Riku Neuvonen

14.12.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta (HE 261/2016 vp). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esitys on verrattain suppea, jonka vuoksi siirryn suoraan käsittelemään hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin. Hallituksen esitys kiinnittyy perustuslain 10 §:n yksityisyyden suojan kokonaisuuteen, jonka muodostavat eri sanamuodoin turvatut yksityiselämän suoja, henkilötietojen suoja, kotirauha, kunnia ja luottamuksellisen viestinnän suoja. Tällä hetkellä valtioneuvoston tilannekeskuksesta säädetään asetuksella, joka ei täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvaa edellytystä perusoikeusrajoitusten lailla säätämisestä. Sääntelyn muuttaminen laintasoiseksi on rajoitusedellytystestin kannalta välttämätöntä.

Hallituksen esityksessä on kaiketi sen säätämishistoria huomioiden perusteluja ja väitteitä, jotka eivät käsitykseni mukaan vastaa nykytilaa. Esimerkiksi hallituksen esityksessä mainitut tietoyhteiskuntakaaren tarkoittamat välitystiedot ovat tulkintani mukaan tietoyhteiskuntakaarta koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 18/2014 vp) nostettu perustuslain 10 §:n reuna-alueelta vastaavan suojan piiriin kuin muutkin yksityiselämän suojaa, henkilötietoja ja luottamuksellisen viestinnän suojaa koskevat tiedot. Perustuslakivaliokunta on todennut, että on syytä luopua kategorisesta jaottelusta, jossa välitystiedot ja muut viestinnässä syntyvät niin sanotut metatiedot ovat aina yksityisyyden suojan reuna-alueella (PeVL 18/2014 vp s. 6). Kategorisen luokittelun asemesta perustuslakivaliokunta painottaa näiden tietojen osalta rajoitusten merkittävyyttä arvioitaessa rajoituksen hyväksyttävyyttä. Ehdotetun lain kannalta perusteluissa oleva epätarkkuus ei ole ongelma, sillä valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koske kyseisiä tietoja ehdotetun lain 3 § 2 momentin 4 kohdan perusteella.

Hallituksen esityksessä valtioneuvoston tilannekeskuksesta valtioneuvoston tilannekeskuksella on oikeus saada esityksessä tarkoitetun turvallisuustapahtuman kannalta välttämättömiä tietoja. Turvallisuustapahtuman määrittely ja välttämättömyyskriteeri on jätetty esityksessä tarkoituksella avoimiksi. Avoimuuden vastapainoksi ehdotetun lain 3 §:n 2 momentissa säädetään rajoituksista valtioneuvoston tilannekeskuksen oikeudelle saada tietoja muilta viranomaisilta. Ehdotuksessa tiedonsaantioikeuden rajoitukset perustuvat lakiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki).

Esitetyn lain 3 §:ssä säädettäisiin valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeudesta, joka ei koskisi 2 momentin perusteella muun muassa viranomaisen tutkimuskäyttöön saamia tietoja (julkisuuslaki 24 § 1 momentin 16 kohta ja 28 §), yksittäisen henkilön varallisuustietoja (julkisuuslain 24 § 1 momentin 23 kohta), pakolaisen tai turvapaikan hakijan turvallisuutta vaarantavia tietoja (24 kohta), sosiaalihuollon ja työhallinnon tietoja (25 kohta), rikokseen tai rikostutkintaan liittyvien henkilöiden tietoja (26 kohta), syytetyn mielentilatutkimukseen tai nuoreen rikoksentekijään liittyviä tietoja (27 kohta), vapautensa menettäneeseen liittyviä tietoja (28 kohta), psykologiseen testiin tai soveltuvuusarviointiin liittyviä tietoja (29 kohta), koululaitoksen

oppilaita koskevia tietoja (30 kohta), turvakiellon kohteena olevan henkilön viestintä- ja sijaintitietoja (31 kohta), anonyymiin todisteluun liittyviä tietoja (31 a kohta), vangin vapauttamiseen liittyviä asianomistajan tietoja (31 b kohta) ja poliittisesta tai muusta yhteiskunnallisesta vakaumuksesta kertovia tietoja (32 kohta). Näitä tietoja on pidetty henkilötietojen suojan ja yleisesti tietosuojan sääntelyssä niin sanottuina arkaluonteisina tietoina, joiden käsittelylle saati luovuttamiselle on oltava erityisen painavat perusteet. Perustuslakivaliokunnan käytännössä nämä tiedot ovat olleet PL 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan ydinaluetta (esim. PeVL 37/2013 vp).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtia 23–32 on pidetty perinteisesti nimenomaan yksityisyyttä suojaavina, mutta PL 10 §:ssä suojatun yksityisyyden alaan kuuluvia tietoja liittyy myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 3 kohtaan, jossa kyse on esitutkinnan ja haastehakemuksen tiedoista, 4 kohtaan, jossa on kyse rikosten selvittämistä tai esimerkiksi matkustusoikeuden todentamista varten annetuista tiedoista, 6 kohdan kanteluasiakirjoihin ja 15 kohdan vaaliehdokkaan vaalirahoitustietoihin. Yksityisyyden suojan kannalta olisi johdonmukaisempaa rajata tiedonsaantioikeuden ulkopuolella esimerkiksi kaikki arkaluonteiset tiedot tai jopa kaikki henkilötiedot. Tämä olisi ollut perusteltua myös siksi, että ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdassa on yksityiskohtainen luettelo tiedoista, joita tilannekeskuksen tiedonsaantioikeus ei koske. Ehdotetun lain perusteella on todennäköistä, että valtioneuvoston tilannekeskukselle luovutetaan tietoja, jotka sisältävät henkilötietoja ja jopa arkaluonteisia tietoja.

Tästä syystä oma kysymyksensä on, että missä määrin viranomaisen hallussa olevan tiedon julkisuuden arviointiin tarkoitetut julkisuuslain 24 §:n 1 momentin luettelon kohdat ovat relevantteja kun kyse on tämän lain tyyppisistä viranomaisten välisistä tiedonsaantioikeuksista. Luettelon eri kohdat kun on pääsääntöisesti tarkoitettu perustelemaan poikkeuksia perusoikeutena turvattuun julkisuusperiaatteeseen, joten julkisuuslain luettelo ei ole kattava, johdonmukainen, koherentti, tarkkarajainen tai yksityiskohtainen luettelo salassa pidettävistä tiedoista. Julkisuuslain systematiikassa toki suurinta osaa luettelon kohdista 23–32 koskee ehdoton salassapitovaatimus. Samalla hallituksen esityksessä sivurooliin jää henkilötietojen sääntelyn arviointi tiedonsaantioikeuksien kannalta ja esimerkiksi EU:n tietosuoja-asetuksen ja Suomen henkilötietolain vaatimukset. Nähdäkseni tietosuoja-asetuksesta ei seuraa tämän esityksen kannalta merkittäviä vaatimuksia, jotka eivät sisälly jo perustuslakivaliokunnan käytäntöön kuuluviin henkilötietojen suojan arviointiperusteisiin.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista on henkilötietojen osalta arvioitu kahdesta näkökulmasta. Ensimmäisen mukaan jos tietojen saaminen on perustunut tietojen tarpeellisuuteen kulloisenkin tehtävän kannalta, on kyseeseen tulevat henkilötiedot lueteltava tarkasti. Toisen mukaan jos henkilötietoja ei ole lueteltu tarkasti on tietojen saamisen oltava välttämätöntä kulloisenkin tehtävän kannalta (PeVL 38/2016 vp s. 2). Hallituksen esityksessä valtioneuvoston tilannekeskuksen tiedonsaantioikeutta on perusteltu välttämättömyydellä, mutta esitetyn lain 3 §:ssä on käänteisesti esitetty julkisuuslain sääntelylogiikkaan perustuvasti tiedot, joita tiedonsaantioikeus ei koske. Rajaus ei ole käsitykseni mukaan julkisuuslain systematiikan kannalta johdonmukainen.

Valtioneuvoston tilannekeskuksen rooli on hallituksen esityksen perusteella painottunut tilanteiden kokonaisvaltaiseen ja strategiseen seurantaan, jolloin operationaalisesta puolesta vastaisivat kulloisesta tilanteesta vastaavat viranomaiset. Tällaisessa roolissa tilannekeskuksella tuskin on kovin monissa tilanteissa välttämätöntä tarvetta saada tietoja, jotka sisältävät henkilötietoja saati

arkaluonteisia tietoja. Välttämättömyyskriteerin arvioinnissa on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että tilanteissa, joissa tilannekeskus pyytää ja saa viranomaiselta tietoja, on kysymys turvallisuustapahtumasta, johon liittyy usein kiire ja epäselvyys kokonaistilanteesta. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen tai tilannekeskuksen mahdollisuudet tehdä luotettava arvio luovutettavista tai saaduista tiedoista ei todennäköisesti vastaa niin sanottua normaalitilannetta viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Lakiesityksen perustuminen epäjohdonmukaisesti julkisuuslain sääntelykehikkoon ja todennäköisesti kiireellisissä turvallisuustapahtumissa alentunut mahdollisuus arvioida yksittäisen tiedon luovutuksen lainmukaisuutta tarkoittaa sitä, että esityksen arvioinnissa PL 10 §:n suojaaman yksityisyyden suojan kokonaisuuden osalta on huomio kiinnitettävä tietojen käsittelyyn ja hävittämiseen. Hallituksen esityksen mukaan tilanteissa, joissa tilannekeskus on saanut henkilötietoja, tulisi henkilötiedot hävittää. Hallituksen esityksessä ei ole laintasoisia säännöksiä tai perusteluja henkilötietojen käsittelystä ja säilyttämisestä. Samalla jää epäselväksi, että jos johtuen 3 §:n tiedonsaantioikeuksien rajoitusten epäjohdonmukaisuudesta tai muusta syystä valtioneuvoston tilannekeskus saa henkilötietoja, niin voiko se ehdotetun lain 4 §:n perusteella luovuttaa tiedot edelleen pykälässä mainituille viranomaisille. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 38/2016 vp s. 2) tietojen luovutukseen on sovellettu samoja edellä mainittuja kriteereitä kuin tiedonsaantioikeuksiin. Hallituksen esityksessä ja ehdotetun lain 4 §:ssä tietojenluovutus tilannekeskukselta muille viranomaisille on sidottu välttämättömyyskriteeriin, jolloin luovutettavia tietoja ei tarvitse yksilöidä.

Henkilötietojen ja muiden yksityisyyden suojan alaan kuuluvien tietojen osalta ongelmallisena on hallituksen esityksessä pidettävä tietojen säilyttämistä ja hävittämistä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (esim. 13/2016 3-4) henkilötietojen suojassa olennaisena on pidetty muun muassa säännöksiä henkilötietojen säilytysajasta ja henkilötietojen hävittämisestä. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan näitä koskevien säännöksien tulisi olla yksityiskohtaisia, kattavia ja tarkkarajaisia. Hallituksen esityksessä valtioneuvoston tilannekeskuksesta pidetään mahdollisena, että tilannekeskus saa haltuunsa henkilötietoja ja todennäköisesti niistä muodostuu rekisteri. Lakiehdotuksen edellä mainittujen epäjohdonmukaisuuksien ja viittaussäännösten vuoksi pidän rekisterin muodostamista hyvin todennäköisenä, lähes varmana. Näin ollen on henkilötietojen suojaan kuuluvien tietosuojavelvoitteiden vastaista, että tilannekeskuksen henkilötietojen käsittely ja tarpeettomien henkilötietojen hävittäminen mainitaan vain lakiehdotuksen perusteluissa. Valtioneuvoston tilannekeskuksen haltuunsa saamien henkilötietojen käsittelystä ja velvollisuudesta hävittää henkilötiedot sen turvallisuustapahtuman päätyttyä, jonka yhteydessä henkilötiedot on saatu, tulee säätää laintasolla.

Helsingissä 13.2.2017

Riku Neuvonen

OTT, dosentti, julkisoikeuden yliopistonlehtori