

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Muistio

13.2.2020

Virpi Koivu, lainsäädäntöneuvos
Jassi Saurio, erityisasiantuntija

Lakivaliokunta 19.2.2020 klo 9:30

HE 2/2020 vp; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi oikeusministeriön hallinnonalan eräiden henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisesta

EU:n tietosuojasäätelyä on uudistettu ja tämä on edellyttänyt kansallisia täytäntöönpanotoimia. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi*) tulivat voimaan 5.5.2016. Tietosuoja-asetuksen soveltaminen alkoi 25.5.2018. Tietosuoja-asetusta täydentävä tietosuojalaki (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanemiseksi annettu laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) tulivat voimaan 1.1.2019.

Edellä mainittujen yleislakien lisäksi EU:n tietosuojasäätelyn täytäntöönpano edellyttää kansallinen henkilötietojen säätelyä koskevan erityissäätelyn muuttamista vastaamaan EU:n uutta tietosuojasäätelyä. Oikeusministeriön hallinnonalalla on voimassa runsaasti erityislainsäädäntöä, johon sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Hallituksen ehdotetaan poistettavaksi eräitä tarpeettomia yleislainsäädännön kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Samalla tavoitteena on yhdenmukaistaa säilytettäviä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä erityissäännöksiä sekä selkiyttää niiden suhdetta sovellettaviin yleissäädöksiin.

Esityksen valmistelun yhteydessä on käyty läpi 98 oikeusministeriön hallinnonalan lakia sen arvioimiseksi, miltä osin niitä on välttämätöntä muuttaa EU:n tietosuojalainsäädännöstä johtuen. Näistä yksityiskohtaisemmin on arvioitu alustavan tarkastelun perusteella 36 lakia, joista välittömiä muutostarpeita havaittiin 21 laissa. Arvioituihin lakeihin sisältyvät myös luottotietolaki (527/2007) ja maksupalvelulaki (290/2010), joiden muutokset on kuitenkin päätetty toteuttaa myöhemmin erillisellä hallituksen esityksellä. Lisäksi eräiden järjestelmähankkeiden yhteydessä arvioidaan vielä tarkemmin erityissäännösten suhdetta yleiseen tietosuojasäätelyyn.

Lainsäädännön arvioinnissa on huomioitu ensinnäkin perustuslakivaliokunnan tarkistetut kannanotot henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä säätelykohteista. Henkilötietojen suoja tulisi jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Säätelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen

säättäminen vain välttämättömään tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä kiinnittää huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Lisäksi esimerkiksi viranomaisten henkilötietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on pitäytynyt pitkälti aiemmissa yksityiskohtaisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevissa linjauksissaan.

Toiseksi esitykseen sisältyvissä lakiehdotuksissa on pyritty huomioimaan tarkasti tietosuojasetuksen sallima kansallinen liikkumavara. Kun on kyse tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuojasetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan silloin, kun tietosuojasetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy kuitenkin useaan tietosuojasetuksen artiklaan. Lakiehdotuksissa poistettaisiin sellaisia säännöksiä, jotka eivät sisälly sääntelyliikkumavaraan sekä tarpeettomia informatiivisluonteisia viittaussäännöksiä. Toisaalta oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön tyypillisesti sisältyy säännöksiä, joiden säilyttäminen on tarpeen valtiosääntöön liittyvistä syistä. Tällaisia säännöksiä ovat arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevien säännösten lisäksi esimerkiksi viranomaisten tietojen luovuttamista koskevat säännökset. Esityksessä on myös useissa lakiehdotuksissa pidetty tarpeellisenä säilyttää viranomaisten toimintaan liittyvää rekisterisääntelyä, jonka tarpeeseen voi vaikuttaa erilaiset syyt. Oikeuskäytännössä on katsottu, että jo pelkästään tietojen tallentaminen viranomaisen rekisteriin merkitsee yksityiselämän suojan rajoittamista, millä on erityistä merkitystä perusoikeusherkässä sääntelykontekstissa. Voimassa olevaa rekisterisääntelyä on arvioitu siltä osin, onko se tarpeellista ja oikeasuhteista. Oikeasuhteisuusarvioita on sisällytetty lakiehdotusten yksityiskohtaisten perustelujen alkuun.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttää erillistä täytäntöönpanoa, mutta myös sen täytäntöönpanossa olisi syytä välttää yleislain kanssa tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala kuitenkin on perusoikeusherkkä sääntelykonteksti, johon myös usein liittyy valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelyä. Direktiivin alaan kuuluvia lakeja on osin muutettu jo rikosasioiden tietosuojalain säätämisen yhteydessä.

Eniten muutoksia sisältyy ulosottokaaren ja turvallisuus selvityslain muuttamista koskeviin lakiehdotuksiin. Ulosottokaareissa sallittaisiin nimenomaisesti eräiden arkaluonteisten henkilötietojen tallentaminen ulosotto-rekisteriin siltä osin kuin tietoja väistämättä joudutaan jo ulosottokaaren perusteella käsittelemään ja niitä pidetään välttämättöminä ulosottoon liittyvien tehtävien hoitamiseksi. Ehdotetuissa uusissa säännöksissä on pyritty kuitenkin rajaamaan käsiteltäviä tietoryhmiä sekä niiden käsittelytarkoituksia siten, että tietojen välttämättömyys ei ole ainoa tallennuskriteeri. Näiden tietojen säilytysaika olisi sama kuin voimassa olevan lain mukainen sosiaalihuollon etuuksia koskevien tietojen säilytysaika. Lakiehdotuksessa on samalla tarkennettu tiedonluovutussäännöksiä sen varmistamiseksi, että ne vastaavat perustuslain tulkintaa koskevia vaatimuksia. Lisäksi varmistettaisiin nimenomaisella säännöksellä tietojen luovuttamisen jatkuminen suojelupoliisille sen toimialaan liittyvien rikosten ennalta estämiseksi, huomioiden, että suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen.

Esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi turvallisuus selvityksiin sovellettava yleislaki, mistä johtuen myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalasäännöstä tarkistettaisiin. Turvallisuus selvityslainsa tarkoitettu henkilötietojen käsittely sisältyy kansallisen laajennuksen kautta rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan siltä osin kuin on kyse rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista. Tämä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi laista. Toinen merkittävimmistä muutoksista liittyisi ehdotettuun yhteisrekisterinpitoa koskevaan pykälään, jolla kuitenkin on pyritty säilyttämään tosiasiallinen nykytila. Suojelupoliisin ja Pääesikunnan turvallisuus selvityksiin liittyvä henkilötietojen käsittelytarkoitus on sama, jolloin yhteisrekisterinpito on mahdollinen ja tarkoituksenmukainen ratkaisu. Sääntelyratkaisussa kuitenkin huomioitaisiin äskettäinen perustuslakivaliokunnan linjaus, jossa on painotettu viranomaisten erillisyyden periaatetta. Tällä on merkitystä eri-

tyisesti silloin, kun viranomaisten välillä joudutaan luovuttamaan salassa pidettäviä henkilötietoja. Suojelupoliisille ehdotetaan tästä johtuen rekisterinpitäjän tehtävien jakautumisen osalta suurempi rooli, mukaan lukien tietojärjestelmän tietoturvaluuteen ja henkilötietojen luovuttamiseen liittyvät näkökohdat. Turvallisusselvityslaista myös poistettaisiin rikosasioiden tietosuojalain kanssa päällekkäiset henkilötietojen käsittelyn valvontaa koskevat säännökset.

Erityisten henkilötietoryhmien tai muutoin arkaluonteisina pidettävien henkilötietojen käsittelyn osalta on arvioitu tarpeita tarkentaa sääntelyä, huomioiden samalla rekisteröidyn oikeuksien suojatoimien riittävyyden. Ulosottokaaren lisäksi tarkennuksia ehdotetaan valmiuslakiin, eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä annettuun lakiin ja kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutista annettuun lakiin. Viimeksi mainitun lain osalta voimassa olevan sääntelyn säilyttäminen on katsottu tarpeelliseksi, huomioiden, että laissa on säädetty yksityisen tehtäväksi rekisterinpitotehtävä, joka rinnastuu tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuun kattavaan rikosrekisteriin. Asia ei kuitenkaan ilmene voimassa olevasta laista riittävän selkeästi.

Turvallisusselvityslain lisäksi rekisterinpitäjän täsmentämistä ehdotetaan useisiin lakeihin. Tietosuoja-asetus ei varsinaisesti edellytä rekisterinpitäjää säättämistä. Sen tarkentamisen laissa on kuitenkin arvioitu olevan mahdollista myös muissa tilanteissa kuin yhteisrekisterinpitotilanteissa. Esityksessä on arvioitu, että erityisesti silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen, laissa säätäminen on perusteltua. Perustuslaki edellyttää, että julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, lukuun ottamatta eräitä ulosottokaaren muutoksia, jotka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2020.