

Asia: VN/13193/2022

Henkilötietojen käsittely Syyttäjälaitoksessa - erityissääntelyn tarve

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö pyysi tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa ministeriössä laaditusta arviomuistiossa, jossa selvitetään henkilötietojen käsittelyä Syyttäjälaitoksessa koskevan lainsäädännön muutos- ja täydennystarpeita ja esitetään arvio tarkoituksenmukaisimmasta sääntelyratkaisusta.

Esitämme kunnioittavasti seuraavan.

Keskeiset ehdotukset

Arviomuistiossa käydään läpi voimassa olevia syyttäjien henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännöksiä kuten syyttäjien tiedonsaantioikeudet, henkilötietojen luovuttamista koskevat säännökset, käsittelyjärjestelmiä eli rekisterinpitoa koskevat säännökset sekä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tai arkaluonteisten tietojen käsittelyä ja niiden suojatoimia koskevat säännökset.

Johtopäätöksenä arviomuistiossa päädytään siihen, että syyttäjien henkilötietojen käsittelyyn sovellettava rikosasioiden tietosuojalaki täyttää pääosin henkilötietojen suojaa koskevat vähimmäistakeet siten kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU:n tuomioistuinten oikeuskäytännöstä. Joiltakin osin rikosasioiden tietosuojalakia olisi perustuslakivaliokunnan linjaukset huomioon ottaen tarpeen täydentää. Välttämättömänä erityissäännösten täydentämistarpeena on muistiossa noussut esille henkilötietojen rekisterinpitoon liittyvät yksityiskohtaiset säännökset erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta sekä käsittelyn läpinäkyvyyden parantaminen säännösten tasolla.

Lisäksi arviomuistiossa kiinnitetään huomiota Syyttäjälaitoksen epäselvään asemaan rekisterinpitäjänä voimassa olevien säännösten mukaan.

Muutokset on esitetty toteutettavan oikeushallinnon tietovarantolakia muuttamalla erityisesti rekisterin pitoa koskevilta osin ja muilta osin muuttamalla Syyttäjälaitosta koskevaa lakia.

Arviomuistiosta esiin nousseet havainnot

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät yksilölliset oikeushyvät

Henkilötietojen suoja on usein nähty välineenä liittyen nimenomaan yksityiselämän suoja - perusoikeuteen ja sitä tiedollisesti turvaavana oikeutena. EU:n tietosuojauudistuksen myötä kyse ei ole enää vain yksityiselämän suojasta vaan muistakin yksilön oikeuksista ja vapauksista, jotka voivat henkilötietojen käsittelyssä nousta esille nimenomaan käsittelyn seurausten ja vaikutusten kautta. Kun tarkastellaan henkilötietojen käsittelyä syyttäjän toiminnassa voivat henkilötiedot koskea perinteisesti yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia asioita kuten terveydentilaa, yhteiskunnallista vakaumusta tai henkilökohtaisia elinolosuhteita. Tällaiset seikat ilmenevät usein esitutkinnassa, kun selvitetään rikosten olosuhteita, rikoksilla aiheutettuja vahinkoja ja tekijöiden motivaatioita. Lisäksi merkityksellistä on myös se, että syyttäjän toiminnassa käsiteltäväksi tulee usein myös rikoksen uhrien henkilötietoja. Itse käsittelytarkoitukseen eli rikosvastuun toteuttamiseen liittyy lisäksi perustavan laatuksia oikeuksia ja vapauksia, jotka tulisi myös huomioida henkilötietojen käsittelyn vaikutuksia arvioitaessa. Näitä ovat ennen kaikkea syyttömyysolettama ennen kuin tuomioistuin on ottanut kantaa syyllisyyteen, oikeus vaieta ja muut reilun oikeudenkäynnin vaatimukset kuten oikeus tulla kuulluksi.

Rikosasioiden tietosuojalain 8 §:n mukaan käsittelyssä on eroteltava tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat käsiteltävän asian kannalta eri asemassa olevia rekisteröityjä. Tämän erotteluvaatimuksen voi katsoa perustuvan ainakin osittain siihen, että kussakin roolissa suojattavat oikeushyvät ovat erilaisia. Syyttömyysolettama koskee epäiltyä ja henkilökohtainen koskemattomuus ja turvallisuus voivat olla rikoksen uhrille ja todistajalle ensisijaisia oikeushyviä.

Syyttäjän henkilötietojen käsittelyn luonne

Arviomuistiossa todetaan, että erityiset rikosasioihin liittyvien henkilötietojen rekisteröintiä koskevat säännökset eivät välttämättä ole tarpeen, kun syyttäjälaitoksen asianhallintaan sovelletaan tiedonhallintalakia. Asianhallintajärjestelmällä tarkoitettaneen tässä ennen kaikkea esitutkintaviranomaiselta saapuneiden esitutkinta-aineistojen kirjaamisjärjestelmää. Perinteisesti kyse on ol-lut esitutkinnassa laaditusta esitutkintapöytäkirjasta paperisena asiakirjatulosteena eikä rekisterimuotoisesta henkilötietojen järjestelytavasta. Kun esitutkinta-aineisto on nykyään yhä useammin automatisoidun tietojenkäsittelyn avulla tuotettu ja ylläpidetty, on jatkovalmistelussa tar-kemmin arvioitava miten asiakirjapohjainen sääntely (julkisuuslaki) ja automaattinen henkilötie-tojen käsittely tai rekisteripohjainen sääntely (rikosasioiden tietosuojalaki) yhteensovitetaan si-ten, että sääntelyssä voitaisiin ennakoida ja ratkaista mahdolliset päällekkäiset jopa erisuuntaiset (viranomaistoiminnan julkisuus/yksilön oikeudet ja vapaudet) soveltamistilanteet.

Kun käytössä on kaksi tietosuojasääntelyn keinoa eli perinteinen salassapitosääntely ja henkilö-tietojen käyttötarkoituksiperusteinen sääntely yhdistettynä vielä julkisuuslainsäädännön ”vahn-

koedellytyslausekkeisuuteen” (ja tietosuojalainsäädännön riskilähtöisyyteen muodostuu kokonaisuudesta raskas mihin myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota ja jossain tilanteessa mahdollisesti myös vaikeasti tulkittava kokonaisuus. Salassapitosääntely on viime kädessä henkilöityvä ja pistemäisesti salassa pidettävien tietojen vain tietynlaista käsittelyä (henkilötietojen luovuttaminen, siirtäminen tai levittäminen) sääntelevä keino eikä sillä kyetä kattamaan organisaatioiden järjestyneen käsittelyn kaikkia käsittelytoimintoja ja organisatorista vastuuta. Käyttötarkoituserusteinen sääntely liittyy käsittelykokonaisuuksiin käyttötarkoituksen perusteella. Tällöin ei ole vanhastaan ollut merkitystä sillä, onko tiedot tallennettu samaan fyysiseen tietojärjestelmään/tallennusalueelle vaan käyttötarkoitus on ratkaissut, kuuluuko henkilötiedot samaan käsittelyyn (ns. looginen rekisterikäsite). Käyttötarkoitussidonnaisessa sääntelyssä luovuttamisesta on arvioitava ensisijaisesti sen perusteella, onko myöhempi käsittely yhteensopivaa käsittelyn alkuperäisten tarkoitusten kanssa. Salassapitosäännösten osalta luovuttamiseen tarvitaan oikeuttamisperuste ja usein se on laissa säädetty poikkeus eli nimenomainen ja tarkkarajainen säännös, siitä mille taholle ja mihin tarkoitukseen rekisterinpitäjällä on oikeus tietoja luovuttaa ja toiselle taholle säädetty oikeus tietojen saamiseen tietyltä rekisterinpitäjältä tiettyä käyttötarkoitusta varten. Poikkeussäännösten sääntelytarkkuudesta on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä koskien esimerkiksi tiedonsaannin välttämättömyys vaatimusta tiedonsaajan näkökulmasta.

Kun käsittelyn tarkoituksen eli siis rikosvastuun toteuttamisen näkökulmasta tarkastellaan syyttäjän henkilötietojen käsittelyä, näyttäytyy se rikosoikeudellisen prosessin yhtenä vaiheena tavaltaan alustavana arviona tutkinnankohteena olleen teon rikostunnusmerkistön mukaisuudesta, jonka tuomioistuimien voi seuraavassa vaiheessa hyväksyä tai hylätä. Vaikka käytännössä syyttäjä on pitkälti riippuvainen esitutkinnasta ja sen tuloksista, on kysymys siitä, että syyttäjällä on tällaiseen aineistoon käsittelytarkoituksen mukainen määräysvalta eli kyse ei ole vain käyttö- ja pääsyoikeuden myöntämisestä esitutkintaviranomaisen ja poliisihallinnon rekisterinpitovastuulle kuuluvaa aineistoon. Toisaalta esitutkinta-aineiston puutteista tai virheistä on vastuussa niiden laatijat, jolloin voidaan katsoa, ettei syyttäjälle muodostu näiltä osin vastuuta esitutkinta-aineiston virheellisyydestä vaan korjaus- oikaisu- ja poistovaatimukset on tehtävä ensisijaisesti niistä vastuussa olevalle rekisterinpitäjälle. Jos syyttäjä katsoo olevan tarvetta lisätutkintaan, hän voi pyytää esitutkintaviranomaiselta lisätutkintaa.

Rekisterinpitäjän tehtävien ja vastuun järjestäminen

Voimassa olevassa oikeushallinnon valtakunnallista tietovarantoa koskevan lain (955/2020) mukaan Oikeusrekisterikeskus on tietovarannon yksinomainen rekisterinpitäjä. Oikeushallinnon muille viranomaisille on säädetty liittymis- ja ilmoitusvelvollisuus sekä oikeus käyttää tallentamiin tietoihin ja hakea muiden viranomaisten tietoja. Lisäksi Oikeusrekisterikeskus tekee päätökset tietojen luovuttamisesta. Tämän perusteella kyse on tietopalvelutyypistä henkilötietojen jakelujärjestelmästä, jossa syyttäjät ja tuomioistuimet tuottavat sisällön ja Oikeusrekisterikeskus huolehtii laissa sille säädettyistä henkilötietojen luovutuksista.

Arvioitaessa rekisterinpitäjyyttä tai mahdollista yhteisrekisterinpitäjyyttä, on korostettava, että kyse on toiminnallisesta käsitteestä ts. kenen tehtävien suorittamiseksi käsittely tapahtuu ja kuka päätti tai määräsi tai on vastuussa niistä toiminnallisista tarkoituksista, joita varten henkilötietoja käsitellään. Rekisterinpitäjästä voidaan myös säätää laissa, mutta näiltäkin osin rekisterinpitäjyyden tulisi

määräytyä sen perusteella, millä taholla voidaan katsoa olevan suurin toiminnallinen intressi automatisoituun henkilötietojen käsittelyyn, koska tällaisella osapuolella on myös taloudelliset ja toiminnalliset kannusteet huolehtia asianmukaisen käsittelyn edellytyksistä, riittävästä suojauksesta ja riskiperusteisesta kehittämisestä siten kuin rikosasioiden tietosuojalain 14 § edellyttää. Yhteisrekisterinpitäjyys on rikosasioiden tietosuojalain 16 §:n mukaan mahdollista, kunhan siitä sovitaan.

Kun rekisterinpitäjät tai yhteisrekisterinpitäjät ovat selvillä, on yksilöitävä käsittelijätahot eli ne jotka käsittelevät henkilötietojen rekisterinpitäjien lukuun. Kun käsittelijällä ymmärretään rikosasioiden tietosuojalain 17 §:n henkilötietojen käsittelijää, on olennaista se, ettei käsittelijällä ole itsenäistä käsittelyperustetta vaan se on johdettava rekisterinpitäjän käsittelyperusteesta siten kuin siitä erikseen sovitaan.

Niiltä osin kuin yhteisrekisterinpitäjyys voisi tulla kyseeseen, on perusteltua tarkastella rekisterinpitäjän tehtävien ja vastuun jakoa samalla kaikkien osapuolten kannalta. Tällaisia tahoja ovat ainakin Oikeusrekisterikeskus, Syyttäjälaitos, tuomioistuimet ja Tuomioistuinvirasto. Myös Oikeusministeriön rooli henkilötietojen käsittelyssä tulisi selventää. Olennaista on se, että viime kädessä rekisterinpitäjä(t) tai yhteisrekisterinpitäjät tekevät lainsäädännön puitteissa käsittelyn tarkoituksia ja olennaisiin keinoihin liittyvät päätökset ja myös vastaavat niistä. Vaikka rikosasioiden tietosuojalain puolella ei sovelleta tietosuoja-asetuksen seuraamusmaksumenettelyä, on virkavastuun kohdentamiseksi perusteltua täsmentää tällaisen henkilöityvän vastuun edellytyksiä.

EU-oikeudellisesta rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän ja käsittelijän käsitteitä on pyritty avaamaan EDPB:n julkaisemassa ohjeessa, joka löytyy osoitteesta:

https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-072020-concepts-controller-and-processor-gdpr_fi

Johtopäätökset

Kannatan lainvalmistelun aloittamista tämän arviomuistion pohjalta ja pyydän tilaisuutta lausua asiasta valmistelun myöhemmissä vaiheissa.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Anniina Hautala

Ylitarkastaja

Heikki Partanen

Partanen Heikki
Tietosuojavaltuutetun toimisto

