Juha Lavapuro 29.1.2019
Lausunto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Asia: Hallituksen esitys HE 241/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

## *Tausta*

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa. Samalla voimassa oleva, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty (PeVL 74/2012 vp) samanniminen laki kumottaisiin. Asiaryhmän valtiosääntöoikeudellisesta merkityksestä ja erityisesti perusoikeusherkkyydestä kertoo, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty myös vastaavat erityislait henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (PeVL 51/2002 vp, ks. myös PeVL 18/2012 vp ja PeVL 43/2014 vp) rajavartiolaitoksessa (PeVL 19/2005 vp) ja rikosseuraamuslaitoksessa (PeVL 70/2014 vp).

Olen tänään jo antanut perustuslakivaliokunnalle tähän samaan asiakokonaisuuteen kuuluvan lausunnon hallituksen esityksestä henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Molemmissa asioissa on omaksuttu hyvin pitkälle saman tyyppisiä sääntelyratkaisuja, jotka puolestaan ovat varsin identtisiä henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa omaksutuille ratkaisuille. Seuraava lausunto toistaa tästä syystä pitkälti samoja havaintoja, joita olen jo esittänyt Tullia koskevassa asiassa.

Nytkin käsiteltävänä olevan asian keskeinen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy perustuslain 10 §:ssä, EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa sekä EIS 8 artiklassa turvattuun henkilötietojen suojaan. Kysymys on myös edelleen osaltaan myös EU:n ns. poliisidirektiivin (EU) 2016/680 toimeenpanoon liittyvästä sääntelystä, jota erityisesti koskevaa rikosasioiden tietosuojalain säätämiseen tähdännyttä hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut (PeVL 26/2018 vp. Jo tuolloin perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että valiokunnan silloin käsittelemä ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä on soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä (PeVL 26/2018

vp, s. 3—4). Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa edustaa tällaista täydentävää erityislainsäädäntöä, jota siis sovelletaan yhdessä alan yleislainsäädännön kanssa.

Merkittävä osa tästä erityislainsäädännöstä on jo ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Valiokunta on hiljattain antanut lausuntonsa hallituksen esityksistä laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (PeVL 51/2018 vp, tästä eteenpäin myös ”pore-lausunto”) ja puolustusvoimissa (PeVL 52/2018 vp). Ja kuten todettua, samaan aikaan tämän asian kanssa vireillä on myös hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp).

Varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntoa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevaa pore-lausuntoa PeVL 51/2018 vp voidaan pitää eräänlaisena tämän asian linjaratkaisuna. Tämä johtuu siitäkin, että asiaryhmän muissa erityislaeissa on päädytty monessa kohtaa saman tyyppisiin sääntelyratkaisuihin kuin poliisitoimea koskevassa esityksessäkin. Tässä asiassa voidaankin nojautua suurelta osin niihin kannanottoihin, joita valiokunta esitti tuoreessa poliisitoimen henkilötietoja koskevassa lausunnossaan.

Totean sen vuoksi ensin, että perustuslakivaliokunnan pore-lausunnossa on ensin laajalti selostettu asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin taustoja ja lähtökohtia. En lähde nyt toistamaan mainittuja lähtökohtia vaan valiokunnan sihteeristö voinee tarpeen vaatiessa muutettavat muuttaen toistaa kyseisessä lausunnossa esitetyt näkökohdat myös tässä yhteydessä. Sama koskee myös valiokunnan huomioita sääntelyn soveltamisalaan liittyvistä hankaluuksista. Keskityn sen sijaan tarkastelemaan nyt käsiteltävää hallituksen esitystä erityisesti silmällä pitäen sellaisia molemmissa esityksissä omaksuttuja sääntelyratkaisuja, joita valiokunta piti poliisitoimen yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina. Painotan tarkastelua lausunnon pääkohtiin ja säätämisjärjestykseen vaikuttaviin kysymyksiin.

## Henkilötietojen käsittelyn periaatteet

Kuten perustuslakivaliokunta on jo aiemmin poliisitoimen ja puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä arvioidessaan todennut, rikosasioiden tietosuojalakiin sisältyy asianmukaiset ja yksityiskohtaiset säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, valvonnasta ja esimerkiksi tietoturvasta (ks. myös PeVL 26/2018 vp, s. 4). Sen 2 luvussa säädetään yksilöidysti henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, joita on noudatettava aina käsiteltäessä henkilötietoja sen soveltamisalalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista on kuitenkin ollut, että keskeisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden soveltamisala muodostuu näin arvioiden kattavaksi. Valiokunta kiinnitti tähän liittyen huomiota profiloinnin riskeihin ja edellytti sekä poliisitointa että puolustusvoimia koskevissa lausunnossaan (PeVL:t 51 ja 52 /2018 vp) että molempiin lakeihin lisätään syrjintäkielto. Tämä oli tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytys. Myöskään nyt käsiteltävänä olevana Rajavartiolaitosta koskevaan lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaista ja perustuslain 6 §:n 2 momentin kanssa yhteensopivaa syrjintäkieltoa ja 1 lakiehdotusta on niin ollen täydennettävä tällaisella kiellolla.

Valiokunta kiinnitti pore-lausunnossaan huomiota myös siihen, että henkilötietojen välttämättömyydestä oli säädetty arkaluontoisten ja erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvän sääntelyn osalta osin hajanaisesti ja epäjohdonmukaisesti. (PeVL 51/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä vain eräisiin pykäliin kiinnittyvä sääntelyratkaisu altistaa lain soveltamisen virheellisille vastakohtaispäätelmille. Koska valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, tuli erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen lisätä yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä oli täydennettävä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa vastaavan tyyppistä hajanaisuutta sisältyy mm. 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin 3 kohtaan ja 9 §:n 1 momentin 4 kohtaan, joissa sallitaan välttämättömien terveydentilatietojen lisäksi muiden erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely ilman niihin kohdistuvaa erillistä välttämättömyysvaatimusta.

*Käsittelyn tarkoituksen määrittäminen*

Henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi koskevan 9 §:n 6 momentin mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä 1 momentin mukaisen käyttötarkoituksen kannalta. Tietojen merkityksellisyys on arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta.

Perustuslakivaliokunta piti Pore-lausunnossaan tällaista sääntelyä säätämisjärjestykseen vaikuttavalla tavalla ongelmallisena. (PeVL 51/2018 vp, s. 10) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaisen sääntelyn muodostuisi laaja, tietosisällöiltään ja käsittelyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri, joka voisi sisältää laajasti myös arkaluonteisia tietoja. Kyseiset säännökset oli valiokunnan mukaan poistettava, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Samalla valiokunta huomautti, että henkilötietojen käsittelyn perusteiden arvioinnista voidaan perustuslain estämättä säätää esimerkiksi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 60/2010 vp, s. 4/II—5/I) säädetyn poliisilain 5 luvun 55 §:n kaltaisella tiedon hävittämistä koskevalla sääntelyllä (ks. myös pakkokeinolain 57 § ja PeVL 66/2010 vp, s. 10 sekä PeVL 32/2013 vp, s. 6—7). Nähdäkseni valiokunnan on toistettava edellä mainittu kanta ja edellytettävä 1 lakiehdotuksen 9 §:n 6 momentin poistamista.

*Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyys*

Ehdotetun 6 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä henkilötietoja rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Edellytyksenä on 2 momentin mukaan lisäksi, että 1 momentissa tarkoitetut tiedot liittyvät henkilöihin, jotka ovat 1) rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä, 2) alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä, 3) esitutkinnan kohteena, 4) rikoksen ilmoittajia tai asianomistajana esiintyviä, 5) todistajia, 6) uhreja taikka 7) muutoin kuin mainitun 6 §:n 1 momentin 1—6 kohdassa tarkoitetulla tavalla 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen liittyviä. Ehdotetun 7 §:n perusteella Rajavartiolaitos saisi tällöin käsitellä henkilöllisyyden toteamiseksi perustietojen lisäksi tarpeellisia tuntomerkkitietoja, mukaan lukien

sormen-, käden- ja jalanjäljet, käsiala-, ääni- ja hajunäyte, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot.

Perustuslakivaliokunta piti pore-lausunnossaan vastaavaa sääntelyä ongelmallisen avoimena, kun säännös laajentaisi 1 momentin soveltamisalan 2 momentin muun sääntelyn estämättä ketä tahansa säännöksen 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyvää henkilöä koskevaksi. Valiokunnan mielestä säännöstä oli välttämätöntä täsmentää olennaisesti. Tällainen muutos oli edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 51/2018 vp, s. 11). Nähdäkseni valiokunnan on syytä uudistaa vastaava huomautus 1 lakiehdotuksen 6 §:n 7 kohdasta.

Rikosten selvittämiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi käsiteltävien henkilötietojen sisältöä koskevan 6 §:n 1 momentin perusteella Rajavartiolaitos saa käsitellä 4 §:ssä tarkoitettujen henkilön perustietojen lisäksi 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 muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Kuten perustuslakivaliokunta totesi myös pore-lausunnossaan, valiokunta on arvioinut vastaavia säännösehdotuksia aiemmin katsoen, että ehdotus näyttää tekevän mahdolliseksi terveystietojen ja sosiaalihuollon toimenpiteiden rekisteröinnin hyvin laajasti (ks. myös PeVL 18/20102 vp, s. 3/II, PeVL 51/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2002 vp, s. 4/II). Valiokunnan mukaan säännöstä oli syytä täsmentää määrittelemällä tarkemmin sallitut terveydentilatiedot ja sosiaalihuollon toimenpiteet, vaikka välttämättömyysvaatimus sinänsä asianmukaisesti rajoittaakin talletettavien tietojen alaa (PeVL 18/2012 vp, s. 3/II). Nyt ehdotettavaa säännöstä rasittaa samanlainen arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kytkeytyvä avoimuus erityisesti viitattujen muiden arkaluonteisten tietojen osalta, vaikka säännösehdotuksessa ei sosiaalihuollon asiakkuutta koskevia tietoja mainitakaan. Säännöstä on nytkin välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Vastaava säätämisjärjestyskanta koskee nähdäkseni myös 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin 4 kohtaan sekä 12 §:n 1 momentin 3 kohtaan ja 13 §:n 1 momentin 4 kohtaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1 lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetään tiedoista, joita 4 §:ssä säädettyjen perustietojen lisäksi saadaan käsitellä. Esityksen 8 §:n 1 momenttia koskevien perustelujen momentin 2 kohta olisi sisällöltään tosiasiallisesti laaja ja sen nojalla Rajavartiolaitos saisi käsitellä henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevia tarpeellisia tietoja. Tällaiset tiedot voisivat koskea esimerkiksi henkilön kontakteja, elämäntapoja, taloudellista tilannetta, harrastuksia ja muita kiinnostuksen kohteita. Perustuslakivaliokunta arvioi pore-lausunnossaan vastaavaa sääntelyä ja katsoi, että säännöstä on välttämätöntä täsmentää esimerkiksi perusteluissa esitetyillä vastaavilla luonnehdinnoilla. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan tulee toistaa vastaava kanta myös nyt.

Rajavartioston henkilötietoja koskevan 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetään rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvien henkilötietojen sisällöstä. Lakiehdotuksen 8 §:ssä epäilyn kohteena olevalle rikokselle ei asetettaisi lainkaan sen vakavuu-

teen kohdistuvaa kynnystä, vaan pykälän mukaan siinä tarkoitettujen tietojen olisi liityttävä henkilöihin, joiden "voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen". Valiokunta arvioi pore-lausunnossaan asiallisesti vastaavaa sääntelyä ja huomautti, että viranomaisepäily rikoksesta muodostaa tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa erityisesti säännellyn valtiosääntöisesti arkaluonteisen henkilötiedon. Hallintovaliokunnan on täydennettävä sääntelyä sitomalla käsittely epäillyn rikoksen vakavuuteen. Tällainen muutos oli edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVl 51/2018 vp, s. 12). Lisäksi mietintövaliokunnan oli perustuslakivaliokunnan mukaan syytä korottaa perustellun olettamuksen vaatimusta esimerkiksi voimassa olevan lain mukaiseen "syytä epäillä" -vaatimukseen. Valiokunnan tulee toistaa vastaava kanta myös nyt.

Tietolähdetietojen käsittelyä koskevan 1 lakiehdotuksen 10 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä tietoja rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 36 §:ssä tarkoitetusta tietolähteestä, tietolähteen käytöstä ja valvonnasta sekä tietolähteen antamien tietojen pääasiallisesta sisällöstä. Säännöksestä ei käy lainkaan ilmi, mitä tietoja henkilöstä on tarkoitus sen nojalla käsitellä. Sääntelyä on täydennettävä. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (ks. vastaavasti PeVL 51/2018 vp, s. 12).

*Tietosuojarikos*
Lakiehdotukseen rajavartiolaitoksen henkilörekisteristä ei sisälly viittausta rikoslain 38 luvun 9 §:n tietosuojarikosta koskevaan säännökseen. Tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin yksilöity henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Myös säännöksen 2 momentti koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastaista toimintaa. Säännöstä voidaan pitää perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena, koska siinä ei tarkemmin yksilöidä niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia muita lakeja, joiden vastainen toiminta voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 21—22). Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi on tässä yhteydessä vastaavasti välttämätöntä täsmentää, että nyt käsiteltävänä oleva henkilötietojen käsittelyä Rajavartiolaitoksessa koskeva laki on sellainen ”muu laki”, jota tarkoitetaan rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Lakiehdotusta on täydennettävä viittauksella rikoslain tietosuojarikosta koskevaan säännökseen. (ks. myös PeVL 51/2018 vp, s. 16.)

Muilta osin viittaan täydentävästi niihin näkökohtiin, joita perustuslakivaliokunta esitti lausunnoissaan PeVL 51 ja 52/2018 vp.

Juha Lavapuro
professori