LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 6/2020 vp hallituksen esitys vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 6/2020 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esitys sisältää säätämisjärjestysperustelut, joissa on käsitelty erityisesti ehdotuksia yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta katsottuna. Säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta on käsitelty paitsi perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta, mutta myös sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679 sekä rikosasioiden tietosuojalakiin (1054/2019) nähden.

Säätämisjärjestysperusteluissa on selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä varsin laajasti, mutta sitä ei ole kiinnitetty kaikilta osin ehdotettuihin säännöksiin eikä toisaalta kaikkia henkilötietojen käsittelytoimia ole tunnistettu säädösehdotuksesta. Esimerkiksi arvio on jäänyt tekemättä maksukorttitilin valvonnan suhteesta henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn. Henkilötietojen käsittelyä koskeva säätämisjärjestysarvio on tehty rekisteriperusteisesti, kun taas henkilötietojen suojaa koskeva sääntely kohdistuu muuhunkin kuin rekistereissä oleviin tietoihin. Tässä suhteessa on syytä painottaa, että säätämisjärjestysperusteluissa tulisi tunnistaa ehdotetusta sääntelystä sen vaikutukset henkilötietojen käsittelytoimiin eikä niinkään pelkästään rekistereissä olevien henkilötietojen käsittelyyn.

Tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain sääntely lähtee käyttötarkoitusperusteisesta sääntelystä sekä henkilötietojen käsittelytoimista, joita tehdään joko kokonaan tai osittain automaattisen henkilötietojen käsittelyn avulla taikka ne kohdistuvat rekisterissä oleviin tietoihin. Nämä lähtökohdat olisi ollut aiheellista tunnistaa jo lainvalmistelussa.

2. Maksukorttitilin valvonta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan vankeuslain 9 luvun 3 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vangin ja 2. lakiehdotuksen tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tutkintavangin hallussa olevan maksukorttitilin käytön valvonnasta. Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan turvallisuustietorekisteri voi sisältää maksukortin valvontaan liittyviä tietoja.

Hallituksen esityksen mukaan:

- ”Valvonta kohdistuisi tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavaan maksuliikenteeseen yleisesti ja tämän valvonnan perusteella mahdollisesti tehtyjen havaintojen pohjalta nimenomaiseen päätökseen yksittäisen vangin maksukorttitilin tietojen valvonnasta.”
- ”Poikkeavassa maksuliikenteessä kyse voisi olla joko lukuisista pienistä rahasiirroista tai yksittäisistä suurista maksutapahtumista. Jotta Rikosseuraamuslaitoksella olisi mahdollisuus havaita tilitapahtumissa poikkeavuuksia, tulisi maksukorttitilejä voida valvoa poikkeamien havaitsemiseksi pykälän 1 momentissa esitetyllä tavalla siten, että valvonta kohdistuu yksinomaan maksutapahtumien lukumääriin tai suuruuteen eli poikkeamiin. Vankien maksukorttijärjestelmässä on sisäänrakennettuja hälytystoiminnallisuuksia, jotka voivat antaa automatisoidun hälytyksen erikseen määriteltyjen parametrien mukaisesti.

> Maksukorttijärjestelmään voidaan siten määritellä tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavista maksutapahtumista hälyttäviä parametrejä."

Nähdäkseni hallituksen esityksessä ehdotettu maksukorttitilin käytön valvonta sisältää henkilötietojen käsittelyä, joka valtiosääntöisesti arvioiden kohdistuu arkaluonteisiksi rinnastuviin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on suhteellisen tuoreessa lausunnossaan (PeVL 48/2018 vp) todennut, että luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. Toisaalta ehdotukset kohdistuvat pankkisalaisuuden piiriin kuuluviin tietoihin, joita perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvina tietoina (PeVL 14/2002 vp).

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).
- Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Lakiehdotuksesta ei ilmene, missä määrin maksukortin käyttöä on rajoitettu ja mihin sitä voidaan käyttää vankilaolosuhteissa. Toisaalta maksukortin valvontaa näytettäisiin voitavan tehdä myös avolaitoksessa olevan vangin maksukortin käyttöön, jolloin myös on todennäköisempää, että valvonnassa tapahtuva henkilötietojen käsittely kohdistuu jopa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin. Jos maksukortilla voidaan tehdä ostoksia tai muita maksusuorituksia, voivat maksukorttitilin käyttötiedot sisältää vastaavalla tavalla kuin muutkin yksityishenkilön tilitiedot arkaluonteisia tietoja. *Hallituksen esitys ei sisällä maksukortin käytön valvonnan osalta sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, jota perustuslakivaliokunta on edellyttänyt valtiosääntöisesti arvioitujen arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. Esimerkiksi 3. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin 1 kohta ei sisällä täsmällistä ehdotusta siitä, mitä tietoja maksukortin käytön valvonnasta voidaan merkitä turvallisuustietorekisteriin. Nähdäkseni tällainen näin yleisluonteinen arkaluonteisten tietojen käsittelyä tarkoittava sääntely ei ole linjassa sen kanssa, mitä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt arkaluonteisten tietojen käsittelyltä.*

Maksukortin käytön valvonnassa vaikuttaisi olevan kysymys sellaisista käsittelytoimista, jotka muistuttavat tietosuojasääntelyssä tarkoitettua rekisteröidyn profilointia. Hallituksen esityksessä kuvattu valvonta

vaikuttaa perustuvan tietyntyyppisten parametrien perusteella tapahtuvaan valvontavalikointiin, joka tyypillisesti tarkoittaa ennalta määritellyn parametreihin perustuvan profiilin avulla tapahtuvaa käsittelyä.

Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan määritelmäluettelon 4 kohdan mukaan profiloinnilla tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoidaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin. Rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 11 kohdan mukaan profiloinnilla tarkoitetaan henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön henkilökohtaisia ominaisuuksia. *Hallituksen esityksessä esitetyn tietosisällön perusteella ei voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että käsittelyssä olisi kysymys profiloinnista, jonka perusteella maksutilitietojen valvontaa suoritetaan. Maksutilin käyttö voi muun muassa paljastaa henkilökohtaisia mieltymyksiä tai kiinnostuksen kohteita sekä kuvata kortin käyttäjän käyttäytymistä, jota verrataan parametrien perusteella luotuun poimintaprofiiliin.*

Tietosuoja-asetuksen perusteella profilointi on sallittua silloin, kun siinä noudatetaan tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädettyjä henkilötietojen käsittelyn periaatteita sekä muita käsittelyn vaatimuksia ja profiloinnille on olemassa 6 artiklassa säädetty oikeusperusteensa. Vastaavalla tavalla rikosasioiden tietosuojalaissa ei ole yleisiä esteitä profiloinnilla. On kuitenkin syytä huomata, että tällaiselle profilointiin liittyvälle henkilötietojen käsittelylle on tehtävä ennalta tietosuoja-asetuksen 35 artiklassa tai rikosasioiden tietosuojalain 20 §:ssä tarkoitettu vaikutusten arviointi. Hallituksen esityksestä ei ilmene, onko tällainen arviointi tehty ottaen huomioon käsiteltävien henkilötietojen arkaluonteisuus ja henkilötietojen käsittelyn luonne profilointina.

Maksutilin käytön valvonnan muistuttaessa profilointia, arvioitavaksi tulee kysymys myös siitä, tarkoittaako ehdotetut säännökset tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 13 §:ssä tarkoitettujen automatisoitujen yksittäispäätösten tekemistä. Tietosuoja-asetuksen mukaan rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on häntä koskevia oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen vastaavalla tavalla merkittävästi. Vastaavalla tavalla rikosasioiden tietosuojalaissa kielletään automatisoitu päätöksenteko, joten siinä tarkoitettua automatisoitua päätöksentekoa voidaan arvioida vastaavilla perusteilla kuin tietosuoja-asetuksessakin on säädetty. Tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla automatisoidulla päätöksenteolla tarkoitetaan muutakin kuin hallintopäätösten tekemistä. Hallituksen esityksessä valvontaa on luonnehdittu tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. Tietosuoja-asetuksessa säädetyn perusteella myös muut viranomaisen toimet voivat vaikuttaa rekisteröityyn merkittävällä tavalla kuin se, että niistä tehdään hallintopäätös. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan tarkemmasta maksukortin käyttöön kohdistuvasta valvonnasta tehdään erikseen päätös. Tällä perusteella käsittely ei kokonaisuudessaan muodosta automatisoitua yksittäispäätöstä, vaikka käsittely sisältäisikin profilointia, joka kohdistuu arkaluonteisiin henkilötietoihin ja vaikka valvontavalikointi voi vaikuttaa rekisteröityyn merkittävällä tavalla.

Nähdäkseni ehdotettua sääntelyä tulisi tarkentaa, koska kysymys on mitä ilmeisimmin arkaluonteisiksi arvioitavien henkilötietojen käsittelystä. Lisäksi tulisi varmistaa, että profilointiin rinnastuvassa valvonnassa on toteutettu riittävät tekniset ja organisatoriset toimet (tietoturvallisuustoimenpiteet) ja tarpeen mukaan niistä tulisi säätää myös laissa. Sinällään tietoturvallisuustoimenpiteiden toteuttamisesta on säädetty tietosuoja-asetusta tarkemmin muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019).

3. Rekisterit ja tietojen luovuttaminen

Hallituksen esitys sisältää rekisteriperusteista henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä valvonta- ja toimintarekisteristä sekä turvallisuustietorekisteristä. Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 7 §:ään ja 8

§:ään esitetään sisällytettäväksi säännökset, joiden mukaan tietoja talletettaessa niihin on liitettävä arvio tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Säännös olisi uusi 7 §:ssä tarkoitetun rekisterin osalta, kun taas voimassa olevassa laissa 8 §:ssä säännös on jo olemassa.

Ehdotukset ovat jossakin määrin erikoisia suhteessa siihen, mitä henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista on säädetty. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d) alakohdan mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava täsmällisiä, johon sisältyy muun muassa virheettömyysvaatimus. Vastaavalla tavalla henkilötietojen laatuvaatimuksesta on säädetty rikosasioiden tietosuojalain 7 §:ssä. Nähdäkseni tietosuojaa koskeviin perusvaatimuksiin kuuluu, että rekisteröidyn oikeuksiin vaikuttavia tietoja ei käsitellä, jos ne ovat virheellisiä. Siten ehdotettu sääntely erityisesti tietojen oikeellisuuden arvioinnista vaikuttaa olevan jossakin määrin tietosuojan perusperiaatteiden kannalta ongelmallista, koska sanamuodon perusteella säännökset voisivat tarkoittaa sitä, että rekistereissä käsiteltäisiin myös epätäsmällisiä tietoja, joilla voi olla vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin. Täsmällinen käsittely saa kiinnekohtansa suoraan Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklassa tarkoitettuun asianmukaiseen henkilötietojen käsittelyyn. Toisaalta tietojen oikeellisuuteen liittyvä arviointi voi myös toimia rekisteröidyn oikeuksia edistävänä, mutta ehdotetussa muodossa sisällytetty ehto ”jos se on mahdollista” jättää avoimeksi, milloin oikeellisuuden arviointi ei ole mahdollista.

Lakiehdotukset sisältävät myös tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä, jotka nähdäkseni täyttävät perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa lausuntokäytännössä mainitut vaatimukset ja ne sisältyvät jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Ehdotetuissa säännöksissä on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että ne eivät kaikilta osin koske tietojen luovuttamista, vaan tietojen ilmoittamista toiselle viranomaiselle oma-aloitteisesti. Toisaalta on myös syytä huomata, että lähtökohtaisesti sääntelyn tulee perustua viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 29 §:ssä säädettyyn nähden joko tietojen antamista tai tiedon saantia koskeviin säännöksiin. Viranomaisen oma-aloitteinen tietojen ilmoittaminen on tietojen antamista eikä esimerkiksi tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla.

Hallituksen esitys sisältää myös ehdotukset teknisten käyttöyhteyksien sääntelystä luopumisesta. Ehdotukset ovat perusteltuja, koska yleislakina sovellettavaksi tulevassa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa on säädetty teknisiä käyttöyhteyksiä vastaavien teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avaamisen edellytyksistä ja tavoista. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 73/2018). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että teknisiä rajapintoja ja katseluyhteyksiä koskeva sääntely ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä. Hallituksen esityksessä ja jo voimassa olevassa Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä tietojen luovutusoikeuksia koskeva sääntely on sidottu tarpeellisuusedellytykseen. Siten tältä osin ehdotus ei ole ongelmallinen suhteessa siihen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta. Kuitenkin turvallisuustietorekisteristä tietojen luovuttaminen on sidottu välttämättömyysedellytykseen ja säännösehdotuksen muotoilusta päätellen tällainen tietojen luovuttaminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa, jolloin turvallisuustietorekisteriin ei voida avata teknisiä rajapintoja tai katseluyhteyksiä.

Ehdotus on jossakin määrin ristiriidassa sen kanssa, mitä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 22 §:ssä ja 23 §:ssä on säädetty. Niissä on nimittäin säädetty teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avaamisen edellytykseksi se, että tiedot vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Nyt ehdotetuissa säännöksissä on ehdotettu säädettäväksi, että Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus luovuttaa tietoja eri viranomaisille eikä kysymys ole varsinaisesti tiedonsaantiin oikeuttavasta sääntelystä, vaan pikemminkin tiedon antamista koskevasta sääntelystä. Toiseksi ehdotettuja säännöksiä ei voida soveltaa teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien käyttöön, jos tietojen antaminen perustuu Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteisuuteen, jolloin

Rikosseuraamuslaitoksen on tapauskohtaisesti harkittava, mitä tietoja kullekin viranomaiselle on tarpeellista antaa oma-aloitteisesti. Asiaa on syytä painottaa teknistä toteuttamistapaa suunniteltaessa ja toteutettaessa. Tällaiseen oma-aloitteiseen ilmoittamiseen käyttökelpoisena sähköisenä menettelynä voi olla muiden kuin edellä mainittujen sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttö ottaen huomioon tietoturvallisuusvaatimukset muun muassa tietojen siirtämiselle yleisessä tietoverkossa.

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 26 §:ään on ehdotettu säädettäväksi siitä, kuka päättää turvallisuustietorekisteristä tietojen luovuttamisesta. Pykälää tulisi mielestäni selkeyttää, koska ehdotetun perusteella Rikosseuraamuslaitokselle säädetään tietojen luovutusoikeus 1 momentissa ja ehdotetussa 2 momentissa luovutuksesta päättää rekisterinpitäjä, joka on Rikosseuraamuslaitos. Toisaalta tällainen tietojen antamisesta päättäminen viranomaisen sisällä ei nähdäkseni kuulu lakitasoiseen sääntelyyn, vaan viranomaisen sisäisessä työjärjestyksessä määrättäviin seikkoihin, kun otetaan huomioon mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä säädetään. Toisaalta tarpeeton sääntelykään ei ole ongelmallinen valtiosääntöisesti, joten kysymys on lähinnä sääntelyn selkeydestä ja sen laadusta.

18.3.2020

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto