

Rikosasioiden tietosuojalain toimivuus ja soveltamiseen liittyvät kokemukset – lausuntoyhteenvedo

1. Johdanto

Oikeusministeriö järjesti 6.8.–27.8.2021 lausuntokierroksen rikosasioiden tietosuojalain toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kysymyksistä. Lausuntopyyntö liittyy rikosasioiden tietosuojadirektiivin 62 artiklan 1 kohdan mukaiseen Euroopan komission tehtävään toimittaa kertomukset direktiivin arvioinnista ja uudelleentarkastelusta Euroopan parlamentille. Määräaika kertomuksen toimittamiselle 6.5.2022. Komission tulee tätä arviointia ja uudelleentarkastelua tehdessään ottaa huomioon Euroopan parlamentin, neuvoston sekä muiden asiaan liittyen elimien ja lähteiden kannat ja havainnot. Lausuntopyyntö liittyi osaltaan neuvoston näkemyksen muodostamiseen rikosasioiden tietosuojadirektiivistä EU:n neuvoston tietosuojatyöryhmässä. Neuvosto hyväksyi näkemyksensä marraskuussa 2021¹. Tämän lisäksi lausuntopyyntö liittyi osaltaan yleisempään rikosasioiden tietosuojalain toimivuuden arviointiin (lainsäädännön jälkiarviointi).

Oikeusministeriön lausuntopyyntöön vastasi yhteensä 15 tahoa. Lausunnon antoivat Tulli, tietosuojavaltuutetun toimisto (jäljempänä myös tietosuojavaltuutettu), Tuomioistuinvirasto, Rikosseuraamuslaitos, Syyttäjälaitos, Oikeusrekisterikeskus, Suojelupoliisi, Päijät-Hämeen käräjäoikeus, tiedusteluvalvontavaltuutettu, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Ahvenanmaan maakunta, Poliisihallitus, sisäministeriö, puolustusministeriö ja valtiovarainministeriö.

Lausuntopyynnössä esitettiin yhteensä 19 kysymystä teemakohtaisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosta, henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille sekä muista kokemuksista liittyen rikosasioiden tietosuojalain soveltamiseen. Lausuntovastauksen perusteella rikosasioiden tietosuojalaki koetaan yleisesti hyväksi ja selkeäksi sekä helposti sovellettavaksi. Vastauksissa nostettiin kuitenkin esiin, että rikosasioiden tietosuojalaki on ollut voimassa verrattain vähän aikaa, eikä lausuntopyyntöön vastanneilla ollut välttämättä kerääntynyt lain soveltamisesta kokemusta.

¹ Neuvoston kanta 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 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 soveltamiseen ja sitä koskevat havainnot; [ST 13943/21](#).

2. Yhteenveto

Rikosasioden tietosuojadirektiivin täytäntöönpano

Ensimmäisessä teemassa käsiteltiin direktiivin täytäntöönpanoa ja kysyttiin muun muassa tietosuojaa koskevista puutteista rikosasioden tietosuojalaissa, suunnitteilla olevista erityislainsäädäntöhankkeista, tietosuojalain 13 §:stä poikkeavasta sääntelystä sekä onko direktiivissä säännöksiä, joiden täytäntöönpano on hankalaa tai merkitys epäselvä.

Lausuntojen perusteella haasteena pidetään sääntelykokonaisuuden pirstaloituneisuutta. Tietosuojavaltuutetun toimisto, Syyttäjälaitos, Tuomioistuinvirasto ja Poliisihallitus esittävät, että viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä tarkasteltaisiin voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntökehikkoa vasten. Tietosuojavaltuutetun toimisto näkee tarpeen sovittaa yhteen selkeämmin oikeuden henkilötietojen suojaan, sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen sekä käsittelyn journalistisista tarkoituksista. Syyttäjälaitoksen lausunnon mukaan epäselvyyttä aiheuttaa, ohittaako journalistinen tarve tietosuojasääntelyn mukaiset rekisteröityjen oikeudet ja jos niin kuinka, tai onko näitä olemassa journalismin osalta. Tuomioistuinvirasto esittää lausunnossaan, että oikeusministeriön tulisi aloittaa tuomioistuinten toiminnan julkisuutta koskevan lainsäädännön tarkastelu voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntökehikkoa vasten, huomioiden myös rikosasioden käsittelyyn liittyvät, usein korkeat riskit, eri asemissa olevien rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien kannalta. Poliisihallitus näkee erittäin tarpeellisena, että julkisuuslakia täsmennetään ja oikeusministeriössä käynnissä olevan julkisuuslain ajantasaistamishankkeen yhteydessä selvitetään ja täsmennetään julkisuuslain sekä henkilötietojen käsittelyä koskevien erityis- ja yleislakien keskinäisiä suhteita luovutettaessa tietoja viranomaisen henkilörekisteristä.

Kysymykseen hallinnonalalla suunnitteilla olevista uusista erityislainsäädäntöhakkeista, sisäministeriössä on valmisteilla eduskunnan edellyttävä selvitys poliisin henkilötietolain toimeenpanosta, johon myös Poliisihallitus osallistuu. Rikosseuraamuslaitoksen uusi henkilötietolaki (1301/2021) tulee voimaan huhtikuussa 2022. Syyttäjälaitos tuo lausunnossaan esiin, että se on kartoittamassa tarvetta täydentää rikosasioden tietosuojalainsäädäntöä sekä julkisuuslainsäädäntöä yksityisyyden suojan ja julkisuusperiaatteen toteutumisen turvaamiseksi.

Tuomioistuinvirasto nostaa esiin haasteet koskien rikosasioden tietosuojadirektiivin 45 artiklan 2 kohdan tulkintaa lainkäyttötehtävistä tuomioistuimissa, joiden osalta henkilötietojen käsittelytoimet eivät kuulu tietosuojaviranomaisen valvontaan. Kyseinen kohta edellyttää, että kukin jäsenvaltio säätää siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa sellaisia käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Kukin jäsenvaltio voi säätää siitä, että valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa käsittelytoimia, joita muut riippumattomat oikeusviranomaiset suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä.² Tuomioistuinviraston mukaan direktiivin säännös on erittäin tulkinnanvarainen ja on osaltaan aiheuttanut myös sen, että toimintatavat ja tulkinnot ovat eri jäsenmaissa ratkaistu hyvin eri tavoin. Viraston mukaan tietosuojalainsäädännön osalta harmonisointi, erityisesti tuomioistuimen lainkäyttötehtävien osalta, ei ole onnistunut tässä yhteydessä tulkinnanvaraisen tietosuojalainsäädännön johdosta. Tuomioistuinviraston mukaan lainkäyttötehtävän määrittely on epäselvä ja rajanvetoa tulisi selkeyttää lainsäädännön tasolla tai vähintäänkin valvontaviranomaisten toimesta. Myös Syyttäjälaitos nostaa lausunnossaan esiin 45 artiklan 2 kohdan. Syyttäjälaitoksen mukaan syyttäjätöiminta tulisi rinnastaa rikosasioden tietosuojalain 45 §:n 2 momentin mukaisesti tuomioistuihin. Syyttäjälaitos katsoo, että syyttäjien lainkäyttöratkaisujen arviointi tietosuojan osalta eri tavalla kuin tuomioistuimen ratkaisuja, ei ole rikosasioden tietosuojadirektiivin tarkoituksen mukaista.

Tuomioistuinvirasto pitää lisäksi epäselvänä sitä, mitkä valvontaviranomaisen tehtävät katsotaan nimenomaan "valvonnaksi" ja mitkä tehtävät ei. Esimerkiksi vaikutustenarvioinnin pohjalta tehtävän ennakkokuulemisen osalta valvontaviranomaisen toimivalta on direktiivin 46 artiklan 1 kohdan k alakohdassa ja 47 artiklan 3 kohdassa sidottu neuvontaan. Valvonnan määrittely on tärkeää,

² Kansallisesti kohta on pantu täytäntöön rikosasioden tietosuojalain 45 §:n 2 momentissa, jonka mukaan lain säännöksiä valvonnasta ei sovelleta tuomioistuimeen, valtioneuvoston oikeuskansleriin eikä eduskunnan oikeusasiamieheen (ks. HE 31/2018 vp, s. 62–63).

jotta tuomioistuimet tietäisivät, missä asiassa kääntyä direktiivissä tarkoitetun valvontaviranomaisen puoleen sille määrättyissä tehtävissä. Käytännössä rajauksen epämääräisyys heijastuu erityisesti tietoturvaloukkauksien ilmoittamiseen liittyvään prosessiin, jossa tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuus ja ilmoituksen kohdentaminen oikealle valvontaviranomaiselle on epäselvä. Edelleen Tuomioistuinvirasto nostaa esiin haasteen siitä, ulottuuko rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala hallinto- ja erityistuomioistuinten toimintaan. Hallinto- ja erityistuomioistuimissa ei käsitellä kansallisessa rikoslaissa tarkoitettuja rikoksia koskevia asioita. Hallinto- ja erityistuomioistuimissa kuitenkin käsitellään hallinnollisia sanktioita eli rangaistusluontoisia hallinnollisia seuraamuksia koskevia asioita (esimerkiksi erilaiset seuraamus-, rikkomus- ja laiminlyöntimaksut).

Henkilötietojen siirto kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille

Toinen teema koski henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille. Teemassa kysyttiin sopimusten, säännösten ja standardien soveltamisesta, tietosuojan riittävyttä koskevista henkilötietojen siirtoihin sovellettavista poikkeuksista, rikosasioiden tietosuojalain 44 §:n (henkilötietojen siirto kolmansiin maihin yksityisille ja muille vastaanottajille) soveltamisesta sekä tietosuojalain vaikutuksista viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon. Usealla lausunnonantajalla ei ollut vielä ehtinyt kertyä paljoa kokemusta tähän teemaan liittyvän lainsäädännön soveltamisesta tai totesivat lausunnossaan kansainvälisen yhteistyön olleen vähäistä. Osa lausunnonantajista, kuten Suojelupoliisi, pitää sääntelymallia toimivana ja soveltamisen kannalta selkeänä.

Sisäministeriön poliisiosasto nostaa esiin, että henkilötietojen siirtoa koskeva sääntely on Poliisihallitukselta saadun tiedon mukaan aiheuttanut haasteita erityisesti tiedonvaihdolle kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa. Poliisihallitus on tunnistanut haasteita tiedonvaihdossa kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa ja esittää lausunnossaan haasteiden selvittämistä henkilötietolain-säädännön arviointityössä. Henkilötietojen käsittelijöille tulisi laatia ohjeistusta, kuten mallisopimuslausekkeita ja käytännön ohjeita suojatoimien asianmukaisuuden arviointiin, joista olisi hyötyä erityisesti silloin, kun tietoja luovutetaan kolmansiin maihin. Myös Rikosseuraamuslaitos esittää tietojen luovutuksen osalta, että sääntelyssä otettaisiin kantaa laajemmassa kuin yksittäisessä tapauksessa tapahtuvaan tietojen käsittelyyn.

Muut kokemukset rikosasioiden tietosuojalain soveltamisesta

Kolmanteen teemaan, jossa käsiteltiin muita rikosasioiden tietosuojalain soveltamiseen liittyviä kokemuksia, saatiin eniten lausuntovastauksia. Lausuntovastausten perusteella organisaatiot ovat kouluttaneet henkilöstöä tietosuojaan liittyen ja kaikilla vastanneilla oli nimettynä myös tietosuojavastaava. Lausuntovastauksista nousi yleisesti esiin tarve valvontaviranomaisten kattavammalle ohjausmateriaalille rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain osalta. Tietosuojavaltuutettu ei ole antanut kansallisesti erillistä ohjeistusta rikosasioiden tietosuojalain soveltamisesta. Euroopan tietosuojaneuvosto on hyväksynyt muun muassa suosituksen tietosuojan tason riittävyyden viitearvoista rikosasioiden tietosuojadirektiiviä sovellettaessa (1/2021) sekä tiedustelua koskevista eurooppalaisista olennaisista takeista (2/2020). Suurin osa vastaajista koki tietosuojaviranomaisen valvontavaltuuksien käytön ja laillisuusvalvonnan sääntelyn toimivaksi.

Tietosuojavaltuutettu toi kuitenkin esiin, ettei henkilötietojen käsittelyn valvontaan toimivaltaisissa viranomaisissa ole osoitettu riittäviä resursseja. Tietoturvaloukkausten ilmoittamista koskevia säännöksiä (34–37 §) noudatetaan valtuutetun havaintojen perusteella pääosin hyvin, joskin joitakin epäselvyyksiä liittyy lain 36 §:n soveltamiseen (tietoturvaloukkausten ilmoittaminen toiselle rekisterinpitäjälle). Epäselvyydet liittyen 36 §:n soveltamiseen on nostettu esiin muun muassa Oikeusrekisterikeskuksen, Tuomioistuinviraston ja Syyttäjälaitoksen lausunnoissa. Tietosuojavaltuutettu tuo lausunnossaan lisäksi esiin, että rikosasioiden tietosuojalain 14 §:ssä säädetty oietusvelvollisuuden toteuttaminen ja siihen liittyvän dokumentaation laadinta on edelleen monella toimivaltaisella viranomaisella kesken. Vastaavia huomioita tietosuojavaltuutettu nostaa esiin rikosasioiden tietosuojalain 20 §:n mukaisten vaikutusten arviointien tekemisen osalta, jossa arviointien käynnistäminen on viivästynyt muutamilla toimivaltaisilla viranomaisilla. Vaikutusten arviointien osalta Tuomioistuinvirasto on nostanut esiin, että sääntely aiheuttaa merkittävää hallinnollista taakkaa, kun se edellyttää käytännössä sitä, että lähes kaikesta henkilötietojen käsittelystä tulee tehdä kirjallinen vaikutustenarviointi.

Poliisihallituksen ja Tuomioistuinviraston lausunnoissa nostettiin esiin virkamiehen oikeusturva liittyen henkilötietojen käsittelyyn. Poliisihallitus totesi lausunnossaan, että henkilötietojen käsittelyyn liittyvä sääntelykokonaisuus on monimutkainen ja laaja. Se ei ole kuitenkaan kohdannut haasteita rikosasioiden tietosuojalain säännösten, rikosoikeudellisen ja virkamiesoikeudellisen sääntelyn yhteentoimivuudessa. Tuomioistuinvirasto esitti, että tietosuojasäännöksiin liittyvät velvoitteet tulisi rakentaa nimenomaan rekisterinpitäjän vastuuseen.

Tuomioistuinvirasto, Oikeusrekisterikeskus ja Syyttäjälaitos kokivat lokitietovaatimukset vanhojen tietojärjestelmien suhteen työläiksi, kalliiksi ja epätarkoituksenmukaiseksi. Rikosseuraamuslaitoksen ja tietosuojavaltuutetun mukaan tietosuojan taso on parantunut uuden teknologian käyttöön otossa. Tuomioistuinviraston mukaan rikosasioiden tietosuojalain 13 §, joka edellyttää erityissääntelyn antamista automatisoidun päätöksenteon hyväksymiseksi, saattaa hidastaa uusien teknologioiden ja automaation käyttöönottoa.

Kuten edellä ensimmäisessä teemassa, myös kolmannessa osiossa tuotiin esiin haasteet julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön yhteensovittamisessa. Poliisihallitus, Päijät-Hämeen käräjäoikeus ja Rikosseuraamuslaitos pitivät välttämättömänä lainsäädännön selkiyttämistä, koska sääntely on julkisuuslain kanssa päällekkäistä ja jopa ristiriitaista. Päijät-Hämeen käräjäoikeuden mukaan rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella jää tulkinnanvaraiseksi, milloin tuomioistuimen toiminnassa sovelletaan rikosasioiden tietosuojalakia ja päättyneitä asioita koskeviin asiakirjapyyntöihin sovelletaan tietosuoja-asetusta. Epäselvyys johtaa käräjäoikeuden mukaan tilanteeseen, jossa on mahdollista, että julkisuuslain mukaisella asiakirjapyyntöillä on tuomioistuimista mahdollista saada sellaisia rikostietoja, jotka rikosrekisterilain mukaan eivät enää näy henkilön rikosrekisterissä. Samoin on mahdollista pyytää tietoja myös hylätyistä syytteistä, jotka eivät rikosrekisteristä edes selviäisi.

Tuomioistuinvirasto ja Syyttäjävirasto nostavat lausuntovastauksissaan esiin mahdollisen tarpeen erityislainsäädännölle tuomioistuinsektorilla sekä pyytävät selkeytystä valvontaviranomaisten toimivaltaan suhteessa tuomioistuimiin. Epäselvyys heijastuu Tuomioistuinviraston mukaan päivittäiseen tietosuojatyöhön, kuten tietoturvaloukkausten ilmoitusmenettelyyn. Tiedusteluvalvontavaltuutettu koki haastavaksi eri sääntely-ympäristöjen yhteensovittamisen, nostaen esiin haasteet muun muassa kansallisten yleis- ja erityislakien sekä kansainvälisten sopimusten ja Euroopan unionin lainsäädännön yhteensovittamisessa.

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä

VN/19902/2021-OM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: