

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Liisa Leppävirta

Lausunto

13.2.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä HE 243/2022 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausunnon valmisteluvaiheessa, jossa ministeriö kiinnitti huomiota ehdotetun sääntelyn suhteeseen perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan sekä henkilötietojen suojaan. Lausun edellä mainituista kysymyksistä seuraavaa:

Luottamuksellisen viestinnän suoja

Esityksessä ja sen säätämisjärjestysperusteluissa on sinänsä asiamukaisesti tunnistettu lakiluonnoksen merkityksellisyys luottamuksellisen viestinnän suojan rajoittamisen kannalta. On myös selvää, että esityksessä säädettäväksi ehdotetuilla perusoikeuksien rajoituksilla on sinänsä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä tarkoitus, koska sillä pyritään tehostamaan tietoturvaloukkausten ja niiden uhkien selvittämistä, ennalta ehkäisemistä ja niiden vaikutusten poistamista ja tätä kautta myös parantamaan luottamuksellisen viestin suojaa.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Säättämisjärjestysperusteluja on myös selkeytetty lausuntovaiheen luonnokseen nähdessä, että siinä käsitellään erikseen luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista ja toisaalta viranomaisten välisiin tiedonluovutuksiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja. Sisällöllisesti ehdotukset eivät kuitenkaan ole merkittävästi muuttuneet tältä osin, joskin 1. lakiehdotuksen 319 a §:ää on kyetty sinänsä täsmentämään tuomalla sen 1 momenttiin selkeämpiä kriteerejä säännöksessä tarkoitettujen tietoturvaloukkausten kvalifioimiseksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan esityksessä kaavailut tiedonsaantioikeudet (1 LE 316 a § ja 319 a §) mahdollistaisivat sanamuotojensa perusteella kuitenkin suhteellisen laajasti tiedon luovuttamisen myös luottamuksellisten viestien sisällöstä eikä ainoastaan esimerkiksi tunnistetiedoista. Vaikka perusteluissa on arvioitu, että tiedot viestien sisällöistä olisivat lähtökohtaisesti vähämerkityksellisiä, ei itse säännöksessä ole varsinaisesti rajattu sitä, milloin tai minkälaisen viestien sisällöstä ei olisi oikeutta saada tietoa. Ehdotetusta sääntelystä seuraava luottamuksellisen viestinnän suojan rajoitus jää säännösperusteisesti hyvin väljäksi eikä vaikuta täyttävän perusoikeuden rajoitukselta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytystä.

Perustuslakivaliokunta pyytää lausuntopyynnössään arvioimaan ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa suojattuun luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä todetaan, että rikosten tutkinnassa salaisilla pakkokeinoilla saatujen tietojen ja tiedustelumenetelmillä saatujen tietojen edelleen luovuttamiselle on lainsäädännössä (usein perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myötävaikutuksella ja valiokunnan säättämisjärjestyskysymyksinä pitämällä rajauksilla täydennettynä, ks. myös esim. PeVL 35/2018 vp, s. 22) asetettu erilaisia rajoituksia. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että nyt ehdotetulla sääntelyllä pyritään myös poikkeamaan muualla säädetyistä tietojenvaihdon rajoituksista, esimerkiksi pakkokeinolain 55 ja 56 §:n ylimääräisen tiedon käytölle asetetuista rajoituksista.

Säättämisjärjestysperusteluissa on sinänsä tunnistettu perustuslain 10 §:n 4 momenttiin liittyvä kvalifioitu lakivaraus ja se, että kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää lainsäätäjän perusoikeuden rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (s. 55). Perusteluissa katsotaan, että ehdotuksessa olisi kyse perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettusta välttämättömästä rajoituksesta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuden takaamiseksi mutta myös vakavan kansallisen uhkan vuoksi. Perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitu lakivaraus koskee

kuitenkin nimenomaan yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa välttämättömien rajausten säätämistä, ei yleisesti yksilön ja yhteiskunnan turvallisuuden takaamiseksi säädettäviä rajoituksia. Lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen voidaan säätää tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Säätämisyjärjestysperusteluihin vaikuttaa jääneen tältä osin epätarkkuutta, jolla on voinut olla vaikutusta lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden arviointiin.

Joka tapauksessa säännösehdoiksiin sisältyvä luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen vaikuttaisi liittyvän vain välillisesti tai osin PL:n 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuihin erityisiin rajoitusperusteisiin, eikä perusoikeuden rajoittamista ole rajattu siten, että se selkeästi rajautuisi ainoastaan yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintaan varsinkin, kun se säännösperusteisesti mahdollistaa tiedon luovuttamisen viestin sisällöstä myös tietoturvaloukkausten ja –uhkien *ennalta ehkäisemiseksi*.

Perustuslain vuoden 2018 uudistuksessa tehtiin muutoksia 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeeseen. Säännökseen lisättiin uusi kotirauhaa koskeva rajoituslauseke 3 momenttiin ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskeva rajoituslauseke siirrettiin osin muutettuna 4 momentiksi (HE 198/2017 vp). Hallituksen esityksessä oli tarkoituksena muuttaa myös perustuslain 10 §:n 4 momenttia siten, että siinä rikosten tutkinnan sijaan puhuttaisiin rikosten torjunnasta. Valiokunta katsoi, että rikosten torjunnan käsite muuttaisi siten rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen ja laajentaisi nykysääntelyä tavalla, jota ei ollut tarkoitettu hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta piti "rikosten torjunnan" käsitettä perustuslakiin otettavana uutena käsitteenä ongelmallisempänä kuin nykyistä "rikosten tutkinnan" käsitettä (PeVM 4/2018 vp,). Edellä mainittua kohtaa ei muutettu, vaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa puhutaan vielä rikosten tutkinnasta.

Kuitenkin jo ennen perustuslain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä oli valiokunnan tulkintakäytännössä osin irtauduttu perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyistä sanamuodoista, kuten esimerkiksi siitä, että rikoksen tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Aikaisemmassa käytännössään perustuslakivaliokunnan mukaan rikoksen tutkintana pidetään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä kuitenkin myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin *konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn*

johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (ks. esim. PeVL 36/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut PeVL 2/1996 vp, s. 2, PeVL 5/1999 vp, s. 2—3).

Ehdotetussa 316 a §:ssä säädettäisiin viestinnän välittäjälle mahdollisuus antaa liikenne- ja viestintävirastolle tietoa lain 272 §:n nojalla käsittelemästään välitystiedosta tai sähköisestä viestistä, jos se on tarpeen tietoturvaloukkausten tai –uhkien selvittämiseksi taikka ennalta ehkäisemiseksi. Oikeusministeriön käsityksen mukaan pykälässä kyse on luottamuksellisen viestinnän suojan rajoituksesta, joka ei rajaudu säännöspäristeisesti perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioidussa lakivarauksessa tarkoitettuihin rajoitusperusteisiin, vaan mahdollistaa laajan oikeuden luovuttaa tietoja luottamuksellisen viestin sisällöstä ilman, että kyse olisi esimerkiksi yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnasta perustuslain 10 §:n 4 momentin merkityksessä.

Lisäksi huomionarvoista on, että esityksen 316 a §:ssä mahdollistetaan viestinnän välittäjän tietojen antaminen liikenne- ja viestintävirastolle, jos tiedon antaminen sähköisestä viestistä on *tarpeen* tietoturvaloukkausten tai –uhkien selvittämiseksi taikka ennalta ehkäisemiseksi. Tältä osin tietojen luovuttamisesta seuraavaa luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista ei ole rajattu edes siten, että se rajaisi annettavat tiedot tietoturvaloukkausten tai –uhkien selvittämisen kannalta välttämättömiin tietoihin viestien sisällöstä.

Ehdotettuun 319 a §:ään sisältyy mahdollisuus luovuttaa eräiden viranomaisten välillä sellaisia merkittävää tietoturva-loukkausta tai sen vakavaa uhkaa koskevia välitystietoja, tietoja viesteistä tai muita tietoja, jotka ovat välttämättömiä sellaisen merkittävän tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhkan selvittämiseksi, ennalta ehkäisemiseksi tai vaikutusten poistamiseksi, jolla on tai uhkaa olla vakavia haitallisia vaikutuksia pykälässä erikseen määriteltyihin toimintoihin tai intresseihin kuten kansalliseen turvallisuuteen. Ehdotetun pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän nojalla vaihdettava tieto voisi olla peräisin mistä tahansa mainittujen viranomaisten toiminnasta saadusta tiedosta, jonka vaihtaminen tilanteessa on välttämätöntä. Käytännössä kyse saattaisi olla tiedustelutoiminnalla saadun tiedon välittämisestä esitutkintaviranomaiselle tai poliisin pakkokeinolain mukaisilla keinoilla saatujen tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle.

Säätämisjärjestysperusteluissa on tunnistettu tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan keskeisenä pitämä ns. palomuurisäätely tiedustelutoiminnalla saadun tiedon välittämisestä rikostorjuntaviranomaisille siten, ettei

tiedustelutoimivaltuuksin saatujen tietojen vaihtamista koskeva sääntely avaisi mahdollisuuksia poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35/2018 vp). Säättämisyjärjestysperusteluissa on verrattain suppeasti perusteltu lakiehdotuksesta seuraavaa poikkeusta perustuslakivaliokunnan tärkeänä pitämään palomuurisääntelyyn. Vastaavasti sääntelystä seuraavaa poikkeusta pakkokeinolain 55 §:n ja 56 §:n ylimääräisen tiedon käytön rajoituksista on perusteltu suppeasti. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan pakkokeinolain muuttamista koskevasta ehdotuksesta hiljattain antamaan lausuntoon, jossa ei pidetty perusteltuna laajentaa pakkokeinolain 56 §:n mukaista sääntelyä esityksessä ehdotettuihin uusiin rikoksiin. (PeVL 98/2022 vp)

Ehdotusta ei ole suoraan sidottu tiettyjen rikosten tunnusmerkistön täyttymiseen, vaikka esityksen mukaan käytännössä merkittävissä tietoturvaloukkaustilanteissa jokin tieto- tai viestintärikoksen taikka esimerkiksi vakoilurikosten tunnusmerkistö täytyisi. Säännöksen soveltamisen sitomista tiettyihin tunnusmerkistöihin on pidetty haastavana erityisesti uhkiin reagoimisen näkökulmasta. Se että esitettyjä luottamuksellisen viestin suojan rajoituksia ei ole sidottu tiettyihin tunnusmerkistöihin ja siitä seuraava sääntelyn säännösperusteinen väljyys asettaa ehdotetun säännöksen jännitteeseen suhteeseen verrattain tarkasti määriteltyihin edellä mainittuihin tietojenvaihdon rajoituksiin. Lisäksi säännöksen sanamuodon perusteella tietojen luovuttaminen olisi mahdollista merkittävän tietoturvaloukkauksen vakavan uhkan ennalta ehkäisemiseksi, joka vaikuttaisi erkaantuvan jo suhteellisen kauas perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetuista erityisistä rajoitusperusteista.

Esitetyillä säännöksillä on myös liittymäkohtia EU-oikeudelliseen sääntelyyn. Esityksessä on tuotu esiin, että esityksellä ehdotettaisiin sääntelyä myös sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY, jäljempänä ePrivacy-direktiivi) 15 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan ePrivacy-direktiivin 5, artiklassa, 6 artiklassa, 8 artiklan 1, 2, 3 ja 4 kohdassa sekä 9 artiklassa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaa, jos tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden (valtion turvallisuus) sekä puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai rikosten tai sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistamiseksi direktiivin 95/46/EY 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Esityksessä ei ole tarkemmin avattu, miltä osin esityksellä rajoitettaisiin direktiivin 5, 6, 8

tai 9 artiklassa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaa. Ilmeisesti kyse olisi kuitenkin ePrivacy-direktiivin 5 artiklassa säädetyn viestinnän luottamuksellisuuden rajoittamisesta. Osaltaan epäselväksi jäävät myös ne tavoitteet, joiden vuoksi rajoittaminen olisi välttämätöntä, asianmukaista ja oikeasuhteista. Säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 63) todetaan, että rajoittaminen olisi perusteltu yleisen turvallisuuden ja rikosten ennaltaehkäisyn tarkoituksessa. Säättämisyjärjestysperusteluissa on kuitenkin tunnistettu (s. 61) tavoitteiksi myös kansallinen turvallisuus. Esityksestä ei käy tarkemmin ilmi myöskään, miten ehdotettuja lainsäädännöllisiä toimenpiteitä on arvioitu suhteessa unionin tuomioistuimen ePrivacy-direktiivin tulkintaa koskevaan oikeuskäytäntöön. Esityksessä (s.19) on sinänsä tuotu esiin, että tällaista oikeuskäytäntöä on, mutta esityksessä ehdotettavaa sääntelyä ei ole esimerkiksi säättämisyjärjestysperusteluissa peilattu kyseiseen oikeuskäytäntöön. Esityksen mukaan unionin tuomioistuin on katsonut, että ”ainoastaan vakavan rikollisuuden torjumista tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäisemistä koskevilla tavoitteilla voidaan perustella se, että viranomaisille annetaan tätä koskevan kansallisen lainsäädännön nojalla oikeus saada sellaisia liikenne- ja paikkatietoja, joiden muodostama kokonaisuus voi mahdollistaa yksityiskohtaisten päätelmien tekemisen sähköisen viestintävälineen käyttäjän yksityiselämästä”. Unionin tuomioistuin on lisäksi pitänyt olennaisena, että viranomaisten tietojensaanti sidotaan riippumattoman hallinnollisen toimielimen, kuten tuomioistuimen, etukäteisvalvontaan. Esityksestä ei käy ilmi, miten edellä mainitut reunaehdot on otettu huomioon. Ylipäänsä esityksestä puuttuu tarkempi arviointi suhteessa EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatun yksityiselämän kunnioittamisen sekä 8 artiklassa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta. Vastaavasti arviointi puuttuu myös suhteessa perusoikeuskirjan 52 artiklaan.

Viranomaisten välisistä tiedonluovutuksista säättäminen

Esitysluonnoksen 319 a §:n tiedonluovutussäännös jää myös perustuslakivaliokunnan tiedonluovutussääntelyä koskevan käytännön valossa väljäksi. Säättämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu asiaa koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö. Pykälässä on sinänsä asianmukaisesti sidottu tiedonsaantioikeus tietyn tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, mutta tarkoitus on jo edellä kuvatulla tavalla määritelty suhteellisen väljästi, joskin sitä on kyetty lausuntokierroksella olleeseen versioon nähden kuitenkin jo täsmentämään lisäämällä tietoturvaloukkauksen kriteerejä pykälän 1 momenttiin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ainakaan säännösperusteisesti tiedonsaantioikeuden ulkopuolelle ei rajaudu

esimerkiksi arkaluonteiset henkilötiedot, vaan myös näitä voitaisiin säännöksen perusteella luovuttaa, joskin esityksen perusteluissa on todettu, että käytännössä tällaisia tietoja sisältävää tietoa ei ole tarpeen vaihtaa viranomaisten välillä, koska esimerkiksi viestin sisällöstä ilmenevillä arkaluonteisilla tiedoilla ei ole merkitystä tietoturvaloukkauksen selvittämisen kannalta, jonka perusteella nämä tiedot jäävät luovuttamatta (s. 47) . Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp). Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnustettu, perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 62/2010 vp ja PeVL 4/2021 vp ja siinä viitatu lausunnot). Vaikka pykälässä tiedonsaantioikeus on sidottu tietojen välttämättömyyteen ja siinä on määritelty tiedon luovuttamiseen tai tiedonsaantiin oikeutetut viranomaiset, jättää se luovutettavien tietojen määrittelyn vielä suhteellisen avoimeksi. Pykälän 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on muun muassa todettu, että tietojen luovuttaminen olisi määritelty rajoittumaan vain vastaanottavan viranomaisen toiminnan kannalta välttämättömiin tietoihin merkittävän tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhkan selvittämisessä, ennaltaehkäisemisessä tai vaikutusten poistamisessa (s. 47). Edellä mainittua rajausta kunkin vastaanottavan viranomaisen *toiminnan kannalta välttämättömiin* tietoihin ei kuitenkaan ole tehty selkeästi säännösperusteisesti, vaan se ilmenee ainoastaan perusteluista.

Ottaen huomioon, että luovutettaviin tietoihin voi sisältyä myös luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamia tietoja ja mahdollisesti arkaluonteisia henkilötietoja, tulisi tiedonsaantioikeutta pyrkiä täsmentämään myös perustuslakivaliokunnan tiedonsaantioikeutta koskevan käytännön näkökulmasta. Huomionarvoista on myös, ettei tiedonluovutussäännöksiin tulisi kiertää perustuslakivaliokunnan 10 §:n 4 momenttiin sisältyvää kvalifioitua lakivarausta.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnustettu haasteet säätää siinä tarkoitetuista tiedonluovutuksista täsmällisesti ja tarkkarajaisesti sääntelykohteen ja siinä tarkoitettujen tietojen moninaisuuden vuoksi. Toisaalta perusteluista ilmenee useita sellaisia rajauksia sekä 316 a §:ssä että 319 a §:ssä säädettäväksi esitetyille tiedonsaantioikeuksille, joita ei ole kuitenkaan säännösperusteisesti varmistettu sääntelyssä. Näiden rajausten nostaminen sääntelyyn tekisi siitä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa.

Henkilötietojen suoja

Esityksessä on henkilötietojen suojan näkökulmasta kiinnitettävä huomiota EU:n tietosuoja sääntelyn reunaehtojen huomioimiseen, muun muassa kansallisen liikkumavaran käytön ja arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Huomiota on yleisesti kiinnitettävä myös ehdotettavan sääntelyn sekä sääntelyä koskevien perusteluiden selkeyteen ja tarkkarajaisuuteen.

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös. Asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuoja-asetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja on todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Valiokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti 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). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua

sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömyyksiin.

Kansallisen liikkumavaran käytön osalta on myös syytä huomauttaa, että henkilötietojen käsittely kuuluisi osittain tietosuoja-asetuksen ja osittain rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Esityksestä ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi, missä tilanteissa tietojenvaihto perustuisi tietosuoja-asetuksen ja miltä osin rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Siltä osin, kun kyse olisi tietosuoja-asetusta täsmentävän kansallisen sääntelyn antamisesta, esityksestä puuttuu selostus, mihin tietosuoja-asetuksen kohtiin liikkumavaran käyttö perustuu. Myöskään käsittelyn oikeusperusteista ei ole tehty tarkempaa selkoa. Esityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä sisältyisi tai voisi sisältyä 1. lakiehdotuksen 316 §:ään, 316 a §:ään, 319 §:ään, 319 a §:ään, 2. lakiehdotuksen 29 §:ään sekä 3. lakiehdotuksen 22 §:ään. Siltä osin kuin kyse olisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, esityksessä käytettäisiin ainakin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdissa tarkoitettua kansallista liikkumavaraa.

Esityksessä on todettu, että sillä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 23 artiklaan sisältyvää liikkumavaraa, siten, että ehdotetulla lainsäädäntötoimenpiteellä rajoitettaisiin asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Kyseisen periaatteen mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Kuten esityksessä on todettu, käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen on mahdollista tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan ja 23 artiklan nojalla. Asetuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa 5 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Rajoittaminen edellyttää, että kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja että se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Rajoitus on mahdollista ainoastaan 23 artiklan 1 kohdan a–j alakohdissa lueteltujen tavoitteiden

saavuttamiseksi. Tällaisia tavoitteita voivat olla muun muassa kansallinen turvallisuus, puolustus, yleinen turvallisuus ja/tai rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 61–62) mukaan esityksessä ”tavoiteltavien kansallista turvallisuutta turvaavien ja toisaalta rikosten ennaltaehkäisemistä mahdollistavien ehdotusten on katsottu olevan välttämättömiä sekä oikeasuhtaisia tavoiteltavaan oikeushyvään nähden. Käyttötarkoituksesta poikkeamiselle katsotaan olevan painavat yhteiskunnalliset perusteet yhteiskunnan kriittisten toimintojen suojaamisessa. Toisaalta oikeasuhtaisuuden vaatimusta on ehdotuksessa toteutettu rajaamalla tiedot välttämättömiin ja toisaalta pitämällä poikkeussäännöksen soveltamisen kynnyksen verrattain korkealla koskien vain vakavia tilanteita”. Tavoitteita kansallisen turvallisuuden ja rikosten ennalta ehkäisemisen turvaamiseksi voidaan pitää tarkoituksenmukaisina. Esityksessä ei ole kuitenkaan selkeästi mainittu, mihin tietosuojasetuksen 23 artiklan 1 kohdan a–j alakohdan tavoitteiden turvaamiseksi esityksellä ehdotettaisiin sääntelyä. Perusteluiden mukaan kyse voisi olla ainakin 23 artiklan 1 kohdan a alakohdasta (kansallinen turvallisuus), mutta myös d alakohdasta (rikosten ennalta ehkäiseminen). Esitys jättää tietyiltä osin epäselväksi, voisiko kyse olla myös muiden tavoitteiden turvaamisesta (esimerkiksi 23 artiklan 1 kohdan c alakohta yleinen turvallisuus, johon on sähköisen viestinnän tietosuojan osalta viitattu säätämisyjärjestysperusteluissa (s.63). Esitys jättää epäselväksi myös, onko sääntelyssä otettu huomioon tietosuojasetuksen 23 artiklan 2 kohdan reunaehdot. Kyseinen kohta edellyttää, että jäsenvaltion lainsäädännössä tulisi tarpeellisilta osin säätää tietyistä käsittelyä koskevista reunaehdoista (muun muassa käsittelytarkoituksesta tai käsittelyn ryhmistä, käyttöön otettujen rajoitusten soveltamisalasta, suojatoimista, joilla estetään väärinkäyttö tai lainvastainen pääsy tietoihin tai niiden siirtäminen, tietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvista riskeistä ja rekisteröityjen oikeudesta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen). Asetuksen 23 artiklan 2 kohdan reunaehdot ei ole mainittu esityksessä.

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2018 vp) on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntelyyhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitattut lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata

tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvät tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdantokappaleessa 51 painotetaan, että 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. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta painottaa, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön.

Esitys jättää avoimeksi, miltä osin esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 316 a §:ssä ja 319 a §:ssä vaihdettaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, rikoksiin ja rikostuomioihin liittyviä tietoja sekä muita valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä

tietoja. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn arviointia hankaloittaa osaltaan myös se, ettei esityksessä ole tehty tarkempaa selkoa, miltä osin käsittely on tietosuoja-asetuksen ja/tai rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla. Tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojalaki sisältävät tiukat reunaehdot erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle. Esitän seuraavaksi huomioita erityisesti tietosuoja-asetuksen 9 artiklan osalta, mutta huomiot soveltuvat myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn (ks. tarkemmin rikosasioiden tietosuojalain 11 §). Vastaavia huomioita voidaan esittää myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan osalta.

Tietosuoja-asetus sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn vain, kun käsittelylle on 6 artiklan 1 kohdassa luetellun käsittelyperusteen ohella jokin 9 artiklan 2 kohdassa mainittu käsittelyperuste. Esimerkiksi asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Alakohta edellyttää, että sääntely on oikeasuhtaista, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan sekä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Mikäli kyse on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamien tietojen käsittelystä, käsittelylle tulee olla 6 artiklan käsittelyperusteen lisäksi myös jokin 9 artiklan 2 kohdan tarkoittama käsittelyperuste. Lisäksi tulee huolehtia 9 artiklan 2 kohdassa asetetuista reunaehdoista käsittelylle.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 61) on esimerkiksi todettu, että 1. lakiehdotuksen 319 a § sinällään mahdollistaa kaiken välttämättömän tiedon vaihtamisen, mikä ei kategorisesti sulje pois mahdollisuutta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen vaihtamiselle. Perusteluiden mukaan ehdotettu raja luovutettavan tiedon välttämättömyydestä tietoturvaloukkauksen selvittämisen, ennalta ehkäisemisen ja vaikutusten poistamisen kannalta kuitenkin rajaisi asetuksen 9 artiklan tarkoittamien tietojen tiedonvaihdon lähinnä teoreettiselle tasolle eikä niillä olisi merkitystä tietoturvaloukkauksen selvittämisessä tai tarpeen luovuttaa toiselle viranomaiselle. Perusteluissa todetaan edelleen, että ne olisi siten säännöksen mukaan hävitettävä tarpeettomina, ellei muualta laista muuta johdu. Esityksestä saa käsityksen, että 1. lakiehdotuksen 319 a §:ssä ei kategorisesti kiellettäisi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen vaihtoa, vaikka sitä ei pidetä välttämättömänä. Jos myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojenvaihto halutaan pitää mahdollisena, esityksessä ei ole kuitenkaan tunnistettu eri viranomaisen osalta, mihin 6 artiklan 1 kohdassa ja 9 artiklan 2 kohdassa mainittuihin käsittelyperusteisiin tiedonvaihto perustuisi.

Käsittelyperusteiden osalta esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu epämääräisesti, että viranomaisten ”käsittelyoikeus näin tietojen osalta laajenisi nimenomaan luovuttamisen näkökulmasta. Muilta osin käsittelyoikeus kyseisille tiedoille sinällään on jo olemassa”.

Yhteenvedona on todettava, että esityksen keskeinen tavoite varmistaa mahdollisimman sujuva viranomaisten välinen tiedonvaihto yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkittävässä tietoturvaloukkaustilanteissa ja niiden uhkissa, on erittäin kannatettava ja tarkoituksenmukainen. EU:n tietosuojasääntely jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa säätää tietosuojasääntelyä täsmällisemmin henkilötietojen käsittelystä ja mahdollisuuden myös rajoittaa tiettyjä rekisteröidylle kuuluvia oikeuksia ja vapauksia. On kuitenkin tärkeää, että annettaessa tällaista kansallista erityissääntelyä, huomioidaan EU:n tietosuojasääntelyn asettamat reunaehdot, jotta voidaan varmistua, että ehdotettavassa sääntelyssä noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja että se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä ja oikeasuhteista. Kaikki edellä mainittu huomioiden, henkilötietojen suojan näkökulmasta on mahdotonta varmistua siitä, että ehdotettavassa sääntelyssä olisi huomioitu EU:n tietosuojasääntelyssä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut reunaehdot. Henkilötietojen suojan osalta erityinen huomio kiinnittyy 1. lakiehdotuksen 316 a §:ään sekä 319 a §:ään.