LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 259/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 259/2018 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Sääntelyn selkeys – osittain monimutkainen ja epätäsmällinen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä. Siten 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 tuli voimaan 1.1.2019 sekä Euroopan unionin yleiseen tietosuoja-asetukseen, jota alettiin soveltaa 25.5.2018. Lisäksi on huomioitava, että yleislakina tietosuoja-asetuksen rinnalla tulee sovellettavaksi 1.1.2019 voimaan tullut tietosuojalaki (1050/2018), jossa on tietosuoja-asetusta täydentävää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Lakiehdotuksen 2.1 §:n 1 kohdan perusteella lakiehdotus tulisi ensisijaisesti sovellettavaksi kohdassa mainittujen käsittelyperusteiden osalta suhteessa rikosasioiden tietosuojalakiin. Puolestaan 2.2 §:ssä on viitattu tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin. Pykälän 2 momentti vaikuttaa sanamuotonsa perusteella olevan tarpeeton informatiivinen viittaussäännös, joihin perustuslakivaliokunta on suhtautunut kriittisesti (PeVL 49/2017 vp). Kuitenkin pykälän 2 momentin perustelujen mukaan lakiehdotuksessa on käytetty kansallista liikkumavaraa suhteessa tietosuoja-asetukseen, joten osa lakiehdotuksen mukaisista säännöksistä liittyvät tietosuoja-asetuksen soveltamiseen. Momentin perustelut kuitenkin jättävät osittain avoimeksi, mihin ja miltä osin lakiehdotus tulee sovellettavaksi tietosuoja-asetuksen osalta ja yleensäkin miltä osin säännökset ovat sovellettavissa tietosuoja-asetuksen kanssa. Perustelujen mukaan:

> ” Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 luvun säännöksistä tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluisivat 10 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset sekä 9 §:ssä tarkoitettujen tietolähdetietojen käsittely silloin kun se kohdistuu 11 §:n mukaisiin asetuksen soveltamisalaan kuuluviin käsittelytarkoituksiin. Käsittelytarkoituksia, käsiteltäviä henkilöryhmiä ja käsiteltävien tietojen tyyppiä täsmentävän 11 §: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. Muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn (lakiehdotuksen 13 §) osalta sovellettava yleissäädös määräytyisi sen mukaisesti, mihin alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta poikkeavaan tarkoitukseen henkilötietoja on tarkoitus käsitellä. Henkilötietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen kuuluisi tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolainsäädännön soveltamisalaan silloin, kun kyse on rikosasioiden tietosuojalain 1 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin.”

Nähdäkseni näin epätäsmällisesti muotoiltu säädösten soveltamisjärjestystä ja soveltamisalaa koskeva pykälä on ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien vaatimusten ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun näkökulmista. Sääntelyn on oltava selvää, jotta sen perusteella niin virkamiehet kuin hallinnon asiakkaatkin saavat selon omista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä mitä sääntelyä sovelletaan missäkin tilanteessa muun muassa käsiteltäessä

henkilötietoja. Perustuslakivaliokuntakin on kiinnittänyt huomiota eri yhteyksissä sääntelyn selkeyteen erityisesti perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä (esimerkiksi PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa ehdotetun lain soveltamisalasta, että sen täsmällistä soveltamisalaa oli hankalaa ja vaivalloista selvittää lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn perusteella (PeVL 51/2018 vp). *Vastaavalla tavalla nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotus on laadittu soveltamisalaa koskevilta osin hankalaksi soveltaa. Tällä on vaikutuksensa siihen, miten Tullin virkamiehet osana virkavelvollisuuksiaan saavat selon sovellettavasta keskeisestä lainsäädännöstä, johon selkeästi henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely liittyy. Nähdäkseni mietintövaliokunnan tulisi selkeyttää eri säädösten välisiä suhteita ja niiden soveltamista nyt lausuttavana olevaan 1. lakiehdotukseen.*

Perustuslakivaliokunta on todennut aiemmin nyt kumottavaksi ehdotettavan henkilötietojen käsittelystä Tullissa (639/2015) olevan rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkaiseksi (PeVL 71/2014). Nyt lausuttavana oleva 1. lakiehdotus on rakenteeltaan ja sisällöltään varsin sekava ja monimutkainen. Esimerkiksi lakiehdotuksen 6 §:ssä viitataan 5 §:ssä tarkoitettuihin henkilöihin, joiden 4 §:ssä säädettyjä perustietojen lisäksi Tulli saisi käsitellä eräitä muitakin tietoja tutkintatehtävissä.

2. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn sääntely epätäsmällistä ja avointa

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä, 8 §:ssä, 12 §:ssä ja 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta käsitellä eräitä rikosasioiden tietosuojalaissa ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin (arkaluonteiset tiedot) kuuluvia tietoja. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti lausunut arkaluonteisten tietojen käsittelystä seuraavaa:

- Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (esimerkiksi PeVL 42/2016 vp).
- Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esimerkiksi PeVL 37/2013 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittelystä muodostuvien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esimerkiksi PeVL 29/2016 vp ja PeVL 21/2012 vp).
- Arkaluonteisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevan sääntelyn on oltava kattavaa ja täsmällistä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp).
- Perustuslakivaliokunta on myös arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyn uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin rekistereihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).
- Perustuslakivaliokunta on painottanut, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp).

Lakiehdotuksen arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat osittain epätäsmällisiä. Lakiehdotuksen 6.1 §:n 3 kohdan mukaan tutkintatehtävissä käsiteltäisiin muun ohella esitutkintatoimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tarpeellisia tietoja, mukaan lukien henkilön terveydentilan ja sen seurannan taikka hänen sairautensa hoidon kannalta välttämättömiä tietoja ja muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Lakiehdotuksen 8.1 §:n 4 kohdan mukaan rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi sai käsitellä muun ohella toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tarpeelliset tiedot, mukaan lukien henkilön terveydentilan ja sen seurannan taikka hänen sairautensa hoidon kannalta välttämättömät tiedot ja muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot.

Lakiehdotuksen 6.1 §:n 3 kohta ja 8.1 §:n 4 kohta ovat sisällöltään epätäsmällisiä. Ensinnäkin säännöksissä käytetään sekavasti tarpeellisuuden ja välttämättömyyden käsitteitä ikään kuin rajaamaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että käsittely tulee rajoittaa välttämättömään. Nyt välttämättömyysedellytys on sidottu ainoastaan terveydentilaa koskeviin tietoihin. Lisäksi säännökset jättävät avoimeksi, mitä kaikkia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja näitä käyttötarkoituksia varten aiotaan käsitellä, joten ehdotus mahdollistaisi laajan arkaluonteisiin tietoihin kohdistuvan käsittelyn. Siten ehdotetut säännökset ovat ongelmallisia edellä selostettuihin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin nähden. Vastaavasti perustuslakivaliokunta on nähnyt poliisitoimen henkilötietojen käsittelyä koskevan lakiehdotuksen yhteydessä ongelmaksi tällaisen sääntelyn ja pitänyt sääntelyn tarkentamista säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 51/2018 vp).

3. Tiedonsaantia ja tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä on tarkennettava

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tiedonsaantioikeuksista 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).

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 14 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tiedonsaantioikeuksista, joita Tulli voisi käyttää teknisen käyttöyhteyden avulla. Tiedonsaanti olisi sidottu sopimuksiin, joiden perusteella tekniset käyttöyhteydet avattaisiin. Tällainen sopimusperusteisuus on jossakin määrin ongelmallinen, koska ehdotetut säännökset tarkoittavat toiselle viranomaiselle velvollisuutta luovuttaa tietoja Tullille laissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Tällainen tietojen luovuttaminen tapahtuu hallinnollisten päätösten perusteella ja niistä on myös voitava valittaa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietojen luovuttaja voi 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). Nähdäkseni tällainen tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei voi jäädä viranomaisten sopimuskysymykseksi, vaikka teknisistä yksityiskohdista tosiasiassa sovittaisiinkin teknisten käyttöyhteyksien toteuttamiseksi. Vastaavalla tavalla 15 §:ssä säädettäisiin sopimusperusteisesti tietojen tallettamisesta, jolloin ilmeisesti laissa mainittujen viranomaisten velvollisuutena ei olisi tallettaa tietoja, vaan se olisi vapaaehtoista sopimuksiin perustuvaa toimintaa. Toisaalta sopimusperusteisuudesta ei ole säädetty, kun lakiehdotus sisältää Tullin mahdollisuuksista luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (18 § ja 19 §), vaikka tässä saattaisi olla rekisterinpitäjyyteen liittyvien kysymyksien vuoksi tällainen tarvekin. Ehdotukset vaikuttavat nurinkurisilta.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tähän sopimuskysymykseen aiemmin. Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi, että viittaus rekisterinpitäjän kanssa tehtävään sopimukseen ei valiokunnan mielestä sovi kovin hyvin sääntely-yhteyteen, jossa on kysymys viranomaisen oikeudesta saada laissa säädetyllä tavalla ja uhkasakon tehostamana perustuslaissa suojattuja henkilötietoja muilta viranomaisilta ja rekisterinpitäjiltä. Valiokunnan mielestä sopimisessa on tällaisessa yhteydessä kyse tietojen teknisen siirron käytännöllisistä järjestelyistä (PeVL 71/2014 vp). Sääntely sinällään vastaa sitä, mitä hallituksen esityksessä 242/2018 vp henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotetuksi laiksi oli esitetty eikä tähän asiaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 51/2018 vp) otettu kantaa. Tässä muodossa esitys tarkoittaa, että siinä muodostuu sopimuspakko edellytykseksi sille, että Tulli voi saada laissa säädettyjä tietoja lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Sopimuspakko vaikuttaa tässä yhteydessä perusteettomalta muotovaatimukselta. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut tällaiseen sopimuspakkoon aiemmin kriittisesti eräissä yhteyksissä, joissa sopimuspakkoon muotoiltu sääntely ei soveltunut tilanteeseen, jossa kysymys oli laissa säädetystä velvoitteesta ja toisaalta laissa ei ollut myöskään varauduttu tilanteeseen, jossa sopimusta ei synny. Perustuslakivaliokunta piti tällaista sääntelyä jossain määrin ongelmallisena perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuudensuojaanliittyvän sopimusvapauden ja perustuslain 21 §:n2 momentin mukaisen hyvän hallinnon takeiden kannalta (PeVL 3/2008 vp). Tältä osin on syytä vielä kiinnittää huomiota siihen, että sopimusoikeudellisesti valtion viranomaisten väliset sopimukset tarkoittavat sitä, että valtio tekee oikeushenkilönä sisäisen sopimuksen itsensä kanssa tietojen luovutustapaan liittyvistä yksityiskohdista.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 14 §:ssä ja 15 §:ssä ei ole selkeästi kiinnitetty kaikilta osin tiedonsaantioikeuksia ”tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykseen” tai jos on

kiinnitetty, ei sitä ole tehty tavalla, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt erityisesti tarpeellisuusedellytystä käytettäessä.

Lakiehdotuksen 18 §:ssä on säädetty teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta pykälässä mainituille viranomaisille. Tietojen luovutusoikeutta teknisen käyttöyhteyden avulla ei ole sidottu millään tavalla tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykseen. *Nähdäkseni tällainen tiettyyn edellytykseen sitominen on tarpeen, koska 18 §:ssä viitattujen pykälien sisältöön kuuluu myös arkaluonteisia tietoja, joita ehdotetussa muodossa voitaisiin luovuttaa pykälässä säädetyille viranomaisille, mihin tahansa laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Mielestäni säännös tulisi muokata asianmukaisesti siten, että luovutusmahdollisuus on vain sellaisiin tietoihin, joiden saannista on säädetty erikseen kunkin viranomaisen osalta muualla lainsäädännössä. Tällöin sääntelyn logiikka olisi linjassaan muun muassa julkisuuslaissa (621/1999) säädetyn tiedonsaantioikeuksiin perustuvan sääntelyn kanssa. Lakiin ei voida säätää sellaisia luovutusmahdollisuuksia koskevia säännöksiä ilman, että ne kiinnitetään tiedonsaantia oikeuttaviin asianomaisella viranomaisella oleviin säännöksiin salassapitosäännösten estämättä. Ehdotetussa muodossa 18 § on ongelmallinen nähdäkseni perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojaa koskevien sääntelyvaatimusten kanssa, mutta myös välillisesti perustuslain 12.2 §:ssä säädetyn asiakirjajulkisuuden kanssa siltä osin kuin tietojen saantia on välttämättömien syiden vuoksi rajoitettu salassapitosääntelyllä, mutta sitten mahdollistettu se jollakin viranomaisen yleisellä tiedonsaanti-intressillä. Avoin mahdollisuus tietojen luovuttamiseen erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin ei ole asianmukaisessa suhteessa siihen, mitä rajoituksia salassapitosääntelyn edellyttää. Vastaavalla tavalla 19 §:n luovutusedellytykset tulisi kiinnittää luovutuksen saajan tiedonsaantioikeuksiin eikä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseen.*

4. Henkilötietojen säilyttämistä, poistamista ja arkistointia koskevia säännöksiä tulisi tarkentaa

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). Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräissä yhteyksissä arkaluonteisten tietojen viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp).

Lakiehdotuksessa säilytysajat vaihtelevat kuukausista jopa 20 vuoteen. Tältä osin on syytä arvioida, onko arkaluonteisten erityisesti terveydentilaa koskevien tietojen säilyttämiselle olemassa yli viiden vuoden perusteet ja onko perusteet hyväksyttäviä.

Lakiehdotuksen 32 §: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 1. lakiehdotuksen 32 § ei sisällä asiallisia viittauksia arkistointia koskevaan sääntelyyn. Kuten edellä on selostettu arkistointiin ja arkistoon siirtoon vaikuttaa arkistolain lisäksi myös tietosuojaa koskevat säännökset tietosuoja-asetuksesta, tietosuojalaista sekä rikosasioiden tietosuojalaista.

Viittaus pelkästään arkistolakiin on harhaanjohtava. Viittaus tulisi olla yleisemmin siten, että siinä viitataan siihen, että asiakirjojen arkistoinnista säädetään erikseen – vastaavalla tavalla kuin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotetussa laissa. Tätä voidaan pitää välttämättömänä, jotta arkistointia koskevasta säännöksestä ei synny käsitystä, että juuri tässä laissa säädettyjen tietojen arkistointiin sovellettaisiin vain arkistolakia.

5. Tietosuojarikos

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota hiljattain rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin, mutta ei kaikkiin epäkohtiin huomiota (PeVL 51/2018 vp). Vastaavalla tavalla kuin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotettuun lakiin, tulisi myös nyt lausuttavana olevaan 1. lakiehdotukseen sisällyttää viittaus rikoslain tietosuojarikoksen pykälään.

24.1.2019

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto