Tuomas Ojanen
17.12.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 242/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tehty monipuolisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ja Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntöä huomioiden ehdotetun sääntelyn suhteesta erityisesti perustuslain 10 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tällöin tarkastelussa ovat erikseen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely; henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi; ja henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen ja henkilötietojen luovuttaminen, jolloin tarkastelu kohdistuu erikseen passi- ja henkilökorttilain mukaisiin biometrisiin tietoihin, ulkomaalaislain 131 §:n mukaisiin tuntomerkkeihin, rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi käsiteltävien henkilötietojen käyttöön lupahallinnollisessa päätöksenteossa; tietojen luovuttamiseen.

Erikseen on myös arvioitu sääntelyä oikeusturvan ja rekisteröidyn oikeuksien sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltonormien näkökulmasta.

Nähdäkseni esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole muutoin olennaista lisättävänä kuin painottaa myös perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen merkitystä, etenkin kun nyt arvioitava ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on lähtökohtaisesti organisatoriselta soveltamisalaltaan viranomaisiin (poliisiin) rajautuva.

Kuten esityksestä tulee esiin, ehdotettu sääntely kuuluu osaksi unionin yleisen tietosuoja-asetuksen ja osaksi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Tähän liittyen ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat erittäin merkityksellisiä ne valtiosääntöoikeudelliset huomiot, joita perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp tuodaan esiin yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin valtionsisäisestä merkityksestä, asemasta ja vaikutuksista sekä kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuudesta perustuslain kannalta. Viittaan valiokunnan lausunnoista ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Lisäksi käsillä olevien lakiehdotusten arvioinnissa on huomioitava perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2018 vp) säädetty laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla on pantu täytäntöön niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Laissa on perustuslain kannalta ”asianmukaiset ja yksityiskohtaiset säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, valvonnasta ja esimerkiksi tietoturvasta” (PeVL 26/2018 vp). Lakiin sisältyvät

esimerkiksi sellaiset nyt ehdotetun sääntelyn soveltamista suuntaavat ja määrittävät yleiset periaatteet kuin lainmukaisuusvaatimus, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, tarpeellisuusvaatimus ja virheettömyysvaatimus. Laissa on myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ja henkilötunnuksen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä, kuten perustuslain 6 §:n kannalta keskeinen ns. etnisen profiloinnin kielto. Samoin erityisen merkittäviä ovat nyt ehdotetun sääntelyn soveltamisen kannalta ne yleiset ja varsinkin ihmisoikeuksista seuraavat edellytykset, joiden vallitessa toimivaltainen viranomainen saa siirtää henkilötietoja kolmanteen maahan.

Yleisarvio

Ehdotetun sääntelyn yhtenä keskeisenä tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa voimassa olevan lain monimutkaiseksi muodostunut rakenne. Tässä tarkoituksessa laissa ei enää säädettäisi nykyiseen tapaan erikseen tietojen tallettamisesta ja käyttämisestä, vaan henkilötietojen käsittelytarkoituksista. Käsittelytarkoitukset kytkettäisiin poliisin lakisääteisiin tehtäviin. Samalla laista esitetään poistettavaksi päällekkäinen ja tarpeeton sääntely suhteessa yleiseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn sekä säännösten jatkuvia muutostarpeita aiheuttava yksityiskohtaisuus.

Nähdäkseni ehdotetun sääntelyn perusratkaisusta säätää henkilötietojen käsittelytarkoituksesta ei ole sinällään huomauttamista perustuslain kannalta. Perusratkaisu yksinkertaistaa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lakitasoisen sääntelyn *rakennetta* voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna.

Sitä vastoin ehdotettu sääntely on kuitenkin huomattavan vaikeaselkoista ja yleispiirteistä. Siinä missä voimassa olevan sääntelyn ongelmat selkeyden kannalta ovat syntyneet muun muassa sen huomattavasta yksityiskohtaisuudesta, nyt ehdotetun sääntelyn vaikeaselkoisuus ja muutoinkin ongelmat juontuvat juuri sen yleispiirteisyydestä ja joustavuudesta. Erityisen hankalaa on tarkemmin hahmottaa sääntelyn suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin sekä sen täytäntöönpanolakiin, so. sitä peruskysymystä, mitä EU-säädöksiä ja niihin liittyvää kansallista sääntelyä kulloinkin sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa. Etenkin henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan sääntelyn kokonaisuus muodostuu monimutkaiseksi ja vaikeasti hallittavaksi.

Toinen yleinen ongelma liittyy siihen, että ehdotettu käyttötarkoitussääntely on monelta osin väljän yleispiirteistä mahdollistaen henkilötietojen käsittelyn hyvin moninaisiin käyttötarkoituksiin ja tehtäviin liittyen. Tämä on ongelma etenkin siitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä painotetusta lähtökohdasta, että ” (m)itä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely” (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan

kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 26/2018 vp, ks.myös PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2—3).

Käytännössä ehdotettu sääntely nähdäkseni yhtäältä kohdittain madaltaisi henkilötietojen käsittelykynnystä poliisitoimessa ja toisaalta laajentaisi henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa hyvin moninaisiin käyttötarkoituksiin ilman eri käyttötarkoitusten täsmällistä ja yksiselitteistä määrittämistä. Lisäksi ehdotettu sääntely ei systemaattisesti sitoisi henkilötietojen käsittelyä edes tiettyyn, sinänsä väljästi määriteltyyn käyttötarkoitukseen, vaan sallisi henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten kannalta tarpeettomien henkilötietojen säilyttämisen kuuden kuukauden ajan.

Jo yksin edellä esitetyistä syistä on selvää, ettei ehdotettua sääntelyä voida pitää ongelmattomana varsinkaan henkilötietojen suojan perus- ja ihmisoikeuden kannalta.

Ehdotetun sääntelyn epäselvyyttä perustuslain kannalta kuitenkin lisää, että siinä on vain kohdittain – mutta toisaalta vain kohdittain – sinänsä myönteistä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistävää sääntelyä, kuten henkilötietojen luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä säätävä 54 §:n 4 momentti, jonka mukaan Suojelupoliisin tulisi päätettäessä tietojen luovuttamisesta ottaa muun ohella huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne. Kun kuitenkin ehdotettavasta sääntelystä muutoin pääosin puuttuvat vastaavanlaiset perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista edistävät säännökset, saattaa syntyä riski vastakohtaispäätelmästä, jonka mukaan ehdotetun sääntelyn soveltamisessa on huomioitava perus- ja ihmisoikeudet vain silloin kuin siitä on nimenomaisesti säädetty nyt käsillä olevassa 1 lakiehdotuksessa (vaikka tätä ei liene tarkoitettu tai ei ainakaan voitaisi tarkoittaa).

Kaiken kaikkiaan sääntelyn vaikeaselkoisuus ja yleispiirteisyys etenkin siltä osin kuin kysymys on eri säädösten keskinäissuhteista saattaa olla omiaan johtamaan ehdotetun sääntelyn soveltamiseen henkilötietojen suojaa sekä muita perus- ja ihmisoikeuksia liikaa rajoittavalla tavalla, etenkin kun ehdotetussa sääntelyssä ei erikseen korosteta henkilötietojen suojan sekä muiden perus -ja ihmisoikeuksien vaikutusta lain tulkintaan ja soveltamiseen.

Edellä esitetyistä syistä olisi nähdäkseni syytä ottaa 1. lakiehdotuksen alkuun lain tarkoituksesta säätävä erillinen pykälä, jossa säädettäisiin esimerkiksi seuraavasti:

> ”1 § Lain tarkoitus
>
> Tällä lailla annetaan säännöksiä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.
>
> Tätä lakia sovellettaessa ei henkilötietojen suojaan ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä.”

Vähintään perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava tarvetta ottaa systemaattisesti huomioon ehdotetun sääntelyn yksittäisten säännösten soveltamisessa perus- ja ihmisoikeudet perustuslain 22 §:n mukaisesti. Koska henkilötietojen käsittely poliisitoimessa merkitsee kajoamista henkilötietojen suojaan sekä

eräisiin muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, 1. lakiehdotuksen verraten väljästi muotoiltuja henkilötietojen käsittelytarkoitusäännöksiä tulee tulkita *supistavasti*. Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslain 10 §:n ja muiden merkityksellisten perusoikeussäännösten ohella ehdotettava sääntely on myös erittäin merkityksellisiä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen vastaavien oikeuksien kannalta, sellaisina kuin niiden sisältö näyttäytyy Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön valossa.

Yksityiskohtaisia huomioita

Henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevat yleiset periaatteet

Ehdotettua sääntelyä on ilmeisesti suunnannut ja määrittänyt ajatus, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista säädetään erikseen rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolaissa, samoin kuin poliisilaissa. Tähän liittyen 1. lakiehdotuksesta ei juuri löydy esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta erikseen säätäviä säännöksiä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (ks. esim. 51 §:n 4 momentti).

Nähdäkseni olisi kuitenkin edellä mainitun perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista lain soveltamisessa koskevan tarkoitussäännöksen ohella syytä lisätä nimenomainen *syrjintäkieltosäännös* 1. lakiehdotukseen, etenkin kun huomioidaan yhtäältä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkieltojen merkitys kotimaisessa perusoikeus- ja kv. ihmisoikeussopimusjärjestelmässä sekä toisaalta henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa liittyvät ns. etnisen profiloinnin riskit.

Henkilötietojen poistaminen ja arkistointi

5 luvussa ehdotettuihin säännöksiin sisältyy paikoitellen pitkiä säilytysaikoja, jopa kymmenenkin vuotta. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta arvioida vielä uudelleen ehdotettujen 10 vuoden säilytysaikojen välttämättömyys ottaen varsinkin huomioon unionin uusien tietosuojalainsäädösten voimaantulo ja soveltamisen alkamisen sekä muutoinkin henkilötietojen suojan tiukentuminen ja muodostuminen entistä tärkeämmäksi toimintaympäristön muutosten takia.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittely

Henkilötietojen käsittelystä suojelupoliisissa säätävän 7 luvun ja etenkin sen soveltamisalasäännöksen (46 §) ja suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan 48 § välinen suhde jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi suhteessa muuhun 1 lakiehdotuksen sääntelyyn. Perusteiltaan esiin tulee kysymys siitä, onko suojelupoliisille sallittua käsitellä henkilötietoja myös muihin kuin 48 §:n 1 ja 2 momentissa säädetyissä tarkoituksissa. Nähdäkseni asiaa olisi selkeytettävä.

51 § Henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä

Kuten edellä jo todettu, lakiehdotuksen 51 §:n 4 momentti sisältää poikkeuksellisesti myös ihmisoikeuksien huomioimista esiin tuovan säännöksen, jonka mukaan päätettäessä tietojen luovuttamisesta otettaisiin muun ohella huomioon henkilötietoja ”vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne”. Esityksen perustelujen mukaan suojelupoliisin olisi kunnioitettava kaikessa toiminnassaan perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Näin suojelupoliisin olisi toimittava henkilötietoja käsitellessään ja niitä luovuttaessaan ulkomaille. Lisäksi harkinnassa olisi mahdollisuuksien mukaan huomioitava henkilötietoja vastaanottavan tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille.

Nähdäkseni juuri 51 §:n 4 momentti on etenkin perustelujensa valossa luettuna omiaan tuomaan esiin tarvetta lisätä 1 lakiehdotukseen edellä esitetysti myös muita perus- ja ihmisoikeuksien huomioimiseen liittyviä säännöksiä. Viittaan edellä tarkoitussäännöksen ja syrjintäkieltosäännöksen lisäämisestä esittämääni.

Lisäksi 51 §:ää olisi kuitenkin syytä täydentää nimenomaisella säännöksellä, joka kieltää tietojen luovuttamisen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (ks. myös PeVL 35 ja 36/2018 vp, ks. myös PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II).

Valvonta

Valiokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava tarvetta valvoa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa ja tällöin kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien sekä muutoinkin hyvien tietosuojakäytäntöjen noudattamiseen ja toteutumiseen.

Helsingissä 17. päivänä joulukuuta 2018

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki