

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto

1.3.2018

OM 14/43/2018

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö 19.1.2018; VM090:00/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI FINANSSIVALVONNASTA ANNETUN LAIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntoon seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Finanssivalvonnasta annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Oikeusministeriö lausuu esityksessä olleista muutosehdotuksista ennen kaikkea henkilötietojen käsittelyä koskevasta näkökulmasta, mutta ei ole lausuntoa varten arvioinut nyt muutettavaksi ehdotettavia lakeja ja niiden suhdetta yleiseen tietosuojasetukseen tätä laajemmin.

Hallitus on antanut eduskunnalle 1.3.2018 EU:n yleisen tietosuojasetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnön (OM Mietintöjä ja lausuntoja 35/2017) pohjalta yleistä tietosuojasetusta täsmentävän ja täydentävän esitysehdotuksen kansalliseksi tietosuojalaksi (HE 9/2018).

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
02951 6001

Faksi
09 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

Väärinkäytösrekisteri

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotuksen 15 luvun 18 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi väärinkäyttöihin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Säännöksen tarkoituksena on ns. väärinkäytösrekisterin ylläpitäminen.

Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen, asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, 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.

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa asetetaan vaatimukset rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelylle. Sen mukaan rikostuomioita, rikkomuksia ja niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on sallittua, jos se suoritetaan viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi.

Lainkohdan perusteluissa käsittelyperusteeksi mainitaan 6 artiklan 1 kohdan f alakohta. Mainittuun kohtaan ei sisälly lailla säätämisen liikkumavaraa.

Pykälän 1 momentin mukaan rekisteri koostuu väärinkäyttöihin liittyvistä henkilötiedoista. Tarkemmin rekisteröitäviä tietoja ole määritelty. Tämän vuoksi myös 2 momentissa oleva viittaus 1 momentissa tarkoitettuun henkilötietoon jää myös varsin avoimeksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (PeVL 17/2007 vp, s. 3 ja PeVL 30/2005 vp, s. 4). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja

yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 6—7 ja siinä viitattut lausunnot).

Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 38/2016 vp, s. 4 ja PeVL 5/2017 vp, s.9). Täsmällisempiä perustuslakivaliokunnan kannanottoja perustuslain vaatimusten suhteesta yleiseen tietosuoja-asetukseen ei vielä toistaiseksi ole. Tietosuojalain 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yleislakina rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä käsittelystä, joka mahdollistaa mainittujen tietojen käsittelyn yleislain nojalla eräissä tapauksissa.

Jatkovalmistelussa on aihetta ottaa huomioon edellä todettu ja täsmentää ehdotettua säännöstä tarvittavilta osin.

Säännöksessä ehdotetaan säädettäväksi tietojen käsittelyoikeudesta, tietojen poistamisesta rekisteristä, tietojen säilytysajasta sekä rekisterinpitäjän ilmoitusvelvollisuudesta rekisteröidylle. Jatkovalmistelussa on arvioitava ja määriteltävä asetuksen edellyttämällä tavalla tarvittavat tietojen käsittelyyn liittyvät suojatoimet. Jatkovalmistelussa on myös otettava pykälään ehdotetun 5 ja 6 momentin osalta huomioon, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 13-15 artiklassa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Rekisteröidyn oikeuksista säädetään jatkossa yleisellä tietosuoja-asetuksella, ei kansallisessa laissa.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tiedot on poistettava rekisteristä viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tieto on ensimmäisen kerran rekisteröity. Tietojen säilytysajasta säättäminen sinänsä vastaa perustuslakivaliokunnan tietojen käsittelystä säättämiseksi asettamia edellytyksiä. Epäselväksi säännöksen sanamuodon perusteella kuitenkin jää mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”ensimmäisen kerran rekisteröity”. Viitataan säännöksessä kuhunkin yksittäiseen rekisteriin merkittyyn tietoon, vai tiettyä väärinkäytöstä koskevaan tietojoukkoon. Poistetaan kaikki samaa tapahtumaa koskevat tiedot samanaikaisesti? Mikä on poistamisen määräajan suhde 3 momentissa tarkoitettuun uudelleen rekisteröintiin? Vastaava sanamuotoon liittyvä epäselvyys on pykälän 5 momentissa, jossa ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteröidylle on ilmoitettava ”ensimmäisen kerran häntä koskevan rekisterimerkinnän tekemisestä”.

Lakiehdotuksen perustelut ovat tältä osin niukat, joten niidenkään valossa ei tarkkaan ottaen selviä, mihin ensimmäisellä kerralla säännöksessä viitataan. Joka tapauksessa asiassa on otettava huomioon mitä edellä 5 ja 6 momentista ja niiden suhteesta tietosuoja-asetuksessa säädettyyn on todettu.

Automatisoidut yksittäispäätökset

Esityksen 3. lakiehdotuksen 15 luvun 18 c §:ssä ehdotetaan, että luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä olisi oikeus käyttää asiakasliiketoiminnassaan automaattista päätöksentekoa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan pääsääntö on, että rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkkään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Tästä pääsäännöstä ehdotetaan kuitenkin esityksessä poikettavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella, joka mahdollistaa automatisoidun päätöksenteon silloin, kun se on hyväksytty jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella automaattiseen päätöksentekoon on oikeus, jos päätös tehdään sopimuksen tekemisen tai täytäntöönpanon yhteydessä tai päätöksellä täytetään asiakkaan sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa koskeva pyyntö. Säännöksen loppuosan perusteella kysymys vaikuttaa olevan tosiasiallisesti asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan sijaan a alakohdan perusteesta, jonka mukaan automaattinen päätöksenteko on mahdollista, jos päätös on välttämätön rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välisen sopimuksen tekemistä tai täytäntöönpanoa varten. Oikeusministeriö toteaa, että kansallista sääntelyliikkumavaraa ei tule käyttää, jos kysymys on asetuksessa suoraan säädetystä perusteesta.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen alussa on toistettu asetuksen 22 artiklan 1 kohdan määritelmää.

Asetuksen säännöksiä ei lähtökohtaisesti saa toistaa kansallisessa lainsäädännössä (Ks. Lainkirjoittajan opas kpl 7.2). Asetukseen voidaan tarvittaessa kuitenkin viitata.

Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä asetuksen 22 artiklassa edellytetyistä suojatoimista. Jos käsittely perustuu 2 kohdan a alakohtaan, tulevat sovellettaviksi artiklan 3 kohdassa säädetyt suojatoimet. Tällöin rekisteröidyillä on asetuksen mukaan aina oltava vähintään oikeus vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolelta luonnollinen henkilö sekä oikeus esittää kantansa ja riitauttaa päätös. Vaikka näitä nimenomaisia vaatimuksia ei asetuksen mukaan ole silloin, jos päätös perustuisi b alakohtaan, voidaan suojatoimien riittävyttä silloinkin peilata näihin asetuksessa asetettuihin vähimmäisvaatimuksiin.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä, joka koskee ilmoitusvelvollisuutta valvontaviranomaiselle. Oikeusministeriö toteaa, että yleisellä tietosuoja-asetuksella on pyritty eroon mainitun kaltaisista ilmoitusvelvollisuuksista, joten niistä ei tulisi säätää kansallisessa laissa. Lisäksi säännöksessä viitataan rekisteriselosteeseen, joka viittaa kumottavaksi ehdotetun henkilötietolain mukaiseen sääntelyyn.

Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on esitetty tulkintaa siitä, mitä ei ole pidettävä asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuna automaattisena päätöksentekona. Oikeusministeriö toteaa, että mainitun kaltaisesta asetuksen tulkitsemisesta esityksen perusteluissa on syytä pidättäytyä.

Jos automaattinen päätöksenteko kohdistuu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyn perustua asetuksen 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaan. Asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan soveltaminen edellyttää paitsi käsittelyn oikeasuhtaisuutta tavoitteeseen nähden niin myös sitä, että keskeisiltä osin noudatetaan oikeutta henkilötietojen suojaan ja että säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Automaattista päätöksentekoa koskevat säännökset on syytä arvioida kokonaisuutena uudelleen esityksen jatkovalmistelussa.

Rekisteröidyn oikeuden rajoittaminen

Esityksen 4. lakiehdotuksen 4 luvun 3 §:ssä ja 5. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan rajattavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoittamaa rekisteröidyn oikeutta saada pääsy rekisterin tietoihin. Rekisteröidyn oikeutta on mahdollista rajoittaa, jos rajoittaminen toteutetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Ehdotettujen rajoitusten tarkempia 23 artiklassa säädettyjä perusteita tai niihin liitettävien 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen erityisten säännösten tarvetta ei ole arvioitu esityksessä.

Kansallisen tietosuojalain 34 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi eräistä rajoituksista rekisteröidyn oikeuteen tutustua hänestä kerättyihin tietoihin. Yleislaissa ehdotetaan myös säädettäväksi tietosuojavaltuutetun oikeudesta tutustua tietoihin, jos rekisteröidyn tutustumisoikeutta on rajoitettu.

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita myös siihen, että perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 31/2017), että vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, valiokunta on pitänyt kuitenkin 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).

Jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon sekä tietosuoja-asetuksessa rekisteröidyn oikeuksien rajoittamiselle asetetut edellytykset että kansalliseen yleislakiin jo ehdotettu sääntely.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että mainitussa säännösehdotuksessa kuten hallituksen esitysluonnoksessa ja siihen sisältyvissä lakiehdotuksissa muuallakin on käytetty tietosuojan valvontaviranomaisesta termiä tietosuojavirasto. Valvontaviranomaisen osalta TATTI-työryhmä ehdotti aikanaan tietosuojavaltuutetun ja hänen toimistonsa laajentamista tietosuojavirastoksi. Hallituksen esityksessä kansalliseksi tietosuojalaksi

kuitenkin ehdotetaan, että tietosuojan valvontaviranomaisena jatkaisi edelleen tietosuojavaltuutettu ja hänen toimistonsa.

Esityksen 5. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan myös valvontaviranomaiselle tehtäviä sekä muun muassa säädettäväksi valvontaviranomaisen oikeudesta saada lokitiedot pyynnöstä nähtäväkseen. Oikeusministeriö toteaa, että valvontaviranomaisen tehtävistä ja valtuuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 55-59 artiklassa. Lisäksi asiasta on ehdotettu säännöstä kansallinen tietosuojalain 14 §:ään. Kansalliseen lakiin ei voi sisältyä tietosuoja-asetuksen kanssa ristikkäistä tai päällekkäistä sääntelyä. Muun muassa asetuksen 58 artiklan e kohdan mukaan valvontaviranomaisella on oikeus saada pääsy kaikkiin henkilötietoihin ja kaikkiin tietoihin, jotka ovat tarpeen sen tehtävien suorittamista varten. Ehdotettuja säännöksiä on tarkistettava jatkovalmistelussa ottaen edellä todettu huomioon.

Lisäksi 4. lakiehdotukseen ehdotetun 4 §:n osalta on huomattava, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen siirrot ns. kolmansii maihin voidaan toteuttaa vain tiettyjen asetuksessa määriteltyjen edellytysten puitteissa. Näistä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen V -luvussa.

Tietojen luovuttaminen Verohallinnolle

Esityksen 1. lakiehdotuksen 71 §:ään on ehdotettu lisättäväksi säännös Finanssivalvonnan oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä Verohallinnolle. Säännöksen mukaan voidaan luovuttaa tietoja, joilla saattaa olla merkitystä Verohallinnon valvoessa tiettyjä verotusmenettelyistä annetussa laissa säädettyjä velvoitteita.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota muun muassa tiedonsaantioikeuden ulottuvuuteen sekä tiedonsaantioikeuden täsmälliseen määrittelyyn. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin silloin, kun tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi (PeVL 17/1998 vp). Sääntelyssä, jossa tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu on edellytetty tietojen olevan välttämättömiä jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 14/2002 vp, PeVL 15/2002 vp, PeVL 62/2010 vp, ja PeVL 17/2016 vp, s. 2–3). Ottaen huo-

mioon edellä todettu ehdotettua tiedonsaantioikeutta voidaan pitää varsin laajana, kun tiedonsaantiin riittää ehdotuksen mukaan tarpeellisuuden tai välttämättömyyden sijaan potentiaalinen merkitys.

Ylijohtaja,
osastopäällikkö



Samu Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Virpi Korhonen