SISÄMINISTERIÖ **Lausunto** **HE 241/2018 vp**
Rajavartio-osasto

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Rikostarkastaja Jari Nyström 28.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RAJAVARTIOLAITOKSESSA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 241/2018 vp)

Esityksen tausta ja tavoitteet

Hallituksen esityksen tarkoituksena on uudistaa henkilötietojen käsittelyä Rajavartiolaitoksessa koskeva lainsäädäntö niin, että se vastaa EU:n uudistunutta tietosuojalainsäädäntöä. Esityksessä on otettu huomioon myös eduskunnan vastauksessa EV 216/2013 vp edellytetyllä tavalla hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 26/2013 vp ilmenevät voimassa olevan lainsäädännön rakennetta ja sisältöä koskevat huomautukset. Tavoitteena on erityisesti selkeyttää ja yksinkertaistaa voimassa olevaa sääntelyä. Lisäksi lainsäädäntöön tehtäisiin eräitä kansallisista tarpeista johtuvia muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa (jäljempänä *Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki*), joka korvaisi voimassa olevan samannimisen lain. Meripelastuslain (1145/2001) henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin tehtäisiin myös tarvittavat tarkistukset. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi neljäätoista muuta lakia. Muutokset olisivat pääosin lakiteknisiä.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiehdotus on valmisteltu tiiviissä yhteistyössä poliisin ja Tullin vastaavien ehdotusten kanssa. Erityisesti Rajavartiolaitoksen rikostorjunta edellyttää yhdenmukaisia säännöksiä muiden rikostorjuntaa suorittavien viranomaisten kanssa.

Esityksen suhde tietosuojan yleislainsäädäntöön

Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 sekä 1.1.2019 voimaan tullutta tietosuojalakia (1050/2018) ja lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, *rikosasioiden tietosuojalaki*). Tietosuoja-asetus, tietosuojalaki ja rikosasioiden tietosuojalaki sisältävät yksityiskohtaiset säännökset muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, rekisterinpitäjän velvollisuuksista ja rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvallisuudesta ja henkilötietojen käsittelyn valvonnasta sekä lainvastaisen henkilötietojen käsittelyn seuraamuksista.

Henkilötietojen käsittely Rajavartiolaitoksen lakisääteisissä tehtävissä jakautuu osittain tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan sekä osittain luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja

neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 (jäljempänä *tietosuojadirektiivi*) ja sen täytäntöönpanevan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Lisäksi osa Rajavartiolaitoksen tehtävistä ei kuulu lainkaan Euroopan unionin oikeuden soveltamisalaan.

Tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki

Tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia sovelletaan Rajavartiolaitoksessa esimerkiksi rajavalvontaan, useisiin Rajavartiolaitokselle säädettyihin valvontatehtäviin, tullitehtäviin ja pelastustehtäviin liittyvään henkilötietojen käsittelyyn.

Rajavartiolaitos käsittelee henkilötietoja näissä tehtävissä lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohta mahdollistaa yksityiskohtaisempien säännösten antamisen asetuksen säännösten mukauttamiseksi silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta).

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittelyn perustasta säädetään näissä tilanteissa unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Tällainen lainsäädäntö voi sisältää säännöksiä muun muassa käsiteltävien tietojen tyypistä, rekisteröidyistä, tahoista joille ja tarkoituksista joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa, käyttötarkoitussidonnaisuudesta, säilytysajoista sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan nojalla voidaan antaa tarkempia säännöksiä myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelystä.

Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan kuuluisivat 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä ja pääosin 13 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset.

Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotettua tietosuojalakia käsittelevässä lausunnossaan, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp). Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on kuitenkin arvioitava myös tietosuoja-asetuksen 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).

Valiokunta viittasi arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp).

Yksilön oikeuksien toteuttamiseksi sekä oikeusturvanäkökulmasta on välttämätöntä säätää henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia täydentävästi.

Tietosuojadirektiivi ja rikosasioiden tietosuojalaki

Tietosuojadirektiivin soveltamisalaan Rajavartiolaitoksessa kuuluvat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä näihin liittyvät toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Tietosuojadirektiivin 8 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säännellään direktiivin soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä, on täsmennettävä ainakin käsittelyn tavoitteet, käsiteltävät henkilötiedot ja käsittelyn tarkoitukset.

Tietosuojadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön rikosasioiden tietosuojalailla. Lakia on tarkoitus täydentää eri hallinnonalojen erityislainsäädännöllä, jossa tarvittavilta osin säädettäisiin tarkemmin esimerkiksi rekisteröitävistä henkilötiedoista, niiden käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovuttamisesta ja tietojen säilytysajoista (HE 31/2018 vp). Sääntelyssä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, että direktiivissä säädetty minimitaso tietosuojalle ei heikenny. Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki olisi yksi rikosasioiden tietosuojalakia täydentävä erityislaki. Tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluisivat lakiehdotuksen 6, 8 ja 10 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut osana perustuslain 10 §:n tulkintakäytäntöön kohdistuvaa tarkistusta, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa.

Perustuslakivaliokunnan kannan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp). Merkityksellistä tässä suhteessa on, että rikosasioiden tietosuojalaki olisi soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityslainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp). Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki olisi yksi rikosasioiden tietosuojalakia täydentävä erityislaki.

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja meripelastukseen liittyvä henkilötietojen käsittely

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät ja meripelastustoimi eivät kuulu EU:n oikeuden soveltamisalaan, eivätkä siten myöskään tietosuoja-asetuksen tai tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Näissä tehtävissä käsiteltävien henkilötietojen osalta kyse on kansallisesta ratkaisusta.

Rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan sen 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn, kun tietoja käsitellään sellaisessa rajavartiolain (578/2005) 3 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetussa tehtävässä, joka liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Käsittelyyn ei kuitenkaan sovelleta rikosasioiden tietosuojalain 10 §:n 2 momenttia, 54 §:ää ja 7 lukua. Kansallisen turvallisuuden käsitteen alle voidaan Rajavartiolaitoksessa katsoa kuuluvan etenkin aluevalvonta ja sotilaallinen maanpuolustus, mutta myös Rajavartiolaitoksen muussa toiminnassa voidaan käsitellä kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä henkilötietoja (1. lakiehdotuksen 11 §:ssä ja osittain 13 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset).

Rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa lausunnossaan perustusvaliokunta katsoi merkitykselliseksi, että siltä osin kuin rikosasioiden tietosuojalakia sovellettaisiin Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, on kyse tietosuoja-asetuksen ja tietosuojadirektiivin EU-oikeuden soveltamisalaan kiinnittyvän soveltamisalan johdosta osin kansallisesta ratkaisusta eikä ehdotetun sääntelyn taustalle ole siten kaikilta osin osoitettavissa EU-sääntelyä (PeVL 26/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta, liittyy myös henkilötietojen käsittelyyn kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Merkityksellinen on lisäksi rikosasioiden tietosuojalain asema soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tulevana lakina, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityslainsäädännöllä (ks. PeVL 26/2018 vp ja PeVL 14/2018 vp). Valiokunta on katsonut, että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalan laajennus kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen täyttää henkilötietojen turvaamista koskevan perustuslaillisen velvoitteen (PeVL 26/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että meripelastustoimeen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Tämä on tarkoituksenmukaista, jotta tietosuojasäännökset olisivat mahdollisimman yhteneväisiä muun pelastustoiminnan sääntelyn kanssa. Tietosuojalain 2 §:n 1 momentin nojalla tietosuoja-asetusta sovelletaan sen 56 artiklaa ja VII lukua lukuun ottamatta myös toimintaan, joka ei kuulu EU:n toimivaltaan, jollei muualla laissa toisin säädetä. Meripelastustoimen osalta on kuitenkin tarpeen erikseen lainsäädännössä korostaa sitä, että tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltaminen on harkittu valinta.

Henkilötietojen käsittelyyn meripelastustoimessa sovellettaisiin lisäksi täydentävästi Rajavartiolaitoksen henkilötietolakia. Tältä osin kyseeseen tulisivat esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksia koskevat säännökset, kuten oikeus omien tietojen tarkastamiseen ja henkilötietojen käsittelyn rajoittamiseen sekä Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeussäännökset siltä osin kuin niistä ei säädetä meripelastuslaissa.

Esityksen keskeinen sisältö ja perustuslaillinen arviointi

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Sääntelyä on arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa perustuslakivaliokunnan henkilötietojen suojaa koskevan tulkintakäytännön sekä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta.

Käsittelytarkoituksiin ja tietoluokkiin perustuva sääntely

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain rakenne ja sisältö ehdotetaan uudistettavaksi kokonaisuudessaan. Voimassa oleva laki perustuu rekisterikohtaiseen sääntelyyn. Sääntely on hyvin yksityiskohtaista etenkin henkilörekistereihin talletettavien tietojen osalta. Sääntelytapa on joustamaton ja säännösten pitäminen ajan tasalla on haastavaa. Laki sisältää myös yleisen tietosuojalainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä. Nykyinen henkilörekistereitä koskeva

sääntely korvattaisiin säännöksillä henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Käsittelytarkoitukset kytkettäisiin Rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin. Esitetyn muutoksen tavoitteena olisi osaltaan vähentää sääntelyn raskautta ja monimutkaisuutta, johon myös perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota (esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on todennut poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen käsittelyn yhteydessä, että sillä ei ole huomautettavaa käsittelytarkoituksiin perustuvasta sääntelytavasta (PeVL 51/2018 vp).

Rajavartiolaitoksen tehtävistä säädetään rajavartiolain (578/2005) 3 §:ssä. Pykälän mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos suorittaa myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa lisäksi poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain soveltamisalaan kuuluvia henkilötietojen käsittelytarkoituksia olisivat:
1) rajavalvonta sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitäminen (5 §),
2) rikosten selvittäminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen (6 ja 7 §),
3) rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen (8 ja 9 §),
4) tietolähdetiedot (10 §),
5) sotilasoikeudenhoito (11 ja 12 §) sekä
6) Rajavartiolaitoksen muut lakisääteiset tehtävät (13 §).

Henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset eivät olennaisesti muuttuisi voimassa olevaan lakiin verrattuna. Sääntelyssä otettaisiin kuitenkin huomioon Rajavartiolaitokselle säädetyt uudet tehtävät etenkin merellisten ympäristöonnettomuuksien torjunnassa.

Mikäli Rajavartiolaitokselle säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisesta henkilötietojen käsittelystä säädetään muualla laissa Rajavartiolaitoksen henkilötietolaista poikkeavasti, sovellettaisiin kyseisen muun lain säännöksiä. Tällaisia säännöksiä sisältyy esimerkiksi meripelastuslakiin ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettavaan lakiin (HE 224/2018 vp). Rajavartiolaitoksen henkilötietolakia sovellettaisiin kuitenkin täydentävästi kaikkeen Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn siltä osin, kuin erityislainsäädäntöön ei sisälly Rajavartiolaitoksen henkilötietolaista poikkeavia säännöksiä.

Laissa säädettäisiin eräin osin myös henkilöryhmistä, joiden tietoja Rajavartiolaitos saisi käsitellä eri käsittelytarkoituksissa, sekä käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Voimassa olevasta laista poiketen eri tarkoituksiin käsiteltävistä henkilön perustiedoista ehdotetaan säädettäväksi yhdessä pykälässä (4 §). Perustietojen luettelo olisi muotoiltu voimassa olevaa lakia vastaavasti tyhjentäväksi luetteloksi. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt poliisin henkilötietolakiehdotukseen eräitä täsmennyksiä käsiteltäviin henkilöryhmiin (PeVL 51/2018 vp). Rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännöksiä on tarkoituksenmukaista täydentää samalla tavoin siltä osin kuin on kyse samanlaisesta henkilötietojen käsittelytarkoituksesta.

Muiden henkilötietojen osalta esitetään luopumista yksityiskohtaisista tietosisältöluetteloista. Käsiteltävästä tietosisällöstä säädettäisiin edelleen tyhjentävästi, mutta nykyistä joustavam-

min. Laissa ei siten enää säädettäisi siitä, mitä yksittäisiä henkilötietoja kuhunkin henkilörekisteriin saa tallettaa, vaan tietoluokista, joihin kuuluvia henkilötietoja Rajavartiolaitos saisi käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle asetettaisiin yleisen tietosuojalainsäädännön vaatimusten mukaisesti tiukemmat edellytykset.

Tietojen merkityksellisyyden arviointi

Käsittelytarkoituksiin perustuvat säännökset koskisivat Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä myös ennen tietojen pidempiaikaista tallettamista Rajavartiolaitoksen henkilörekistereihin. Tämä tietojen esikäsittelyvaihe huomioitaisiin tietojen merkityksellisyyden arviointia koskevilla säännöksillä (6 §:n 3 momentti ja 8 §:n 6 momentti). Säännösten tavoitteena on selventää nykytilaa niiden tilanteiden osalta, joissa Rajavartiolaitoksen on käsiteltävä henkilötietoja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla sen arvioimiseksi, ovatko henkilötiedot tarpeellisia Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta.

Ehdotettu sääntely on katsottu tarpeelliseksi erityisesti muuttuvasta sääntelytavasta johtuen. Voimassa olevassa laissa, joka perustuu yksittäisiin rekistereihin, ei ole ollut nimenomaista säännöstä tällaisten tietoaineistojen käsittelystä. Suuriakin määriä tietoja on kuitenkin voinut käsitellä esimerkiksi osana esitutkintaa. Rekisterisääntelystä luovuttaessa on välttämätöntä varmistaa, että Rajavartiolaitoksella säilyy vastedeskin mahdollisuus käsitellä tietoaineistoja sen selvittämiseksi, onko aineistossa kyseisen tehtävän tai Rajavartiolaitoksen muiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellista tietoa. Merkityksellisyyden arviointia koskevat säännökset eivät antaisi Rajavartiolaitokselle erillistä oikeutta tai toimivaltaa henkilötietojen hankkimiseen. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista säädetään erikseen esimerkiksi rajavartiolaissa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018), esitutkintalaissa (805/2011) ja pakkokeinolaissa (806/2011).

Poliisin henkilötietolakiin (HE 242/2018 vp) ehdotetaan vastaavaa sääntelyä. Tältä osin on tarpeen todeta, että Rajavartiolaitoksen henkilötietolain ehdotettu 6 §:n 3 momentti ei pitäisi sisällään rajavartiolain (578/2005) 29 §:ssä tarkoitettuja teknisen valvonnan tallenteita. Mainitussa teknisessä valvonnassa on kyse rajavalvontaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä, josta säädettäisiin erikseen lain 5 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että merkityksellisyyden arviointia koskeva sääntely on ehdotetussa muodossa poistettava poliisin henkilötietolakiehdotuksesta. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että henkilötietojen käsittelyn perusteiden arvioinnista voidaan perustuslain estämättä säätää esimerkiksi salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadun ylimääräisen tiedon hävittämistä koskevan sääntelyn (esim. poliisilain 5 luvun 55 §) kaltaisella sääntelyllä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely

Tietosuoja-asetus ja tietosuojadirektiivi sisältävät erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevat säännökset, joissa asetetaan aiempaa tiukemmat vaatimukset näiden tietojen käsittelylle. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 15/2018 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja ei voida suoraan rinnastaa tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa määriteltyihin erityisiin henkilötietoryhmiin. Myöskään perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisiksi esimerkiksi käsittelyn ai-

heuttamien riskien ja uhkien perusteella arvioidut tiedot eivät alaltaan tyhjentävästi samaistu henkilötietolain sääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että esimerkiksi biometriset tunnistetiedot rinnastuvat arkaluonteisiin tietoihin (esimerkiksi PeVL 13/2016 vp).

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja käsitellään Rajavartiolaitoksessa sekä asetuksen että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia Rajavartiolaitoksen tehtäviä varten. Esimerkiksi biometrisiä tietoja käsitellään rajavalvonnassa ja rajaturvallisuuden ylläpitämisessä sekä rikosasioissa. Lisäksi Rajavartiolaitos käsittelee tehtäviensä suorittamiseksi myös muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, kuten terveydentilaa koskevia tietoja tai henkilön etnistä alkuperää kuvaavia tietoja. Myös 2. lakiehdotuksen mukaisessa meripelastusrekisterissä saataisiin käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Erityisten henkilötietoryhmien käsittely 1. ja 2. lakiehdotuksessa perustuisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien käsittelytarkoitusten osalta asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvien käsittelytarkoitusten osalta sääntely täydentäisi mainitun lain 11 §:ää. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi sidottu Rajavartiolaitoksen lakisääteisiin tehtäviin ja välttämättömyyteen. Rajavartiolaitos ei käsittele omissa tietojärjestelmissään laajamittaisesti biometrisiä tai geneettisiä tietoja, koska esimerkiksi sormenjäljet ja DNA-tunnisteet siirretään voimassa olevan käytännön mukaisesti poliisin rekisterinpitoon.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt poliisin henkilötietolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä huomiota arkaluonteisten tietojen sääntelyn avoimuuteen. Tämä koskee erityisesti niin sanottuja turvallisuustietoja (esim. 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 3 kohta). Rajavartiolaitoksen henkilötietolain sääntelyä on tarkoituksenmukaista täydentää vastaavalla tavoin, koska tiedot talletetaan yhteiseen tietojärjestelmään.

Henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi

Voimassa olevan lain mukainen rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteri ehdotetaan korvattavaksi säännöksillä henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi (8 ja 9 §). Sääntely kattaisi voimassa olevasta laista poiketen myös sellaiset voimassa olevan lain 4 §:n mukaisesti rikosanalyysia varten perustetut hallintoyksikkökohtaiset tilapäiset rekisterit sekä erilliset tiedustelumuistiot, joiden tarkoituksena on rikoksen tai rikosten muodostaman rikoskokonaisuuden estäminen tai paljastaminen. Kaikkia rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tarpeellisia henkilötietoja käsiteltäisiin vastedes yhtenäisten valtakunnallisten prosessien mukaisesti, mikä helpottaisi henkilötietojen käsittelyn ohjausta ja valvontaa sekä tietojen suojaamista.

Ehdotetun sääntelyn muotoilu vastaisi poliisin henkilötietolakiin ehdotettavaa sääntelyä, ja siinä on kiinnitetty huomiota hallintovaliokunnan poliisin epäiltyjen tietojärjestelmää koskeviin huomautuksiin (HaVL 40/2014 vp ja HaVM 16/2014 vp). Tavoitteena on yhdenmukaistaa henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi.

Säännöksissä henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi on kiinnitetty erityistä huomiota eri henkilöryhmiä koskeviin käsittelykriteereihin. Säännöksiin ehdotetaan uutta käsittelykynnystä siltä osin kuin on kyse varsinaisesti rikolliseen toimintaan

liittyvistä henkilöistä. Säännöksillä mahdollistettaisiin eri tavoin rikolliseen toimintaan kytkeytyvien henkilöiden tietojen käsittely esimerkiksi näiden välisten yhteyksien selvittämiseksi. Rekisterinpitäjän olisi kuitenkin erotettava rikosasioiden tietosuojalain vaatimusten mukaisesti tarvittaessa ja mahdollisuuksien mukaan selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat käsiteltävän asian kannalta eri asemassa olevia rekisteröityjä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut poliisin henkilötietolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä, että sääntelyä on täydennettävä sitomalla henkilötietojen käsittely epäillyn rikoksen vakavuuteen (PeVL 51/2018 vp). Lisäksi valiokunnan mielestä perustellun olettamuksen vaatimusta on syytä korottaa esimerkiksi voimassa olevan lain mukaiseen "syytä epäillä" - vaatimukseen.

Ehdotettu sääntely johtuu erityisesti rekisteriperusteisesta sääntelystä luopumisesta. Voimassa oleva sääntely perustuu edellytyksiin, joilla epäillyn tai myötävaikuttajan henkilötietoja saadaan tallettaa henkilörekisteriin. Voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti henkilötietoja voidaan kuitenkin käsitellä myös muutoin, kun käsittely perustuu vireillä olevaan rikosanalyysin tai rikostiedusteluun. Tiedusteluhankkeiden tiedot eivät tällöin ole osa rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteriä, vaan pääsääntöisesti muuta tietojen käsittelyä tiedustelumuistioiden muodossa.

Ehdotettu sääntely vastaisi täsmällisemmin Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain säännöksiä. Mainitun lain 2 §:n 2 kohdan mukaan rikoksen ennalta estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi *voidaan perustellusti olettaa* hänen syyllistyvän rikokseen. Pykälän 3 kohdan mukaan paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko rikoksen esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi *voidaan olettaa*, että rikos on tehty**.** Lain 15 §:n mukaan, jos Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseksi aloitetun salaisen tiedonhankinnan aikana ilmenee, että on *syytä epäillä* tiedonhankinnan kohteena oleva *rikos tehdyksi*, tiedonhankintaa saadaan jatkaa rikoksen *selvittämiseksi* enintään kolme vuorokautta.

Syytä epäillä -kynnyksen ylittyminen velvoittaa asian käsittelemisen rikoksen *selvittämisenä*, johon liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä. Rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta Rajavartiolaitoksen henkilötietolain ja Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain toimivaltuuksia koskevien käsittelykynnysten tulisi olla yhdenmukaiset. Tältä osin on myös huomattava, että Rajavartiolaitoksen tutkittaviin rikoksiin eivät kuulu poliisilain 5 luvun 3 §:ssä luetellut rikokset. Rajavartiolaitoksella ei siten ole oikeutta Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain mukaiseen salaiseen tiedonhankintaan rikoksen paljastamisessa.

Rajavartiolaitoksen on tietyissä tilanteissa välttämätöntä käsitellä myös muiden kuin rikostiedustelun ensisijaisten kohdehenkilöiden tietoja. Näiden henkilöiden tietojen käsittelylle asetettaisiin korkeampi kynnys. Korkeammalla käsittelykynnyksellä varmistettaisiin, että yksityiselämän suojaa rajoitettaisiin ainoastaan siinä määrin kuin on rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi välttämätöntä. Rikoksen uhrien, asianomistajina esiintyvien henkilöiden, ilmoittajien ja todistajien tietojen käsittely voisi olla välttämätöntä esimerkiksi silloin, kun pyritään estämään ennalta jo tapahtuneen rikoksen todistajaan tai asianomistajaan kohdistuva uusi rikos.

Myös käsiteltävien henkilöryhmien osalta ehdotettu sääntely johtuu erityisesti rekisteriperusteisesta säätelystä luopumisesta. Muiden kuin epäiltyjen tai myötävaikuttajien henkilötietoja voidaan voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti käsitellä esimerkiksi tiedusteluhankkeita varten laadituissa tiedustelumuistioissa, jotka eivät ole osa rikoksesta epäiltyjen rajavartiolaitoksen rekisteriä. Salaisessa tiedonhankinnassa, kuten esimerkiksi televalvonnassa, ei ole mahdollista ennalta tietää, missä asemassa olevan henkilön tietoja tiedonhankinnan kohteeksi valikoituu. Kun tietojen käsittelyssä selviää tietojen tarpeettomuus, tietoja käsitellään muun muassa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta annetun lain 47 §:n mukaisena ylimääräisenä tietona.

Perustuslakivaliokunta on katsonut poliisin henkilötietolakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä, että sääntelyssä on täsmennettävä tiedot, joita henkilön perustietojen lisäksi saadaan käsitellä (PeVL 51/2018 vp). Rajavartiolaitoksen henkilötietolakiin on tarkoituksenmukaista tehdä vastaavat täydennykset, koska kyse on samanlaisesta henkilötietojen käsittelytarkoituksesta.

Voimassa olevan lain havaintotietoja koskeva sääntely siirrettäisiin rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskevien säännösten yhteyteen (8 §:n 5 momentti). Sääntelyyn ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt voimassa olevan lain sääntelyä tällä tavoin tietosisältöjen, käyttötarkoituksen ja säilytysajan osalta rajoitettuna henkilötietojen suojan kannalta ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut havaintotietojen luonteen vuoksi olevan tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäilys rikollisesta toiminnasta. Lisäksi talletettavat tiedot on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan tarkastamaan ja tietoihin on liitettävä arvio niiden luotettavuudesta ja oikeudellisuudesta aina, kun se on mahdollista (PeVL 18/2012 vp).

Tietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen

Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä ja laajennuksia säännöksiin, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen (14 ja 15 §). Rajavartiolaitos voisi nykyisestä poiketen käsitellä tietoja esimerkiksi rikosten paljastamiseksi, etsintäkuulutetun tavoittamiseksi, Rajavartiolaitoksen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Rajavartiolaitos voisi lisäksi käsitellä henkilötietoja myös muiden kuin vankeusuhkaisten rikosten estämiseksi.

Rajavartiolaitos voisi käsitellä henkilötietoja myös palveluskelpoisuuden määrittämistä sekä palveluksen suunnittelua ja järjestämistä varten, poikkeusolojen tehtäviin sijoittamista tai varautumista varten sekä sotilasarvossa ylentämistä tai palkitsemista varten. Sääntely liittyy Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin sekä muuhun kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviin tehtäviin.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely rajattaisiin tilanteisiin, joissa käsittely olisi 14 §:n 1 ja 2 momentin mukaisten käsittelytarkoitusten kannalta välttämätöntä.

Tiedonsaantioikeudet, tietojen luovuttaminen ja tietojen poistaminen

Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki sisältäisi nykyistä vastaavasti myös säännöksiä tiedonsaantioikeuksista ja tietojen luovuttamisesta sekä tietojen poistamisesta ja arkistoinnista.

Esityksessä karsittaisiin mahdollisuuksien mukaan niin sanottua kaksinkertaista tiedonluovutussääntelyä. Lähtökohtana on, saman tiedon luovuttamisesta ei ole tarpeen säätää sekä tietoja luovuttavan että tietoja vastaanottavan tahon laeissa. Pääsääntönä olisi, että henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona säädettäisiin ainoastaan luovuttavan tahon laissa.

Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 3 luvussa säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin Rajavartiolaitoksen yleisistä tiedonsaantioikeuksista viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta. Säännökset täydentävät muualla laissa olevia Rajavartiolaitoksen tiedonsaantisäännöksiä, ja ne koskevat myös muita tietoja kuin henkilötietoja. Lisäksi luvussa säädettäisiin tietojen saannista eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä. Tiedot olisi oikeus saada myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona. Rajavartiolaitoksen tiedonsaantioikeudet pysyisivät pääosin ennallaan.

Lain 3 luku sisältäisi myös voimassa olevan lain mukaiset säännökset liikenteenharjoittajan velvollisuuksista toimittaa rajat ylittävässä liikenteessä rajatarkastusviranomaisille matkustaja- ja miehistötietoja. Lentoliikenteen sääntelyn osalta kyse on niin sanotun API-direktiivin (neuvoston direktiivi 2004/82/EY liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista) kansallisesta täytäntöönpanosta. Säännöksiin ei ehdoteta asiasisällöllisiä muutoksia. Säännöksiä kuitenkin selkeytettäisiin sen osalta, miten tietoja saadaan käsitellä rajatarkastusviranomaisten lakisääteisissä tehtävissä.

Lakiin sisältyisivät voimassa olevan lain tavoin yksityiskohtaiset säännökset siitä, mille viranomaisille ja mihin käsittelytarkoituksiin henkilötietoja voitaisiin luovuttaa. Lain 4 luvussa säädettäisiin teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona tapahtuvasta henkilötietojen luovuttamisesta muille viranomaisille, tietojen luovuttamisesta yleisen tietoverkon välityksellä. Luku sisältäisi lisäksi yleistä tietosuojalainsäädäntöä täydentäviä säännöksiä tietojen luovuttamisesta ulkomaille. Yksittäisten henkilötietojen luovuttamiseen Rajavartiolaitoksen henkilörekistereistä sovellettaisiin jatkossakin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 17 a §:ää.

Säilytysaikoja koskevissa 5 luvun säännöksissä on huomioitu tarve säilyttää asian tiedot riittävän ajan sekä rekisteröidyn että Rajavartiolaitoksen virkamiehen oikeusturvan takaamiseksi. Luvun säännökset eivät rajoittaisi muualla laissa olevien tietojen poistamista koskevien säännösten soveltamista. Säilytysaikoihin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia. Säilytysaikoja olisi noudatettava, ellei jokin muu säännös edellytä tietojen poistamista jo aiemmin. Lakiehdotukseen sisältyy henkilötietojen poistoaikoja koskeva siirtymäsäännös. Henkilötietojen poistaminen olisi toteutettava ehdotetun lain mukaisena neljän vuoden kuluessa lain voimaantulosta.

Rekisteröidyn oikeudet

Rekisteröidyn oikeuksista säädetään tietosuojan yleislainsäädännössä. Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 6 luku sisältäisi tarvittavat täydentävät säännökset rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja rekisteröidyn oikeuksien rajoituksista.

Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaan kansallisella lailla on tiettyjen edellytysten täyttyessä mahdollista rajoittaa rekisteröityjen oikeuksia. Myös rikosasioiden tietosuojalaki mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksista poikkeamisen erityislainsäädännössä.

Rikosasioiden tietosuojalaissa säädetään rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisesta yksittäistapauksissa. Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa säädettäisiin tämän lisäksi Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskevista yleisistä poikkeuksista rikosasioiden tietosuojalain mukaiseen rekisteröidyn tarkastusoikeuteen. Rajoitukset liittyisivät toisaalta rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen ja toisaalta kansallisen turvallisuuden varmistamiseen. Rajoituksista säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, minkä lisäksi rekisteröity voisi aina käyttää oikeuksiaan valvontaviranomaisen välityksellä. Rajoitusten ei arvioida menevän pidemmälle kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvassa henkilötietojen käsittelyssä rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamiseen sovellettaisiin tietosuojalain sääntelyä. Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa rajoitettaisiin kuitenkin rekisteröidylle tietosuoja-asetuksen 18 artiklan nojalla kuuluvaa oikeutta rajoittaa henkilötietojensa käsittelyä. Rajoitus perustuisi tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa jäsenvaltioille mahdollistettuun liikkumavaraan. Henkilötietojen käsittelyn rajoittaminen 18 artiklan nojalla esitetyn vaatimuksen perusteella voisi vaarantaa Rajavartiolaitoksen tehtävissä tarpeellisten henkilötietojen saatavuuden ja aiheuttaa merkittävän riskin Rajavartiolaitoksen lakisääteisten tehtävien suorittamiselle.

Säännöksellä ei rajoitettaisi rekisteröidyn oikeutta vaatia epätarkkojen tai virheellisten tietojen oikaisemista tietosuoja-asetuksen 16 artiklan perusteella. Rekisteröidyn oikeusturvan takeena toimisivat myös muut tietosuoja-asetuksen rekisteröidyn oikeuksia koskevassa III luvussa sekä oikeussuojakeinoja, vastuuta ja seuraamuksia koskevassa VIII luvussa säädetyt oikeudet. Mikäli rekisteröity katsoisi, että hänen henkilötietojensa käsittely on lainvastaista, rekisteröidyllä olisi mahdollisuus esimerkiksi saattaa asia vireille tietosuoja-asetuksen 77 artiklan mukaisesti tekemällä valitus valvontaviranomaiselle. Rekisteröity voisi myös saattaa hallintolain nojalla vireille vaatimuksen siitä, että lainvastainen henkilötietojen käsittely on lopetettava.

Meripelastuslaki

Meripelastustoimen osalta säilytettäisiin edelleen meripelastusrekisteriä koskeva rekisterikohtainen sääntely. Tämä on valmistelun aikana katsottu perustelluksi sen vuoksi, että meripelastusrekisteri on selkeä oma kokonaisuutensa, josta säädetään omassa erityislaissaan.

Meripelastustointa koskeviin tiedonsaantioikeuksiin tehtäisiin pääsääntöisesti vastaava kaksinkertaisen sääntelyn purku kuin mitä Rajavartiolaitoksen henkilötietolain osalta ehdotetaan. Laissa säädettäisiin siten vain niistä tiedonsaantioikeuksista, joista ei säädetä tiedot luovuttavaa tahoa koskevassa lainsäädännössä. Meripelastuslain ohella sovellettaisiin täydentävästi Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 3 luvun mukaisia tiedonsaantisäännöksiä.