Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 241/2018 vp
ESITYS LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RAJAVARTIOLAITOKSESSA

1. SÄÄNTELYTEKNIIKKA

Esityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin nykyisen rekisteripohjaisen mallin sijasta säätämällä käyttötarkoituksista. Voimassa olevissa säännöksissä säädetyistä rekistereistä ja yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen edellyttää kuitenkin, että henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn perusteet ovat selkeästi määritellyt. Käsittelytarkoituksiin perustuvissa säännöksissä korostuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 29/2018 vp) henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossaan, 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). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Käsittelytarkoituksiin perustuvan sääntelyn mahdollisena riskinä voi olla se, että säännökset jättäisivät loppukäyttäjän kannalta epäselväksi sen, mihin tietojärjestelmän osiin tai rekistereihin henkilötietoja olisi talletettava. Uusi sääntely tulee edellyttämään rekisterinpitäjän antamaa ohjeistusta ja koulutusta. Sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin huomattava, että ohjeistuksella ei saa täydentää rekisterien tietosisältöä, vaan tarkentaa, millä tavalla säännöksiä olisi tulkittava. Uusi sääntely asettaa uusia haasteita myös henkilötietojen käsittelyn valvonnalle.

Silloin kun Rajavartiolaitos puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua aina nimenomaiseen säännökseen. Se, että Rajavartiolaitoksella on yhteiskunnallisestikin perusteltu motiivi menettelylleen ei sellaisenaan oikeuta Rajavartiolaitoksen toimenpiteitä, vaan niille tulee löytyä toimivaltaperuste laista. Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa jäljempänä selostetulla tavalla käsitellä henkilötietoja siten, että esimerkiksi henkilötietojen sisältö ja käyttötarkoitus ovat määrittelemättä.

2. HENKILÖTIETOJEN MERKITYKSELLISYYDEN ARVIOINTI

Esityksen 6 §:n 3 momentin (henkilötietojen käsittely rikosten selvittämiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi) ja 8 §:n 6 momentin (henkilötietojen käsittely rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi) mukaan Rajavartiolaitos saisi käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä Rajavartiolaitoksen tehtävien kannalta.

Esityksen mukaan tietojen merkityksellisyys on arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta. Esitetyt merkityksellisyyden arviointia koskevat säännökset tarkoittaisivat huomattavaa laajennusta Rajavartiolaitoksen nykyiseen henkilötietojen käsittelyyn. Säännös mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen henkilötietojen tallettamisen erilliseen henkilörekisteriin sen selvittämiseksi, täyttyvätkö edellytykset tietojen käsittelylle.

Esitetyt henkilöllisyyden merkityksellisyyden arviointia koskevat lainkohdat eivät täytä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmeneviä yksityiskohtaisuuden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ja niiden sallittuja käyttötarkoituksia ei ole määritelty, vaan esitetty säännös mahdollistaisi minkä tahansa suurenkin tietomassan käsittelyn ja analysoinnin ilman säädettyä perustetta, vain sen selvittämiseksi, löytyisikö henkilötiedoista Tullille merkityksellisiä tietoja.

Esitetyt säännökset ovat perusteiltaan kestämättömiä, koska Rajavartiolaitoksella ei ole toimivaltaa käsitellä ja rekisteröidä henkilötietoja ehdotetulla tavalla. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin näkökulmasta, olisi käsittely 4 artiklan (1b,1c ja 1 d), 6 artiklan, 8 artiklan 2 kohdan, 20 artiklan vastainen (ks. myös direktiivin johdantokappaleet 26 ja 31).

Esitettyä henkilötietojen käsittelyä merkityksellisyyden arviointia varten ei voisi valvoa, koska esitetty säännös mahdollistaisi Rajavartiolaitokselle oikeuden rekisteröidä tietojärjestelmään henkilötietoja rajoittamattomasti, ilman niiden käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisedellytysten määrittelemistä.

3. RIKOSTEN ENNALTA ESTÄMINEN JA PALJASTAMINEN

Esitetyn lain 8 ja 9 pykälissä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi.

Esitetyillä säännöksillä korvattaisiin voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) 11 §:ssä oleva tiedustelurekisteriä koskeva säännös. Pykälä korvaisi myös sellaiset voimassa olevan lain 4 §:ssä tarkoitetut rekisterit

Esitys merkitsisi huomattavaa laajennusta Rajavartiolaitoksen nykyiseen henkilötietojen käsittelyyn. Muutoksen tarvetta on kuitenkin esityksessä perusteltu ja analysointi niukasti. Esitetyn kaltainen merkittävä muutos olisi edellyttänyt perusteellista analyysia, jossa olisi arvioitu muun muassa muutoksen vaikutusta rekisteröityjen asemaan ja oikeusturvaan.

3.1 Henkilötietojen käsittelykynnys voimassaolevassa laissa

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain (579/2005) 11 §:n mukaan rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteri voi sisältää poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen Rajavartiolaitokselle rajavartiolaissa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa tai muualla laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja rikostiedustelu, tarkkailu- ja havaintotietoja henkilöistä, joiden on syytä epäillä syyllistyvän tai syyllistyneen Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta, taikka myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaan rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikokseen.

3.2 Esitetty henkilötietojen käsittelykynnys

Esitetyn lain 8 §:n 2 momentin 1 kohdassa ehdotetaan käsittelykynnyksen kytkemistä ilmaisuun "voidaan perustellusti olettaa". Esityksen mukaan ilmaisu kuvaa rikostiedustelutoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesti käsittelykynnystä, joka on alempi kuin esitutkinnan käynnistämiskynnys. Ilmaisulla "voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän" viitataan tilanteeseen, jossa on saatu vihjeitä rikoksesta, mutta esitutkinnan käynnistämiskynnyksen "syytä epäillä" tasoa ei ole vielä saavutettu eli suunnitteilla ja tekeillä olevaan rikokseen, jonka estämiseksi rikostiedustelua tehdään. Momentissa tarkoitettaisiin henkilöitä, joiden osalta on yhteys oletettuun rikolliseen toimintaan, mutta kaikkien asiaan liittyvien henkilöiden rooli ei välttämättä ole selvä.

Esityksen perustelujen mukaan tapahtumainkulun ennakoimiseksi, tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi ja heikkojen signaalien ja ilmiöiden tunnistamiseksi välttämätön analyysitoiminta edellyttää monipuolista tietovarantojen hyödyntämistä sekä useista lähteistä saatavan tiedon yhdistelemistä ja jalostamista. Toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja kasvavat datamäärät edellyttävät myös sitä, että tietojen käsittelyä kyetään automatisoimaan nykyistä enemmän muun muassa analytiikkasovelluksia hyödyntämällä. Säännöstä täydentäisivät tältä osin henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen koskeva 14 §:n ja 15 §:n säännökset, joiden mukaisesti 2 luvun mukaisiin käsittelytarkoituksiin kerättyjä tietoja saataisiin hyödyntää tässä pykälässä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin.

Ehdotetussa 8 §:ssä säädettäisiin rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvien henkilötietojen sisällöstä. Ehdotettu säännös olisi huomattavan väljä ja tulkinnanvarainen ja mahdollistaisi käytännössä minkä tahansa esimerkiksi henkilön toimintaa ja elämäntapoja koskevan henkilötiedon käsittelemisen. Esitys ei täytä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä yksityiskohtaisuuden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Rekisteröinnin tavoitetta ja rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ei ole määritelty, vaan esitetty säännös mahdollistaisi minkä tahansa suurenkin tietomassan käsittelyn ja analysoinnin ilman täsmällisesti määriteltyä perustetta.

Esitys mahdollistaisi laajojen tietovarantojen ja useista lähteistä saatavien tietojen yhdistämisen ja jalostamisen huomattavasti nykyistä alemmilla ja epätäsmällisemmillä kriteereillä. Ehdotettu sääntely jää yleisluonteiseksi, mikä vastaavasti mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos säännöksen muotoilu jättää rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi (PeVL 18/2012 vp).

4. ERITYISET HENKILÖTIETORYHMÄT

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely on EU:n tietosuojalainsäädännössä sidottu korkeampaan käsittelykynnykseen kuin muiden henkilötietojen käsittely. Direktiivin 10 artiklassa säädetään arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä. Säännökset edellyttävät paitsi korkeampaa käsittelykriteeriä kuin muiden henkilötietojen käsittely, myös korkeampaa tietoturvan tasoa tietojärjestelmiltä, joissa näitä henkilötietoja käsitellään.

Esityksen perustelujen mukaan Rajavartiolaitoksen tarpeet käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja liittyvät lähes jokaiseen lakiehdotuksen mukaiseen käsittelytarkoitukseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsitteleminen koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä vuoksi tällaisien tietojen käsittelyn sallivien säännösten on oltava täsmällisiä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 51/2002 vp).

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely ja erityisesti biometrisiä ja geneettisiä tietoja koskeva sääntely tulisi olla tarkkarajaista. Säännöksestä tulisi välttämättömyyskriteerin lisäksi käydä ilmi direktiivin edellyttämällä tavalla myös muut tiukat käsittelykriteerit. Ehdotettua sääntelyä voitaisiin tulkita siten, että se laajentaisi mahdollisuuksia käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittelyä koskevat edellytykset jäävät esityksen perusteella epätäsmällisiksi. Esityksessä ei yksityiskohtaisesti käy ilmi onko säännöksellä tarkoitus joltain osin muuttaa nykytilannetta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyn osalta.

5. TIETOLÄHDETIETOJEN KÄSITTELY

Esityksen 10 §:ssä säädettäisiin tietolähdetietojen käsittelystä. Esitetty lainkohta on perusteluineen suppea ottaen huomioon tietolähdetietojen käsittelyyn ja valvontaan liittyvä haasteet. Nämä kysymykset ovat erityisesti poliisin osalta olleet viime aikoina selvittelyn kohteena.

6. RISKIEN ARVIOINTI

Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä, ottaen huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit, toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet sen varmistamiseksi ja osoittamiseksi, että käsittely tapahtuu tämän direktiivin mukaisesti. Näitä toimenpiteitä on tarvittaessa tarkistettava ja ajantasaistettava.

Direktiivin johdantokappaleessa 51 selostetaan luonnollisten henkilöiden oikeuksia ja vapauksia koskevia riskejä. Direktiivin johdantokappaleen 52 mukaan riskin todennäköisyys ja vakavuus olisi määriteltävä käsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitusten mukaan.

Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin korkea riski. Korkea riski on etenkin rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia heikentävä riski. Riskejä liittyy esimerkiksi laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka koskee suurta rekisteröityjen määrää. Tällaista käsittelyä olisi erityisesti esityksessä ehdotetut rekisterien väliset vertailut, henkilötietojen merkityksellisyyden arvioimiseksi.

Huomioitava on myös, että esitykseen sisältyvät väljät ja tukinnanvaraiset säännökset muodostavat jo sinällään riskin.

Esityksessä ei ole arvioitu esitettyjen säännösten soveltamiseen liittyviä riskejä tai ehdotettu suojakeinoja riskein vähentämiseksi.

7. VALVONTA

Esitys sisältää ehdotuksia, jotka merkittävällä tavalla lisäisivät valvonnan tarvetta. Esityksessä ei kuitenkaan ole kattavasti arvioitu Rajavartiolaitoksen laillisuusvalvonnan toimivuutta, menettelytapoja tai lisäpanostuksen tarvetta esitetyn lain voimaantulon johdosta.