Oikeusministeriö

Lausuntopyyntönne 7.11.2017

Sisäministeriön lausunto; Tietosuojadirektiivityöryhmän mietintö ja ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä

Oikeusministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä ja Rajavartiolaitoksen esikunnalta lausuntoa tietosuojadirektiivityöryhmän mietinnöstä ja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Rajavartio-osasto (Rajavartiolaitoksen esikunta) lausunto on liitetty osaksi ministeriön lausuntoa. Lausunto on toimitettu tiedoksi myös oikeusministeriölle. Sisäministeriö esittää lausuntonaan työryhmän mietinnöstä seuraavaa.

**Yleistä**

Sisäministeriön rajavartio-osasto on osallistunut Rajavartiolaitoksen hallinnonalan edustajana hallituksen esitystä valmistelleen työryhmän työskentelyyn, ja sen esittämät näkemykset on otettu hyvin huomioon. Sisäministeriö esittää kuitenkin jäljempänä eräitä huomioita esitysluonnoksesta.

**1 luku. Yleiset säännökset**

*1 § Soveltamisala*

Tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteydessä suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn. Sisäministeriö pitää ehdotusta kannatettavana ja näkee tarkoituksenmukaisena myös ehdotetun rajauksen, jonka mukaan kansainvälistä tiedonvaihtoa koskevaa 7 lukua ei tulisi soveltaa kansallisen turvallisuuden suojaamisen yhteydessä tapahtuvaan käsittelyyn.

Rajavartiolaitoksen osalta voidaan todeta, että lakiluonnoksen soveltamisalassa (1 §) on otettu asianmukaisesti huomioon suoraan direktiivin soveltamisalaan kuuluvat Rajavartiolaitoksen tehtävät sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvät tehtävät. Tärkeänä pidetään, että lain soveltamisala säilyy esitetyn mukaisena.

*3 § Määritelmät*

*Henkilötietojen käsittelijä* esiintyy käsitteenä myös voimassa olevassa henkilötietolaissa. Koska käsitteen merkitys kasvaa tietosuojalainsäädännön uudistuksen myötä eikä direktiiviin pohjautuva lyhyt määritelmä selvennä käsitteen merkitystä kaikilta osin riittävästi, sisäministeriö ehdottaa määritelmän avaamista tarkemmin muun muassa esimerkkien avulla, joko ehdotetussa 3 §:ssä tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

*Henkilötietojen tietoturvaloukkauksella* tarkoitettaisiin ehdotuksen mukaan ainoastaan tietoturvallisuutta koskevien säännösten rikkomisen seurauksena tapahtuvaa henkilötietojen vahingossa tapahtuvaa tai lainvastaista tuhoamista, häviämistä, muuttamista, luvatonta luovuttamista taikka pääsyä tietoihin. Direktiivin määritelmän mukaan tietoturvaloukkauksen tapahtuminen ei kuitenkaan edellytä säännösten rikkomista. Tietoturvaloukkauksia voi käytännössä tapahtua myös ilman, että tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä rikottaisiin. Sisäministeriö esittää harkittavaksi, että vaatimus säännösten rikkomisesta poistettaisiin määritelmästä ja määritelmää muokattaisiin lähemmäs direktiivin mukaista terminologiaa.

*Asianmukaisen suojatoimenpiteen* käsitettä ei määritellä yleisessä tietosuoja-asetuksessa eikä rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Asianmukaisena suojatoimenpiteenä voidaan Tietosuojavaltuutetun toimiston lainsäädäntölausuntoja koskevan ohjeen (16.10.2017) mukaan pitää myös henkilötietojen käsittelyä tarkentavaa erityislainsäädäntöä, kun se on riittävän yksityiskohtaista ja täsmällistä henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta ja siinä tosiasiallisesti säädetään rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen turvaamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan tarkempaa erityislainsäädäntöä voidaan pitää yhtenä asianmukaisena suojatoimenpiteenä myös tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolain soveltamisalalla ehdotetussa määritelmässä mainittujen esimerkkien lisäksi.

Sisäministeriö esittää lisäksi harkittavaksi *profiloinnin* määritelmän lisäämistä 3 §:ään.

**2 luku. Henkilötietojen käsittelyn yleiset edellytykset**

*7 § Virheettömyysvaatimus*

Sisäministeriö pitää tärkeänä virheettömyysvaatimukseen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä täsmennystä, jonka mukaan rekisterinpitäjän on toteutettava kaikki kohtuulliset toimenpiteet käsittelyn tarkoituksiin nähden virheellisten henkilötietojen poistamiseksi tai oikaisemiseksi viipymättä. Pykälään ehdotettu tiukka virheettömyysvaatimus olisi käytännössä mahdoton toteuttaa ilman perusteluissa esitettyä täsmennystä, jonka mukaan virheettömyysvaatimuksen täyttämiseksi riittävää on toteuttaa kaikki rekisterinpitäjän käytettävissä olevat kohtuulliset toimenpiteet.

*13 § Automatisoidut yksittäispäätökset*

Tietosuojadirektiivin 11 artiklan 3 kohdan mukaan on kiellettävä profilointi, joka johtaa 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Sisäministeriö nostaa esiin jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko kyseisestä syrjivän profiloinnin kiellosta säätää yleislain tasolla.

**3 luku. Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä**

*Tietosuojadirektiivin 23 artiklan* mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, ettei henkilötietojen käsittelijä tai kukaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän alaisuudessa toimiva henkilö, jolla on pääsy henkilötietoihin, käsittele kyseisiä tietoja muuten kuin rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti, jollei unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä niin vaadita. Ehdotettuun 3 lukuun ei sisälly pykälää, jolla 23 artikla pantaisiin täytäntöön. Sisäministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, onko yleislakiin tarpeen sisällyttää 23 artiklan toimeksiannon toteuttava pykälä.

*19 § Lokitiedot*

Lakiluonnoksen 19 §:ssä säädetään lokitiedoista. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että 1 momentin sanamuoto säilyy esitetyn mukaisena ("on pystyttävä selvittämään" ja "mahdollisuuksien mukaan"). Sanamuoto antaa rekisterinpitäjälle käytännössä jossain määrin valinnanvaraa lokituksen toteuttamistavassa.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lokitiedot koskevat niitä henkilöitä, jotka tietojärjestelmää käyttävät. Lisäksi todetaan, että muilla kuin tietojärjestelmiä käyttävillä henkilöillä ei ole yleisesti tarkastusoikeutta lokitietoihin. Sisäministeriö pitää kirjausta kannatettavana. Lokitiedot voidaan kuitenkin tyypillisesti yhdistää myös muuhun tunnistettavaan tai tunnistettavissa olevaan henkilöön kuin tietojärjestelmän käyttäjiin. Tarkastusoikeuden selventämiseksi sisäministeriö esittää harkittavaksi lokitietoihin kohdistuvan tarkastusoikeuden rajoittamista pykälätasolla yksityiskohtaisiin perusteluihin sisällytetyn maininnan lisäksi.

Tarkastusoikeutta koskevan 23 §:n mukaan rekisteröidyllä on oikeus saada tieto siitä, onko rekisterissä tietoja ylipäätään ja onko tietoja myös muutoin käsitelty. Tähän voi liittyä rekisterinpitäjän itse suorittama käsittely, mutta myös tietojen luovuttaminen. Käytännössä edellä mainittuja tietoja ei ole muualta kuin lokista selvitettävissä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan, jos tarkastusoikeutta ei ole tarpeen muilla perusteilla rajoittaa, rekisteröidyllä on oikeus saada vähintään oikeushenkilötasolla tieto siitä, kenelle rekisterinpitäjä on mahdollisesti luovuttanut rekisteröityä koskevaa tietoa. Sen sijaan rekisteröidyllä ei voida katsoa olevan oikeutta saada yksittäisenä käsittelijänä tai luovutuksensaajana olleen luonnollisen henkilön henkilötietoja. Sisäministeriö esittää, että 19 §:n perusteluja täydennettäisiin tästä näkökulmasta.

**4 luku. Rekisteröidyn oikeudet**

*23 § Rekisteröidyn tarkastusoikeus*

Lakiluonnoksen 23 §:n 2 momentin mukaan se, joka haluaa tarkastaa itseään koskevat tiedot, voi esittää tätä tarkoittavan pyynnön rekisterinpitäjälle omakätisesti allekirjoitetulla asiakirjalla tai sitä vastaavalla varmennetulla tavalla tai henkilökohtaisesti rekisterinpitäjän luona. Sisäministeriö nostaa kuitenkin esiin, että tarkastusoikeuden toteuttamista koskevan pyynnön esittämistä omakätisesti allekirjoitetulla asiakirjalla tai sitä vastaavalla varmennetulla tavalla ei poliisin osalta ole arvioitu riittäväksi henkilöllisyyden varmistamisen näkökulmasta. Tarkastusoikeuden toteuttamistapoja tullaan poliisin osalta esittämään tarkennettavaksi poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevassa erityislainsäädännössä. Rajavartiolaitoksen osalta puolestaan todetaan, että voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) 41 §:n mukaan tarkastuspyyntö on esitettävä henkilökohtaisesti. Koska Rajavartiolaitoksen henkilörekistereissä on monilta osin arkaluonteista tai muutoin salassa pidettävää tietoa, lain uusimisen yhteydessä on tarkoitus säilyttää yleislaista poikkeava sääntely siitä, että henkilöllisyys on todistettava luotettavalla tavalla. Yksinomaan omakätisesti allekirjoitettua asiakirjaa ei lähtökohtaisesti voida pitää tältä osin riittävänä.

*27 § Rekisterinpitäjän velvollisuus ilmoittaa oikaisemisesta, poistamisesta tai käsittelyn rajoittamisesta*

Direktiivin 16 artiklan 6 kohdan mukaan ilmoitusvelvollisuus on rajattu tapauksiin, joissa henkilötietoja on oikaistu tai poistettu taikka niiden käsittelyä on rajoitettu 16 artiklan 1, 2 tai 3 kohdan nojalla. Sisäministeriön näkemyksen mukaan 27 §:n 2 momenttia olisi hyvä tarkentaa esimerkiksi pykäläviittausten avulla siten, että momentti ei koskisi muita kuin edellä mainittuja 16 artiklassa tarkoitettuja tapauksia. Esimerkiksi henkilötietojen tavanomaisesta poistamisesta niille säädetyn säilytysajan päättymisen takia ei direktiivin perusteella tarvitse ilmoittaa vastaanottajille, eikä ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen määräaikaispoistojen tapauksissa olisi käytännössä mahdollista.

**5 luku. Tietoturvallisuus**

*36 § Rekisterinpitäjän velvollisuus ilmoittaa tietoturvaloukkauksesta toiselle rekisterinpitäjälle*

Sisäministeriö pitää perusteltuna rekisterinpitäjän ilmoitusvelvollisuuden ulottamista koskemaan myös ilmoituksia kansallisille ja muissa EU:n jäsenvaltioissa sijaitseville rekisterinpitäjille ehdotuksessa esitetyllä tavalla.

**8. luku. Valvontaviranomainen**

*48 § Oikeus tehdä tarkastuksia*

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi poliisin virka-avusta Tietosuojavirastolle. Poliisin velvollisuus virka-avun antamiseen on ehdotetussa momentissa rajattu koskemaan pykälän 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen suorittamista. Tältä osin ehdotus ei täysin vastaa voimassa olevan tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta annetun lain 8 §:ää, jonka mukaan poliisi on velvollinen tarvittaessa antamaan virka-apua kaikkien tietosuojavaltuutetulle kuuluvien tehtävien suorittamiseksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan velvollisuuden virka-avun antamiseen tulisi koskea kaikkia Tietosuojaviraston tehtäviä.

Esityksessä ei ehdoteta hallinnollisen seuraamusmaksun ottamista käyttöön ehdotetun yleislain soveltamisalalla. Sisäministeriö pitää tätä hyvänä ratkaisuna. Lakiluonnoksen 51 §:ssä ehdotettua uhkasakkoa voidaan pitää viranomaisten kannalta riittävänä ja tehokkaana seuraamusuhkana.

**9. luku. Oikeusturva**

*55 § Kantelu Tietosuojavirastolle*

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tietosuojadirektiivin 55 artiklan mukaisesti, että kantelun voi rekisteröidyn suostumuksella saattaa Tietosuojaviraston käsiteltäväksi myös yleishyödyllinen henkilötietojen suojaa edistävä yhteisö. Pykälässä tai sen perusteluissa olisi Sisäministeriön näkemyksen mukaan hyvä selventää, kenen toimivaltaan kuuluisi momentissa tarkoitettujen yleishyödyllisten yhteisöjen määritteleminen.

**11. luku. Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

*62 § Siirtymäsäännökset*

Sisäministeriö pitää tarkoituksenmukaisena ehdotettua säännöstä, jonka mukaan ennen 6. toukokuuta 2016 luodut automatisoidut käsittelyjärjestelmät on saatettava 19 §:n mukaisiksi viimeistään 6. toukokuuta 2023. Näin varmistettaisiin riittävä siirtymäaika lokitietoja koskevien vaatimusten toteuttamiseksi kaikkiin tarvittaviin tietojärjestelmiin.

**Yleisperustelut**

*Esityksen vaikutukset*

Esitysluonnoksessa todetaan, että tietosuojadirektiivin vaikutukset kansallisiin tietojärjestelmiin konkretisoituvat käytännössä yksittäisiä viranomaisia koskevan täydentävän sääntelyn kautta. Rajavartiolaitoksen osalta voidaan todeta, että tietosuojadirektiivin vaikutukset tietojärjestelmiin johtuvat nimenomaisesti direktiivistä ja sen täytäntöönpanolaista, eivät niinkään uusittavana olevasta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetusta laista.

*Taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan*

Kustannusvaikutuksia todennäköisesti aiheuttavat velvoitteet on kuvattu esityksessä asianmukaisesti. Esityksessä (s. 44–45) todetaan, että tietojärjestelmien uudistamisen kustannusvaikutukset riippuvat siitä, miten järjestelmiin kohdistuvat verraten väljät oikeudelliset vaatimukset päätetään toteuttaa käytännössä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että vaatimukset toteutettaisiin eri rekisterinpitäjien osalta mahdollisimman yhteismitallisesti. Yhteismitallisuuden varmistamiseksi yleislaissa ja sen perusteluissa olisi hyvä täsmentää järjestelmien toteuttamiselle asetettavia vaatimuksia siten, että väljistä vaatimuksista ei aiheutuisi toiminnan kannalta tarpeettomia eroja toimivaltaisten viranomaisten välille.

Taloudellisia vaikutuksia rekisterinpitäjille syntyy tietojärjestelmämuutosten lisäksi myös hallinnollisten kustannusten muodossa. Kustannuksia aiheutuu esityksessä mainittujen rekisterinpitäjän velvollisuuksien lisäksi mm. uudistuvan lainsäädännön jalkauttamiseksi vaadittavasta koulutuksesta sekä 30 §:n mukaisesta maksun perimisen edellytyksenä olevasta velvollisuudesta osoittaa rekisteröidyn pyynnön ilmeinen perusteettomuus tai kohtuuttomuus. Rajavartiolaitoksessa selvitetään parhaillaan tarkemmin, mitä tietojärjestelmämuutoksia ja hallinnollisia muutoksia tietosuojadirektiivi edellyttää Rajavartiolaitoksessa. Arvio kustannusvaikutuksineen valmistuu tammikuun aikana.

Ehdotetulla lailla olisi vaikutuksia myös Tietosuojaviraston toimintaan. Sisäministeriö pitää kannatettavana esitettyjen lisäresurssien myöntämistä Tietosuojavirastolle, jotta valvontaviranomaisella olisi tietosuojadirektiivin 42 artiklassa tarkoitetulla tavalla riittävät resurssit tehtävien tehokkaaksi hoitamiseksi. Poliisin toimintaan arvioidaan olevan vaikutusta sillä, jos Tietosuojavirasto ei kykene resurssien vähäisyyden vuoksi vastaamaan esimerkiksi poliisin tarpeeseen saada etukäteistä ohjausta ja neuvontaa.

**Riippuvuus muista esityksistä**

Esityksen todetaan liittyvän Rajavartiolaitoksen henkilötietolainsäädännön uudistustyöhön. Lisäksi todetaan, että mainittua lainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle samanaikaisesti nyt lausunnolla olevan esityksen kanssa. Sisäministeriö ilmoittaa, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolainsäädännön valmistelu on viivästynyt suunnitellusta aikataulusta, joten esitysten antaminen samanaikaisesti ei ole enää todennäköistä. Tehdyn arvion mukaan Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki ei ole sisällöltään ristiriidassa uuden yleislainsäädännön kanssa. Edellä mainituilla perusteilla sisäministeriö esittää harkittavaksi, onko Rajavartiolaitoksen henkilötietolainsäädännön uudistamista tarpeen mainita ainakaan esitetyllä tarkkuudella.

**Muut mahdolliset kommentit**

Tietosuojadirektiivin täytäntöönpanon kanssa samanaikaisesti oikeusministeriössä on käynnissä myös yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän kansallisen tietosuojalain valmistelu. Kuten esityksen tavoitteita koskevassa luvussa (s. 35) todetaan, kaikki tietosuojadirektiiviä toimeenpanevaa lainsäädäntöä soveltavat viranomaiset soveltavat toiminnassaan myös yleistä tietosuoja-asetusta. Sisäministeriö pitää kannatettavana esityksen valmistelussa noudatettua pyrkimystä lainsäädännön yhtenäisyyden edistämiseen ja näkee tärkeänä, että tietosuojalaissa ja tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolaissa säädetään samoista asioista mahdollisimman yhdenmukaisesti, ellei erilaiselle sääntelylle ole perusteltua syytä muusta lainsäädännöstä tai toiminnan luonteesta johtuen.

Kansliapäällikkö Päivi Nerg

Erityisasiantuntija Miia Lehmus-Niemi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 05.12.2017 klo 15:19. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

|  |  |
| --- | --- |
| Tiedoksi | Sisäministeri Risikko  Erityisavustajat Salo ja Rytilä  Poliisiosasto  Rajavartiolaitoksen esikunta |