

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Valtiovarainministeriö

Viite: Lausuntopyyntönnö 27.6.2018 (VM059:00/2016)

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavat yleiset näkökohdat, jotka koskevat erityisesti esityksen suhdetta Euroopan unionin tietosuojalainsäädäntöön ja perusoikeuksiin sekä tärkeimmät esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta koskevat huomiot.

Oikeusministeriö toteaa, että se on samanaikaisesti tämän lausunnon kanssa antanut sisäministeriölle lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräistä siihen liittyvistä laeista. Näiden esitysluonnosten sisältämät lakiehdotukset muistuttavat monilta osin toisiaan. Näin ollen myös oikeusministeriön lausunnot esitysluonnoksista ovat pääosin saman sisältöisiä.

Oikeusministeriö toteaa jäljempänä lausutun valossa, että esitysluonnokseen sisältyy useilta osin rakenteellisia puutteita, jotka liittyvät siihen, millä tavalla säännöksiä tulisi lukea kokonaisuutena, sekä eräistä pykäläluonnoksista johtuvia vakavia rekisteröidyn henkilötietojen suojan ja oikeusturvaan liittyviä ongelmia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnosta tulisi jatkovalmistelun aikana monin paikoin arvioida uudelleen perusoikeuksien suojan ja EU:n uudistuneen tietosuojasäätelyn reunaehtojen huomioimiseksi.

Yleistä

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 ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä *rikosasioiden tietosuojadirektiivi* tai *direktiivi*). Direktiivi tuli voimaan 5. toukokuuta 2016 ja se on pantava täytäntöön 6. toukokuuta 2018 mennessä. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat samanaikaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin kanssa myös asetuksen (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (jäljempänä *tietosuoja-asetus*). Direktiivi ja tietosuoja-asetus muodostavat yhdessä niin sanotun tietosuojapaketin, jonka tarkoituksena oli uudistaa voimassa oleva EU:n tietosuojalainsäädäntö. Tietosuoja-asetus on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta, ja sitä on alettu soveltaa 25.5.2018.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitys tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 9/2018 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä, ja perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 14/2018 vp). Lisäksi eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp), jolla pantaisiin täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Perustuslakivaliokunta ei ole vielä antanut lausuntoa viimeksi mainitusta hallituksen esityksestä.

Lakiehdotus henkilötietojen käsittelystä Tullissa tarkoittaisi näitä yleisesti sovellettavia säädöksiä täydentävää kansallista sääntelyä. Oikeusministeriö toteaa aluksi, että Tullia koskevan lainsäädännön valossa suurin osa sen tehtäviin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä vaikuttaisi kuuluvan tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Tämän lisäksi Tullilla on rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen liittyviä tehtäviä, joihin liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Lausuntopyyntöä kohteena olevan esitysluonnoksen 1. lakiehdotus sisältää enimmäkseen viimeksi mainittuihin tehtäviin liittyvää käsittelyä koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on aiemmassa tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp, s. 4) Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä 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. (PeVL 14/2018 vp, s. 5)

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunta on tarkentanut arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa kantaansa lausunnossa PeVL 15/2018 vp. Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvytyden vuoksi (ks. myös PeVL 14/2018 vp), pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tietyt henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi (PeVL 15/2018 vp). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös PeVL 17/2018 vp.). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi tuoreessa lausunnossaan PeVL 17/2018 vp. edellyttänyt että terveydentilätietojen ja muiden arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä varhaiskasvatusta koskevassa tietovarannoissa koskevan sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamisissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa. Tämä olisi syytä ottaa huomioon silloin, kun on kyse vastaavan laajuisista tietokannoista muussa henkilötietojen käsittelyssä.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan katsoa koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 1/2018 vp, PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tällaisen henkilötietojen käsittelyn osalta on erityisen tärkeää varmistaa, että yksityisyyden suojan rajoitustoimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut uhkien lisäksi erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen käsittelyn on kaikissa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa täytettävä sen 6 artiklan mukainen lainmukaisuuden vaatimus. Tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Tarkentava lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamisen mukauttamiseksi, muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, rekisteröityjä, säilytysaikoja, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Lisäksi silloin, kun on kyse tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien henkilötietojen käsittelystä, sääntelyssä on otettava myös huomioon tietosuoja-asetuksen 9 artiklan sisältämät edellytykset asetusta täydentävän lainsäädännön osalta, mukaan lukien asianmukaiset suojatoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 10 artikla

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

asettaa myös kriteerit henkilötietojen käsittelylle, joka liittyy rikostuomioihin ja rikkomuksiin. Nämä olisi huomioitava silloin, kun tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla käsitellään tällaisia henkilötietoja.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole vielä antanut lausuntoa rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolainsäädännöstä, se on kuitenkin tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp, s. 6) esittänyt eräitä yleisiä näkökohtia direktiivin soveltamisalan osalta, jotka on syytä ottaa huomioon Tullin henkilötietolain valmistelussa. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisia koskeva lainsäädäntöä on tyypillisesti sääntelyä, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa. Oikeusministeriön käsityksen mukaan Tullin toimivaltuuksia koskeva sääntely pääsääntöisesti rinnastuu perustuslakivaliokunnan tarkoittamaan perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta.

Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Valiokunta muistuttaa tämän johdosta, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (ks. myös PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9, PeVL 38/2016 vp, s. 4). Valiokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön selvyys edellyttää, että erityislainsäädäntöön ei sisällytetä sellaisia sääntelykokonaisuuksia, joista säädetään riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkuudella henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavassa laissa (PeVL 14/2018 vp, s. 6-7).

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivi on täytäntöönpanoa edellyttävä säädös. Direktiivi on mahdollista panna täytäntöön sekä yleisesti sovellettavalla säädöksellä että sitä täydentävällä erityislainsäädännöllä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on kuitenkin niin sanottu minimidirektiivin eli asettaa sen soveltamisalalla vähimmäistason henkilötietojen suojalle. Jäsenvaltio voi ainoastaan tiukentaa sääntelyn tasoa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että siltä osin kuin erityislainsäädännössä poiketaan rikosasioiden tietosuojalakiehdotuksesta, erityislainsäädäntö tarkoittaa sen korvaavaa direktiivin täytäntöönpanolainsäädäntöä. Erityislainsäädäntöä valmisteltaessa olisi myös rikosasioiden direktiivin soveltamisalalla kiinnitettävä kuitenkin huomiota perustuslakivaliokunnan huomautukseen päällekkäisen lainsäädännön välttämisestä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen sisältämien lakiehdotusten tarkoittama henkilötietojen käsittely sisältäisi, sen lisäksi että se sijoittuisi perustuslakivaliokunnan tarkoittamaan perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin, tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamaan erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien henkilötietojen käsittelyä ja vakiintuneen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön tarkoittamaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi lakiehdotuksissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kohdistuisi laajaan henkilötietojen joukkoon. Tämä edellyttää yleislain ja erityislain muodostamalta sääntelykokonaisuudelta riittävää tarkkarajaisuutta ja selkeyttä kuten myös perusoikeuksien suojaamisen asianmukaista huomioimista. Perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin kuuluvalla henkilötietojen käsittelyllä voi olla vaikutuksia myös muiden oikeuksien kuin yksityiselämän suojan toteutumiseen. Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perustelujen mukaan uudistuksen erityisenä tavoitteena on muun muassa parantaa rekisteröityjen oikeuksia ja varmistaa henkilötietojen suojan korkea taso sekä varmistaa tietosuojasääntelyn noudattaminen ja valvonta. Oikeusministeriö pitää tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Sääntelyn vaikutuksia on myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön ja tietosuojalainsäädännön riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti arvioitava arkaluonteisten tietojen aiheuttamien uhkien ja käyttötarkoitussidonnaisuuden valossa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Oikeusministeriö toteaa, että Tullin toimivaltuussäätelyä voidaan pitää poliisia koskevan lainsäädännön tavoin perusoikeusherkkänä säätelynä erityisesti siltä osin kuin se sisältää rajoituksia perustuslain mukaisten oikeuksien suojaan. Tällaista lainsäädäntöä on tyypillisesti säätely, joka liittyy rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Oikeusministeriö katsoo, että tällaiseen säätelykehikkoon kytkeytyvää henkilötietojen käsittelyä koskevan esitysluonnoksen sisältämien, voimassa olevaa lainsäädäntöä pidemmälle menevien perusoikeuksien rajoitusten vaikutusta tulisi arvioida perusteellisemmin. Oikeusministeriö esittää jäljempänä yksityiskohtaisempia kommentteja esitysluonnoksen perusoikeusvaikutusten kannalta ongelmallisista kohdista.

Kansallisen liikkumavaran käyttö ja säätelyn tarpeellisuus

Oikeusministeriö viittaa edellä selostettuihin perustuslakivaliokunnan linjauksiin, jotka koskevat unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhdetta. Hallituksen esityksessä tulee arvioida huolella, miltä osin EU-lainsäädäntö edellyttää kansallista säätelyä tai mahdollistaa sen, ja tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä tulee ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Tämän arvion kannalta ensiarvoisen tärkeää on sen yksilöiminen, kuuluuko ehdotettu säätely direktiivin tai yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.

Oikeusministeriö katsoo, että liikkumavaraa arvioidessa on lisäksi syytä kiinnittää huomiota siihen, miltä osin asiasta säädetään jo yleisesti sovellettavassa henkilötietojen käsittelyä koskevassa säädöksessä. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen yleisperusteluissa viitataan usealta osin asianmukaisesti EU:n tietosuojalainsäädäntöön, ja yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan pääsääntöisesti melko kattavasti esiin lakiehdotusten suhde perustuslakiin erityisesti yksityiselämän suojan osalta. Oikeusministeriön arvion mukaan esitysluonnoksessa on kuitenkin vielä tarkentamistarvetta siltä osin kuin on kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä. Esitysluonnoksessa ei myöskään tehdä riittävästi selkoa siitä, millä perusteella eräiden voimassa olevaa lainsäädäntöä pidemmälle menevien rajoitusten arvioidaan olevan direktiivin salliman liikkumavaran puitteissa, ottaen huomioon direktiivissä säädetyn henkilötietojen suojan minimitaso, ja millä tavoin tätä liikkumavaraa käytettäessä on huomioitu perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset.

Esitysluonnoksen mukaan tavoitteena olisi säätää käsittelytarkoitusten osalta nykyistä täsmällisemmin siten, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate toteutuisi johdonmukaisesti Tullin eri tietojärjestelmissä. Oikeusministeriö pitää tavoitetta tärkeänä, mutta sen arvion mukaan tavoite ei kaikilta osin toteudu pykäläluonnoksissa. Tämä huomio liittyy erityisesti tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin. Lisäksi oikeusministeriön arvion mukaan myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla on syytä arvioida huolella erityislainsäädännön tarvetta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan erityislainsäädännössä ei tulisi säätää asioista, joista jo säädetään yleislaissa. Kuitenkaan esimerkiksi käsiteltävät henkilötiedot eivät ilmene yksityiskohtaisesti direktiivistä, eikä niitä pystytä yksilöimään kansallisessa yleislaissa, jonka soveltamisala on verrattain laaja. Käsiteltävien henkilötietojen osalta on syytä kiinnittää edelleen huomiota perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön. Nämä huomiot koskevat erityisesti 1. lakiehdotuksen 2 lukua ja lisäksi ainakin 1. lakiehdotuksen 6 lukua ja 7 luvun 34 §:ää. Säätelyn tarpeellisuutta ja päällekkäisyyttä tulisi arvioida siitä näkökulmasta, mikä on tarpeen tai välttämätöntä yleissäädöksen täydentämiseksi. Säätelyn tulee myös pysyä sallitun liikkumavaran puitteissa.

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Rekisterikohtaisesta sääntelystä luopuminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan luovuttavan rekisterikohtaisesta sääntelystä. Oikeusministeriön arvion mukaan EU:n tietosuojalainsäädännössä ei edellytetä rekisteripohjaista sääntelyä, vaan sääntely voi olla käyttötarkoituksperusteista ja perustua lähtökohdiltaan viranomaisen toimivaltaan ja viranomaiselle säädettyihin tehtäviin. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa on oleellinen yhteys viranomaisen tehtäviä ja toimivaltaa koskevaan sääntelyyn, mutta oikeusministeriön arvion mukaan raja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn ja toimivaltuussääntelyn välillä on kuitenkin jossain määrin hämärtnyt. Ehdotetut säännökset näyttäytyvät paikoin myös ongelmallisen väljänä ja siten ongelmallisina direktiivin ja perusoikeuksen kannalta. Tämä huomio liittyy erityisesti ehdotettuihin 7 ja 8 §:ään, mutta myös esimerkiksi tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin.

Sääntelyn tulee olla riittävän selkeää, yksityiskohtaista ja tarkkarajaista. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa on sinänsä pyritty yksityiskohtaisuuteen, mutta sääntelyn selkeys ja tarkkarajaisuus ei oikeusministeriön arvion mukaan kaikilta osin toteudu. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rekisterisääntelyä arvioitaessa on kiinnitetty huomiota erityisesti rekisteröinnin tavoitteisiin, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin, tietojen luovutettavuuteen, tietojen säilytysaikaan ja rekisteröidyn oikeusturvaan. Valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että näitä seikkoja koskevan sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 71/2014 vp; esim. PeVL 19/2012 vp, s. 2/I, PeVL 35/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 51/2002 vp, s. 2/I). Lailla säätämisen vaatimus on ulottunut perustuslakivaliokunnan vanhemmassa tulkintakäytännössä myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 71/2014 vp; PeVL 12/2002 vp, s. 5). Tuoreemmassa lausuntokäytännössä tähän ei ole enää viitattu. Perustuslakivaliokunta on myös jo todennut, että perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä on edelleen arvioitava sen aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp). Toisaalta on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta ei ole vielä ottanut yksityiskohtaisesti kantaa rikosasioiden tietosuojalakiehdotukseen ja sitä täydentävän erityislainsäädännön tarpeeseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi sääntelyratkaisua koskevan ehdotuksen perusteluihin, jotka vaikuttaisivat vaativan jossain määrin tarkentamista. Rekisterisääntelystä luopumista perustellaan sillä, että EU-lainsäädännössä on luovuttu rekisteriperusteisesta sääntelystä (s. 13). Tältä osin olisi syytä huomata, että yleisesti sovellettava tietosuojalainsäädäntö ei voi sen soveltamisalan laajuudesta johtuen sisältää rekisteriperusteista sääntelyä. Tällaista sääntelyä ei myöskään ole sisältänyt kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (kumottu henkilötietodirektiivi). Kumottuun henkilötietodirektiiviin verrattuna uusi EU:n tietosuojalainsäädäntö ei siten sisällä tältä osin oleellisia muutoksia, eikä myöskään rikasasioita koskevaan puitepäättökseen 2008/977/YOS verrattuna.

Oikeusministeriö pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa kyseenalaisena myös perustelulausumaa (s. 14), jonka mukaan käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn etuna on pidetty sitä, että sillä vähennettäisiin tarvetta muuttaa lainsäädäntöä aina, kun tietojärjestelmiin on tarpeen tehdä muutoksia. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei henkilörekisterillä tarkoiteta samaa asiaa kuin tietojärjestelmällä. Ottaen huomioon sen, että käsiteltävien henkilötietojen osalta perustuslakivaliokunnan mukaan edellytettäisiin edelleen tarkkarajaisuutta, tämä tarkoittanee sitä, että käsiteltävien henkilötietojen tulee riittävällä tarkkuudella edelleen ilmetä laista. Tämä koskee erityisesti rekisteröitäviä henkilöryhmiä ja tietoryhmiä. Lisäksi sääntelyratkaisu vaikuttaisi eräiltä osin esityksen tavoitteesta huolimatta heikentävän rekisteröidyn oikeuksien toteuttamismahdollisuuksia. Edellä mainittuihin seikkoihin tulisi kiinnittää huomiota esityksen jatkovalmistelussa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Hallinnollinen taakka ja riskit rekisteröidyn oikeuksien suojalle

Oikeusministeriö kiinnittää esitysluonnoksen henkilöresurssivaikutusten osalta huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan sääntelyratkaisu aiheuttaa hallinnollista taakkaa sekä rekisterinpitäjälle että lakia soveltaville virkamiehille. Oikeusministeriön arvion mukaan yksinomaan käsittelytarkoituksiin perustuvan ja yksinkertaistetun sääntelyratkaisun aiheuttamaa hallinnollista taakkaa ei ole vaikutusarvioinnissa tunnistettu kaikilta osin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyratkaisu aiheuttaisi sääntelyn painopisteen siirtymisen ohjeistukseen.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu sen vaikutuksia tietosuojavaltuutettuun. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettu väljempi sääntely ja sen myötä lisääntyvä ohjeistuksen tarve voisi aiheuttaa huomattavaakin hallinnollista taakkaa sen soveltamista valvovalle viranomaiselle, millä voi myös olla henkilöresurssivaikutuksia. Jatkovalmistelussa on tarvittaessa yhteistyössä oikeusministeriön kanssa selvittävä tietosuojavaltuutetulle aiheutuvien taloudellisten vaikutusten suuruus ja varmistettava, että valtuutetulla on uudistuksen täytäntöönpanoa varten riittävät resurssit.

Oikeusministeriö kommentoi jäljempänä yksityiskohtaisemmin tietojen luovutuksen osalta ehdotettua sääntelyä, mutta toteaa yleisesti, että väljen luovutussäännösten aiheuttaman ohjeistuksen ja valvonnan tarpeen lisääntymisen aiheuttama hallinnollinen taakka on tunnistettu puutteellisesti esitysluonnoksessa. Vaikka osa puutteista vaikuttaisi perustuvan jo voimassa olevaan lainsäädäntöön erityisesti tiedonluovutussäännösten väljyyden osalta, tietojen luovutusten osalta on myös syytä huomata, että niihin liittyy rekisteröidyn yksityiselämän suojaan ja tietosuojaan liittyviä riskejä. Nämä perustuvat oleellisesti siihen, että rekisteröitävien henkilöryhmien määrää ehdotetaan laajennettavaksi oleellisesti. Tältä osin myös perusoikeusvaikutusten arviointia olisi syytä tarkentaa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Oikeusministeriö toteaa yleisenä arvionaan, että esitysluonnoksessa on tehty melko kattavasti selkoa esityksen suhteesta yksityiselämän suojaan. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että eräiden säännösten osalta perusoikeussääntelyn asettamat vaatimukset on huomioitu puutteellisesti. Oikeusministeriö kiinnittää näihin jäljempänä huomiota lukukohtaisesti. Esitysluonnoksesta puuttuu myös kokonaan esitysluonnoksen arviointi suhteessa oikeusturvaa koskevaan perustuslain 21 §:ään.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perusteluissa ei kaikilta osin riittävästi avata oikeasuhtaisuuden periaatetta ja sitä, millä tavoin ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Oikeasuhtaisuudella ei tarkoiteta pelkästään sitä, turvataanko rekisteröityjen perusoikeudet ja edut säätämällä laissa tarvittavista suojatoimenpiteistä, vaan myös sitä, että sääntely ei saisi mennä pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

1. lakiehdotuksen 1 luku

Oikeusministeriö toteaa, että kokonaisuutena 1 §:n soveltamisalasäännös ei juurikaan vastaa lakiehdotuksen sisältöä siltä osin kuin on kyse tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan välisestä rajauksesta. Soveltamisalasäännöksen valossa lakiehdotusta sovellettaisiin lähtökohtaisesti kaikkeen Tullin henkilötietojen käsittelyyn. Lakiehdotuksen sisältö kuitenkin vaikuttaisi painottuvan lähes kokonaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalle. Soveltamisalasäännöksen suhdetta lakiehdotuksen muihin säännöksiin olisi syytä arvioida uudelleen jatkovalmistelun aikana.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettu 2 §, joka koskee lakiehdotuksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön, on myös osittain ongelmallinen. Ehdotetussa 2 §:ssä lakiehdotuksen säännökset kytkeytyvät samanaikaisesti sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan, minkä lisäksi siinä viitataan julkisuuslakiin. Tämä aiheuttaa esitykseen rakenteellisen ongelman tietosuoja-asetuksen soveltamisen osalta. Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 kohdan mukaan, jollei tässä laissa toisin säädetä, henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan kuitenkin yleistä tietosuoja-asetusta suoraan asetuksen nojalla. Kansallisella lailla ei voida tästä toisin säätää. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan siltä osin kuin asetus sallii sen nimenomaisesti. Siinäkin tapauksessa kansallisen lain tulee olla yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista, eli pysyä sen salliman liikkumavaran puitteissa.

Informatiivinen viittaus yleiseen tietosuoja-asetukseen voisi olla tarpeellinen lähinnä silloin, jos kyseessä olevassa laissa säädetään käsittelystä, joka kuuluu osin yleisen tietosuoja-asetuksen ja osin rikosasioiden tietosuojadirektiiviä täytäntöönpanevan kansallisen lain soveltamisalaan. Tällöin viittauksella voidaan osoittaa ne säännökset jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Muussa tapauksessa viittaus yleiseen tietosuoja-asetukseen tulee poistaa. Oikeusministeriön mielestä on epäselvää, miltä osin lakiehdotus kohdistuu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn, ottaen kuitenkin huomioon jäljempänä koskevat 2 luvun 10 §:ää ja 4 luvussa säädettävää henkilötietojen luovuttamista koskevat näkökohdat. Asiaa tulee esityksessä jatkovalmistelun aikana merkittävästi selkeyttää. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajennuksesta on ehdotettu säädettäväksi tietosuojalaissa (HE 9/2018 vp.) Lisäksi tietosuojadirektiivin osalta on syytä arvioida vielä jatkovalmistelun aikana lakiehdotuksen sisältämiä viittauksia muuhun lainsäädäntöön, jota sovellettaisiin Tullin henkilötietolakiehdotuksen sijasta, suhteessa ehdotetun 2 §:n johdantolauseeseen.

Esitys edellyttää sovellettavan yleislainsäädännön tunnistamisen osalta perusteellista uudelleenarviointia jatkovalmistelussa. Jos lakiehdotusta on tarkoitus ehdotetun 1 §:n mukaisesti soveltaa kaikkeen Tullin henkilötietojen käsittelyyn, esityksen perusteluissa tulisi myös tehdä yksityiskohtaisesti selkoa, miltä osin Tullin henkilötietojen käsittelyn arvioidaan kuuluvan rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan ja miltä osin tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan.

Vaikka sinänsä rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvan käsittelyn osalta Tullin suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä on osittain mahdollista ja tarkoituksenmukaistakin noudattaa saman tyyppistä sääntelyä kuin poliisin osalta, oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Tullin osalta rikosasioihin liittyvä henkilötietojen käsittely on poliisiin verrattuna rajallista ja sidottu niihin rikoksiin, joissa Tullin on direktiivissä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen. Esitysluonnoksessa rikosasioiden henkilötietojen käsittely saa varsin korostuneen aseman, minkä lisäksi eräissä säännöksissä oikeusministeriön arvion mukaan identtinen muotoilu poliisia koskevan vastaavan säännöksen kanssa olisi oikeasuhtaisuuden kannalta kyseenalaista ottaen huomioon esimerkiksi näiden viranomaisten erilaiset tehtävät ja toimivaltuudet. Tämä koskee esimerkiksi ehdotettua 7 §:ää, jota sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi (ks. yksityiskohtaiset kommentit jäljempänä).

1. lakiehdotuksen 2 luku

Ehdotetun 2 luvun säännökset korvaisivat voimassa olevan Tullin henkilötietolain rekisterisääntelyn. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava ensisijainen säädös, jota tarkentavien säännösten tarpeellisuutta on syytä arvioida huolella. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta sallii täydentävän sääntelyn muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppin, rekisteröityjen ja käyttötarkoitussidonnaisuuden osalta silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on joko 1 kohdan c alakohta tai e

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

alakohda. Lakiehdotuksen 2 lukuun ei kuitenkaan vaikuttaisi sisältyvän juurikaan tietosuoja-asetusta täydentävää sääntelyä voimassa olevasta laista poiketen. Sen sijaan säännösten sisällön tarkastelun valossa vaikuttaisi siltä, että lähes kaikki lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely liittyy rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saattamiseen, ja on siten rikosasioiden tietosuojalakiehdotusta täydentävää tai siitä poikkeavaa sääntelyä. Tältä osin on jo syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) esittämiin huomioihin yleislain ja erityislainsäädännön suhteesta.

Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että on sinänsä perusteltua tarkastella kriittisesti yksityiskohtaiseen rekisterisääntelyyn perustuvaa mallia uudistetun EU:n tietosuojalainsäädännön valossa. Esitysluonnoksen tavoitteesta huolimatta ehdotettu malli, jossa käsiteltävät henkilötiedot lueteltaisiin tyhjentävästi 4 §:ssä siten, että ne koskisivat kaikkia henkilörekistereitä, mutta mahdollistamalla minkä tahansa luettelossa rinnastettavien henkilötietojen käsittelyn (2 momentti), tekee sääntelystä väljää ja käytännössä käsiteltävien henkilötietojen joukko muodostuisi hyvin laajaksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan on epäselvää, täyttäisikö valittu sääntelyratkaisu myöskään perustuslakivaliokunnan edellyttämän tarkkarajaisuuden vaatimusta. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida ehdotettua sääntelyratkaisua 4 §:n osalta vielä tarkemmin jatkovalmistelun aikana.

Ehdotettua 4 §:ää täydentäisivät käsittelytarkoituksia koskevat pykälät. Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota eri pykäliin sisällytettyyn mahdollisuuteen käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja silloin, kun käsittely on välttämätöntä käsittelytarkoituksen kannalta. Oikeusministeriö pitää muotoilua liian väljänä, ottaen huomioon, että säännöksissä ei tarkenneta, mitä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja eri tarkoituksiin saisi käsitellä. Syytä olisi selvittää, olisiko sääntely mahdollista toteuttaa esimerkiksi tarkkarajaisemmin tai muutoin henkilötietojen suojaan vähemmän kajoavalla tavalla. Valmistelussa olisi myös huomioitava, voiko käsiteltäviin henkilötietoihin kuulua myös sellaisia arkaluonteisia henkilötietoja, jotka eivät kuulu EU:n tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.

Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin tutkintatehtäviin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Pykäläluonnoksen 2 momentissa on asianmukaisesti tarkennettu rekisteröitävät henkilöryhmät, mutta pykäläluonnoksen 3 momentin tarkoitus jää epäselväksi. Lisäksi tulee ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyä ohjaavat yleiset periaatteet, joiden mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisia, asianmukaisia ja olennaisia, eikä niiden tule olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Oikeusministeriö kommentoi momenttiin liittyviä ongelmia yksityiskohtaisemmin jäljempänä 7 §:n yhteydessä.

Ehdotetun 6 §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1 momentin kohdat sisältäisivät oleellisilta osin erityisiin henkilötietoryhmiin tai perustuslakivaliokunnan tarkoittamiin arkaluonteisiin henkilötietoihin luokiteltavia tietoja. Lisäksi ehdotetun 1 momentin 3 kohdan sanamuotoa olisi syytä arvioida vielä tarkemmin. Kohdan sanamuodosta käy ilmi, että sen mukaisesti käsiteltävien henkilötietojen käyttötarkoitus olisi toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaaminen. Tätä voidaan sinänsä pitää perusteultuna. Oikeusministeriö kuitenkin viittaa 5 §:n mukaiseen rekisterin tietosisältöön sekä jäljempänä 7 §:n 2 momentin 3 kohtaa koskeviin huomioihin ja toteaa, että pykälän valossa ensinnäkin jää kuitenkin epäselväksi, mitä henkilöryhmiä ”toimenpiteen kohteena oleva henkilö” kattaisi. Toiseksi perusteluista jää epäselväksi, mistä syystä yleensäkin terveydentilaa ja erityisesti sairauden hoitoa koskevien tietojen käsittely olisi välttämätöntä, ottaen huomioon Tullin tutkintavaltuuksiin kuuluvien rikosten luonteen. Lisäksi 3 kohdan yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että Tulli saisi käsitellä siinä tarkoitettujen tietojen osana myös sellaisia tietoja kohteen tai henkilön vaarallisuudesta tai arvaamattomuudesta, jotka eivät kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin, sekä tietoja, jotka kuvaavat tai on tarkoitettu kuvaamaan rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta. Oikeusministeriö toteaa, että ainakin viimeksi mainitut kuuluvat perustuslakivaliokunnan tarkoittamiin arkaluonteisiin henkilötietoihin.

Ehdotetussa 2 luvussa ongelmallisilta vaikuttavat sen säännökset, jotka merkitsevät poikkeamista rikosasioiden tietosuojadirektiivin 6 artiklasta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä erottaa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat eri ryhmiin kuuluvia rekisteröityä. Tämä huomio koskee erityisesti luvun 7 §:ää, jonka tarkoitus jää hieman epäselväksi. Toiseksi ehdotettu rekisterin tietosisältö merkitsisi huomattavaa laajennusta suhteessa voimassa olevan tullin henkilötietolain 4 §:ään, jossa säädetään tiedustelurekisteristä. Voimassa oleva laki mahdollistaa ainoastaan rikokseen syyllisiksi epäiltyjen ja myötävaikuttamisesta epäiltyjen henkilötietojen tallettamisen rekisteriin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota rekisterin tietosisältöön erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen tallettamisen osalta (PeVL 71/2014 vp).

Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotetun 3 momentin tarpeellisuus on Tullin henkilötietojen käsittelyn osalta kyseenalaista. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa ei millään tavoin perustella, mistä syystä muiden henkilöryhmien ja erityisesti uhrien, asianomistajien ja todistajien tietojen tallettaminen olisi välttämätöntä. Perusteluissa myös tuodaan esiin, että asianomistaja olisi tullirikosten osalta yleisimmin valtio tai oikeushenkilö.

Tarpeettomia tai tarkoituksen kannalta liian laajaa joukkoa henkilötietoja ei tule EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan tule käsitellä. Oleellista ehdotetun 7 §:n arvioinnin kannalta on myös, miten henkilötiedot esimerkiksi rikoksen uhrien ja todistajien osalta erotettaisiin varsinaisten rikoksesta tai siihen osallisuudesta epäiltyjen henkilöiden tiedoista.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 7 §:n vaikutuksia perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan sekä perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan kannalta tulisi arvioida esityksessä jatkovalmistelun aikana. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, joka ilmenee esitysluonnoksen perusteluista (Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys, s. 61). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä varmistaa tietojen virheettömyys ja luotettavuus (PeVL 27/2006 vp., s. 2/II) ja liittää tietoon arviot tietojenantajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta (PeVL 51/2002 vp. s. 2/II).

Lisäksi ehdotettu pykälä menisi pidemmälle kuin voimassa olevan lainsäädännön mukainen havaintotietojen tallettamista koskeva säännös, johon perustuslakivaliokunta on ottanut poliisin henkilötietolain osalta kantaa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt havaintotietojen osalta, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta (PeVL 18/2012 vp). Myös pykälän yksityiskohtaisten perustelujen valossa 7 § vaikuttaisi mahdollistavan sen, että tallentamisen jälkeen esimerkiksi rikoksen uhreja ja todistajia koskevat henkilötiedot rinnastuisivat rikoksesta epäiltyjen henkilötietoihin. Tämä on oikeusministeriön arvion mukaan vakava ongelma pykäläluonnoksessa. Erityisesti asianomistajien, uhrien ja todistajien, mutta myös mahdollisten muiden asiaan löyhemmin liittyvien henkilöiden oikeusturvan kannalta on ongelmallista henkilötietojen tallettaminen rekisteriin, johon ei liity rekisteröidyn tarkastusoikeutta. Edelleen on syytä huomata, että perusteluista ei käy ilmi, tulisiko asianomistajia (tai uhreja tai todistajia) koskevien tietojen olla varmennettuja. Esitysluonnos jättää myös epäselväksi sen, miten pykäläluonnoksen 2 momentin on tarkoitettu poikkeavan käytännössä 5 momentissa tarkoitetuista havaintotiedoista.

Oikeusministeriön arvion mukaan perustuslain mukaisen yksityiselämän suojan ja 21 artiklan mukaisen oikeusturvan kannalta erityisen ongelmallinen on edellä mainitun valossa ehdotettu 7 §:n 6 momentti, johon ei vaikuttaisi liittyvän ollenkaan tallettamiskynnystä. Sama huomio koskee lakiehdotuksen 5 §:n 3 momenttia, riippumatta rekisteröityjen ryhmästä. Näiden säännösten sanamuoto vaikuttaisi menevän voimassa olevaa lainsäädäntöä pidemmälle ja mahdollistavan henkilötietojen tallettamisen jopa henkilöistä, jotka eivät välttämättä liity rikosepäilyyn mitenkään. Lisäksi säännökset vaikuttaisivat mahdollistavan tällaisiin henkilöihin kohdistuvan selvittelyn, jolloin esiin nouse kysymys, onko kyse tosiasiallisesti toimivaltuussäännöksestä. Ensinnäkin on syytä huomata, että ehdotettu sanamuoto poikkeaa eräistä tietosuojadirektiivin säännöksistä, jotka muodostavat henkilötietojen käsittelyn minimitason. Näitä ovat erityisesti direktiivin 4 artiklan 1 kohdan b, c ja d alakohta sekä 6 artikla, 8 artikla ja 20 artikla. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota kyseisten artiklojen perustelukappaleisiin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Edellä mainitut perustuslakivaliokunnan linjaukset olisi syytä ottaa huomioon myös pykälätasolla. Oikeusministeriö ei pidä riittävänä tulkintakäytännön selostamista, vaan pitää sekä 5 §:n että 7 §:n osalta tärkeänä, että momentissa säädettäisiin selkeästi käsittelykynnyksestä. Oikeusministeriön arvion mukaan Tullilla ei vaikuttaisi olevan tehtäviin perustuvaa toimivaltaa käsitellä tai rekisteröidä henkilötietoja ehdotetun mukaisesti. Lisäksi on syytä huomata, että Tullilla on toimivaltuussääntelyn puitteissa mahdollisuus suorittaa eräitä esitutkintatoimenpiteitä ennen varsinaisen esitutkinnan käynnistämistä koskevan päätöksen tekemistä. Ehdotettu pykälän 1 momentti kattaa myös tällaiset toimenpiteet. Oikeusministeriö korostaa, että viranomaisen toimenpiteelle tulee aina olla jokin laissa säädetty peruste, eikä henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä voida luoda uusia toimivaltuuksia. Näin ollen henkilötietojen käsittelylle on aina oltava peruste, eikä tarpeettomien henkilötietojen käsittelyä tule sallia ehdotetun 5 §:n 3 momentin ja 7 §:n 6 momentin mukaisesti.

Oikeusministeriö toteaa, että lainvalmistelun yhteydessä tulee ottaa huomioon perustuslain asettamat vaatimukset sekä kulloinkin kyseessä olevaan perusoikeussäännökseen liittyvä tulkintakäytäntö. Suomen perustuslain perusoikeussäännösten tulkinnassa otetaan vakiintuneesti huomioon vastaavien ihmisoikeussopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan artiklojen tulkintakäytäntö. Näitä on tulkittu pitkälti yhdenmukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on pitänyt ongelmallisena sääntelyä, joka mahdollistaisi henkilötietojen rajoittamattoman käsittelyn. Vaikka EIT onkin pitänyt mahdollisena tallettaa tietojärjestelmään varsinaisten rikoksesta epäillyn henkilötietojen lisäksi esimerkiksi muiden pidätyksen ajankohtana paikalla olleiden henkilötietojen tallettamista (Murray v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 28.10.1994, tuomion kohta 93), se on arvioinut, että niiden erottelematon käsittely todennäköisesti olisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan vastaista (M.M. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 13.11.2012, tuomion kohta 199). Kyseessä olevien henkilöiden on siis täytynyt jollain tavalla liittyä rikosasiaan. EIT on myös katsonut, että pelkästään rekisteröidyn henkilön huolella siitä, mihin talteen otettuja henkilötietoja käytettäisiin sekä sillä, onko rekisteröidyllä mahdollisuutta estää henkilötietojen käsittelyä, on merkitystä yksityisyyden suojan rajoittamisen näkökulmasta. (S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 71, Rotaru v. Romania, 4.5.2000, tuomion kohta 46) Lainsäädännön olisi myös oltava riittävän tarkkarajaista sen varmistamiseksi, että henkilö voi ennakoida toimintansa seuraukset. (Rotaru v. Romania, 4.5.2000, tuomion kohta 55, Malone v. the United Kingdom, 2.8.1984, tuomion kohta 67; Amann v. Sveitsi, 16.2.2000, tuomion kohta 56).

Ehdotetut säännökset tarkoittaisivat, että myös sivullisia voisi tulla rekisteröidyksi kyseiseen käsittelytarkoitukseen, eikä näillä olisi EIT:n ratkaisukäytännössä tarkoitetulla tavalla mahdollisuutta ennakoida käsittelyä tai sen vaikutuksia. Lisäksi tällainen ennakoimaton käsittely, johon rekisteröidyllä ei olisi tarkastusoikeutta, olisi erityisen ongelmallista rikoksen uhrien, asianomistajien ja todistajien kannalta. Todetessaan viranomaisten menettelyn hyväksyttäväksi, EIT on antanut oikeuskäytännössään merkitystä sille, että esimerkiksi mielenosoituksen yhteydessä otettuja valokuvia, joissa esiintyy tuntemattomia henkilöitä, ei ole talletettu tietojärjestelmään eivätkä viranomaiset ole pyrkineet selvittämään henkilötietojen käsittelyn avulla kyseessä olevien henkilöiden henkilöllisyyttä. (Friedl v. Itävalta, 31.1.1995, ihmisoikeustoimikunnan lausunto, kohdat 49–51, P.G. ja J.H. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.9.2001, tuomion kohta 58, S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 82). Merkitystä olisi myös annettava mahdolliselle leimautumisen riskille, joka liittyy syyttömyysolettamaa koskevaan periaatteeseen (S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, 4.12.2008, tuomion kohta 122).

Ehdotettu sääntely tarkoittaisi oikeusministeriön arvion mukaan, että henkilötietoja voisi käsitellä ja kyseessä oleviin henkilöihin voisi kohdistaa selvittelyä jopa puolen vuoden ajan ilman, että näiden henkilöiden tarvitsee liittyä rikosasiaan. Tätä voidaan pitää ongelmallisena syyttömyysolettaman kannalta, jota osaltaan suojaa perustuslain 21 §:n 1 momentin takeet oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Tältä osin tulee myös huomioida ehdotetut rikostiedusteluun myöhemmin käsiteltävien tietojen pitkät säilytysajat ja sen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaiset oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin liittyvät takeet käytännössä konkretisoituvat vasta rikosprosessin aikana. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettama koskee

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

koko rikosprosessia, riippumatta syytteen lopputuloksesta, eikä pelkästään sen tuomioistuinkäsittelyä (ks. esim. Poncelet v. Belgia, 30.3.2010, tuomion kohta 50). Rikosprosessin on katsottu perinteisesti alkavan siitä, kun epäilty on saanut virallisesti tiedon rikosepäilystä (ks. esim. Deweer v. Belgia, 27.2.1980, tuomion kohta 46), tai kun asia merkittävästi vaikuttaa epäillyn asemaan (ks. esim. Eckle v. Saksa, 15.7.1982, tuomion kohta 73).

Ehdotettu 7 § mahdollistaisi myös henkilötietojen käsittelyn henkilöistä, jotka ovat rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän toimenpiteen kohteena (2 momentin 3 kohta). Muotoilu vaikuttaa varsin väljältä, ja ainoastaan säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että sillä tarkoitetaan Tullin rikostorjuntalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 12 §:n mukaista tarkkailua. Ottaen huomioon sen, että pykälä kokonaisuutena merkitsisi huomattavaa laajennusta voimassa olevan lain tietosisältöön, kohdan sanamuotoa olisi hyvä tarkentaa ja myös tällaisten tarkkailun kohteena olevien henkilöiden osalta olisi syytä arvioida tarkemmin perusoikeusvaikutuksia. Edelleen samassa pykälässä ehdotetun 5 momentin sanamuodon valossa on epäselvää, mikä sen lisäarvo on verrattuna edeltäviin momentteihin. Kyseessä on yksityiskohtaisten perustelujen mukaan voimassa olevaa havaintotietoja koskevaa säännöstä vastaava säännös, mutta perusteluista ei käy ilmi, millä tavalla ilmeisesti erillinen henkilöryhmä ("lisäksi") poikkeaa 2 momentin 2 kohdasta.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun 8 §:ään. Tämä säännös käytännössä tarkoittaisi vieläkin huomattavampaa käsiteltävien henkilötietojen laajennusta, ottaen huomioon, että 7 §:n ja 8 §:n valossa vaikuttaisi siltä, että jopa yksityiselämään liittyviä tietoja voisi tallettaa muistakin kuin varsinaisista rikolliseen toimintaan epäillyistä henkilöistä. Nämä tiedot voisivat 1 momentin 2 kohdan perusteella olla esimerkiksi henkilön kontakteja, elämäntapoja, taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita. Perustelulausumaa ja itse pykälää voidaan pitää perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan kannalta ongelmallisena.

Esimerkiksi EIT on pitänyt ongelmallisina säännöksiä, joissa ei riittävällä tarkkuudella rajata toimivaltaisten viranomaisten oikeutta kerätä ja tallettaa tiedustelutietokantaan henkilön yksityiselämää koskevia tietoja ja oikeusturvakeinot ovat puutteelliset (Shimovolos v. Venäjä, 21.6.2011, tuomion kohta 66). Vastaava huomio koskee 4 kohtaa. Terveystietoa koskevien tietojen osalta käsittelykynnys on kylläkin asetettu välttämättömyyden tasolle perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla (PeVL 71/2014 vp), ja arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä on tarpeen säätää, jotta se olisi sallittua. Oikeusministeriö viittaa tältä osin kuitenkin edellä 6 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskeviin huomioihin.

Edellä mainitun lisäksi oikeusministeriö toteaa vielä, että ehdotettuja 7 ja 8 §:ää ei ole myöskään esitysluonnoksessa sen näkemyksen mukaan arvioitu riittävästi suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Toiseksi ehdotettujen 7 ja 8 §:n momenttien keskinäinen suhde on osittain ongelmallinen. Esimerkiksi tietojen luotettavuuden arviointia koskeva vaatimus koskisi pelkästään 8 §:ssä tarkoitettuja tietoja, mutta ei sellaisia 7 §:ssä tarkoitettuja tietoja, joihin vaikuttaisi pykälän sanamuodonkin perusteella liittyvän runsaasti epävarmuustekijöitä. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotetut pykäläluonnokset sisältävät siinä määrin ongelmia perusoikeuksien suojan kannalta, että niitä on syytä tarkentaa huomattavasti jatkovalmistelun aikana, minkä lisäksi niiden tarpeellisuutta on eräiltä osin ylipäättään syytä tarkastella kriittisesti.

Oikeusministeriö toteaa ehdotetun 9 §:n osalta, että tietolähdetietojen käsittelystä ei vaikuttaisi sisältyvän sääntelyä voimassa olevaan Tullia koskevaan lainsäädäntöön, lukuun ottamatta sovellettavia pakkokeinolain säännöksiä. Oikeusministeriö pitää tietolähdetietojen käsittelyä koskevan pykälän sisällyttämistä lakiehdotukseen perusteltuna. Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettu pykälä on kuitenkin liian yleisluontoinen, ottaen huomioon tietolähdetietojen arkaluonteisuuden. Ehdotettua pykälää ja sen perusteluja olisi syytä tarkentaa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 10 § korvaisi voimassa olevan lain säännökset sellaisista henkilörekistereistä, jotka eivät tarkoita rikosperusteista henkilötietojen käsittelyä. Säännös sisältäisi vain viittauksen muuhun Tullin henkilötietojen käsittelyyn, joka vaikuttaisi kaikilta osin kuuluvan tietosuoja-asetuksen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

soveltamisalaan. Tätä ei kuitenkaan tuoda esiin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa, eikä esitysluonnoksen perusteluissa tehdä selkoa myöskään 10 artiklassa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisesta oikeusperusteesta (ks. 2 §:ää koskevat huomiot).

Tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla kansallisen täydentävän sääntelyn tarvetta on syytä perustuslakivaliokunnan linjausten ja tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran valossa arvioida huolella ja rajata se siihen, mikä on välttämätöntä tietosuoja-asetuksen täydentämiseksi. Oikeusministeriö viittaa kuitenkin edellä selostettuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja toteaa, että ainakin voimassa olevan lain 5 §:n säännökset tullivalvonnan tietojärjestelmästä vaikuttaisivat mahdollistavan myös sellaisten tietojen käsittelyn, joita voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tarkoittamana arkaluonteisten henkilötietojen käsittelynä. Tältä osin tulisi huomioida myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellytykset henkilötietojen käsittelylle. Oikeusministeriö huomauttaa, että mikäli tullivalvontatarkoituksessa on edelleen tarkoitus tallettaa Tullin tietojärjestelmiin kyseisenlaisia henkilötietoja, asiasta tulee nimenomaisesti säätää laissa. Tältä osin perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että rekisterien tietosisältö ilmenee laista tyhjentävästi. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu 11 § jättää epäselväksi sen, tarkoitetaanko säännöksellä sekä tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvaa teknistä valvontaa. Ehdotettu pykälä vaikuttaisi korvaavan osittain voimassa olevan lain 6 §:n, joka kuitenkin koskee vain rekisterikilpien ja konttien kuvaamista.

Sen sijaan ehdotetun automaattisen kasvojentunnistuksen osalta käsittelyoikeus rajataan koskemaan rikosten ennalta estämistä, selvittämistä, paljastamista tai syyteharkintaan saattamista taikka pakkokeinon käyttöä. Sen osalta oikeusministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 11 § vaikuttaisi voimassa olevasta laista poiketen korostavan biometristen henkilötietojen käsittelyä, jonka tulisi tietosuojadirektiivin ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti olla välttämättömyystasolla. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei myöskään tarkenneta, mitä automaattisella kasvojentunnistuksella tarkoitetaan. Kyseessä vaikuttaisi olevan uudentyyppinen henkilötietojen käsittely, jota olisi syytä avata ainakin perusteluissa tarkemmin ja arvioida myös ehdotetun sääntelyn perusoikeusvaikutuksia. Tältä osin on myös syytä huomata biometristen tietojen määritelmä sekä tietosuoja-asetuksessa että rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Ehdotettu pykälä vaikuttaisi menevän pidemmälle kuin voimassa olevan lain 6 §, mutta rekisteröitävien tietojen tietosisältö jää pykälän valossa avoimeksi.

Lisäksi ehdotetun 12 §:n osalta on syytä huomata, että sen suhde käsittelytarkoituksiin jää joiltakin osin liian väljäksi ja epäselväksi. Tämä koskee erityisesti suhdetta edellä kommentoituun 7 §:ään, johon yhdistettynä 12 § vaikuttaisi laajentavan kaikkien henkilöryhmien osalta entisestään 7 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelytarkoituksia. Toiseksi pykälä on linkitetty lähes kaikkiin käsittelytarkoituksiin koskeviin 2 luvun pykäliin lukuun ottamatta tutkintatietoja. Ehdotettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskeva 3 momentti jättää niiden tietosisällön avoimeksi ja yksilöimättömäksi. Tältä osin on syytä huomata muun muassa se, että 11 §:ssä tarkoitettu kasvojentunnistus merkitsisi uudenlaista erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien biometristen tietojen sekä perustuslakivaliokunnan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä. Myös ehdotettu 1 momentin johdantolause, joka viittaa tässä laissa tai muualla laissa säädettyyn, jättää soveltamisalan epäselväksi. Ehdotettua sääntelyä ei voida pitää kovin tarkkarajaisena.

1. lakiehdotuksen 3 ja 4 luku

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen lakiehdotus sisältää varsin yksityiskohtaiset säännökset Tullin tiedonsaantioikeuksista ja henkilötietojen luovuttamisesta. Oikeusministeriö pitää yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen luovuttamisen osalta tarpeellisenä, ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön sekä julkisuuslaista seuraavat vaatimukset. Oikeusministeriö toteaa aluksi, että ehdotettujen 3 ja 4 luvun pykälien yksityiskohtainen arvioiminen ei ole mahdollista ottaen huomioon edellä selostetut 2 luvun pykäliin liittyvät ongelmat.

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin jäljempänä huomiota keskeisimpiin näkökohtiin, jotka olisi huomioitava 3 ja 4 luvun pykälien jatkovalmistelussa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Lisäksi on syytä huomata, että valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 19/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. PeVL 15/2018 vp ja esim. PeVL 38/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, PeVL 1/2018 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (julkisuuslaki), johon myös viitataan 1. lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:ssä. Julkisuuslaki sääntelee yleislakina henkilötietojen salassapitoa ja luovuttamista. Laki lähtee viranomaisen käsitteestä. Julkisuuslain mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon vain julkisuuslain 29 §:n 1 momentissa säädetyn edellytyksin.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

Tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä on yksilöitävä viranomaiset, joille tietoja voidaan luovuttaa sekä ne tehtävät, joiden vuoksi luovutettavat tiedot ovat välttämättömiä. Jos tiedonsaantioikeuksista on säädetty muualla laissa erikseen, on sääntely tarpeetonta.

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että lakiehdotuksessa säädettäisiin sekä henkilötietojen vastaanottamisesta että luovuttamisesta. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei tulisi kirjoittaa (Ks. *Lainkirjoittajan opas*, kohta 12.4.6). Oikeusministeriö yleisesti ottaen pitää kannatettavana, että tietojen luovutettavuutta ja tiedonsaantia koskevista säännöksistä pyritäisiin mahdollisuuksien mukaan karsimaan niin sanottua kaksinkertaista sääntelyä. Ehdotuksessa valittua ratkaisua ei ole perusteltu 3 luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa vain todetaan, että säännökset on päätetty toistaiseksi säilyttää.

Tietojen luovuttamista koskevien säännösten osalta täsmennettäisiin, mille viranomaisille ja mihin käsittelytarkoituksiin henkilötietoja saisi luovuttaa. Tämä on myös oikeusministeriön näkemyksen mukaan välttämätöntä. Siitä huolimatta, että säännöksen johdantolause on sidottu käsittelytarkoituksia koskeviin pykäliin, luovutettavien henkilötietojen joukko on ehdotetuissa säännöksissä huomattavan laaja, ja ulkopuolelle on rajattu pelkästään tietolähdetiedot sekä muiden kuin lainvalvontaviranomaisten osalta teknisen valvonnan tiedot. Ainoastaan ehdotetun 20 §:n osalta tietojen luovutuskriteereitä tarkennetaan erikseen muualla laissa.

Luovutussäännösten arvioinnissa on syytä huomata, että ehdotetussa 10 §:ssä ei tarkenneta ollenkaan käsiteltävien henkilötietojen ryhmiä tai rekisteröityjä, ja pykälän osalta on epäselvää, onko arkaluonteisia henkilötietoja jatkossa tarpeen tallettaa sen kattamiin henkilörekistereihin. Lisäksi oikeusministeriö pitää 17 §:n ja 18 §:n säännöksiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttamisesta hyvin väljinä. Kansainvälisiä tietojenluovutuksia koskevissa säännöksissä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia vaatimuksia ei ole huomioitu. Jatkovalmistelussa tulisi myös yleisemmin kiinnittää huomiota arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn, jota lakiehdotuksen valossa vaikuttaisi Tullilla olevan merkittävässä määrin. Huomioiden perusoikeussääntelyn ja tietosuojalainsäädännön asettamat reunaehdot sekä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön arkaluonteisten henkilötietojen osalta, tietojen luovutussäännökset ovat liian väljät. Luovutuskynnys on myös asetettu varsin matalalle tasolle. Oikeusministeriö katsoo, että säännöksiä olisi tarkennettava siten, että pykäläehdotuksissa otetaan huomioon ne edellytykset, jotka salassapidon murtavalle sääntelylle on asetettu. Samoin olisi huolehdittava, että ne edellytykset täyttyvät, joita arkaluonteisten tietojen käsittelyn ja luovuttamisen tarkkarajaiselta sääntelyltä edellytetään. Samat huomiot koskevat myös muita luvussa ehdotettuja tiedonluovutussäännöksiä.

Oikeusministeriö toteaa, että sen käsityksen mukaan ehdotettu sääntely kummassakin luvussa perustuu pitkälti voimassa olevaan lainsäädäntöön, sääntelytekniikka mukaan lukien. Vaikka ehdotettujen säännösten ongelmat pohjautuvat osittain voimassa olevan lainsäädännön säännöksiin, luovutussäännösten väljyys aiheuttaa väistämättä ongelmia suhteessa aiempaa huomattavasti yleisluontoisempaan sääntelyyn. Ehdotetut pykälät jättävät hyvin avoimeksi esimerkiksi sen, mitä henkilötietoja saisi luovuttaa. Ehdotettu sääntely ei näyttäydy tältä osin riittävän tarkkarajaisena.

1. lakiehdotuksen 5 luku

Oikeusministeriö ei tässä yhteydessä kommentoi yksityiskohtaisesti ehdotettuja henkilötietojen poistamista koskevia pykäläiä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin yleisesti huomiota siihen, että ehdotettuihin säännöksiin sisältyy osin hyvinkin pitkiä säilytysaikoja, erityisesti 26 §:ään ja 27 §:ään. Vaikka sääntely osin perustuukin voimassa olevaan lainsäädäntöön, poikkeuksellisen pitkät säilytysajat tulisi perustella asianmukaisesti, ottaen huomioon EU:n uuden

Postiosoite	Käyntiosoite	Puhelin	Faksi	s-posti, internet
Postadress	Besöksadress	Telefon	Fax	e-post, internet
Postal Address	Office	Telephone	Fax	e-mail, internet
Oikeusministeriö	Eteläesplanadi 10	0295 16001	(09) 160 67730	oikeusministerio@om.fi
PL 25	00023 Helsinki	Internat. +358 295 16001	Internat. +358 9 160 67730	www.oikeusministerio.fi
FI-00023 Helsinki	Finland			
Finland				

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset. Erityisesti ehdotetun 26 §:n osalta yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että säilytysaikana kymmenen vuotta perustuu voimassa olevan lain tiedustelurekisterin tietojen säilytysaikaan, mutta jatkossa se koskisi laajempaa tietosisältöä. Tätä ei perustella mitenkään. Oikeusministeriö viittaa edellä ehdotettuun 7 §:ään liittyviin oikeusturvariskeihin, ja katsoo, että poistoaikaa koskevaa säännöstä tulisi arvioida uudelleen perusoikeussääntelyn sekä siihen liittyen perusoikeuksien rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevien vaatimusten näkökulmasta.

1. lakiehdotuksen 6 luku

Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että rekisteröidyn tarkastusoikeuden käyttämisen kannalta, riippumatta siitä onko kyse suorasta vai välillisestä tarkastusoikeudesta tietosuojavaltuutetun välityksellä, laista tulisi selkeästi ilmetä, mihin rekistereihin tai henkilötietoryhmiin rajoitukset kohdistuvat. Oikeusministeriön käsityksen mukaan 32 §:ssä ehdotettu rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittaminen vaikuttaisi soveltamisalaltaan vastaavan pääosin voimassa olevan Tullin henkilötietolain 29 §:ää. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota 1 momentin 1 kohdan osalta siihen, että kokonaisuutena lakiehdotuksen 7-9 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen tietosisältöä ehdotetaan laajennettavaksi huomattavasti suhteessa voimassa olevaan lakiin, ja esimerkiksi 7 §:n osalta herää kysymys, missä määrin sen sisältö tarkoittaisi käytännössä havaintotietojen käsittelyä ja tietojen merkityksellisyyden arviointiin liittyvää käsittelyä. Esityksestä jää epäselväksi mistä syystä tarkastusoikeuden rajoituksen laajennusta pidetään välttämättömänä erityisesti uusien henkilötietojen ryhmien osalta. Tarkastusoikeuden ehdotettuja rajoituksia ei myöskään ole arvioitu rikosasioiden tietosuojadirektiivin 15 artiklassa esitettyjen rajoitusperusteiden valossa.

Lakiehdotuksen 6 luvun 33 §:n osalta on syytä arvioida jatkovalmistelun aikana liikkumavaran käyttöä ja säännöksen sanamuotoa tarkemmin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 23 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa muun muassa 18 artiklassa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia, säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jotta voidaan taata kansallinen turvallisuus, puolustus tai yleinen turvallisuus. Pykälällä suljettaisiin pois tietosuoja-asetuksen 18 artiklan soveltaminen. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa selostetaan, mitä oikeuksia rekisteröity voi vaihtoehtoisesti käyttää. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että pykälän yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene, millä perusteella rekisteröidyltä evätään oikeus henkilötietojen käsittelyn rajoittamiseen. Jos esimerkiksi perusoikeuden rajoitustoimenpiteen tarkoituksena on yleisen turvallisuuden takaaminen, tämän tulisi ilmetä perusteluista, ja samoin sen, miltä osin henkilötietojen käsittely liittyy yleisen turvallisuuden ylläpitämiseen. Oikeusministeriö huomauttaa, että rajoitustoimenpiteen tulee olla tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa ja varmistaa tällaisissa tilanteissa rekisteröidyn perusoikeuksien toteutuminen. Lisäksi on syytä huomata, että lakiehdotus sisältää vain niukasti tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sitä täydentävää sääntelyä rekisterien tietosisällön tai käsiteltävien henkilötietoryhmien osalta. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan vaikuttaisi kuuluvan lähinnä 2 luvun 10 §, ja siihen yhdistettynä ehdotettu 6 luvun 33 § jättää täysin avoimeksi, mitä henkilörekistereitä tai henkilötietoryhmiä rekisteröidyn oikeuden rajoitus koskisi.

Tanja Jaatinen

20.8.2018

VN/3462/2018

VN/3462/2018-OM-5

1. lakiehdotuksen 7 luku

Oikeusministeriö viittaa sääntelyn tarpeellisuuden arvioinnin osalta edellä 6 luvun osalta lausuttuun ja toteaa, että ehdotetun 34 §:n osalta olisi syytä arvioida uudelleen sääntelyn välttämättömyyttä suhteessa tietosuojasetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiehdotukseen.

Ylijohtaja

Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos

Tanja Jaatinen

Jakelu Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Oikeusministeriö



Asiakirjan kansilehti

Asiakirjan tunniste

VN/3462/2018-OM-5

Asiakirjan MD5 tiiviste

54153a338465ac74003a191df82386fd

Allekirjoitukset

Allekirjoittaja	Allekirjoituspäivämäärä	Varmenteen myöntäjä
Sami Manninen	2018-08-21T11:37:04	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Tanja Jaatinen	2018-08-21T14:01:45	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK