rekisterinpitäjän tulee helpottaa rekisteröidyn oikeuksien käyttöä. Direktiivi jättää tässä siis käytännön toteuttamistavan valinnan osalta kansallista harkinnanvaraa. Luonnollisesti tällaisen menettelytavan täytyy olla sellainen, että tarkastusoikeuden toteuttaminen on kohtuullisesti toteutettavissa ja että se täyttää esimerkiksi hallintolain palveluperiaatteen asettamat vaatimukset.

Olennaista on huomata, että – kuten esityksen perusteluissakin todetaan (s. 50) – ehdotettu säännös olisi teknologianeutraali, eli se mahdollistaisi

tarkastusoikeuden toteuttamisen myös esimerkiksi sähköisen käyttöliittymän kautta.

Nykyään direktiivin soveltamisalaan kuuluvilla viranomaisilla on erityislainsäädännössään erityisiä säännöksiä tarkastusoikeuden toteuttamiseen liittyen. Esimerkiksi Oikeusrekisterikeskuksessa omien tietojen tarkastusoikeutta voi tällä hetkellä käyttää ainoastaan lähettämällä omakätisesti allekirjoitettu pyyntö. Tarkastuksen tulos lähetetään ainoastaan väestötietojärjestelmään merkittyyn kotiosoitteeseen, millä varmistetaan, että tiedot eivät lähde mene kuin tarkastuksen pyytäjälle. Sähköinen tunnistaminen tulee osaksi sen palveluita omien tietojen tarkastamisen osalta aikaisintaan 2020. Tarve kirjallisen allekirjoitetun pyynnön tekemisestä säilynee jatkossakin, sillä vahva tunnistaminen vaatii mobiilivarmenteen, henkilökortin tai pankkitunnukset, eikä kaikilla rekisteröidyillä näitä välttämättä ole. Omien tietojen tarkastus paikan päällä olisi Oikeusrekisterikeskuksen osalta sen mukaan melko mahdoton toteuttaa, koska sillä ei ole samanlaista palveluverkostoa kuin esimerkiksi poliisilla. Sen sijaan laissa henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa säädetään, että rekisteröidyn on tarkastusoikeutta käyttäessään esitettävä tätä tarkoittava pyyntö henkilökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai muulle 1 momentissa tarkoitetulle poliisiyksikölle ja todistettava henkilöllisyytensä.

Oikeusministeriö katsoo, että nykytilaa vastaavasti erityislainsäädännössä voitaisiin edelleen poiketa ehdotetusta sääntelystä. Näin ollen esimerkiksi poliisi tai Tulli voisivat säätää tietojentarkastamistavasta toisella tavalla, kuitenkin direktiivin, perusoikeuksien ja hallintolain asettamissa rajoissa.

Sääntelyn käsitteistö

Valtiovarainministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että 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), on käytetty ”tietojärjestelmän” käsitettä. Vaikka kyse on direktiivin sääntelyn implementoinnista, tällaisten käsitteiden käyttöä voidaan kansallisesti yhteen sovittaa muuhun lainsäädäntöön.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa laissa on päädytty käyttämään automaattisen tietojenkäsittelyjärjestelmän (ruots. automatiserad behandlingssystem ja engl. automated processing system) käsitettä, koska sitä

käytetään myös rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. *Automaattisen tietojenkäsittelyn* käsitettä käytetään laajasti myös muualla kansallisessa lainsäädännössä, esimerkiksi henkilötietolaissa, väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annetussa laissa (761/2003), henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (639/2015), maatalouden tukien toimeenpanosta annetussa laissa (192/2013) ja sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014). Automaattisen tietojenkäsittely*järjestelmän* käsitettä käytetään muun muassa poliisilaissa (872/2011 ja pakkokeinolaissa (806/2011). Oikeusministeriö ei siten näe tarpeelliseksi muuttaa valittua käsitettä.

Professori Melander toteaa lausunnossaan, että 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.

Professori Melanderin mielestä ei ole aivan selvää, että direktiivissä oleva ilmaisu ”olennainen” voidaan sen direktiivin muut kieliversiot huomioon ottaen kääntää ilmaisulla ”tarpeellinen”. Lisäksi hänen mielestään 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 professori Melanderin mielestä 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 pykälän nimikettä.

Oikeusministeriö katsoo, ettei ilmaisun ”tarpeellinen” korvaaminen ”olennaisella” ole tarpeen. Henkilötietojen käsittelyn yhteydessä ilmaisua ”olennainen” voidaan pitää merkityssisällöltään ”tarpeellisuutta” käytännössä vastaavana. Henkilötietolaissakin käytetään ilmaisua ”tarpeellisuus” ja ”tarpeellisuusvaatimus”, vaikka henkilötietodirektiivissä 95/46 on käytetty

ilmaisua ”olennainen”. Myös muualla henkilötietojen suojaa koskevassa lainsäädännössä käytetään vakiintuneesti tarpeellisuus-kriteeriä kuvamaan esimerkiksi sitä, mitä tietoja saadaan tiettyyn rekisteriin tallettaa. Tarpeellisuus-kriteeriä voidaan pitää sisällöltään varsin vakiintuneena. Henkilötietojen käsittelyn yhteydessä olennaisuus-kriteeriä voidaan sitä vastoin pitää tarpeellisuus-kriteeriä merkitykseltään epäselvempänä.

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 professori Melanderin mielestä 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 direktiiviä väljemmin edellytyksin, ehdotetun yleislain 44 §:n 1 momentin 1 kohta olisi professori Melanderin mukaan muotoiltava seuraavasti: ”siirto on *ehdottoman* välttämätön – – ”. Professori Melander esittää vastaavat huomiot ehdotetun yleislain 11 §:n osalta.

Oikeusministeriön mielestä lakiehdotuksen sanamuotoja ei tule tältä osin muuttaa. Valittuun terminologiaan on päädytty lainvalmistelun aikana huolellisen arvion pohjalta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa ja 39 artiklan 1 kohdan a alakohdassa on käytetty englanninkielisessä versiossa ilmaisua ”strictly necessary”. Sana ”necessary” kääntyy suomeksi sekä ”tarpeelliseksi” että ”välttämättömäksi”, joista jälkimmäinen asettaa tiukemmat edellytykset. Englanninkielisessä direktiivitekstissä määrettä ”strictly necessary” on oikeusministeriön arvion mukaan tarvittu osoittamaan, että kyse on nimenomaan edellä mainitusti tiukemmasta edellytyksestä (=välttämättömyys).

Suomen kielessä ja varsinkin lakikielessä sana ”välttämätön” on vakiintunut tarkoittamaan jotakin, jolle ei ole vaihtoehtoja. Kun jo sana ”välttämätön” itsessään viittaa tiettyyn ehdottomuuteen, on epäselvää mitä määre ”*ehdottoman* välttämätön” enää toisi ilmaisuun lisää. Lisäksi on syytä huomanata, että ilmaisua ”välttämätön” käytetään lainsäädännössä jo nyt monin paikoin (esim. perustuslain 9 §:n 2 mom. ja 10 §:n 3 mom.). Epäselvää on, muuttaisiko uuden, ”ehdottoman välttämättömän” käsitteen luominen ilmaisun ”välttämätön” tosiasiallista merkityssisältöä, koska jälkimmäinen tällöin väistämättä tulisi ymmärtää ”vähemmän välttämättömäksi” merki-

tykseltään kuin ”ehdottoman välttämätön”. Valitulla terminologialla voi siten oikeusministeriön käsityksen mukaan olla välillisiä valtiosääntöisiä seurauksia.

Tietosuojavastaava

Esityksen 1. lakiehdotuksen 40 § sisältää tiedot tietosuojavastaavan tehtävistä. Lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tietosuojavastaavan tehtävät eivät ulotu tuomioistuinten lainkäyttötoimintaan eikä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan.

Oikeusrekisterikeskus katsoo lausunnossaan, että pykälän sanamuotoa tulisi tarkastaa, koska direktiivin 32 artiklan tarkoituksena on suojata lainkäyttötehtävien riippumattomuus. Näin ollen tietosuojavastaavan valvonnan ja ohjeistuksen ei tulisi Oikeusrekisterikeskuksen mielestä ulottua valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn näiden hoitaessa lainkäyttötehtäviään.

Oikeusministeriö toteaa, että mainitussa säännöksessä viitataan ylimpien laillisuusvalvojien osalta ”laillisuusvalvontaan”, koska käytetty ilmaisu kuvaa näiden viranomaisten tehtäviä ”lainkäyttötehtäviä” täsmällisemmin ja selkeämmin. ”Lainkäytöllä” viitataan suomalaisessa järjestelmässä vakiintuneesti lähinnä tuomioistuinten suorittamaan lainkäyttötoimintaan (ks. esim. perustuslain 9 luku, jonka otsikko on ”lainkäyttö” ja jossa käsitellään tuomioistuimia ja niiden tehtäviä, kun taas ylimpien laillisuusvalvojien toimintaa käsitellään perustuslain 10 luvussa, jonka otsikko on ”laillisuusvalvonta”).

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo lausunnossaan, että ehdotettu säännös on lähtökohdiltaan asianmukainen, koska tietosuojavastaavalla on myös tietynlainen valvonnallinen rooli, joka ei sovi yhteen oikeusasiamiehen valtiosääntöisen aseman kanssa. Kun lain soveltamisalan mukaisesti lakia sovellettaisiin oikeusasiamieheen 1 §:n 1 momentin 1 –3 kohdissa mainituissa tapauksissa ja kun kaikkien niissä mainittujen oikeusasiamiehen toimien tulee jäädä tietosuojavastaavan tehtävien ulkopuolelle, on 40 §:n 2 momentissa oikeusasiamiehen mielestä tarpeettomasti ja epäselvyyttä aiheuttavalla tavalla viitattu oikeusasiamiehen ”laillisuusvalvontaan”. Oikeusasiamiehen mielestä lainkohdan tulisi kuulua ”Tietosuojavastaavan tehtävät eivät ulotu --- eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaan”.

Oikeusministeriön mielestä lienee selvää, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat direktiivissä tarkoitettuja ”riippumattomia oikeusviranomaisia”. Näin ollen direktiivi ei estä sitä, että ne vapautetaan velvollisuudesta nimetä tietosuojavastaava niiden lainkäyttötehtäviin (lain soveltaminen yksittäistapauksessa) rinnastuvien tehtävien eli laillisuusvalvontatehtävien osalta. Direktiivin sanamuoto vaikuttaa harkitulta, eli oikeusviranomaisia ei ole kokonaisuudessaan vapautettu velvollisuudesta nimetä tietosuojavastaava. Vaikuttaa siltä, että tietosuojavastaavan tehtäviin tältä osin voisi kuulua esimerkiksi rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamiseen liittyvä toiminta.

Kansainväliset sopimukset

Oikeusrekisterikeskus kiinnittää lausunnossaan huomiota rikosasioiden tietosuojadirektiivin 61 artiklaan, jonka mukaan henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille edellyttävät kansainväliset sopimukset, joita jäsenvaltiot ovat tehneet ennen 6 päivää toukokuuta 2016 ja jotka ovat unionissa kyseisenä päivänä voimassa olleen oikeuden mukaisia, ovat edelleen voimassa, kunnes niitä muutetaan tai ne korvataan tai kumotaan. Oikeusrekisterikeskus toteaa, että henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille säädetään 1. lakiehdotuksen 7 luvussa. Lakiesityksestä tai perusteluteksteistä ei kuitenkaan sen mielestä käy selväksi, mikä on voimassa olevan, sitovan kansainvälisen sopimuksen suhde nyt ehdotettuihin säännöksiin, jos maa, johon tietoja siirretään tai sopimus, jonka nojalla siirto tapahtuu, ei täytä lakiehdotuksen 7 luvun vaatimuksia.

Tulli toteaa oman hallinnonalansa osalta, että Suomi on sitoutunut yli kymmeneen tulliyhteistyötä koskevaan kansainväliseen EU:n ulkopuolisen maan kanssa tehtyyn sopimukseen. Niistä monessa on säännöksiä myös henkilötietojen luovuttamisesta maasta toiseen. Tulli tulkitsee mainittua artiklaa lähtökohtaisesti niin, että henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin koskevaa 7 lukua voidaan soveltaa tietojen siirtoihin Suomen ja mainittujen sopimusmaiden kesken, jos lain soveltaminen ei johtaisi ristiriitaan kyseisen sopimuksen kanssa.

Direktiivin 61 artiklan sanamuotoon liittyy oikeusministeriön mielestä tiettyä tulkinnanvaraa. Oikeusministeriön näkemys on, että direktiivin 61 artiklan mukaisesti henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin edellyttäviä sopimuksia ei suoranaisesti ole velvollisuutta muuttaa, vaan riittävää olisi, että sopimukset saatetaan EU-oikeuden mukaiseksi, kun niitä seuraavan kerran

muutetaan. Oikeusministeriön mielestä direktiivin säännöksiä ei sen soveltamisalalla voida kuitenkaan jättää huomiotta silloin, kun henkilötietoja siirretään kolmanteen maahan ottaen myös huomioon henkilötietojen suojan perusoikeudellinen merkitys. Sen käsityksen mukaan artiklaa on tulkittava niin, että voimassa olevia sopimuksia voidaan edelleen soveltaa, mutta direktiivin täytäntöönpanosäädöksen säännöksiä muun muassa henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin on sovellettava samanaikaisesti täydentävästi. Mikäli rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa selvästi ristiriidassa olevia sopimuksia havaitaan, olisi ne tarkoituksenmukaista oikeusministeriön mielestä saattaa EU-oikeuden mukaisiksi.

Taloudelliset vaikutukset

Valtiovarainministeriö toteaa lausunnossaan, että ehdotuksen kustannusvaikutuksia, kuten tietojärjestelmämuutosten aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia, olisi tullut arvioida tarkemmin.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin toimeenpanon kustannuksia selvitettiin valmisteluvaiheessa erillisen alatyöryhmän toimesta. Kaikki asianosaiset hallinnonalat olivat mukana työryhmässä. Kustannusvaikutuksista on eri hallinnonaloilta useassa vaiheessa pyydetty selvitystä ja esitetyt vaikutukset on kirjattu hallituksen esitykseen käytännössä sellaisenaan. Esityksessä selostetaan hallinnollisia ja tietojärjestelmiin kohdistuvia kustannuksia hallinnonaloittain. Kaikki hallinnonalat eivät tätä esitystä annettaessa pystyneet tekemään kovinkaan tarkkoja laskelmia.

Direktiivin ja ehdotetun täytäntöönpanolain vaatimukset voidaan toteuttaa hyvin monin tavoin (esimerkiksi tiettyjen tietojen erillään pitäminen), usein vaatimukset voidaan toteuttaa käytännön toimenpiteillä (kuten muuttamalla kirjaamiskäytäntöjä) tai tietojärjestelmiin (mahdollisesti myöhemmin) tehtävillä muutoksilla. Sääntelystä seuraavat vaatimukset ovat siten monilta osin joustavia ja rekisterinpitäjien valinnoista riippuvaisia, mistä johtuen todelliset kustannusvaikutukset selviävät kattavasti vasta myöhemmin. Esityksen perusteluissa on kuitenkin pyritty tekemään selkoa keskeisimmistä kustannusvaikutuksista.

Profilointi

Tietosuojavaltuutettu kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että esityksen 13 §:ssä säädetään vain automatisoiduista yksittäispäätöksistä. Di-

rektiivin 11 artiklassa, jonka alkuosa koskee automatisoituja yksittäispäätöksiä, on sen 3 kohdassa erityinen profiloinnin kielto. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan automatisoidut yksittäispäätökset ovat hieman eri asia kuin profilointi. Siksi se arvioi, ettei direktiiviä ole profiloinnin osalta täysin implementoitu ja katsoo, että esityksen 13 §:ään pitäisi ottaa direktiivin 11 artiklan edellyttämää profilointikieltoa koskeva säännös.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena sisällyttää ehdotettuun 13 §:ään 11 artiklassa tarkoitettua profilointikieltoa, sillä asiasta säädetään ehdotetun yleislain 11 §:n 3 momentissa direktiivin edellyttämällä tavalla.

Tietojen luovuttaminen kolmanteen valtioon

Asianajajaliitto toteaa ehdotetun 7 luvun osalta, että huomiota on kiinnitettävä siirron oikeuttamisperusteisiin, jotka ovat sen mielestä jokseenkin yleisluontoisia. Etenkin rikosten ennalta ehkäiseminen siirron oikeuttamisperusteena voi Asianajajaliiton mielestä olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 (2) artiklan syyttömyysolettaman kanssa. Asianajajaliitto pitää siten perusteltuna, että rekisteröinnin kynnystä on nostettava nykyisestä ehdotuksesta.

Oikeusministeriö toteaa, että 7 luvussa säädetään useista edellytyksistä, joiden tulee täyttyä, jotta henkilötietoja voidaan siirtää kolmanteen maahan. Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä riittävän tarkkarajaisena, eikä perustuslakivaliokuntakaan kiinnittänyt lausunnossaan asiaan huomiota. Ehdotetussa 41 §:ssä edellytetään, että siirto on tarpeen 1 §:n 1 momentissa mainittua tarkoitusta varten. Lisäksi henkilötiedot voidaan siirtää vain sellaiselle kolmannen maan rekisterinpitäjälle tai kansainväliselle järjestölle, joka on toimivaltainen käsittelemään henkilötietoja 1 §:n 1 momentissa mainitussa tarkoituksessa.

Ehdotetun yleislain 41 §:n 3 momentti sisältää säännökset tilanteesta, jossa henkilötiedot siirrettäisiin edelleen kolmanteen maahan tai muulle kansainväliselle järjestölle. Professori Melanderin mielestä saattaisi olla 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 professori Melanderin mielestä ole yksiselitteisen selvää, että tietoturva käsitteenä sisältyy tietosuojan käsitteeseen.

Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena säätää tällaista kansallista lisäsääntelyä. Tietoturvasta huolehtiminen on olennainen osa henkilötietojen asianmukaista ja huolellista käsittelemistä. Ehdotettu yleislaki kuten myös yleinen tietosuojalaki sisältävät jo itsessään useita tieturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia. Tietoturvasta huolehtiminen ei ole siten mielekkäästi erotettavissa tietosuojan riittävää tasoa koskevasta arvioinnista.