

20.8.2018

EOAK/3327/2018

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

**ASIA: Lausuntopyyntö laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt (VM 1089/03.01.00/2016) eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa otsikkoasiassa. Nämä asiat kuuluvat oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiesten tehtäväjaon mukaisesti minun ratkaistavakseni. Ilmoitan lausuntonani seuraavan.

Otan kantaa vain osaan luonnoksessa esitetystä.

**Yleistä**

Käsillä olevan esityksen tavoitteena on täydentää tietosuojadirektiivin yleisesti sovellettavaa täytäntöönpanolainsäädäntöä sekä EU:n tietosuojasetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia siltä osin kuin tarvittavat täytäntöönpanosäännökset eivät sisälly mainittuihin säädöksiin. Esityksen tavoitteena on saattaa Tullin henkilötietosäännökset yhdenmukaiseksi erityisesti poliisin ja Rajavartiolaitoksen uudistettavina olevien säännösten kanssa sellaisissa tapauksissa, joissa Tullin toiminta on yhdenmukaista kyseisten viranomaisten toiminnan kanssa. Esityksessä ehdotettu suuri muutos koskee sääntelytekniikan muutosta, jonka tarkoituksena on tehdä laista helpommin sovellettava. Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen on antanut lausunnon sisäasiainministeriölle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ym. (EOAK/7249/2017).

Kuten edellä on todettu, sääntelyssä on tarkoitus siirtyä EU:n uuden tietosuojalainsäädännön mukaiseen käsittelytarkoitukseen perusteiseen sääntelyyn nykyisestä rekisterikohtaisesta sääntelystä. Perusteluna luonnoksessa esitetään, että käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn etuna on pidetty sitä, että sillä vältettäisiin tarvetta muuttaa lainsäädäntöä aina, kun tietojärjestelmiin on tarpeen tehdä muutoksia. Lisäksi perusteluissa on viitattu unionin oikeuden tietosuojalainsäädännön vaatimukseen siitä, että EU:n tietosuojalainsäädännön vaati-

musten on koskettava kaikkia henkilötietojen käsittelyä käytetystä käsittelytekniikasta ja teknologiasta riippumatta.

Luonnoksessa on kuitenkin tunnistettu tämän sääntelyn riskit. Luonnoksen mukaan: ”Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn mahdollisena haittana voidaan pitää sitä, että lain säännökset jättäisivät loppukäyttäjän kannalta epäselväksi sen, mihin tietojärjestelmän osiin tai rekistereihin henkilötiedot olisi talletettava, mikä voisi lisätä virheiden riskiä.”

Tämä asettaakin sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaosuudelle huomattavat vaatimukset. Sääntelyn tulee olla myös siten selkeää, että sen soveltaminen ei vaaranna rekisteröityjen oikeusturvaa.

EU:n tietosuojadirektiivi edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään tämän direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset. Myös tietosuoja-asetus edellyttää täydentävää kansallista lainsäädäntöä silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Oikeusasiamies Jääskeläinen on arvoinut sisäasianministeriölle antamassaan lausunnossa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (14.6.2018 EOAK/2615/2018) kansalliselle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Mielestäni siinä esitettyihin yleisiin huomioihin on tämänkin esityksen valmistelussa kiinnitettävä huomiota.

Kansallisen lainsäädännön saattamisesta tietosuoja-asetuksen mukaiseksi ja sen kanssa yhteensopivaksi ei ole vielä kokemuksia saati oikeuskäytäntöä. Tässä vaiheessa on epäselvää, minkälaisia vaatimuksia tietosuoja-asetuksen periaatteiden ja eri artikloiden määräysten katsotaan asettavan esimerkiksi oikeasuhteisuudelle tai rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiselle.

Perustuslakivaliokunta on toistaiseksi vasta yleisellä tasolla arvioinut henkilötietojen kansallista sääntelymallia (PeVL 14/2018 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jat-

kossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätämisen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

Toisaalta 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 kohdalla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Siinä arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröityjen oikeusturvaa. (ks. esim. PeVL 29/2016 vp, PeVL 13/2016 vp, s. 3 – 4, PeVL 14/2009).

Henkilötietojen käsittelyä Tullissa koskeva lainsäädäntö kattaa rekisteröintitarkoitukseltaan sekä asetuksen että direktiivin alaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä, vaikka pääpaino onkin direktiivin alaan kuuluvissa säännöksissä.

Totean että sääntelytapa ei mielestäni ole omiaan helpottamaan kunkin säännöksen EU-oikeudellisen säädöspohjan hahmottamista, koska näitä ei ole tuotu luonnoksessa selkeästi esille.

Luonnoksen perusteluissa sivulla 7 todetaan: ” Tässä lakiesityksessä ei ehdoteta säädettäväksi tullivalvonnan tietojärjestelmässä käsiteltävistä henkilötiedoista, koska sen ei katsota olevan tarpeen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e-alakohdan, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, ja 3 kohdan nojalla. Tullin valvontatehtävät perustuvat joko siihen, että se valvoo itse toimeenpanemansa lainsäädännön noudattamista (esimerkiksi tulliverotus) tai sitten sille on säädetty nimenomainen tehtävä valvoa tietyn lainsäädännön

noudattamista esimerkiksi tavarann maahantuonnin tai maastaviennin yhteydessä.”

Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun voimassa olevan lain 5 §:ssä säädetään tullivalvonnassa käytettävästä tullivalvonnan tietojärjestelmästä, sen käyttötarkoituksesta ja sisällöstä.

Luonnoksessa esitetyn perusteella näyttää siltä, että nykyisen tullivalvonnan tietojärjestelmän rekisteritietojen käyttö tulli- ja verovalvonnassa jäisi kokonaan sääntelemättä.

Ainakin, jos asiaa arvioidaan yksinomaan tämän esityksen valossa, näyttää siltä, että esitetty sääntely ei täytä tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan ja johdantokappaleessa 45 erityisiä edellytyksiä.

Sikäli kuin tietoja rekisteröidään tulli- ja verovalvonnan tarkoitukseen on myös otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot lailla säätämisen vaatimuksesta sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Luonnoksen perustelut puuttuvat tältä osin täysin eikä rekisteröinnin mahdollista muuta rekisterinpitäjää koskevaa lainsäädäntöä mainita lainkaan perusteena säätämättä jättämiselle. Joka tapauksessa ottaen huomioon rekisterinpitäjän koskeva luonnoksen 35 §:n säännöksen tulee rekisteristä säätää Tullia koskevassa lainsäädännössä.

Totean eräistä luonnoksen ehdotetuista pykälistä seuraavaa.

## 2 luku 5 §

Luonnoksessa ehdotetaan, että 2 luvun 5 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelyssä tutkintatehtävissä. Pykälän 3 momentti olisi uusi säännös, jonka mukaan Tulli voisi käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä ehdotetun pykälän 1 momentin käyttötarkoituksen kannalta. Tietoja voitaisiin säilyttää kuusi kuukautta. Tietosuojavaltuutettu on luonnoksesta 3.7.2018 antamassaan lausunnossa kritisoinut voimakkaasti tätä esitettyä säännöstä. Tietosuojavaltuutetun käsityksen mukaan esitetty säännös on perusteiltaan kestävä, koska Tullilla ei ole toimivaltaa käsitellä ja rekisteröidä henkilötietoja ehdotetulla tavalla eikä toimivaltaa Tullin toimipiteisiin voida luoda pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä.

Tässä esityksessä on siis kysymys tietojen rekisteröimisestä ilman että niiden käyttötarkoituksen sisällön tai rekisteröimisen edellytyksiä määriteltäisiin. Yhdyn tietosuojavaltuutetun esittämään kritiikkiin tästä säännösesityksestä. Esitetyn perusteella näyttäisi siltä, että mittava henkilötietojen rekisteröinti jopa puolen vuoden ajaksi täysin ilman arviota tiedon käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisen edellytys-

ten täyttymisestä on ristiriidassa tietosuojadirektiivin ja perustuslakivaliokunnan kannanottojen kanssa.

Luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu sitä, että esitys näyttäisi olevan ristiriidassa hallituksen esityksen 31/2018 vp 5 ja 9 §:ssä esitettyjen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja tarpeellisuuden vaatimusten kanssa. Kysymys on siis hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä.

Ehdotetun 2 luvun 7 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilöryhmistä, joita koskevia henkilötietoja 1 momentissa säädettyyn käsittelytarkoitukseen saisi pääasiassa käsitellä. Momentissa ehdotetaan käytettäväksi käsittelykynnyksenä ilmaisu ”voidaan olettaa syyllistyneen” (1 kohta).

7 §:n 2 kohdassa esitetään rekisteröitäväksi rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi henkilötietoja henkilöistä, jotka ovat yhteydessä 1 kohdassa tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen. Ilmaisua on tältä osin varsin väljä. Tässä kohdassa ehdotettua rekisteröityjen ryhmää (rikokseen liittyvät henkilöt) ei ole voimassa olevassa laissa. Tietosuojadirektiivin 6 artiklan d kohdan mukaisia henkilöryhmiä ovat kontaktit ja kumppanit. Näiden henkilöiden tulee liittyä henkilöihin, joiden voidaan vakavin perustein uskoa syyllistyneen tai olevan syyllistymässä rikokseen tai rikoksesta tuomittuihin henkilöiden.

Mielestäni esityksen perustelujen tulisi olla huomattavasti kattavammat, jotta valittu sanamuoto ”voidaan olettaa syyllistyneen” olisi perusteltu ottaen huomioon, että se on selvästi lievempi kuin direktiivin mukainen ” voidaan vakavin perustein uskoa syyllistyneen tai olevan syyllistymässä” – ilmaisu. Mielestäni tietosuoja-valtuutetun tältä osin esittämä huoli siitä, että säännös johtaisi todennäköisesti laajamittaiseen tarpeettomien henkilötietojen käsittelyyn, on perusteltu.

## 5 luku 29 §

Pykälän mukaan virheelliseksi todetut tiedot voitaisiin säilyttää rekisterissä korjatun tiedon yhteydessä, jos se on tarpeen rekisteröidyn, muun asianosaisen tai Tullin henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi (1 momentti).

Luonnoksesta ei ilmene, perustuuko ehdotettu sääntely johonkin tietosuoja-asetuksen tai direktiivin kohtaan. Mikäli näin ei ole, on mieles-

täni kyseenalaista, voidaanko ehdotusta pitää EU-oikeuden sallimana.

## Lopuksi

Kysymys on kaiken kaikkiaan merkittävästä rekisteröintiä ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön uudistamisesta, jossa sääntelyn peruste ja kohde on esitetty säänneltäväksi täysin toisin kuin tähänastisessa lainsäädännössä. Jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kannalta jää myös täysin avoimeksi minkälaisiin rekistereihin ja millaisin päätöksin tietoja näihin rekistereihin merkitään. Säädöspohjan vaikeaselkoisuuden vuoksi korostuu ohjeistuksen ja koulutuksen tärkeys. Mielestäni näyttääkin siltä, että luonnoksen soveltamisen helppouteen liittyvät tavoitteet jäävät jo sääntelyn yleisluonteisuudenkin vuoksi saavuttamatta. Näin ollen katson, että valmistelua on jatkettava yhteistyössä poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa.

Pidän välttämättömänä, että mahdollinen hallituksen esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Apulaisoikeusasiamies

Maija Sakslin

Esittelijäneuvos

Riitta Länsisyrjä