LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 241/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 241/2018 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Ehdotuksen suhde muuhun tietosuojalainsäädäntöön

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 rakenne vastaa hallituksen esityksiä 259/2018 vp ja 242/2018 vp, joissa ehdotetaan säädettäviksi Tullin ja poliisitoimen henkilötietojen käsittelystä tarkentavasti suhteessa yleislainsäädännössä säädettyyn. Olen antanut aiemmin lausunnot edellä mainituista hallituksen esityksistä ja niihin liittyvistä soveltamisalaa koskevista ongelmista. Sama voidaan toistaa tämän hallituksen esityksen osalta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2.1 §:ssä vaikuttaa sanamuotonsa perusteella olevan tarpeeton informatiivinen viittaussäännös tietosuoja-asetukseen. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut lähtökohtaisesti kriittisesti tällaiseen informatiiviseen viittauskäytäntöön, joka kohdistuu tietosuoja-asetukseen (PeVL 49/2017 vp). Kuitenkin pykälän perustelujen mukaan lakiehdotuksessa on käytetty kansallista liikkumavaraa suhteessa tietosuoja-asetukseen, joten osa lakiehdotuksen mukaisista säännöksistä liittyvät tietosuoja-asetuksen soveltamiseen. Perustelujen mukaan valtaosaan Rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelystä sovellettaisiin yleissäädöksenä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia. Perustelujen mukaan

> ”tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvia henkilötietojen käsittelytarkoituksia olisivat 5 ja pääosin 13 §:ssä säädetyt käsittelytarkoitukset. Mainittujen käsittelytarkoituksia ja käsiteltävien tietojen tyyppiä täsmentävien pykälien lisäksi lakiehdotukseen sisältyy myös muita tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa tarkoitettuja erityisiä säännöksiä, joilla mukautettaisiin tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamista. Nämä säännökset koskisivat henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, luovuttamista, säilytysaikaa, rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista ja rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin.”

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 käsittelystä 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 Rajavartiolaitoksen virkamiehet osana virkavelvollisuuksiaan saavat selon sovellettavasta keskeisestä lainsäädännöstä, johon selkeästi henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely liittyy sekä toisaalta rekisteröidyt saavat selon, mihin minkäkin pykälän sääntely liittyy muussa tietosuojan sääntelyn kontekstissa rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseksi. Nähdäkseni mietintövaliokunnan tulisi selkeyttää eri säädösten välisiä suhteita ja niiden soveltamista nyt lausuttavana olevaan 1. lakiehdotukseen.*

2. Arkaluonteisten tietojen käsittely

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä, 7 §:ssä, 9 §:ssä ja 12 §: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 5.2 §:n 10 kohdan mukaan rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi käsiteltäisiin muun ohella toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden turvaamiseksi tarpeelliset tiedot, mukaan lukien henkilön terveydentilan ja sen seurannan tai hänen sairautensa hoidon kannalta välttämättömät tiedot ja muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot. Lakiehdotuksen 9.1 §: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 12.1 §:n 3 kohta sotilasoikeuden hoidossa saisi käsitellä toimenpiteen kohteena olevan henkilön turvallisuuden tai viranomaisen

työturvallisuuden turvaamiseksi tarpeelliset tiedot mukaan lukien henkilön terveydentilan ja sen seurannan tai hänen sairautensa hoidon kannalta välttämättömät tiedot ja muut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot.

Lakiehdotuksen 5.2 §:n 10 kohta, 9.1 §:n 4 kohta ja 12.1 §:n 3 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. Muihin erityisiin henkilötietoryhmiin vastaavaa välttämättömyyssidosta ei ole tehty. 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. Tietojen saaminen ja henkilötietojen luovuttaminen

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).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan ”Rajavartiolaitoksella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä ja henkilöltä virkatehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista Rajavartiolaitokselle tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.” *Pykälässä tiedonsaantioikeus on sidottu tarpeellisuusedellytykseen, joka ei vastaa sitä, mitä perustuslakivaliokunta on asiasta lausunut vakiintuneesti. Tarpeellisuusedellytystä ei ole sidottu millään tavalla tietosisältöihin tai siten, että ne olisi lueteltu tyhjentävästi. Nähdäkseni tiedonsaantioikeutta tarkoittava säännös tulisi sitoa välttämättömyysedellytykseen tai sitten pykälään pitäisi pyrkiä luettelemaan tiedonsaantiin liittyvät tarpeelliset tiedot.* Puolestaan 20 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi tietojen saamisesta tarpeellisuusperusteella salassapitosäännösten estämättä. Tässäkin

luettelossa toistuu tarpeellisuus esimerkiksi 3 kohdassa toistamiseen verrattuna luettelon johtovirkkeeseen. Niin ikään lakiehdotuksen 22.1 §:n sanamuotoa olisi syytä arvioida uudelleen tarpeellisuusedellytyksen osalta.

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).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 17 § on edellä esitettyyn perustuslakivaliokunnan kannanottoihin nähden muotoiltu epätäsmälliseksi erityisesti, kun tiedonsaanti voi kohdistua myös ilmeisesti arkaluonteisiinkin tietoihin.

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).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 30 §:ssä on säädetty varsin yleisellä tasolla Rajavartiolaitoksen mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja säännöksessä mainituille viranomaisille. Tietojoukot, joihin luovutusmahdollisuus kohdistuu voivat sääntelyn perusteella sisältää myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Kun otetaan huomioon edellä selostetut perustuslakivaliokunnan kannanotot arkaluonteisten tietojen luovutusedellytyksistä, tulisi 30 § muotoilla uudelleen täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi.

Lakiehdotuksen 30-31 §:ssä on säädetty teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen luovuttamisesta pykälässä mainituille viranomaisille. Lakiehdotuksen 30 §:ssä tietojen luovutusoikeutta teknisen käyttöyhteyden avulla ei ole sidottu millään tavalla tarpeellisuus- tai välttämättömyysedellytykseen. *Nähdäkseni tällainen tiettyyn edellytykseen sitominen on tarpeen, koska 30 §: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, joiden tiedonsaannista asianomaisella viranomaisella pitäisi olla laissa nimenomaiset tiedonsaantiin oikeuttavat säännökset salassapitosäännösten estämättä. Ehdotetussa muodossa 30 § 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 tietojensaanti salassapitosäännösten estämättä jollakin viranomaisen tiedonsaanti-intressillä. Avoin mahdollisuus tietojen luovuttamiseen erityisesti arkaluonteisten tietojen osalta viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin ei ole asianmukaisessa suhteessa siihen, mitä rajoituksia salassapitosääntelyn edellyttää. Vastaavalla tavalla 31 §:n luovutusedellytykset tulisi kiinnittää luovutuksen saajan tiedonsaantioikeuksiin eikä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseen.*

Lakiehdotuksen 27 §:n mukaan ”Rajavartiolaitoksella on oikeus saada tässä luvussa tarkoitetut tiedot maksutta, jollei laissa toisin säädetä. Tiedot on oikeus saada myös teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona siten kuin siitä rekisterinpitäjän kanssa sovitaan.” Tällainen sopimusperusteisuus on jossakin määrin ongelmallinen, koska ehdotetut mainitun luvun säännökset tarkoittavat toiselle viranomaiselle velvollisuutta luovuttaa tietoja Rajavartiolaitokselle 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. *Toisaalta sopimusperusteisuudesta ei ole säädetty, kun lakiehdotus sisältää Rajavartiolaitokselle mahdollisuuksista luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla ja siihen liittyvästä menettelystä (37 §), vaikka tässä saattaisi olla rekisterinpitäjyyteen liittyvien kysymyksien vuoksi tällainen tarvekin. Ehdotettu sääntely vaikuttaa nurinkuriselta.* 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 Rajavartiolaitos 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 omaisuudensuojaan liittyvän sopimusvapauden ja perustuslain 21 §:n 2 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.

4. Henkilötietojen säilyttäminen, poistaminen ja arkistointi

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 25 vuoteen tai säilytysaika on sidottu 5 §:n 10 kohdan arkaluonteisten tietojen osalta henkilön kuolemaan. Tältä osin on syytä arvioida, onko arkaluonteisten erityisesti terveydentilaa koskevien tietojen säilyttämiselle olemassa yli viiden vuoden perusteet ja ovatko 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.

Lakiehdotuksessa oleva viittaus yleisesti arkistointia koskevaan sääntelyyn on asianmukainen tässä yhteydessä. Olen aiemmissa lausunnoissani kiinnittänyt huomiota nykyiseen arkistointia koskevien säännösten epäkohtiin. Tältä osin viittaan aiemmin lausumaani hallituksen esityksistä 242/2018 vp ja 259/2018 vp.

5. Muuta

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