15.1.2019 EOAK/6669/2018

Eduskunta, Hallintovaliokunta

00102 EDUSKUNTA

LAUSUNTO

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä HE 241/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa. Laki täydentäisi erityislakina yleislakeja, joita ovat Euroopan unionin tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä kansallinen tietosuojalaki. Osaan Rajavartiolaitoksen käsittelemiin henkilötietoihin sovelletaan Euroopan unionin tietosuojadirektiiviä täytäntöönpanevaa rikosasioiden tietosuojalakia.

Esityksen tavoitteena on saattaa henkilötietojen käsittelyä Rajavartiolaitoksessa koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä erityisesti selkiyttää ja yksinkertaistaa voimassa olevaa sääntelyä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota laillisuusvalvonnan toteutumista koskeviin näkökohtiin.

Voimassaolevaan ja tämän uuden lain myötä korvattavaan Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön verrattuna merkittävä ja oleellinen muutos on siirtyminen nykyisen lainsäädännön rekisteriperusteisesta sääntelystä käyttötarkoitusperusteiseen sääntelyyn. Henkilötietoja käsiteltäisiin vastaisuudessa käsittelytarkoituksen mukaan eriteltyjen säännösten perusteella. Kyseinen systemaattinen muutos vastaa Euroopan unionin tietotuojasääntelyssä tapahtuneita muutoksia ja on sinällään yhdenmukainen poliisin ja tullin henkilötietolakiehdotusten kanssa. Esityksen mukaan käyttötarkoitusperusteinen sääntely voi perustua lähtökohdiltaan viranomaisen toimivaltaan ja viranomaiselle säädettyihin tehtäviin (esityksen s. 18).

Pidän tältä osin yleisesti tärkeänä, että käyttötarkoitusperusteiseen sääntelyyn perustuva sääntelytapa ei johda perustuslain 10 §:n edellyttämän oikeasuhtaisuuden, yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen heikkenemiseen. On myös tärkeä tiedostaa, ettei henkilötietojen käsittelyä koskevalla sääntelyllä luoda viranomaiselle uusia toimivaltuuksia. Uusi sääntely tuleekin nähdäkseni merkittävästi edellyttämään rekisterinpitäjän antamaa ohjeistusta ja koulutusta.

Rajavartiolaitoksen lakisääteiset tehtävät jakautuvat sekä tietosuoja-asetuksen että tietosuojadirektiivin soveltamisalaan, minkä lisäksi osa Rajavartiolaitoksen tehtävistä ei kuulu lainkaan Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan. Tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia sovelletaan Rajavartiolaitoksessa esimerkiksi rajavalvontaan, useisiin Rajavartiolaitokselle säädettyihin valvontatehtäviin, tullitehtäviin ja pelastustehtäviin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn. Tietosuojadirektiivin soveltamisalaan Rajavartiolaitoksessa kuuluvat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä näihin liittyvät toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tietosuojadirektiivi pannaan kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojalailla.

Joinakin yksittäishuomioina totean seuraavan.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä, että nyt käsiteltävänä olevan esityksen 2 §:n 2 momentin 2 kohtaa sisällöllisesti vastaavaa (puolustusvoimia koskevaa) esitystä yhtenäistetään yleislain eli rikosasioiden tietosuojalain 2 §:n 2 momentin kanssa (PeVL 52/2018 vp s. 4–5). Nyt käsillä olevaa säännöstä tulee muuttaa vastaavasti. Yleisesti totean myös, että perustuslakivaliokunnan mainitussa lausunnossa edellyttämät muutkin vastaavat muutokset (kuten lisättävä säännös yleisestä syrjintäkiellosta) tulee tehdä myös nyt käsiteltävänä olevaan ehdotukseen.

Ehdotetun lain 2 luvun 4 §:ssä on yksityiskohtainen luettelo henkilön perustiedoista, joiden käsittely olisi osin sallittua lain 5, 6, 8, 10, 11, ja 13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin. Luetteloon on ehdotettu lisättäviksi uusina kohtina muun muassa asevelvollisuus ja asepalvelusta koskevat tiedot (ehdotettu 11 kohta) sekä sotilaskoulutus ja sotilasarvo (ehdotettu 12 kohta). Herää kysymys, eivätkö jäljempänä mainitun kohdan tarkoittamat tiedot sinällään sisälly jo asepalvelusta koskeviin tietoihin – vai onko kysymys mahdollisesti myös ulkomaalaisia koskevien sotilastietojen kirjaamisesta. Tästä olisi hyvä olla tarkennus säännöksen perusteluissa. Todettakoon myös, että poliisin hallinnonalaa koskevassa esityksessä HE 242/2018 vp on mainittu vastaavana tietona ”tieto asevelvollisuuden suorittamisesta” (ehdotettu 18 kohta). Näkemykseni mukaan muutoinkin olisi perusteltua, että kyseisten eri laeissa olevien säännösten kohtien numerointi ja sisältö vastaisivat toisiaan mahdollisimman pitkälle – varsinkin kun tärkeänä voidaan pitää Rajavartiolaitoksen henkilötietosäännösten yhdenmukaisuuden tavoitetta erityisesti poliisin ja tullin uudistettavina olevien vastaavien säännösten kanssa.

Ehdotetun lain 2 luvun 5 §:ssä on säädetty henkilötietojen käsittelystä rajavalvonnassa ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi. Säännöksen 1 momentissa on mainittu lisäksi rajavartiolain 27 §:n tarkoittaman tutkinnan suorittaminen säännöksessä mainittujen henkilötietojen käsittelyn edellytyksenä. Säännöksestä tai sitä koskevista yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitä kyseisellä tutkinnalla tarkoitetaan. Mielestäni olisi perusteltua vähintäänkin säännöskohtaisissa perusteluissa mainita, että kysymyksessä on rajatapahtuman sekä maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskeva tutkinta tai että kyseinen tutkinta sinällään sisältyy otsikkotasolla mainittuun rajaturvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, jos näin on.

Todettakoon myös, että 2 luvun 5 §:n ja 6 §:n perusteella on jossain määrin tulkinnanvaraista, milloin kysymys on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista toimenpiteistä kuten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen jossain määrin mahdollisesti rinnastettavasta rajajärjestyksen ylläpitämisestä ja milloin taas kysymys on rikosasioiden tietosuojadirektiivin alaan kuuluvista yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta. Sinällään voisi olla perustelua mainita kyseeseen tuleva unionin oikeuden sääntelyperusteen säädöstasolla, joskin se ilmenee säännösten yksityiskohtaisista perusteluista.

Ehdotetuissa 2 luvun 6 §:n 3 momentissa ja 8 §:n 6 momentissa on säädetty rajavartiolaitoksen oikeudesta käsitellä henkilötietoja sen arvioimiseksi, ovatko tiedot tarpeellisia puheena olevissa säännöksissä mainittujen käsittelytarkoitusten kannalta. Säännöksistä ilmenee yhdenmukaisesti, että tietojen merkityksellisyys on arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta.

Ehdotetun lain 4 luvun 30 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 5–13 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja poliisille, Tullille, Puolustusvoimille, syyttäjälle, tuomioistuimille, Oikeusrekisterikeskukselle, Rikosseuraamuslaitokselle ja muulle viranomaiselle rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä tarkoitettua viranomaisen laissa säädettyä tehtävää varten.

Sen selvittämiseksi, täyttyvätkö edellytykset tietojen käsitellylle, ts. ovatko tiedot merkityksellisiä, on asetettu pisimmällään kuuden kuukauden määräaika. Vaikuttaa siltä, että vaikka tallennettu tieto osoittautuisi sellaiseksi, jonka käsittelylle ei ole lainmukaisia perusteita eli tieto ei ole ”merkityksellistä”, ei tällaisen tiedon luovuttamiselle edelleen toiselle viranomaiselle mainitun arviointijakson aikana näyttäisi olevan rajoitetta, vaikka tieto osoittautuisikin sellaiseksi, että se olisi sittemmin poistettava tarpeettomana. Tällöin tieto voi olla jo luovutettu toiselle viranomaiselle. Tämä mahdollistaa sen, että tietoa voidaan käyttää muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Vaikka tieto sinällään olisikin Rajavartiolaitokselle merkityksetöntä, saattaa se olla toiselle viranomaiselle merkityksellistä. En kuitenkaan pidä hyväksyttä-

vänä, että käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely mahdollistaisi tällaisen menettelyn.

Ehdotus on epäselvä siltä osin, että ehdotetun 6 §:n 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 36; mutta ei säätämisjärjestelyperusteluissa) todettu siitä, että ”Henkilötietoja ei saisi käsitellä rikosten selvittämiseksi tai yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseksi, jos on epäselvää, täyttyvätkö 6 ja 7 §:ssä säädetyt kriteerit henkilötietojen käsittelylle”, ei ilmene ehdotetun säännöksen sanamuodosta. Ehdotetun 8 §:n perusteluissa ei ole vastaavaa kieltoa; eikä tälläkään kohdin ehdotetussa sanamuodossa.

1.1.2019 voimaan tulleen henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (rikosasioiden tietosuojalaki,1054/2018) 6 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia.

Kun pelkästään se, että henkilötieto tallennetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee perustuslain turvaaman yksityisyyden suojan rajoittamista ja kun tällainen merkityksellisyysarvioinnin kohteena oleva tieto voi pahimmillaan olla ”mitä tahansa”, sääntelyä voidaan tältä osin arvostella täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta ja kysyä, onko tietojen käsittely käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaista. Voidaan kyseenalaistaa, onko tällaisten tietojen tallettaminen rekisteriin ylipäätään lainmukaista. Tietosuojadirektiivin 5 artiklan ja rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa kerätä vain ”nimenomaista” tarkoitusta varten, kun esitys nykyisellään vaikuttaisi mahdollistavan, ettei talletettaessa ole tiedossa, onko tiedolla minkäänlaista nimenomaista tarkoitusta.

Pidän kuitenkin positiivisena asiana säännöksen perusteluista (s. 37) ilmenevää 3 momentissa tarkoitettuihin tietoihin pääsyn rajaamista Rajavartiolaitoksen käyttöoikeushallinnan kautta vain niille henkilöille, joiden tehtäviin momentissa tarkoitettu merkityksellisyyden arviointi kuuluisi. Näin lienee myös 2 luvun 8 §:n 6 momentin osalta, vaikka se ei nimenomaisesti säännöksen perusteluista ilmenekään. Yleisesti tarkoitus ei kuitenkaan ymmärtääkseni liene, että henkilötietoja voitaisiin kerätä rajattomasti vain niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi. Nähdäkseni olisikin perustelua pohtia esimerkiksi vaihtoehtoa, että merkityksellisyysarvioinnin alaista tietoa koskisi arvioinninaikainen väliaikainen luovutuskielto.

Ehdotuksessa on useissa säännöksissä tietojen käsittelyn ja luovuttamisen edellytyksenä olevana käsittelykynnyksenä mainittu ”on tarpeen” ja ”on välttämätöntä”. Lisäksi ehdotetussa laissa on eräässä kohdassa käytetty käsitettä ”olennaisen tärkeää” (4 luvun 32 §; Henkilötietojen luovuttaminen yleisen tietoverkon välityksellä). Lisäksi voidaan mainita ehdotetun 8 §:n 5 momentin ilmaisu ”voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan.”

Totean tältä osin käsittelykynnysten osalta tarpeellisuusvaatimuksen olevan sinänsä varsin avoimen ja mahdollistavan tiedon käsittelyn kovin alhaisella kynnyksellä. Laillisuusvalvonnan näkökulmasta myös käsitellyn tiedon tarpeellisuuden jälkikäteinen arviointi ei liene täysin ongelmatonta. Lienee kuitenkin niin, että tarpeellisuuden voi määrittää ainoastaan tietoa käsittelevä taho ja tarpeellisuusarviointi on sidottu käsittelyajankohtaan.

Sen sijaan käsittelyn edellytyksenä oleva välttämättömyys (ks. esim. ehdotetun lain 2 luvun 8 §:n 3 momentti sekä 14 §:n 3 momentti) on tulkinnanvaraista eikä tästä hallituksen esityksestä löydy selkeää tulkintaohjetta tähän. Sinällään välttämättömyyskriteeristä säädetään rikosasioiden tietosuojalaissa. Tältä huolimatta välttämättömyyskriteeriä voisi kuvata esim. samalla tavoin kuin pakkokeinolain 10 luvun 2 §:ssä tarkoitettua välttämättömyysedellytystä on sitä koskevassa hallituksen esityksessä kuvattu (HE 222/2010 vp. 22). Olisi suotavaa, että asiasta oli perusteluissa mainittu. Valiokunnan on mielestäni syytä korostaa asiaa.

Esityksessä arvioidaan, että ehdotetun lainsäädännön tehokas valvonta edellyttäisi tietosuojavaltuutetulle noin 0,5 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen (s. 22). Pidän tärkeänä valvontaresursseista huolehtimista (ks. myös PeVL 52/2018 vp s. 4) ja sitä, että myös muista vastaavista hallituksen esityksistä (HE 13/2018 vp, HE 242/2018 vp, HE 224/2018 vp ja HE 259/2018 vp) johtuvat valvontatarpeet otetaan kumulatiivisesti huomioon.

Lopuksi totean, että esityksessä on käsitelty esityksen suhdetta useisiin perusoikeuksiin. Aikataulusyistä ja koska perustuslakivaliokunta tulee antamaan esityksestä lausuntonsa, niin en ryhdy edellä lausuttua enemmälti erikseen käsittelemään esitystä tästä näkökulmasta. Pidän sinänsä tärkeänä esityksen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisessä asianhallintajärjestelmässä.