LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 242/2018 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Lähtökohtia

Nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys liittyy kiinteästi toimialalla yleislakina sovellettavaan lakiin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki), joka tulee voimaan 1.1.2019. Rikosasioiden tietosuojalaissa on säädetty perusteista, joilla henkilötietoja voidaan käsitellä lain soveltamisalaan kuuluviin käyttötarkoituksiin. Lisäksi sovellettavaksi tulee Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus eräiltä osin nyt ehdotettavan 1. lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyyn.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus kumoaisi lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), joka on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 51/2002 vp). Kumottavaan lakiin tehtyjä muutoksia on myös käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Aiemmin nimenomaan poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan säädösehdotusten yhteydessä perustuslakivaliokunta linjasi ne sääntelykohteet, jotka ovat keskeisiä henkilötietojen suojasta säädettäessä laintasolla. Kannanotto laajeni koskemaan myös muuta henkilötietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunnan 1990-luvun lopulla esitetyn kannanoton mukaan poliisin henkilörekisterien sääntelyssä perusoikeutena turvatun henkilötietojen suojaa koskevan lakiviittauksen kannalta katsottuna laissa säädettäviä tärkeitä kohteita ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset, tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika sekä rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn kattavuutta ja yksityiskohtaisuutta lain tasolla (PeVL 14/1998 vp).

Nyt lausuttavana oleva uusi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotettu laki säädettäisiin uuteen sääntely-ympäristöön, joten lähtökohdiltaan lakiehdotusta on arvioitava suhteessa muuhun sovellettavaan sääntelyyn. Tässä suhteessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot sääntely-ympäristön kehittämiseksi. Seuraavassa on esitetty keskeiset perustuslakivaliokunnan kannanotot henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kehittämiseksi osana Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön uudistamisen johdosta tehtävää kansallista uudistusta:

- Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevan säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 13/2016 vp).
- Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä arvioitaessa merkityksellistä on, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan (PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että EU:n henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä sovellettaessa on otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa tarkoitettu henkilötietojen suoja ja että EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 21/2017 vp).
- Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin

täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 38/2016 vp, PeVL 54/2010 vp).

- Perustuslain 10.1 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa perus- ja ihmisoikeutena turvatun henkilötietojen suojan toteuttaminen ei voi enää jatkossa perustua nykyisen sääntelymallin varaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan sitä vastoin henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp).
- Kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp).
- Valiokunnan mielestä henkilötietoja koskevan lainsäädännön selvyys edellyttää, että erityislainsäädäntöön ei sisällytetä sellaisia sääntelykokonaisuuksia, joista säädetään riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkuudella henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavassa laissa (PeVL 14/2018 vp).

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotettu laki kuuluu perusoikeusherkkään sääntelykontekstiin, joten lakiehdotusta on arvioitava ainakin osittain aiemmin määriteltyjen sääntelyvaatimusten mukaisesti. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon yleislaissa (rikosasioiden tietosuojalaki) säädetty ja eräiltä osin myös tietosuoja-asetus.

Lisäksi arvioinnissa on syytä erityisesti kiinnittää huomiota, että perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 761/2003 muutosten yhteydessä lain sisällöllisiin ongelmiin. Tuoreimmassa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunnan on pitänyt lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkaisena. Perustuslakivaliokunta totesi, että valtioneuvoston on syytä harkita sen kokonaisuudistusta viimeistään siinä vaiheessa, kun EU:n valmisteilla olevan uuden tietosuojasääntelyn lopullinen sisältö on selvillä (ks. PeVL 43/2014 vp ja PeVL 18/2012 vp). Valiokunta on korostanut, että tulevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee aikanaan tehtäväksi lainsäädännön kokonaisuuden pohjalta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus ei ole rakenteellisesti juuri muuttunut siitä, mitä kumottavaksi ehdotettu laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on tällä hetkellä. Siten sääntelyyn liittyviä ongelmia ei ole ratkaistu perustuslakivaliokunnan esittämien suuntaviivojen pohjalta.

2. Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lakia sovellettaisiin, jollei muualla laissa toisin säädetä, poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyyn, jos:

1) käsittely on kokonaan tai osittain automaattista; tai
2) henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Suojelupoliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan 7 lukua.

Lakiehdotuksen 1 § ei ole täysin yhteensopiva rikosasioiden tietosuojalain tai yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Lakiehdotuksen 1 §:ssä käytetään henkilörekisterin käsitettä, mutta rikosasioiden tietosuojalaissa ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa käytetään rekisterin käsitettä. Näissä säädöksissä on määritelty mitä rekisterillä tarkoitetaan, mutta

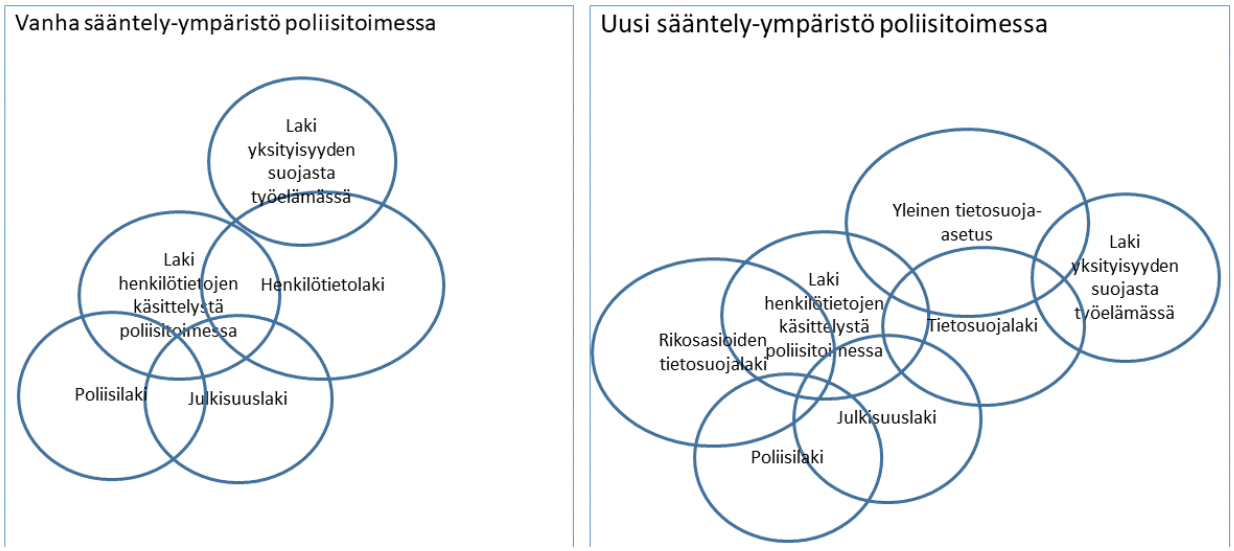
henkilörekisterin käsitteestä ei ole säädetty yleislaissa. Nähdäkseni käytetyt käsitteet pitää olla yhteensopivia ja yhtenäisiä yleissäädösten kanssa.

Lisäksi 1 § on kirjoitettu sellaiseen muotoon, että siinä annetaan ymmärtää, että laki tulee toissijaisesti sovellettavaksi, koska lain sanamuodon mukaan "muualla laissa toisin säädetä" viittaa siihen, että muualla säädetty menee ohi nyt ehdotetussa laissa säädetyn. Siten esitetyssä muodossa säädös tulisi sovellettavaksi, jos rikosasioiden tietosuojalaissa tai tietosuoja-asetuksessa tai muualla laissa ei ole säädetty toisin henkilötietojen käsittelystä. Pykälän perustelujen perusteella pykälän sanamuoto viittaa muuhun erityislainsäädäntöön. Nykyinen muotoilu jättää avoimeksi, mihin kaikkeen lainsäädäntöön nähden ehdotettava 1. lakiehdotus tulee sovellettavaksi toissijaisesti. Selvältä kuitenkin näyttäisi, että rikosasioiden tietosuojalaki ja yleinen tietosuoja-asetus tulevat sovellettavaksi toissijaisesti kuitenkin siten, että tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaisia säännöksiä ei sovelleta, jos sääntely kuuluu tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin.

Puolestaan, jos asiaa tarkastellaan rikosasioiden tietosuojalain kannalta, lain 2.1 §:n mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Siten rikosasioiden tietosuojalaissa viitataan muuhun sääntelyyn ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotetussa laissa viitattaisiin myös muussa laissa säädettyyn. Tällainen luuppimainen sääntely luo varsin sekavan sääntelykokonaisuuden.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Laki olisi erityislaki suhteessa rikosasioiden tietosuojalakiin ja julkisuuslakiin (621/1999) nähden. Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentti pitää sisällään informatiiviselta vaikuttavan viittauksen yleiseen tietosuoja-asetukseen. Kuitenkin säännöksen perustelujen mukaan "ensimmäisen lakiehdotuksen 2 luvun säännöksistä tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluisivat 11 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset sekä 9 §:ssä tarkoitettujen tietolähdetietojen käsittely silloin kun se kohdistuu 11 §:ssä säädettyihin käsittelytarkoituksiin. Käsittelytarkoituksia, käsiteltäviä henkilöryhmiä ja käsiteltävien tietojen tyyppiä täsmentävien 11 ja 12 §:n lisäksi lakiehdotukseen sisältyy myös muita 6 artiklassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä, joilla mukautettaisiin tietosuoja-asetuksen sääntöjen soveltamista. Nämä säännökset koskevat henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, luovuttamista, säilytysaikaa, rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista ja rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin".

Lakiehdotuksen soveltamisalaa ei voida pitää selkeänä ja onnistuneena ja lain rakennekin on tältä osin sekava, kuten kumottavaksi ehdotettu lakikin. Nyt lakiehdotuksen varsinaisista säännöksistä ei ilmene, miltä osin lakiehdotuksen säännöksiin sovelletaan toissijaisesti rikosasioiden tietosuojalakia ja miltä osin tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Lakiehdotus on laadittu sekavaksi. Lain soveltamista helpottaisi, jos lain 2 §:ssä olisi selkeästi säädetty siitä, miltä osin lakiehdotus sisältää säännöksiä, joita sovelletaan ensisijaisesti suhteessa rikosasioiden tietosuojalakiin ja mitkä säännökset liittyvät tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran piiriin. Alla on esimerkinomainen kuvio siitä, mihin suuntaan sääntelykokonaisuus muuttuu.



*Pelkästään lakiehdotuksen 1 §:n ja 2 §:n perusteella voidaan todeta, etteivät perustuslakivaliokunnan suuntaviivat (*PeVL 43/2014 vp ja PeVL 18/2012 vp*) poliisitoimen henkilötietojen käsittelyä koskevan lain selkeyttämiseksi ole toteutumassa. Päinvastoin sääntely on monimutkaistumassa.*

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp). Tietosuojaa koskeva sääntely kuuluu väistämättä tällaiseen erityistä selkeyttä edellyttävään sääntelyyn. *Nyt ehdotettua sääntelymallia ei voitane pitää selkeänä perusoikeuksiin kytkeytyvänä sääntelynä, vaan pelkästään säädösten väliset suhteet jäävät yksilöiden oikeuksien ja rekisterinpitäjän velvollisuuksien osalta epäselviksi yksittäisten pykälien osaltakin.*

3. Sääntelyn tarpeellisuus ja käsittelytoimien käyttötarkoitukset

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus pitää sisällään kaavamaisesti kunkin käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset henkilötiedot ja sääntelyllä luodaan oikeus poliisille käsitellä juuri näitä lueteltuja henkilötietoja. *Sääntelyä ei voida pitää aivan täysin onnistuneena, koska rikosasioiden tietosuojalain ja tietosuoja-asetuksen mukaisesti rekisterinpitäjä määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.* Nyt esimerkiksi lakiehdotuksen 4 § sisältää varsin tavanomaisia tietoja, joita viranomaisissa tyypillisesti käsitellään eikä niitä ole edes säädetty pääosin salassa pidettäviksi. *Nähdäkseni yksityiskohtaisen sääntelyn tarve tulisi koskea lähinnä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä tai muita arkaluonteisiksi katsottavia tietoja. Nyt ehdotettava laki muistuttaa sisällöltään rikosasioiden tietosuojalain 18 §:ssä ja tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa tarkoitettuja käsittelytoimia koskevia selosteita, jotka hyväksytään eduskunnassa.*

Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan arkaluonteisten tietojen (erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot) käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Biometriset tiedot, kuten kasvokuva, ovat osa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valiokunnan aiemmin ilmaiseman käsityksen mukaan biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). *Nähdäkseni yksityiskohtaisen sääntelyn tarve olisi riittävää niiden tietojen osalta, jotka ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia, rikostuomioita ja rikkomuksia koskevia tietoja sekä muita näihin rinnastettavia arkaluonteisia tietoja. Kysymys on kaiketi nyt muiden tietojen osalta enemmän tarkoituksenmukaisuusarvioinnista lainsäädännön tasolla kuin valtiosääntöisestä kysymyksestä. Sinällään valtiosääntöisesti ei ole estettä sille, että sääntely viedään tietoyksikkötasolle. Tällöin kuitenkin tarpeellisuusvaatimusta, tietojen minimointivaatimusta ja muita henkilötietojen käsittelyn periaatteita ei juurikaan sovelleta, koska arviointi on tehty erityislaissa. Tältä osin kritiikki kohdistuu lähinnä 4 §:n tarpeellisuuteen.*

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ja 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi poliisitoimessa kerättävien ja käsiteltävien tietojen toissijaisista käyttötarkoituksista. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 11/2018 vp). Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp). Tällaisissa tilanteissa käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia, eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 14/2017 vp).

Hallituksen esityksen 13 §:n ja 14 §:n säännökset olisivat poikkeus käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja siten niitä käsiteltäisiin epäyhteensopivalla tavalla alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Käsittelyedellytys on sidottu tarpeellisuusvaatimukseen. Lakiehdotuksen 13 §:ssä toissijainen käsittely koskisi 5-9 §:ssä sekä 11-12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja. Kyseisiin tietoihin sisältyy arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Kyseisessä pykälässä ei ole millään tavalla tarkennettu, mitä tietoja aiotaan käsitellä näihin 13 §:ssä tarkoitettuihin tarkoituksiin. Sinällään ehdotettu 13 §:n säännös vastaa pääasialliselta sisällöltään vielä voimassa olevan poliisitoimen henkilötietolain 16 §:n säännöstä. *Tältä osin sääntelyn muodostuu sekavaksi, koska 14 §:ssä näytettäisiin rajoitettavan kuitenkin 5-9 §:ssä ja 11-12 §:ssä tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä. Lakiehdotuksen 14 §:ssä käsittelyedellytys on säädetty välttämättömyysehtoon sidottuna. Vaikuttaa siltä, että sääntelyllä on pyritty jäljittelemään tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten logiikkaa, mutta kuitenkaan siinä onnistumatta. Välttämättömyysedellytys ei käytännössä rajoita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä, vaan kysymys jää pelkästään semantiikan varaan toisin kuin tiedonsaantioikeuksia koskevassa sääntelyssä, jossa näiden edellytysten käyttöä on ohjattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.*

Lisäksi on syytä kiinnittää perustuslakivaliokunnan huomiota 13.2 §:n säännökseen, joka vastaa sisällöltään voimassa olevan poliisitoimen henkilötietolain 16.2 §:n säännöstä. Käytännössä on osoittautunut poliisien toiminnassa epäselväksi, milloin poliisin rekistereissä olevia tietoja voidaan käyttää koulutuskäyttötarkoitukseen. Epäselvätilanne on johtanut myös siihen, että poliisissa työskenteleviä on epäilty ja tuomittu henkilörekisteririkoksesta tai virkavelvollisuuden rikkomisesta, koska näissä tapauksissa ei ole katsottu olevan perusteita käsitellä tietoja välttämättömyysedellytyksellä koulutustarkoituksiin. Osassa tilanteita puolestaan tuomioistuimissa on katsottu olevan koulutuskäyttötarkoitukselle perusteensa. *Nähdäkseni säännöstä tulisi tarkentaa siten, että siihen asetettaisiin selkeät ehdot sille, missä tilanteissa rekisterin tietojen käyttö on sallittua koulutuskäyttötarkoitukseen. Kysymys on kuitenkin ongelmasta, joka ei koske pelkästään yksittäistapauksia. Ongelmatiikka kiinnittyy ainakin välillisesti perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen lainalaisuuteen.* Säännöksen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp). Eduskunta on hyväksynyt yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön yhteydessä rikoslain muutoksen, jossa henkilörekisteririkosta koskeva pykälä kumotaan ja pykälän tilalle tulee tietosuojarikos. Kyseinen säännös on jo lähtökohdiltaan epämääräinen ja tulkinnanvarainen. *Tietosuojarikosta koskeva tunnusmerkistö kiinnittyy vahvasti eri laeissa oleviin käyttötarkoitus määrittäviin säännöksiin. Tässä suhteessa ainakin niissä tilanteissa, joissa on ollut epäselvää, millä ehdoilla tiettyyn käyttötarkoitukseen voidaan käsitellä henkilötietoja, tulisi käyttötarkoituksen määrittely olla täsmällistä suoran sidonnaisuutensa vuoksi rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistöön.*

4. Tiedonsaanti ja tietojen luovuttaminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaannista ja 4 luvussa ehdotetaan säännökset henkilötietojen luovuttamisesta. Sääntelymalli vastaa yleisesti ottaen samaa raskasta mallia, jota perustuslakivaliokunta on kritisoinut eri yhteyksissä.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota sääntelyn toteuttamistapaan, jossa yksityiskohtaiset säännökset sekä viranomaisen oikeudesta saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä että tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille ovat asiallisesti osin päällekkäisiä

viitatuissa laeissa koskevien säännöksien kanssa. Valiokunnan mielestä tällainen kaksinkertainen sääntely, joka johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia, ei kuitenkaan sellaisenaan ollut tuolloin arvioidussa sääntelykontekstissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista (PeVL 71/2014 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota yleisemmin myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn epäselvyyteen, raskauteen ja monimutkaisuuteen (PeVL 46/2016 vp ja PeVL 71/2014 vp).

Lakiehdotuksen 3 luvun osalta on syytä kiinnittää jo lähtökohdiltaan sekavaan sääntelymalliin. Poliisilain (872/2011) 4 luvussa on säädetty poliisin tiedonsaantioikeuksista. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi myös poliisin tiedonsaantioikeuksista. *Lakiehdotuksen 16 §:n tiedonsaantioikeus vaikuttaa olevan sidottu teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tapahtuvaan tiedonsaantiin, joka ei rajaa mitenkään poliisilaissa tarkoitettuja poliisin tiedonsaantioikeuksia. Perustuslakivaliokunta on aikanaan edellyttänyt teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta henkilötietojen luovuttamisesta säädettäväksi laissa (PeVL 12/2002 vp). Kuitenkaan viime vuosina perustuslakivaliokunta ei ole maininnut enää erikseen teknisen käyttöyhteyden sääntelyvaatimuksesta. Ehdotetun 16 §:n tarkoitus näyttää jäävän teknisluonteiseen tietojen luovutustapaa koskevaan sääntelyn ilman, että poliisille luotaisi tai rajattaisi tiedonsaantioikeuksia, jotka sille on säädetty poliisilaissa.* Sääntelykokonaisuus näyttäytyy erittäin sekavalta, josta seuraavana esimerkiksi:

- ehdotetun 16.1 §:n 1 kohdan mukaan poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, seuraavasti: liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitetusta liikenneasioiden rekisteristä tiedot, jotka ovat välttämättömiä poliisin laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi;
- liikenteen palveluista annetun lain (320/2017, sanamuoto 1.1.2019 alkaen) V osan 3 luvun 6 §:n mukaan liikenne- ja viestintävirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus luovuttaa rekisteristä toiselle viranomaiselle tai muulle laissa säädettyä tehtävää hoitavalle sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto ei saa kuitenkaan luovuttaa sellaisia salassa pidettäviä tietoja, jotka se on saanut rikos- tai sakkorekisteristä, ellei muualla laissa ole toisin säädetty. Tiedot voidaan luovuttaa rajapinnan kautta, katseluyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti (3 luvun 1 §).
- poliisilain 4 luvun 2 §:n mukaan poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Nyt näyttää siltä, että poliisilaissa on säädetty rajoittavasti siitä, kenellä on poliisissa oikeus esittää pyyntö saada tietoja viranomaisilta. Lakiehdotuksessa ei ole puolestaan säädetty siitä, kenellä poliisissa työskentelevällä on oikeus saada ehdotuksen 16 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Puolestaan liikenteen palveluista annetun lain perusteella liikenne- ja viestintävirasto voi luovuttaa liikenneasioiden rekisteristä välttämättömiä tietoja toiselle viranomaiselle laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Kaiken kaikkiaan poliisin päällystöön kuuluvalla on oikeus saada tietoja poliisilain perusteella tarpeellisia tietoja, lakiehdotuksen perusteella poliisilla on oikeus saada tarpeellisia tai välttämättömiä tietoja ja puolestaan liikenne- ja viestintävirasto voi luovuttaa välttämättömiä tietoja ilmeisesti ilman erillistä tiedonsaantiin oikeuttavaa säännöstä, jos tiedot ovat välttämättömiä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Liikenne- ja viestintävirasto voi luovuttaa tiedot poliisille rajapinnan kautta, katseluyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Niin ikään vastaava tilanne on esimerkiksi lakiehdotuksen 16.1 §:n ja henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1069/2015) 14 §:n välillä. Lakiehdotuksessa on ehdotettu säädettäväksi tiedonsaantioikeudesta ja puolestaan Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolaissa tietojen luovutusoikeudesta poliisille.

Nähdäkseni ehdotettu sääntelymalli on ajautunut nyt niin sekavaan vaiheeseen, että yksilön oikeudet henkilötietojen suojaan sekä salassapitosäännösten edelle menevät viranomaisten tietotarpeet ovat hyvin sekavan sääntelyn varassa. Sääntely on ongelmallinen myös poliisissa henkilötietojen käsittelyä tekevien henkilöiden oikeusturvan kannalta katsottuna.

Sekavaa sääntelyä lisää myös ehdotetussa 16 §:ssä olevat tiedonsaannin tarpeellisuuteen ja välttämättömyyteen liittyvien ehtojen käyttö. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp).

Valiokunnan mukaan salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan näiden seikkojen lisäksi on kiinnitettävä huomiota erityisesti siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 31/2017 ja PeVL 42/2016 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 38/2016 vp).

Lakiehdotuksen 16.1 §:n luetteloa edeltävässä johdannossa tiedonsaanti sidotaan ”tarpeellisiin tietoihin rekisteristä”, mutta luettelossa tiedonsaantia on sidottu välttämättömyysedellytykseen 1 kohdassa. Lakiehdotuksen 17 §:ssä on puolestaan ehdotettu säädettäväksi eri viranomaisten oikeuksista luovuttaa tallentamista (tallettamista) varten tietoja. Luovutusoikeutta ei ole sidottu salassapitosäännöksistä poikkeamiseen ja osassa pykälän kohdista ei ilmene, onko luovutusoikeus sidottu välttämättömyys- vai tarpeellisuusedellytykseen. Nähdäkseni tietojen luovutussäännöksien sanamuotoja on syytä tarkistaa vastaamaan sitä, mitä perustuslakivaliokunta on esittänyt sääntelytekniikasta erityisesti , kun tiedonsaanti ja luovuttaminen koskee myös eräältä osin arkaluonteisiksi katsottavia tietoja.

Lakiehdotuksen 4 luvussa on säädetty poliisin hallussa olevien henkilötietojen luovuttamisesta. Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 5—8, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja suojelupoliisille, Tullille, Rajavartiolaitokselle, Puolustusvoimille, syyttäjälle, tuomioistuimille, Oikeusrekisterikeskukselle, Rikosseuraamuslaitokselle ja muulle viranomaiselle rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten. *Tietojen luovutusoikeutta ei ole kytketty tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykseen.* Tämä ei välttämättä ole ongelmallinen, kun asiaa tarkastellaan niiden säännösten perusteella, joissa on säädetty kyseisille viranomaisille tiedonsaantioikeuksia. Esimerkiksi

Rajavartiolaitoksella on henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) 17 §:n mukaan oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu. *Kyseisessä säännöksessä tiedonsaantioikeus on sidottu tarpeellisuusedellytykseen, vaikka siinä ei ole lueteltu, mitä tietoja Rajavartiolaitoksella on oikeus saada. Lakiehdotuksen 21 § vaikuttaisi olevan sidottu tiettyihin luovutustapoihin eikä sinällään muodosta itsenäisiä tiedonsaantioikeuksia pykälässä mainituille viranomaisille.* Lakiehdotuksen 22 §:ssä on puolestaan ehdotettu säädettäväksi niin ikään teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tietojen luovuttamisesta eräille viranomaisille. *Pykälä on osittain epäselvä, koska pykälässä olevaa luetteloa edeltävän johtolauseen mukaan tietoja luovutetaan tarveperusteisesti. Kuitenkin 1 kohdassa luovutus on sidottu välttämättömyysedellytykseen. Puolestaan lakiehdotuksen 22.1 §:n 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi sosiaaliviranomaiselle oikeus saada tarpeellisia tietoja ulkomaalaisen toimeentuloa koskevan asian käsittelyä varten. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 20 §:ssä tiedonsaantioikeus on sidottu välttämättömyysedellytykseen.*

Perimmäinen syy syntyneeseen moninkertaiseen sääntelyyn näyttää liittyvän teknisen käyttöyhteyden sääntelyyn ja siihen liittyviin luovutussäännöksiin. Kysymys on yhdestä sähköisestä tiedonluovutustavasta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29.3 §:ssä on yleislaintasoiset säännökset teknisen käyttöyhteyden avaamisesta julkisia henkilötietojen sisältäviin rekistereihin. Niin ikään momentissa säädetään siitä, että salassa pidettäviä henkilötietoja saa hakea vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin. Raskas ja moninkertainen tiedonsaantia ja tiedonluovuttamisen sääntely johtuu julkisuuslain sääntelystä.

Vaikuttaa siltä, ettei tiedonsaantioikeuksiakaan koskevia säännöksiä ole arvioitu sääntelyn tarpeellisuuden näkökulmasta. Lakiehdotus johtaa edelleen raskaaseen, sekavaan ja moninkertaiseen sääntelyyn tiedonsaantioikeuksista ja tietojen luovutusoikeuksista. Edellä esitetty ei ole kuitenkaan valtiosääntöisesti ongelmallinen, kuten perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä todennut.

Nyt tarvitaan kuitenkin selkeä linjaus siitä, että henkilötietoja voidaan luovuttaa asianmukaisesti valmisteltujen ja tarkkarajaisten yleislainsäännösten perusteella. Julkisuuslakiin perustuen on tarve säätää viranomaisille tiedonsaantioikeuksia erikseen, jos asiakirjoissa olevat tiedot on säädetty salassa pidettäviksi. Tietoja voidaan luovuttaa viranomaisten välillä julkisuuslain 16 §:ssä säädetyillä tavoilla. Kuitenkin näihin luovutustapoihin ei ole säädetty teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa luovuttamista. Henkilötietojen suojan sekä salassapitosääntelyn näkökulmasta on riittävää ja sääntelyn kannalta selkeää, että sääntely perustuisi tiedonsaantioikeuksiin erityislainsäädännössä, jos tiedot ovat salassa pidettäviä ja yleislainsäädännön perusteella tietoja voitaisiin luovuttaa. Tämä olisi myös yhteensopivaa Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön kanssa. Tällaisen sääntelymallin ja säädöshuollon tekeminen kuitenkin edellyttää valtioneuvostolta toimenpiteitä muun muassa julkisuuslain uudistamiseksi ja ajantasaistamiseksi.

Lakiehdotuksen 23.1 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa yleisen tietoverkon välityksellä yleisön tietoon saattamiseksi ja yleisövihjeiden saamiseksi tietoja, joista on rikosten ennalta estämisen, omaisuuden omistajalleen palauttamisen tai tutkinnallisten syiden vuoksi tarpeen tiedottaa. Henkilötietoja voi hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina. Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2018 vp sekä PeVL 46/2016 vp). *Nyt ehdotetussa säännöksessä hakumahdollisuus on sidottu yksittäisiin hakuihin. Säännöksestä jää epäselväksi, minkälaisesta hakumahdollisuudesta tällaisessa olisi kysymys ja miten hakumahdollisuuksia rajoitetaan yleisten hakukoneiden avulla. Viime aikoina käydyn keskustelun Trafin verkkosivustolla olleen hakupalvelun toteutuksessa ilmenneiden syiden vuoksi, lienee syytä arvioida uudelleen, minkälaisia edellytyksiä lakiin olisi tarvetta kirjata tällaisille tietoverkkoon sijoitettaville tietopalveluille. Nähdäkseni sääntelyä voisi kehittää siten, että laissa luetellaan selkeästi ne hakuperusteet, joilla tietoja voidaan hakea ja mitä tietoja tietopalvelussa esitetään, jos tietopalvelu on tarkoitus toteuttaa siten, että se on käytettävissä avoimessa tietoverkossa ilman kontrolleja.*

Tällaista voidaan pitää yksityiselämän suojan turvaamisen kannalta tarpeellisena, vaikka viranomaisissa tällaisten tietopalvelujen toteuttamisessa onkin otettava huomioon paitsi tietosuojaa koskevat periaatteet, mutta myös hallinto-oikeudelliset periaatteet. Tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään erikseen sisäänrakennetusta ja oletusarvioisesta tietosuojasta, joka koskee muun muassa kerättyjen henkilötietojen määriä, käsittelyn laajuutta, säilytysaikaa ja saatavilla oloa. Näiden toimenpiteiden avulla on varmistettava etenkin se, että henkilötietoja oletusarvoisesti ei saateta rajoittamattoman henkilömäärän saataville ilman luonnollisen henkilön myötävaikutusta. Tässä suhteessa tietosuojasääntelynkin pitäisi riittää rajoittamaan tietopalvelujen käytännön toteuttamista.

Lakiehdotuksen 25-31 §:ssä on ehdotettu säädettäviksi tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen valtioiden viranomaisten välillä sekä muusta henkilötietojen luovuttamisesta ulkomaille. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä suhtautunut kielteisesti tietojen luovuttamismahdollisuudesta kolmansiin maihin ja edellyttänyt joissakin yhteyksissä tietojen luovutuskieltoa (PeVL 28/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Ehdotettu sääntely vaikuttaa vastaavan pääosin sitä, mitä kumottavaksi ehdotetussa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa on säädetty. Tarkennukset voimassa oleviin säännöksiin ovat tarpeellisia, kuten 31.3 §, jossa nykyiseen sääntelyyn nähden rajoitussäännös koskisi kaikkia biometrisiä tietoja.

Lakiehdotuksen 50.1 §:n mukaan suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja tehtäviensä suorittamiseksi muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle. *Säännös jää varsin yleiseksi eikä sitä ole sidottu välttämättömyysedellytykseen. Säännös tulisi tarkentaa välttämättömyysedellytyksen osalta.*

5. Henkilötietojen säilyttäminen, poistaminen ja arkistointi

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvussa ehdotetaan säädettäväksi henkilötietojen poistamisesta ja arkistoinnista. Sääntely liittyy kiinteästi henkilötietojen säilytysaikojen sääntelyyn henkilörekisterissä. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa edellä mainittuihin perus- ja ihmisoikeuksiin (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp).

Rikosasioiden tietosuojalaissa henkilötietojen säilyttämisestä on säädetty seuraavaa:

- Käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tarpeettomat henkilötiedot on poistettava ilman aiheetonta viivytystä (6.1 §).
- Henkilötiedot saa säilyttää muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, vain niin kauan, kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta (6.2 §).
- Henkilötietojen säilyttämisen tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei henkilötietojen säilytysajoista muualla toisin säädetä (6.3 §).

Lakiehdotuksessa esitetään säädettäväksi henkilötietojen säilytysajoista, joten sääntely liittyisi erityisesti rikosasioiden tietosuojalain 6.3 §:ssä säädettyyn poikkeukseen henkilötietojen säilyttämisen tarpeellisuuden arviointivelvollisuudesta eräiltä osin. Lakiehdotuksessa olevat säilytysajat ovat

määräaikaisia eikä pysyvää säilyttämistä ehdoteta. *Esitetty sääntely ei ole ongelmallinen, vaikka joiltakin osin arviointivelvollisuudesta säädettäessä sääntely vaikuttaa olevan päällekkäistä rikosasioiden tietosuojalain kanssa.*

Lakiehdotuksen 40 §:ssä ja 59 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yleisenä informatiivisena säännöksenä arkistoinnista. Rikos- ja turvallisuusasioiden direktiivin (EU) 2016/680 resitaalin 26 mukaan jäsenvaltioiden olisi määritettävä asianmukaisia suojatoimia henkilötiedoille, joita säilytetään pidempiä aikoja muun muassa yleisen edun mukaista arkistointia varten. Rikosasioiden tietosuojalain 5.3 §:n mukaan henkilötietoja saa käsitellä 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyyn tarkoitukseen myös yleisen edun mukaista arkistointia varten edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia koskevat asianmukaiset suojatoimenpiteet on toteutettu. Tietosuoja-asetuksen mukaan asetusta on sovellettava, jos henkilötietoja käsitellään arkistointitarkoituksiin, ottaen huomioon, että asetusta ei sovelleta kuolleiden henkilöiden henkilötietoihin. Tietosuojalain 4 §:n 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti, jos henkilötietoja sisältävien tutkimusaineistojen, kulttuuriperintöaineistojen sekä näiden kuvailutietoihin liittyvien henkilötietojen käsittely arkistointitarkoituksessa on tarpeen ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ja rekisteröidyn oikeuksiin nähden. Tietosuojalain 32 §:n mukaan käsiteltäessä henkilötietoja yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten 4 §:n 4 kohdan tai tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla voidaan tietosuoja-asetuksen 15, 16 ja 18–21 artiklassa tarkoitetuista rekisteröidyn oikeuksista poiketa tietosuoja-asetuksen 89 artiklan 3 kohdassa säädetyin edellytyksin.

Kun rikos- ja turvallisuusasioiden rekistereistä mahdollisesti siirretään tietoaineistoja arkistokäyttöön, tulee käsittelyyn sovellettavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset. *Koska arkistossa olevat tiedot kuuluvat tietosuoja-asetuksen piiriin niin pitkään kuin ne koskevat eläviä henkilöitä, on asiaa arvioitava kokonaisuudessaan henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan kannalta katsottuna.* Tietosuoja-asetuksen 89 (1) artiklan mukaan yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten tapahtuvaan käsittelyyn sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Näillä suojatoimilla on varmistettava, että on toteutettu tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla taataan etenkin tietojen minimoinnin periaatteen noudattaminen. Tietosuoja-asetuksen resitaalin 156 mukaan henkilötietojen myöhempi käsittely yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia varten on tehtävä, jos rekisterinpitäjä on arvioinut, onko kyseiset tarkoitukset mahdollista saavuttaa käsittelemällä tietoja, joiden avulla ei voida tai ei enää voida tunnistaa rekisteröityjä, kunhan asianmukaiset suojatoimet (kuten tietojen pseudonymisointi) on toteutettu.

Arkistointia koskevaa sääntelyä ei ole tarkistettu kansallisesti vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimuksia. Arkistolaki (831/1994) on säädetty ennen voimassa olevaa perustuslakia. *Arkistolaki sisältää yleisiä säännöksiä arkistoinnista ja arkistoimesta. Nykyisessä sääntelyssä ei ole muun muassa rajoitettu sitä, millä edellytyksillä jo arkistoituja tietoja voidaan käsitellä ja miten tiedonsaanti arkistoituihin tietoihin tulisi rajata muun muassa viranomaisille. Kansallisarkistolla on laaja oikeus päättää arkistoitavista viranomaisten asiakirjoista, joka tarkoittaa käytännössä pysyvää säilyttämistä, kuten asia on ilmaistu nykyisessä arkistolaissa ongelmallisella tavalla suhteessa siihen mitä EU:n tietosuojalainsäädännössä on säädetty tai miten perustuslakivaliokunta on tulkinnut pysyvää säilyttämistä koskevaa sääntelyä. Henkilötietojen suojaa koskevassa sääntelyssä lähdetään rekisterinpitäjän toteuttamasta säilytysaikojen ja arkistointitarpeen arvioinnista. Tässä suhteessa tulisi arvioida missä määrin tietosuojaa koskeva Euroopan unionin sääntely mahdollistaa kansallista liikkumavaraa säätää arkistoviranomaisen toimivallasta erityisesti, jos arkistoitavia tietoja ei siirretä arkistoviranomaisen säilöttäväksi arkistoon, jolloin arkistoviranomainen olisi rekisterinpitäjä näiden käsittelytoimien osalta. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että tietosuojasääntelyn näkökulmasta arkistolaissa lähdetään siitä, että kaikki viranomaisissa muodostuvat asiakirjat kuuluvat arkistoon, vaikka tietosuojalainsäädännön perusteella pitäisi erikseen arvioida, mitä henkilötietoja voidaan käsitellä yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten. Sääntelyongelmat kulminoituvat kysymyksiin niistä edellytyksistä, joilla henkilötietoja voidaan käsitellä toissijaisiin tarkoituksiin.*

Nykyisessä sääntelymallissa ei voida varmistua siitä, että henkilötietojen suoja voidaan turvata asianmukaisin menettelytavoin koko tiedon elinkaaren ajan. Lisäksi on syytä huomioida, että arkistoinnin perusteita koskeva sääntely arkistolaissa pitäisi arvioida nykyisiin sääntelyvaatimuksiin nähden uudestaan muun muassa siten, että arkistosääntelyssä on riittävät suojatoimet arkistossa olevien tietojen hallintaan. Arkistolain säännökset ovat yleisluonteisia eivätkä ne täytä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan asettamia henkilötietojen käsittelyä koskevia sääntelyvaatimuksia, jos arkistoitavana on arkaluonteisia henkilötietoja taikka rikostuomioita ja rikkomuksia koskevia tietoja. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotusta voidaan pitää tältä osin ainakin jossakin määrin ongelmallisena yksityiselämän suojan kannalta katsottuna. Kuitenkin itse arkistointia koskevat kysymykset pitäisi ratkaista osana muuta tietosuojalainsäädännön uudistusta. Tällä uudistustyöllä alkaa nyt olla jo kiire.

Hallituksen esityksen 40 § ja 59 § jäävät informatiivisina viittauksina epämääräisiksi eikä kansallisesti henkilötietojen suojan toteutumista arkistoitaviin tietoihin ole ratkaistu lainsäädännöllisesti kestävällä tavalla erityisesti kun kysymys on monin osin jo digitaalisessa muodossa olevien tietojen arkistoinnista. Perustason suojan henkilötiedoille tuo kuitenkin suoraan tietosuoja-asetus, jota on sovellettava ensisijaisesti suhteessa arkistolakiin nähden. Tästä näkökulmasta katsottuna 40 § ja 59 § eivät ole ongelmallisia perustuslain kannalta katsottuna, vaikka muuten arkistointia koskeva sääntely edellyttää pikaista ajantasaistamista ja sen varmistamista, että se täyttää sekä perustuslaissa säädetyt vaatimukset että tietosuojasääntelystä johtuvat vaatimukset.

6. Lopuksi

Kaiken kaikkiaan hallituksen esityksessä ei esitetä niitä korjaavia säädösteknisiä toimenpiteitä, joita perustuslakivaliokunta on esittänyt lausunnoissaan (PeVL 43/2014 vp ja PeVL 18/2012 vp). Ehdotettu 1. lakiehdotus on monin osin epätäsmällinen, sekava, sääntelyteknisesti raskas ja sääntelyltään päällekkäinen muualla lainsäädännössä säädetyn kanssa. Osittain tämä liittyy mitä ilmeisimmin teknisen käyttöyhteyden sääntelykysymyksiin, joskaan perustuslakivaliokunta ei ole viime vuosina maininnut sitä sääntelykohdevaatimuksissa erikseen. Ongelman ydin on julkisuuslain sääntelyssä ja siinä omaksutussa tavassa erotella tietojen antamistavat ja luovutustavat. Perusoikeuskytkentäiseltä sääntelyltä, kuten nyt lausuttavana olevalta lainsäädännöltä, on voitava edellyttää selkeyttä. Vaikka sääntely on sekavaa ja raskasta, ei tämä kuitenkaan muodosta perusteita sille, että hallituksen esitystä olisi tarvetta käsitellä muuta kuin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Tietosuojalainsäädännön uudistaminen tarjosi mahdollisuuden selkeyttää tietosuojalainsäädäntöä kansallisesti. Valitettavasti nyt näyttää siltä, että tässä ei ole onnistuttu, vaan sääntely monimutkaistuu, yksittäisten lakien soveltamisalat ovat epäselviä ja sääntelymäärä vain kasvaa entisestään. Asiassa on otettava huomioon se, että lainsäädäntöä soveltavien viranomaisessa työskentelevien virkamiesten ja työntekijöiden oikeusturvan näkökulmasta pitäisi olla selkeät säännökset siitä, milloin ja miten heillä on oikeus käsitellä ja saada henkilötietoja. Tässä on kysymys näiden perusoikeutena turvatusta oikeusturvasta. Tätä ei näytetä nyt säädösvalmistelussa pidettävän itsestäänselvyytenä. Sääntely muodostaa oikeuksia rekisteröidyille ja toisaalta sääntely mahdollistaa hyväksyttävän puuttumisen yksilöiden yksityiselämän suojaan. Tästä syystä sääntelyn pitäisi olla selkeää myös yksilöille, jotta he saavat selon voimassa olevasta lainsäädännöstä ja omista oikeuksista. Nyt nämä vaatimukset eivät selvästikään toteudu muun muassa nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen pohjalta. Ehdotettu sääntely johtaa entistä sekavampaan sääntelyyn, koska sovellettavaksi tulevat toissijaisesti rikosasioiden tietosuojalaki ja tietosuoja-asetus, joiden suhteesta kuhunkin ehdotettuun pykälään ei ole tehty riittävästi selkoa 1. lakiehdotuksessa.

15.12.2018

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto