Apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman

Eduskunnan lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ja Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamisesta, HE 110/2020 vp

Lakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta ja Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain muuttamisesta.

Esityksen mukaan voimassa oleva oikeushallinnon valtakunnallisista tietojärjestelmistä annettu laki (372/2010) kumotaan ja ehdotetaan säädettäväksi uusi laki oikeushallinnon valtakunnallisista tietovarannoista. Keskeisimmät muutokset henkilötietojen suojan näkökulmasta liittyvät lakiehdotuksen 16 §:n 3 momenttiin (henkilöhakuperusteinen luovutus journalistisiin tarkoituksiin) ja 18 §:ään (henkilötietojen säilyttämisajan pidentäminen).

Esityksessä ei ole otettu asianmukaisesti huomioon EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) säännöksiä siten kuin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt käsitellessään tietosuoja-asetusta täydentävää ja täsmentävää kansallista tietosuojalakiehdotusta (PeVL 14/2018 vp).

1. Onko tarvetta säätää kansallista erityislakia?

Perustuslakivaliokunta totesi em. lausunnossa (s.5-6), että yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee perustella tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti ottaen huomioon tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa.

Lakitasoisen sääntelyn tarvetta voidaan pitää perusteltuna tässä tapauksessa, koska tietosuoja-asetuksen 85 artikla edellyttää, että jäsenvaltio sovittaa lainsäädännöllä yhteen oikeus henkilötietojen suojaan ja oikeus sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen. Yksityiskohtaisen sääntelyn tarvetta näyttäisi tukevan tässä tapauksessa myös perustuslakivaliokunnan em. lausunnossa esiin nostama kansallisen perustuslain tulkinta arkaluonteisten tietojen suojasta (esim. rikoksen asianomistaja) ja tällaiseen käsittelykontekstiin liittyvä perusoikeusherkkyys ja -punninta.

Vaikka alustavan arvion perusteella kansallisen liikkumavaran käytössä ei ongelmaa vaikuttaisi olevan, tulisi esityksessä yksilöidä millä tavoin esitys täsmentää tai täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. Samalla olisi syytä nimenomaisesti tuoda esille mihin yleisen tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

2. Riskiperusteisen lähestymistavan soveltaminen säädösvalmistelussa

Tietosuoja-asetuksen riskiperusteista lähestymistapaa voidaan soveltaa ja olisi suotavaa, että sitä sovellettaisiin kansallisia erityissäännöksiä valmisteltaessa. Tähän viittaa erityisesti tietosuoja-asetuksen 35 artiklan 10 kohta, joka koskee ns. vaikutustenarvioinnin tekemistä lainsäädännön valmistelun tai hyväksymisen yhteydessä. Tällaista vaikutustenarviointi ei esitykseen sisälly, vaikka sääntelyn kohteena olevaan käsittelyä voidaan pitää asetuksen 35 artiklan 3 kohdan b) alakohdan tarkoittamana laajamittaisena käsittelynä, joka kohdistuu asetuksen 9 artiklan (erityiset henkilötietoryhmät) tai 10 artiklan tarkoittamiin tietoihin (rikostuomioita tai rikkomuksia koskeviin tietoihin).

Tietojen käsittelyyn liittyvien riskien arviointi vaikuttaa puutteelliselta, minkä vuoksi myös sääntelyn asianmukaisuutta ja riittävää yksityiskohtaisuutta on vaikea arvioida.

Varsinainen tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi voidaan jakaa kahteen vaiheeseen eli 1) arvio käsittelytoimien tai tässä ehdotettujen säännösten tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta tarkoituksiin nähden (35.7 b) alakohta) ja 2) arvio käsittelytoimien aiheuttamista riskeistä rekisteröityjen oikeuksille ja vapauksille (35.7 c) alakohta).

2.1. Arvio käsittelyn tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta tarkoituksiin nähden

Tietosuoja-asetuksen osalta luovutuksia tulee arvioida käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Vaikka ehdotuksen 8 §:n 2 momentissa on käyttötarkoitukseen sisällytetty ja täsmennetty ”sekä välittää yleisölle tietoja tuomioistuimen käsittelyssä olevista asioista ja olleista asioista” ei käyttötarkoituksen laajennusta näiltä osin voida rinnastaa asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b) alakohdan tarkoitettuihin - suoraan kyseisen kohdan mukaan yhteensopiviin - käyttötarkoituksiin kuten tieteellinen tutkimus ja tilastointi. Edellä mainittu ”välittää yleisölle tietoja” viittaa sananvapauteen niiltä osin kuin sillä tarkoitetaan oikeutta vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä. Sen sijaan sitä ei voida ymmärtää yleisenä henkilöhakuisena tiedonsaantioikeutena tuomioistuimien valtakunnallisiin järjestelmiin journalistisissa tarkoituksissa.

Tietosuoja-asetuksen 85 artikla edellyttää henkilötietojen suojan ja sananvapauden yhteensovittamista. Viime kädessä tämä määräytyy konkreettisesti perustuslakivaliokunnan em. lausunnon (s. 8) mukaan vasta yksittäistapauksissa kunkin tapauksen erityispiirteet huomioiden viranomaisissa ja tuomioistuimissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.

Ehdotettu 16 §:n 3 momentin muotoilu ei mitenkään avaa viranomaiseen harkintavaltaa (”voi”) tai perusoikeuksien punnintaa. Muodollisesti säännös on kirjoitettu siten, että tiedonpyytäjän ilmoitettua tarkoituksestaan (journalistinen tarkoitus) henkilöhaun tulokset annetaan, jos säännöksen julkisuuslaista johdetut rajoitukset eivät täyty. Vaikka julkisuuslaillakin on perusoikeudellinen kytkentä, ei säännös näytä mahdollistavan avointa perusoikeudellista punnintaa konkreettisissa yksittäistapauksissa eli milloin ja millä perusteilla sananvapauden ja tiedonvälityksen vapaus syrjäyttävät henkilötietojen ja yksilön suojan oikeudet ja vapaudet ja milloin ei.

Kun tietopyyntö kohdistuu tiettyyn henkilöön, olisi viranomaisen tehtävä punninta tapauksen olosuhteet ja yksityiskohdat huomioon ottaen (ts. miksi kyseessä olevan

henkilön valtakunnallinen ja pitkäaikainen ”tuomioistuinasiakkuus” tulisi avata journalistisessa tarkoituksessa). Tämä liittyy ehdotuksen oikeasuhteisuuden arviointiin.

Esityksen perusteluissa henkilöhakuisen tiedonsaantioikeuden tarpeellisuutta on perusteltu lähinnä tietohallinnollisilla syillä (voidaan tehostaa, helpottaa ja edistää tiedonsaantia). Kyse ei kuitenkaan ole välttämättömästä käsittelystä, koska esityksen mukaan vastaavat tiedot on saatavissa itse tuomioistuimista.

Esityksessä olisi syytä arvioida mahdollisuutta täsmentää ehdotetun 16.3 §:n soveltamisen yhteydessä viranomaisen käyttämää harkintavaltaa ja eri perusoikeuksien punnintaa.

2.2. Arvio käsittelyn riskeistä rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät oikeudet ja vapaudet eivät liity vain yksityisyyden suojaan vaan henkilötietojen käsittelyllä voi olla vaikutusta käsittelykontekstin mukaisesti muihin henkilön oikeuksiin ja vapauksiin. Epäillyn osalta näitä ovat syyttömyysolettama ja rangaistusten laillisuusperiaate suhteessa muihin seurauksiin kuten julkisuuteen tai rikoksia koskevien tietojen muu käyttö, josta on säädetty lähinnä rikosrekisterilaissa ja turvallisuusselvityslaissa. Kun rikosasioissa on myös muita osallisia kuten todistajia tai asianomistajia, voi heidän kannaltansa suojattavat oikeushyvät olla eri tavoin yksityiselämään liittyviä kuten terveydentilaa (eri asteiset vammat ruumiilliseen koskemattomuuteen puuttumisesta) koskevia tietoja. Taloudellinen asema tai taloudelliset vaikeudet ilmenevät velkajärjestelyistä ja saatavien perinnästä.

Kun arvioidaan riskejä, on kiinnitettävä huomio suunnitellun käsittelyn mahdollisiin tietosuojallisiin puutteisiin tai -haavoittuvuuksiin. Vaikka systemaattinen lähestymistapa edellyttää koko henkilötietojen käsittely elinkaaren eri vaiheiden tarkastelua, voidaan tässä yhteydessä rajoittua arviomaan ensisijaisesti ns. luovutusrajapintaa. Tähän luovutuskäsittelyyn liittyviä puutteita tai haavoittuvuuksia voivat olla muun muassa:

1) Rekisterinpitäjä ei voi tai kykene etukäteen varmistamaan perusoikeusoikeudellisen rajoituksen olemassaoloa tai arvio sen puutteellisesti. Tämä voi johtua esimerkiksi siitä, että tiedonpyytäjä esiintyy vilpillisesti journalistisessa tarkoituksessa tai tarkoituksista ei saada riittävästi tietoa. Tätä riskiä lisää se, ettei journalistiset tarkoitukset ilmene enää institutionaalisesti (tiedotusvälineet) ja sananvapauden käytön uudet sähköiset kanavat mahdollistavat matalalla kynnyksellä sananvapauden käytön ilman sitoutumista journalistin ohjeisiin.

2) Rekisterinpitäjä ei voi tai kykene luovutuksen jälkeen varmistamaan tai selvittämään, ettei tietojen käsittelytarkoitus muutu ja että luovutettuja tietoja suojataan tehokkaasti muita tai laittomia tarkoituksia vastaan. Tässä suhteessa korkean riskin uhkakuvatyyppinä voidaan pitää esimerkiksi rikoksen uhreista ja muista asianosaisista vaihtoehtomedioiden sivuilla julkaistuja tietoja.

3) Saatuja tietoja ryhdytään ylläpitämään ja säilyttämään ilman laillista perustetta. Tältä osin tulee ottaa huomioon tietosuojalain 27 §:ssä säädetyt journalistista tarkoitusta koskevat poikkeukset asetukseen. Tähän liittyy myös henkilötietojen käsittelyn valvontaan liittyviä haasteita muun muassa tutkintatoimivaltuuksien käytön osalta.

3. Säilyttämisajan pidentäminen

Säilyttämisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi viidestä vuodesta kymmeneen vuoteen. Pidennystä ei perustella rekisterinpitäjän käsittelyn tarkoituksiin liittyvillä näkökohdilla vaan ulkopuolisilla tarkoituksilla. Säilytysajan pituutta ja sen perusteluita on syytä vielä arvioida ja tarvittaessa täsmentää varsinaisten käsittelytarkoituksen näkökulmasta.

4. Käsittelyn avoimuus

Tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 4 kohdan mukaan, jos rekisterinpitäjä aikoo käsitellä henkilötietoja edelleen muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, rekisterinpitäjän on ilmoitettava rekisteröidylle ennen kyseistä jatkokäsittelyä tästä muusta tarkoituksesta ja annettava kaikki asiaankuuluvat lisätiedot 2 kohdan mukaan.

Tämä. perusteella ja kun tietosuojalain 33 §:n 1 ja 2 kohdan rajoitusperusteet eivät tyypilliset tule kyseeseen, olisi Oikeusrekisterikeskuksen ilmoitettava haun kohteena olevalle henkilölle etukäteen tällaisista ehdotuksen 16 §:n 3 momentin perusteella tehtävistä luovutuksista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan c) alakohdan perusteella tätä ilmoittamisvelvollisuutta jatkokäsittelyn osalta ei sovelleta, jos ja siltä osin kuin tietojen hankinnasta tai luovuttamisesta säädetään nimenomaisesti rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Huomioiden, ettei esityksessä vahvisteta tai arvioida tietojen luovutuksen osalta asianmukaisia suojatoimenpiteitä rekisteröidyn oikeutettujen etujen suojaamiseksi, tulisi ilmoitusvelvollisuus jatkokäsittelystä sovellettavaksi. Tämä ilmoitusvelvollisuutta on samalla yksi merkittävä suojakeinona, jolla voitaisiin olennaisesti vähentää epäasiallisia tietopyyntöjä ja saada oikeuskäytäntöä henkilötietojen suojan ja sanavapauden yhteensovittamisesta.

5. Asianmukaisista suojatoimista

Tietosuoja-asetuksen 10 artikla edellyttää, että rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvä henkilötietojen käsittelyn osalta säädetään rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi asiamukaisista suojatoimista.

Esitetyn sääntelyn suhde yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklaan on syytä arvioida ja perustella.

6. Lopuksi

Oikeushallinnon tietojärjestelmissä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn vastuut ja velvollisuudet on voimassa olevassa sääntelyssä osin vaikea hahmottaa. Tämä on myös aiheuttanut käytännön ongelmia mm. tietojen luovuttamiseen liittyvien vastuiden osalta esimerkiksi suhteessa luottotietoyhtiöihin. Ehdotus ei tuo merkittävästi selkiytystä tilanteeseen.

Esityksen perusteluiden (otsikko 5.1.) mukaan selvitys yleisistä tiedon käsittelyn perusteista oikeushallinnon tietojärjestelmissä vaatisi tietovarannon ja koko lain

rakenteen uudelleen arviointia, jota ei ole mahdollista tehdä ilman, että se merkittävästi viivästyttäisi ehdotettujen muutosten käsittelyä. Tästä syystä oikeushallinnon tietojärjestelmien laajempi arviointi on jätetty tehtäväksi sopivassa yhteydessä myöhemmin.

Tällaisen selvityksen tekeminen toivottavasti käynnistyy pikaisella aikataululla.