

Asia: VN/26111/2023

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen koordinaatioryhmän väliraportti

TIETOSUOJAN YLEISSÄÄDÖKSET (EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki)

Onko tietosuojan yleissäädösten yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain soveltamiseen koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä, jotka voisivat vaikeuttaa julkisen palvelun järjestämistä?

Kyllä

Jos on, minkälaisista haasteista tai epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

Merkittävimpiä haasteita tietosuojasäännösten soveltamisen yhteydessä on eri toimijoiden roolituksiin liittyvien kysymysten selvittäminen. Tietosuojasäännösten mukaisten roolien oikea tunnistaminen on tärkeää, jotta jokainen toimija osaltaan voi tunnistaa, mitä tietosuojasäännösten mukaisia velvoitteita ja vastuita kuuluu kullekin toimijalle kannettavaksi. Kun viranomainen tuottaa digipalveluita, on palvelun tuottamisessa usein mukana monia toimijoita, jotka osallistuvat palvelun tuottamiseen omien lakisääteistensä tehtävien pohjalta (esimerkiksi Valtori, oikeusrekisterikeskus, DVV ja palvelua tuottava viranomainen). Kun toimijoita on monia, digipalvelujen tuottamiseen liittyvissä päätöksentekomekanismeissa, rooleissa sekä vastuissa usein havaittavissa epäselvyyksiä. Tämän vuoksi erityisesti viranomaistoiminnan kannalta on tärkeää, että kansallisessa lainsäädännössä pyritään eri yhteyksissä hyödyntämään entistä enemmän tietosuoja-asetuksen suoma kansallista liikkumavaraa täsmentää käsittelyyn osallistuvien toimijoiden roolit ja vastuut (esim. rekisterinpitäjä, yhteisrekisterinpitäjä). Mahdollisten viranomaistoimijoille tulevien seuraamusmaksujen myötä selkeys tietosuojaroolien osalta on erityisen tärkeää, että vastuut kohdentuvat oikein.

Tietosuojasääntely soveltuu lähtökohtaisesti kaikkeen automaattiseen henkilötietojen käsittelyyn (kts. tietosuoja-asetus 2 artikla). Tätä lähtökohtaa hämärtää kansallisessa lainsäädännössämme esiintyvä, harhaanjohtava ja vanhentunut henkilörekisterin käsite (mm. tietosuojalaki 28 § ja 29 §:n 4 mom.). Näiltä osin sääntelyä olisi syytä selkeyttää.

Tuomioistuinsektorin osalta on todettava, että tällä hetkellä on osin epäselvää, kuka on toimivaltainen valvontaviranomainen henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuojavaltuutetun valvontatoimivallan ulkopuolelle rajatun tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan osalta (tietosuoja-

asetuksen 55 art. 3 kohta). Tämä seikka vaikuttaa käytännössä tietosuojaprosessien toimivuuteen esimerkiksi käsittelyä edeltävässä ennakkokuulemisissa, tietoturvaloukkaustilanteissa sekä esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen yhteydessä (mm. tietosuojavaltuutetun välityksellä). Tietosuojalain (1050/2018) tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) pykäliin ei ole otettu säännöstä valvonnan toteuttamisesta siltä osin, kuin se ei kuulu tietosuojavaltuutetulle. Kun kysymys on tietosuojan valvonnasta, tulisi myös valvontaviranomaisen toimivaltuuksien vastata tietosuoja-asetuksesta tulevia valvontaviranomaisen toimivaltuuksia (vrt. tietosuoja-asetuksen 58 art.), jotta tietosuojalainsäädännön mukaisten prosessien toteutuminen olisi tosiasiallisesti mahdollista. Näiltä osin sääntelyä olisi syytä selkeyttää.

Onko jonkin yleisen tietosuoja-asetuksen tai tietosuojalain säännöksen havaittu estävän viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen tarkoituksenmukaisella tavalla? Onko tietosuojan yleissäädösten havaittu estävän tai rajoittavan tiedon tai henkilötietojen hyödyntämistä tai käsittelyä tarkoituksenmukaisella tavalla?

Kyllä

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät tai rajoittavat tiedon käsittelyä?

Erityisesti yleisten tuomioistuinten osalta on noussut esille se kysymys, onko tietosuojalain 7 §:ssä säädetty tarpeeksi kattavasti rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvistä käsittelyperusteista. Haasteellisia tilanteita luo erityisesti se, että rikosasioihin liittyvät asiakirjat ovat usein julkisia, mutta toisaalta niiden osalta käsittelyperusteet ovat huomattavasti kapeammat, kuin muiden henkilötietojen osalta, ja tämän lisäksi tietojen osalta on voimassa korotettu suojausvaatimus (kts. tietosuoja-asetus 10 art. ja tietosuojalaki 7 §). Tämän vuoksi tietojen luovutus voi estyä sen vuoksi, ettei tietopyynnön esittäjällä ole lainmukaista käsittelyperustetta pyytämilleen henkilötiedoille.

Tärkeää olisi saada myös selkeyttä siihen, mitä tietosuoja-asetuksen 10 art. mukainen ”viranomaisen valvonnassa” käytännössä tarkoittaa. Voiko vaatimus ”viranomaisen valvonnasta” tapahtua esimerkiksi digitaalisten palvelujen yhteydessä? Tällä asialla voi olla merkittävä vaikutus tiedon liikkumisen ja julkisen palvelun järjestämisen kannalta.

Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisujen C-268/21 ja C-740/22 myötä voi olla myös tarpeen tehdä täsmennyksiä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyn suojatoimien osalta (vrt. tietosuojalain 7 §:n 2 mom. ja viittaus 6 §:n 2 mom.). Selkeä sääntely helpottaisi ja nopeuttaisi esimerkiksi tietojen luovutukseen liittyvää toimintaa sekä poistaisi tarpeetonta hallinnollista taakkaa.

Tietosuojalain 27 §:n journalistisen käsittelyn määritelmä tarvitsisi täsmennystä ja mahdollisesti myös lisäsuojatoimia. Haasteita liittyy toimijoihin, jotka eivät ole sitoutuneet journalistisiin ohjeisiin. Esimerkiksi tuomioistuimissa kuultavien ääninauhoja on sellaisenaan laitettu saataville Youtube:n tai muille julkisille kanaville ilman, että ääninauhassa esiintyvien henkilöiden suostumusta on pyydetty ja joissakin tapauksissa kuultavien ääninauhoja on esimerkiksi muokattu harhaanjohtavalla

tavalla. Tämänkaltaiset ilmiöt voivat johtaa siihen, etteivät kansalaiset uskalla hakea oikeusturvaa silloin, kun se on perusteltua.

VIRANOMAISTEN HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYÄ KOSKEVA KANSALLINEN ERITYISSÄÄNTELY

Onko kansalliseen erityissääntelyyn, jossa on kyse viranomaisten suorittamasta henkilötietojen käsittelystä (mukaan lukien henkilötietojen luovuttamisesta), koettu liittyvän haasteita tai epäselvyyksiä?

Kyllä

Jos on, minkälaisista haasteista ja epäselvyyksistä on tarkalleen ottaen kyse?

Tuomioistuinten julkisuuteen ja henkilötietojen käsittelyyn (ml. tietojen luovuttamiseen ja tietopyyntöjen toteuttamiseen) liittyvä lainsäädäntö on sirpaloitunut lukuisiin eri lakeihin. Tämä monimutkainen viitekehikko aiheuttaa haasteita ja merkittävää hallinnollista taakkaa tuomioistuinten arjen toimintaan. Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan erilaisia julkisuusperiaatteen ja tietosuojan yhteensovittamisen mahdollistava ratkaisuja tulisi ottaa käyttöön vielä nykyistä laajemmin, huomioiden erityisesti tietosuojalainsäädännön tarjoama kansallinen liikkumavara. Tuomioistuimia koskevien julkisuuslakien ja tietosuojan yhteensovittamista koskeva työ on aloitettava Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan mahdollisimman pikaisesti, koska yhteensovittamisen tarve ei typisty vain asiakirjajulkisuuteen, vaan oikeudenkäynnin julkisuuden sekä tietosuojan toteutumista on arvioita nelikentän kautta, joka kattaa 1) diaarijulkisuuden, 2) asiakirjajulkisuuden, 3) käsittelyjulkisuuden sekä 4) ratkaisujulkisuuden.

Työn kiireellisyyttä korostaa Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joka nauttii myös etusijaa suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Ratkaisukäytäntö on viime aikoina ollut tietosuojasäännöksiensä mukaista käsittelyä korostavaa ja sen vaikutukset ovat merkittäviä tuomioistuinten päivittäisten toimintaprosessien kannalta.

Selvitettäviin kysymyksiin kuuluvat muun muassa julkisuuden toteuttaminen etäoikeuden käyntien yhteydessä, asianomistajien suojaaminen kumulaatiotilanteissa, ratkaisujen julkaisemiseen liittyvät kysymykset sekä rikosrekisteritietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset. Yhä tarkemmin on pohdittava myös sitä, kuinka oikeudenkäynnin eri osapuolia suojataan ja kuinka oikeudenmukainen oikeudenkäynti voidaan turvata julkisessa käsittelyssä. Jotta voidaan todeta, että julkisuusperiaate toteutuu asianmukaisesti, erityisesti sen keskiössä oleva viranomaistoiminnan valvominen, on myös viranomaisessa asioivan kansalaisen tietosuoja pystyttävä toteuttamaan asianmukaisesti. Asianomistajan yksityiselämän suojan toteutuminen rikosprosessissa ja erityisesti oikeudenkäynnin yhteydessä on nostettu tiedeyhteisössä tarkastelun kohteeksi ja vaatimuksia lainsäädännön uudistamisesta on esitetty myös tässä yhteydessä (kts. Satu Rantaeskolan väitöskirja). Joskus yksityisyyden suojan toteuttaminen oikeudenkäynnissä jää asianosaisen oman ymmärryksen, osaamisen ja vaatimusten varaan (kts. YTJulkL 10 §).

Vaikka rikosasioiden tietosuojalaki on nyt lausunnon kohteena olevan muistion perusteella rajattu tarkastelun ulkopuolelle, käynnissä olevan hankkeen yhteydessä olisi perusteltua selvittää, miten rikosasioiden tietosuojalain osalta tullaan tarkastelemaan hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitetta, jolla ”Varmistetaan, ettei kansallinen lainsäädäntö tai sen tulkinta ole EU:n asettamia vaatimuksia tiukempaa erityisesti tietosuojaan ja automaattiseen päätöksentekoon liittyen.”

Tuomioistuinvirasto tuo esille, että erityisesti rikosasioiden tietosuojalakiin tehdyt kansalliset poikkeukset, jotka ovat madaltaneet vaikutustenarvioinnin laatimisen (RikTSL 20 § vrt. rikosasioiden tietosuojadirektiivi 27 art.) sekä ennakkokuulemisveloitteen vaatimusta (RikTSL 21 § vrt. rikosasioiden tietosuojadirektiivi 28 art.) merkittävän riskin tasolle, ovat erittäin ongelmallisia. Vaikutustenarvioinnin osalta on havaittava, että riskin vakavuus on usein sidottu henkilötietojen käsittelytyyppiin sekä asiakontekstiin ja sitä ei usein saada laskettua, vaan suojatoimenpiteillä voidaan lähinnä vaikuttaa riskin todennäköisyyteen. Ottaen huomioon rikosasioiden tietosuojalain käsittelykonteksti ja käsittelyn vaikutukset rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin, on erittäin vaikeaa keksiä sellaisia käsittelytoimia, joista rekisteröidylle ei saattaisi aiheutua merkittävää riskiä. Epäselvää on, miksi kansallinen lainsäätäjät on päätenyt ottamaan kansalliseen lakiimme rikosasioiden direktiivin korkean riskin määritelmästä poikkeavan merkittävän riskin määritelmän. Hallinnollisia tai taloudellisia seuraamuksia ei tämän vaatimuksen osalta ole esityksen perusteluissa tarkemmin arvioitu. Ennakkokuulemisista huolimatta, tietosuojan valvontaviranomaiselta ei toistaiseksi ole tullut ohjausta siihen, kuinka merkittävä riski poikkeaa korkeasta riskistä. Tämänkaltainen epäselvä tilanne voi pahimmillaan johtaa tarkoituksenmukaistenkin käsittelytoimen estymiseen tai niiden aloittamisen viivästymiseen.

Tämän lisäksi rikosasioiden tietosuojalain 36 §:ssä on tehty myös kansallinen ”laajennus” (vrt. rikosasioiden tietosuojadirektiivin 30 art. 6 kohta), jolla henkilötietojen tietoturvaloukkausilmoitus on edellytetty tehtäväksi Suomessakin toimiville rekisterinpitäjille. Vaikuttaa siltä, että muutos tehty ilman, että on tarkemmin tarkasteltu veloitteesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Säännös ei myöskään sisällä mitään tarkoituksenmukaisuusharkintaa sen osalta, onko ilmoittaminen esimerkiksi tietosuojanäkökulmasta arvioiden perusteltua vai ei tai aikajanaa sen suhteen, minä ajankohtana toimitetuista tiedoista on kysymys. Tätä taustaa vasten, tehtyä kansallista ratkaisua olisi syytä arvioida vielä uudelleen, erityisesti tarkoituksenmukaisuuden ja hallinnollisen taakan näkökulmasta. Pääosa viranomaistoiminnassa tapahtuvista tietoturvaloukkauksista on niin kutsuttuja matalan riskin loukkauksia, jotka kyllä on sisäisesti dokumentoitava, mutta joista ei ole odotettavissa mitään käytännön seuraamuksia tai haittavaikutuksia rekisteröidylle. Nyt tehty kansallinen ratkaisu lisää olennaisesti toimivaltaisille viranomaisille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa henkilötietojen tietoturvaloukkausten osalta.

Myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) sekä viranomaisen tiedonhallinta annetun lain (906/2019) osin päällekkäinen sääntely tietosuojasäännösten kanssa on eri käsittelykonteksteissa haastavaa.

Onko kansallisen erityislainsäädännön henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten havaittu estävän tietojenvaihdon sellaisten viranomaisten (tai julkista hallintotehtävää hoitavien) välillä, jotka tarvitsevat tietoja lakisääteisten tehtäviensä hoitamista tai julkisen palvelun tarjoamista varten?

Kyllä

Jos on, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät viranomaisten välistä tietojenvaihtoa?

Merkittävimmät haasteet tiedon liikkuvuuden ja julkisten palveluiden osalta liittyvät tietojen luovutusta koskevaan sääntelyyn ja erityisesti siihen, jos erityislainsäädännössä on hyvin yksityiskohtaisia ja vanhentuneita säännöksiä esimerkiksi tietojen luovutustapaa koskien.

Tuomioistuinvirasto toimii keskushallintoviranomaisena tuomioistuimille. Tietojohdamisen näkökulmasta on osin haastavaa, että päätöksen julkisuuslain mukaisesta tietojen luovuttamisesta tapauskohtaisen harkinnan perusteella voi tehdä vain henkilötietojen rekisterinpitäjä. Tämän kaltainen luovutusprosessi edellyttäisi harkintaa sekä päätöksentekoa jokaisessa yksittäisessä tuomioistuimessa niin julkisten kuin salassa pidettävien tietojen osalta myös silloin, kun kysymys on tietojen luovuttamisesta Tuomioistuinvirastolle, joka hoitaa lakisääteisiä tehtäviään. Erityisesti henkilöstöhallinnon tietojen hyödynnettävyyttä heikentää olennaisella tavalla nimikirjalaki (1010/1989) ja nimikirja-asetus (1322/1989), joissa säädetään hyvin yksityiskohtaisella tavalla tietojen antamistavasta, josta on mahdollista poiketa vain laissa säädettyjen käyttötarkoitusten osalta. Tuomioistuinviraston tarpeet sen lakisääteisissä tehtävissä ovat näitä laissa mainittuja käyttötarkoituksia laajemmat.

Yksi mahdollinen ratkaisu keskitettyjen luovutus tai käsittelypäätösten osalta voisi olla säännös, joka mahdollistaisi tuomioistuimille käsittely- tai luovutusoikeuden delegoimisen suhteellisen helposti Tuomioistuinvirastolle (vrt. JulkL 28 §).

Joissakin tilanteissa Tuomioistuinvirasto tuottaa henkilötietojen käsittelypalveluita tuomioistuimille tietosuoja-asetuksen 4 art. 8 kohdan mukaisena käsittelijänä. Arjen toiminnan kannalta hallinnollista taakka keventäisi merkittävästi se, että esimerkiksi tällaisen toiminnan osalta olisi lainsäädännös, jonka kautta 28 art. mukaiset ehdot tulisivat jo lain nojalla, ilman erillistä käsittelysopimusmenettelyä, osaksi näiden kahden toimijan välistä suhdetta. EDBP:n ohjeen 07/2020 kohdan 102. mukaan tällainen sääntely olisi mahdollista. Yhteistyöstä sovittaessa tulisi kuitenkin erikseen käsittelytoimintojen osalta määrittää "käsittelyn kohde ja kesto, käsittelyn luonne ja tarkoitus, henkilötietojen tyyppi ja rekisteröityjen ryhmät, rekisterinpitäjän velvollisuudet ja oikeudet".

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä tunnistettu muita esteitä julkisen palvelun tarkoituksenmukaiselle järjestämiselle?

Kyllä

Jos kyllä, mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse ja miten ne estävät julkisen palvelun tarkoituksenmukaista järjestämistä?

Nimikirjalain 9 §:ssä on säädetty nimikirjatiedon luovuttamistavasta hyvin yksityiskohtaisesti. Säännöksessä täsmennetään se, miten nimikirjasta voidaan luovuttaa tietoja eri käyttötarkoituksia varten tai nimikirjaotetta varten. Nimikirjaan ja sen sisältämiin tietoihin puolestaan sovelletaan julkisuuslakia vain niiltä osin, kuin nimikirjalaisissa ei ole säädetty poikkeuksia (Nimikirjalain 6 §).

Todettakoon, että vastaavia haasteita tietojen lainmukaisen hyödyntämisen osalta ei puolestaan esiinny oikeushallinnon puolella, jossa Tuomioistuinviraston tietotarpeet on tunnistettu esimerkiksi oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetun lain (955/2020) 8 §:n 3 momentissa ja 12 §:n 7 momentissa.

YLEISEN TIETOSUOJA-ASETUKSEN SALLIMAN KANSALLISEN SÄÄNTELYLIKKUMAVARAN KÄYTTÖ

Onko yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla viranomaisen tiedon liikkumisen tai julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?

Ei

**Jos ei, tulisiko kansallista sääntelyliikkumavaraa käyttää enemmän?
Jos kyllä, miltä osin ja miten liikkumavaraa tulisi käyttää nykyistä enemmän julkisen palvelun järjestämisen näkökulmasta?**

Tiedon luovutusta koskeva sääntely tulisi tarkemmin peilata tietosuojasääntelyä vasten sekä hyödyntää siinä kansallinen liikkumavara sekä huomata, että asianmukaisilla suojoitoimilla on mahdollisuus edistää tiedon liikkumista. Ongelmallista on se, jos julkisuusperiaate estää tiedon liikkumista edistävien palvelujen luomisen sen vuoksi, ettei asianmukaisia suojoitoimia ole mahdollista ottaa luovutuksen yhteydessä käyttöön siten, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia voidaan turvata varmistamalla henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuutta, lainmukaisuutta ja käyttötarkoitusta pyydetyssä tarkoituksessa.

Tietosuojaviranomainen on laatinut ohjeen kansallisen liikkumavaran hyödyntämiseksi, mutta yleisellä tasolla lainsäädäntöratkaisujen perustelevuuden tietosuoja-asetuksen 23 artiklan suomien poikkeuksia vasten on yhä suhteellisen harvinaista, joten vaikuttaa siltä, ettei liikkumavaraa ole ehkä hyödynnetty täysimääräisesti.

Puuttuuko kansallisesta erityislainsäädännöstä säännöksiä, jotka mahdollistaisivat viranomaisten välisen tiedon liikkumisen siten, että julkinen palvelu voitaisiin järjestää tarkoituksenmukaisella tavalla. Jos kyllä, mistä puutteesta ja palvelusta on tarkalleen ottaen kyse?

-

Onko kansallisessa erityislainsäädännössä käytetty sääntelyliikkumavaraa tarpeettomasti? Jos on, miltä osin ja mistä säännöksistä on tarkalleen ottaen kyse?

On, muun muassa rikosasioiden tietosuojalain 20 §:ssä, 21 §:ssä ja 36 §:ssä.

YLEISET KOMMENTIT

Puuttuuko väliraportin liitteestä 1 lakeja, joita olisi hyvä arvioida kokonaisuudistuksen yhteydessä?

Liitteestä 1. ei käy mitenkään ilmi, mitä muutoksia mainittujen lakien osalta on tunnistettu tarpeelliseksi tehdä. Jos suunnitellut muutokset olisi kirjoitettu yksityiskohtaisemmin auki, olisi tämä voinut helpottaa myös sen tunnistamista, onko muita sektorikohtaisia säännöksiä, jotka kaipaavat vastaavia muutoksia. Nyt tätä arvioita ei ole mahdollista tehdä liitteen 1. pohjalta.

Väliraporttiin on muun muassa kirjattu ”Haastemieslaki”, jolla on merkitystä nimenomaan tuomioistuintoiminnan. Epäselväksi nyt jää, miltä osin on nähnyt tarpeelliseksi tehdä muutoksia kyseiseen lakiin.

Tämän työn yhteydessä olisi ollut perusteltua tarkastella myös rikosasioiden tietosuojalain edellä esitettyjä kohtia. Todettakoon, että rikosasioiden tietosuojalakiin liittyy myös merkittäviä haasteita ja epäselvyyksiä esimerkiksi pilvipalvelujen käyttöönoton sekä yhteisrekisterinpitäjyysjärjestelyjen osalta, mutta näiltä osin muutoksen tarve kohdentuu suoraan rikosasioiden tietosuojadirektiivin tekstiin, eivätkä haasteet ole välttämättä ratkaistavissa kansallisen liikkumavaran kautta.

Muut kommentit

-

Jaakkola Riku
Tuomioistuinvirasto

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto

