OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Niklas Vainio

14.12.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä poliisissa. Esityksen tavoitteena on saattaa poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Esityksessä huomioidaan myös poliisin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja niistä aiheutuneet tiedonkäsittelytarpeet, jotka koskevat erityisesti henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää ja yksinkertaistaa lain monimutkaiseksi muodostunut rakenne. Laki korvaisi aiemman lain henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta lausunnon sisäministeriölle 16.2.2018. Lausunnossaan ministeriö kiinnitti huomiota erityisesti uuden sääntelymallin ongelmiin, ehdotettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten täsmällisyyteen, säilytysaikoihin, rekisteröidyn oikeuksiin ja suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyyn. Suuri osa näistä ongelmista esiintyy myös nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Vuoden 2018 aikana perustuslakivaliokunta on antanut useita lausuntoja (erityisesti PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp), joissa on arvioitu henkilötietojen käsittelylle perustuslaista seuraavia vaatimuksia uudessa sääntelykehyksessä. Tässä lausunnossa on otettu huomioon tämä uusi lausuntokäytäntö.

Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksesta.

Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta katsoi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 26/2018 vp), että vaikka valiokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta, merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnan mielestä oli kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta viittasi arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan 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 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2—3).

Sääntelytavan muutos

Käsittelytarkoitusperustainen sääntelytapa

Voimassa olevaa poliisin henkilötietolakia (761/2003) arvioidessaan perustuslakivaliokunta edellytti, että käsiteltävät niin arkaluonteiset kuin muutkin henkilötiedot yksilöidään laissa tyhjentävästi (PeVL 18/2012 vp). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkainen, ja painottanut sen uudistamistarvetta. Lisäksi valiokunta on korostanut sitä, että tulevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee aikanaan tehtäväksi lainsäädännön kokonaisuuden pohjalta. Poliisin henkilörekistereihin talletetaan runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää. Tällaisessa tilanteessa tietojen käytön valvontaan on kiinnitettävä korostettua huomiota. Valiokunta piti sanottuja seikkoja erityisen merkityksellisinä siviilitiedustelulain kontekstissa (PeVL 35/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen. Valiokunta on muistuttanut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 26/2018 vp).

Ehdotetussa uudessa poliisin henkilötietolaissa siirryttäisiin rekisteriperusteisesta sääntelytavasta käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn. Esityksen perustelujen mukaan sääntelytavan muutoksen tarkoituksena on tehdä laista helpommin sovellettava. Perusteluissa arvioidaan, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä vaatimus henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn yksityiskohtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta on mahdollista toteuttaa sekä rekisteriperusteisella että käsittelytarkoituksiin perustuvalla sääntelyllä.

Aiemmasta rekisteriperustaisesta sääntelytavasta poikettaisiin erityisesti lakiehdotuksen 7—9 §:issä ja osin 11—12 §:issä. Ehdotuksen 8 §:ssä käsiteltävät henkilötiedot kuvattaisiin tietoluokkina. Osin tietoluokat olisi määritelty väljästi. Esimerkiksi 1 momentin 1 kohtaan sisältyisi poliisin tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyviä tarpeellisia yksilöintejä, kuvauksia ja luokituksia. Ottaen huomioon, että 8 §:ssä on kyse rikoksen ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvien henkilötietojen käsittelystä, kohdassa tarkoitettu ”kuvaus” saattaisi sisältää hyvin laajasti erilaisia henkilötietoja. 2 kohta puolestaan kuuluu ”henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevat tarpeelliset tiedot”. Sanamuotonsa puolesta ehdotettu kohta on hyvin lavea ja viittaa mihin tahansa henkilön toimintaa ja käyttäy-

tymistä koskevaan tietoon. Säännöksen tarkkarajaisuuden arvioinnin kannalta on merkityksellistä myös se, että tiedot on rajattu tarpeellisuuden, ei välttämättömyyden perusteella.

Ehdotuksen 9 § kuvaa hyvin suppeasti tietolähdetietojen käsittelyn, eikä siinä säänneltäisi lainkaan tietojen käsittelyn tarkoituksia tai käsiteltäviä tietoja. 12 §:n 1 momentin 8 kohdan säännös muista tehtävien suorittamiseksi välttämättömistä tiedoista on hyvin avoin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on suuren riskin perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa – jollainen henkilötietojen käsittely poliisitoimessa on – edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 29/2018 vp, PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valitusta sääntelytavasta johtuen käsiteltävien henkilötietojen alaa koskevaa sääntelyä ei ehdotetussa poliisin henkilötietolaissa voi pitää kovin täsmällisenä ja kattavana.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Osassa ehdotetuista säännöksistä on nimenomaisesti sallittu arkaluonteisten henkilötietojen käsittely. Tällaisia ovat esimerkiksi 6 §:n 1 momentin 2, 3 ja 4 kohdat, 8 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdat, 10 §:n 1 momentin 3 kohta sekä 12 §:n 1 momentin 2, 5 ja 6 kohdat. Osaan näistä kohdista on liitetty tarpeellisuuden ja osaan välttämättömyyden edellytys.

Ehdotukseen sisältyy väljästi kirjoitettuja säännöksiä, joiden sanamuoto vaikuttaisi sallivan arkaluontoisten henkilötietojen käsittelyn, mutta joihin ei ole liitetty tätä rajoittavia edellytyksiä. Arkaluontoisia tietoja voi ilmeisesti sisältyä esimerkiksi poliisin tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyviin tarpeellisiin yksilöinteihin, kuvauksiin ja luokituksiin (6 §:n 1 momentin 1 kohta ja 8 §:n 1 momentin 1 kohta), henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskeviin tarpeellisiin tietoihin (8 §:n 1 momentin 2 kohta), tietolähdetietoihin (9 §) ja hakemusta, lupaa, lausuntoa, ilmoitusta ja päätöstä koskeviin tietoihin (12 §:n 1 momentin 1 kohta). Arkaluontoisia tietoja ei ole rajattu myöskään pois merkityksellisyyden arvioimista varten käsiteltävistä tiedoista (5 §:n 3 momentti, 7 §:n 6 momentti ja 48 §:n 2 momentti). Ehdotuksen 14 §:ssä rajoitetaan eräiden arkaluonteisten tietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 15/2018 vp, s. 37, PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa

tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi 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, PeVL 48/2018 vp). Ehdotus ei kaikilta osin näyttäisi toteuttavan tätä edellytystä.

Tietojen käsittely merkityksen arvioimista varten

5 §:n 3 momentissa, 7 §:n 6 momentissa ja (suojelupoliisia koskien) 48 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että poliisi saisi käsitellä henkilötietoja sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä jonkin käsittelytarkoituksen kannalta. Esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 62) mukaan tällaisia tietoja tulisi kerätyksi muun muassa poliisilain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetun teknisen valvonnan yhteydessä. Toinen perusteluissa annettu esimerkki on tietojen kerääminen rikosanalyysin yhteydessä julkisista lähteistä kuten internetistä ja viranomaisten julkisista rekistereistä. Käsiteltäväksi voisi tulla suuriakin määriä henkilötietoja, joiden merkityksellisyys on tietojen talletustilanteessa epäselvä. Kumpikaan kuvatuista käyttötilanteista ei ilmene ehdotettujen säännösten sanamuodosta.

Ehdotetut säännökset tietojen säilyttämisestä merkityksellisyyden arviointia varten ovat tietosuojalainsäädännön systematiikan kannalta vieraita. Perustuslakivaliokunta on käytännössään lähtenyt siitä, että henkilötietojen käsittelyn perusteista on säädettävä lailla. Kun kyseessä on viranomaisten suorittama henkilötietojen käsittely, valiokunta on myös viitannut perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia (PeVL 26/2018 vp). Myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenevä periaate on, että henkilötietoja saa kerätä vain tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan, että henkilötietoja on käsitelty tämän periaatteen mukaisesti.

Henkilötietoja kerätessään tai hankkiessaan poliisilla tulee siten jo lähtökohtaisesti olla peruste käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Jos tällaista perustetta ei ole, tietoja ei voi kerätä. Poliisitoiminnan luonteeseen kuuluu, että poliisilla on toisinaan tarve kerätä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä henkilötietoja, joiden täsmällistä merkityksellisyyttä kyseisen tehtävän kannalta ei keräämishetkellä tarkalleen tiedetä. Tällaistenkin tietojen keräämisen yhteys käsillä olevaan tehtävään on kuitenkin pystyttävä näyttämään ja tiedot on poistettava heti, kun niiden käsittelyyn ei ole enää perustetta. Ehdotettu säännös lähtee siitä, että poliisi saisi käsitellä myös sellaisia tietoja, joilla ei ole yhteyttä käsillä olevaan

poliisitehtävään. Tietojen tarkempaa luonnetta ei ole ehdotuksessa rajattu, ei myöskään sitä, voisiko poliisi tällä perusteella käsitellä myös arkaluonteisia tietoja. Tietoja saataisiin käsitellä jopa kuusi kuukautta ilman, että rekisterinpitäjä pystyy osoittamaan, millä perusteella se tietoja käsittelee. Rekisteröidyllä ei olisi näihin tietoihin myöskään suoraa tarkastusoikeutta 42 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 56 §:n 1 momentin perusteella. Ehdotus vaikuttaa olevan ristiriidassa henkilötietojen suojan perusperiaatteiden kanssa.

Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen

Lähtökohdat

7 §:n mukaan poliisi voi käsitellä sellaisten henkilöiden tietoja, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen. Voimassa olevan poliisin henkilötietolain 4 §:ssä edellytetään, että kyseessä on rikos, josta saattaa seurata vankeutta. Lisäksi voimassa olevassa laissa tietojen käsittely on sidottu korkeampaan syytä epäillä –kynnykseen.

Erona voimassaolevaan lakiin tietoja voitaisiin käsitellä myös henkilöistä, jotka ovat yhteydessä edellä tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa, ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen. Lisäksi tietoja saisi käsitellä rikoksen todistajista, uhreista ja ilmoittajista tai asianomistajina esiintyvistä henkilöistä.

7 §:n 5 momentissa käsitellään havaintotietojen käsittelyä. Erona voimassaolevaan lakiin havaintotietojen käsittelyä ei olisi kytketty epäilyyn vankeusuhkaisesta rikoksesta.

Varsinkin se, ettei tietojen käsittely enää edellyttäisi epäilyä vankeusuhkaisesta rikoksesta tarkoittaa olennaista laajennusta voimassa olevaan poliisin henkilötietolakiin nähden.

Henkilötietojen käyttäminen rikosanalyysiin

Ehdotuksen 7 §:n 4 momentissa säädettäisiin rikosanalyysistä. Ehdotuksen perusteluiden mukaan rikosanalyysillä tarkoitetaan suunnitelmallista ja järjestelmällistä tiedonhankintakeinoilla hankitun tai muusta tietolähteestä saadun tiedon käsittelyä rikosten tai rikosilmiöiden samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien havaitsemiseksi tarkoituksena ennustaa ja estää rikoksia tulevaisuudessa. Rikosanalyysin toteuttamista ei kuvailla tarkemmin esityksen perusteluissa. Ilmeisesti kuitenkin olisi kyse jonkinlaisesta henkilöiden profiloinnista eli eri lähteistä kuten internetistä ja viranomaisten julkisista rekistereistä kerättyjen tietojen yhdistämisestä tarkoituksena arvioida hen-

kilöiden todennäköisyyttä syyllistyä rikokseen. Perusteluiden mukaan käsiteltäväksi voisi tulla suuriakin määriä henkilötietoja, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä.

Ehdotuksen 13 §:n 2 momentissa sallittaisiin poliisilla olevien tietojen toissijainen käyttäminen analyysitoiminnassa. Esityksen perustelujen mukaan kyseessä olisi rikollisuuden tilannekuvan ylläpitämiseksi ja rikollisuuden uhkakuvien ennakoimiseksi suoritettava strateginen analyysi. Käsittely ei liittyisi yksittäiseen tehtävään, vaan kyseessä olisi yleisempi tarve käsitellä henkilötietoja.

Ehdotettu rikosanalyysiä koskeva sääntely olisi olennainen laajennus nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Massaluontoinen henkilötietojen kerääminen ja yhdistely ja henkilöiden arvioiminen sillä perusteella on merkittävä puuttuminen perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Lisäksi tällaisella profiloinnilla voi olla merkitystä perustuslain 6 §:ssa turvatun syrjinnän kiellon kannalta. Ehdotukseen ei sisälly sääntelyä esimerkiksi siitä, millaisessa yhteydessä, minkä vakavuusasteen rikoksiin kohdistuen tai mihin ajanjaksoon kohdistuen rikosanalyysiä voidaan tehdä. Säännökseen ei sisälly rajoituksia koskien arkaluonteisten tietojen käyttämistä. Rikosanalyysiltä ei myöskään edellytettäisi yhteyttä tiedossa olevaan rikokseen. Ehdotetun 13 §:n 2 momentin mukaan rikosanalyysissä voitaisiin käyttää jokseenkin rajoituksetta poliisilla olevia tietoja. Näihin tietoihin sisältyisivät 11 ja 12 §:issä tarkoitetut lupa- ja valvontatehtäviin liittyvät tiedot, mikä tarkoittaa näiden tietojen osalta olennaista käyttötarkoituksen muutosta.

Ehdotettu 7 §:n yleisluontoinen sääntely vaikuttaa jäävän hyvin suppeaksi ottaen huomioon rikosanalyysin merkityksen perusoikeuksien kannalta. Sääntely ei tässä muodossaan toteuta perustuslakivaliokunnan edellytystä tietosuojasääntelyn täsmällisyydestä ja kattavuudesta ja yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä sääntelyn tarkkarajaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta (ks. myös PeVL 28/2018 vp).

Käsittely muihin kuin alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin

Toissijaisen käsittelyn laajuus

Esityksen 13—15 §:ssä säädettäisiin oikeudesta käsitellä henkilötietoja muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Merkityksellistä on, että 5—9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja saisi käyttää muun muassa rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi tai sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta voi seurata vankeusrangaistus. Tältä osin kyseessä on oleellinen laajennus verrattuna nykyiseen lakiin, jossa sallitaan tietojen käyttäminen vain sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta. Jatkossa rikoksen ennalta estämistä tai

paljastamista ei olisi siis sidottu vankeusuhkaan. Tietoja saisi käyttää myös poliisin toiminnan suuntaamiseksi, mikä olisi uusi käyttötarkoitus.

Voimassa olevassa laissa ei ole myöskään mahdollistettu poliisin lupa- ja valvonta-asioihin liittyvien tietojen käyttämistä rikostorjuntaan. Tältä osin kyseessä olisi olennainen muutos henkilötietojen käyttötarkoitukseen ja samalla siirtymä yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalta poliisiasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalle.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. 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, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6).

Ehdotetut toissijaista käyttöä koskevat säännökset ovat siinä määrin laajoja, että ero henkilötietojen käsittelyn alkuperäisen ja muun käsittelytarkoituksen välillä hämärtyy. Tämän seurauksena henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys ja ennakoitavuus heikkenevät, sillä vaikka alkuperäisiä käyttötarkoituksia koskevissa säännöksissä tietojen käyttö on rajattu tiettyyn tarkoitukseen, 13—15 §:ien perusteella tietoja voi käyttää myös muissa tarkoituksissa. Samalla irtaudutaan myös erottelusta hallinnollisten ja rikostorjunnallisten käyttötarkoitusten välillä eli kansalaisen hallinnollisessa asiassa antama henkilötieto voikin tulla käytetyksi rikostorjunnassa. Tällainen sääntelytapa on varsin ongelmallinen siihen edellä kuvattuun perustuslakivaliokunnan periaatteeseen nähden, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

Ulkomaalaislain mukaiset biometriset tiedot

Ehdotetun 14 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltäviä biometrisiä tietoja voitaisiin jatkossa käyttää alkuperäisen käyttötarkoituksen lisäksi silloin, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Eurodac-asetuksessa annetun määritelmän mukaan vakavilla rikoksilla tarkoitetaan puitepäätöksessä 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa lueteltuja rikoksia,

jos niistä voi seurata kansallisen lainsäädännön mukaan vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai vapaudenmenetystä koskeva määräys, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta.

Nykytilanteessa ulkomaalaislain 131 §:n mukaan rekisteriin talletettavia sormenjälkitietoja saa maahantulon edellytysten selvittämiseksi verrata henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 2 §:n 3 momentin 9 kohdassa tarkoitettuihin poliisiasiain tietojärjestelmän tuntomerkkitietojen sormenjälkiin niiltä osin kuin jo rekisteröidyt sormenjälkitiedot liittyvät rikokseen, josta ankarin säädetty rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Nykyisen lain lähtökohtana on siis, että hallinnollisen lupa- tai valvonta-asian yhteydessä sormenjälkeä voidaan verrata tapahtuneeseen rikokseen liittyvään sormenjälkeen. Ehdotettu poliisin henkilötietolain 14 §:n 4 momentti tarkoittaisi, että sormenjälkiä saisi jatkossa lisäksi käyttää edellä mainittujen törkeiden rikosten torjunnassa.

Esitys tarkoittaisi, että muun muassa lupa-asian yhteydessä annettuja sormenjälkitietoja saisi jatkossa käyttää rikostorjunnassa. Esityksen perusteluissa ehdotettua laajennusta pidetään yksityisyyden suojan kannalta merkittävänä. Toisaalta on otettava huomioon, että tietoja käytettäisiin törkeiden rikosten torjumiseen.

Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 47/2010 vp) edellyttänyt, että 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus voi valiokunnan mielestä sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Eurodac-asetusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 21/2012 vp; myös PeVL 33/2016 vp) perustuslakivaliokunta arvioi ehdotettua sääntelyä, joka olisi mahdollistanut sormenjälkitietojen vertailun Eurodac-järjestelmään tallennettuihin sormenjälkitietoihin silloin, kun vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa varten. Valiokunta piti ongelmallisena, että ehdotetulla käyttötarkoituksella ei ole selkeää yhteyttä tietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Sormenjälkitietojen käytön laajentamista ehdotuksen mukaisen vakavuusasteen ylittävien rikosten torjuntaan, havaitsemiseen tai tutkimiseen ei valiokunnan mielestä voitu pitää vähäisenä poikkeuksena. Tämänkaltainen käyttötarkoituksen laajentaminen sormenjälkitietojen ollessa kyseessä ei valiokunnan mukaan olisi siten ainakaan kansallisen lainsäädännön yhteydessä valtiosäännön kannalta hyväksyttävää.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että ulkomaalaislain 131 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalaisen sormenjäljet voidaan ottaa muun muassa valtion turvallisuuden suojaamiseksi. Terrorismirikosten ja

muiden vakavien rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä pidetään perusteluissa valtion turvallisuuden varmistamisen kanssa yhteensopivana henkilötietojen käsittelytarkoituksena. Terrorismin osalta käsitystä perustellaan sillä, että terroristisessa tarkoituksessa tehty teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa valtiolle. Terrorismiin rinnastettavien Eurodac-asetuksen mukaisten vakavien rikosten osalta esitystä ei perustella.

Eurodac-asetuksen luetteloon sisältyy muun muassa seuraavia rikoksia: rikollisjärjestöön osallistuminen, terrorismi, ihmiskauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia, huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa, aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laiton kauppa, lahjonta, petos, rahanpesu, rahan väärentäminen, tietoverkkorikollisuus, ympäristörikollisuus, laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen, tahallinen henkirikos, vakava pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen, ihmisen elinten ja kudosten laiton kauppa, ihmisryöstö, vapaudenriisto ja panttivangiksi ottaminen, rasismi ja muukalaisviha, järjestäytynyt varkausrikollisuus tai aseellinen ryöstö, kulttuuriomaisuuden, mukaan lukien antiikki- ja taide-esineiden laiton kauppa, petollinen menettely, ryöstöntapainen kiristys ja kiristys, tuotteiden laiton väärentäminen ja jäljentäminen, hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen ja kaupankäynti väärennöksillä, maksuvälineväärennykset, hormonivalmisteiden ja muiden kasvua edistävien aineiden laiton kauppa, ydin- ja radioaktiivisten aineiden laiton kauppa, varastettujen ajoneuvojen kauppa, raiskaus, murhapoltto, kansainvälisen rikostuomioistuimen tuomiovaltaan kuuluvat rikokset, ilma-aluksen tai aluksen kaappaus ja tuhotyö.

Luetteloon vaikuttaisi sisältyvän rikoksia, joiden voi katsoa vaarantavan valtion turvallisuuden. Toisaalta luettelossa on myös rikoksia, jotka törkeässäkään tekomuodossaan eivät kohdistu valtion turvallisuuteen (esimerkiksi lahjonta, petos, tahallinen henkirikos, vakava pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen, petollinen menettely sekä tuotteiden laiton väärentäminen ja jäljentäminen). Näiden rikosten torjunnalla ei siten ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Ehdotettu säännös ei ainakaan näin laveassa muodossa näyttäisi täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamia edellytyksiä.

Henkilötietojen poistaminen

Henkilötietojen säilytysajoista säädettäisiin 5 luvussa ja suojelupoliisin osalta 57 §:ssä. Esityksen perusteluissa viitataan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, joiden mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen hen-

kilötietojen käsittelytarkoitusten toteuttamista varten. Perusteluiden mukaan luvussa säädettäisiin henkilötietojen enimmäissäilytysajoista. Luvun säännökset eivät rajoittaisi muualla laissa olevien tietojen poistamista tai tarpeellisuuden arviointia koskevien säännösten soveltamista, vaan luvussa mainittuja poistoaikoja olisi noudatettava, ellei jokin muu säännös edellytä tietojen poistamista jo aiemmin. Tämä ei selvästi ilmene säännösten sanamuodosta. Esimerkiksi 33 §:n 1 momentissa ja 34 §:n 1 momentissa säilytysajat on ilmaistu absoluuttisena (”viiden vuoden kuluttua”), ei enimmäisaikana (”viimeistään kymmenen vuoden kuluttua”, 36 §).

35 §:n mukaan rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvät henkilötiedot poistettaisiin viimeistään kymmenen vuoden kuluttua viimeisen rikosta, rikollista toimintaa tai tehtävää koskevan tiedon merkitsemisestä. Vastaava väljä säännös on tietolähdetietojen osalta 36 §:ssä. Joidenkin henkilöiden kohdalla säilytetyksi voi tulla siis hyvin pitkän aikavälin tietoja, jos uusia tietoja säännöllisesti lisätään. Samoin 33 §:n 7 momentissa, 34 §:n 4 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa sallitaan tietojen säilytyksen toistuva jatkaminen varsin väljillä perusteilla. Suojelupoliisia koskevan 57 §:n mukaan tiedot poistettaisiin 25 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä, jollei ei ole erityistä syytä henkilötietojen edelleen säilyttämiseen. Säännös on hyvin väljä ja kohtelee kaikenlaisia ja kaikista lähteistä peräisin olevia tietoja samalla lailla.

Näiden säännösten oikeasuhtaisuutta on syytä arvioida perustuslakivaliokunnan tietojen pysyvää säilyttämistä koskevan käytännön perusteella. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp).

Henkilötietojen käsittely ja luovuttaminen suojelupoliisissa

Ehdotuksen 7 luvussa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä suojelupoliisissa.

48 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisi saa käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen, hankkeiden ja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Säännös on hyvin lavea ja käsittelyn peruste on siinä sidottu vain tietojen tarpeellisuuteen. Säännös on samankaltainen kuin voimassa olevassa poliisin henkilötietolaissa. Lakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta on pitänyt vastaavaa säännöstä yleisluontoisena mutta on myös pitänyt tätä asiayhteydessään ymmärrettävänä (PeVL 51/2002 vp).

48 §:n 2 momentti koskisi henkilötietojen käsittelyä merkityksellisyyden arviointia varten. Säännökseen liittyviä ongelmia on kuvattu edellä.

49 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi saa käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Edellä kuvattu arkaluonteisia henkilötietoja koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen sääntely vaikuttaa hyvin yleisluontoiselta.

50 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta muille viranomaisille, julkista tehtävää hoitaville yhteisöille ja yksityisille yhteisöille ja henkilöille. Yksityisten tahojen osalta edellytyksenä olisi luovutuksen välttämättömyys.

51 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä. 46 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyyn ei sovellettaisi rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua, joten sovellettavaksi ei tule myöskään kyseisen lain 41 §, jossa säädetään yleisistä henkilötietojen siirtoa koskevista periaatteista. Sen sijaan siirtoon sovellettaisiin vain ehdotetun lain 51 §:n säännöksiä.

Luovuttamisen perussääntö ilmenee 51 §:n 1 momentista, jonka mukaan henkilötietoja saisi luovuttaa ulkomaisille turvallisuus- ja poliisiviranomaisille, jos luovuttaminen on välttämätöntä *suojelupoliisin* tehtävän suorittamiseksi. 2 momentin mukaan tietojen luovuttaminen sallittaisiin myös, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten *ulkomaisten viranomaisten* tehtävien suorittamiseksi. Koska 52 §:n mukaan suojelupoliisilla on oikeus saada kaikki tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset tavallisen poliisin käsittelemät henkilötiedot, 51 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi voisi siis luovuttaa näitäkin tietoja ulkomaalaiselle viranomaiselle, jos se arvioi tietojen olevan välttämättömiä *ulkomaalaisen viranomaisen* tehtävien suorittamiseksi. Ottaen huomioon, että ulkomaalaisia turvallisuusviranomaisia sitoo salassapito, suojelupoliisin mahdollisuudet arvioida tietojen välttämättömyyttä lienevät varsin rajalliset.

Vaikka 1 momentissa on rajattu luovutuksen kohteena olevaa viranomaisjoukkoa, 2 momentissa ei rajata luovutettujen tietojen sallittuja käyttötarkoituksia. Ehdotetun 6 momentin mukaan luovutettaviin henkilötietoihin on kuitenkin tarpeen mukaan liitettävä ehtoja tietojen käyttötarkoituksesta ja jatkoluovuttamisesta.

4 momentin mukaan päätettäessä tietojen luovuttamisesta on lisäksi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Lisäksi on otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille.

Ehdotuksesta ei selviä, miten vastaanottavan valtion tietosuojan tasoa arvioitaisiin. Rikosasioiden tietosuojalain 41 §:n 1 momentin 3 kohdassa luovutus on sidottu Euroopan komission tekemään tietosuojan tasoa koskevaan päätökseen. Vastaavia kriteereitä on saman lain 42 ja 43 §:issä. Tämän tyyppisiä kriteereitä on syytä harkita liitettäväksi myös suojelupoliisin tekemiin tietojen luovutuksiin.

5 momentista ilmenee, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei saisi luovuttaa laajamittaisesti.