

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 31/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen tausta ja soveltamisala

Lakiehdotus perustuu suurelta osin EU-direktiiviin 2016/680 (rikosasioiden tietosuojadirektiivi). Lain soveltamisalaa on laajennettu direktiivin alasta siten, että siihen kuuluisi myös Puolustusvoimien toiminta siltä osin, kuin on kyse kansallisesta turvallisuudesta sekä poliisin ja Rajavartiolaitoksen kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvä toiminta. Esityksen perusteluiden (s. 32–33) mukaan lain alaan eivät kuuluisi muut tehtävät, esimerkiksi passihakemukset, henkilötietojen käsittely henkilöstöhallinnossa, turvapaikka-asiat, maahanmuutto, rajavartiolaitos tai pankkien suorittama henkilötietojen käsittely. Näitä asioita ja tilanteita koskevat käsittelytoimet kuuluvat Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) soveltamisalaan.

Ehdotetulla sääntelyllä on yhteys perustuslain 10 §:n 1 momenttiin, joka edellyttää turvaamaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut direktiivin sisältöä U-asiana aiemmin (PeVL 12/2012 vp). Tuolloin valiokunta katsoi, että direktiiviehdotus noudatteli ja konkretisoi varsin hyvin EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan määräyksiä henkilötietojen suojasta. Ehdotukset eivät olleet ongelmallisia myöskään perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä tarkentavan perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta. Valiokunnan käytäntöä on kuvattu esityksen perusteluissa (s. 74–76).

Ehdotetun lainsäädännön mukaan edellä mainittujen hallinnonalojen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin periaatteita ja sääntöjä, jotka ovat samankaltaisia kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Kansallinen turvallisuus on rajattu sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mutta ehdotettua lainsäädäntöä sovellettaisiin myös kansallisen turvallisuuden alalla, joten henkilötietojen turvaamista koskeva perustuslaillinen velvoite täyttyy myös tältä osin.

Ehdotuksella on yhteys useisiin valiokunnassa tällä hetkellä käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin (HE 202/2017 vp, HE 203/2017 vp, HE 13/2018 vp). Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa on suurelta osin kyse rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosta. Esitän kuitenkin seuraavassa joitain huomioita 1. lakiehdotuksesta.

Käyttötarkoitussidonnaisuus (5 §)

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa ilmaistaan yleisenä periaatteena, että rekisterinpitäjä saa kerätä henkilötietoja vain tiettyjä nimenomaisia ja oikeutettuja tarkoituksia varten, eikä se saa käsitellä niitä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. 2 momentin mukaan tästä periaatteesta voitaisiin poiketa säätämällä erikseen lailla.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut sallivasti henkilötietojen toissijaiseen käyttöön silloin, kun se tapahtuu yleisen edun mukaiseen tarkoitukseen (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettyä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 1/2018 vp.)

Perustuslakivaliokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttö-tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). (PeVL 1/2018 vp.)

Lakiehdotuksen mukaiset tiedot koskevat rikosasioita ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä ja tietoihin saattaa sisältyä arkaluonteisia tietoja. 5 §:n 2 momentin perusteella myöhemmin tehtäviä poikkeuksia arvioitaessa on syytä ottaa huomioon edellä kuvattu valiokunnan käytäntö ja muun muassa se, olisiko tietojen uudessa käytössä edelleen kyse rikosasioista ja kansallisesta turvallisuudesta vai jostakin muusta. Arkaluonteisten tietojen ollessa kyseessä arvioinnin on oltava tavallista tarkempaa.

Tarpeellisuusvaatimus (6 §)

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia, eivätkä ne saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Säännöksellä on merkitystä myöhemmin tarkasteltaessa sääntelyä täsmentävää lainsäädäntöä ja siihen sisältyviä kuvauksia viranomaistietokantoihin tallettavista tiedoista. Myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvasta tarkkarajaisuuden edellytyksestä seuraa, että viranomaisen säilyttämät henkilötiedot on rajattava välttämättömään.

Säännöksen mukaan tarpeettomat henkilötiedot on poistettava ilman aiheetonta viivytystä ja henkilötietojen säilyttämisen tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein. Tämä tarkasteluväli vastaa nykyisen henkilötietolain 12 §:n 2 momentissa säädettyä. Säännös kuitenkin jatkuu "jollei henkilötietojen säilytysajoista muualla toisin säädetä", mistä ainakin säännöstekstin tasolla näyttäisi seuraavan, että jos säilytysajasta on erityislainsäädännössä säädetty, säilyttämisen

tarpeellisuutta ei tarvitsisi tarkastella viiden vuoden välein. Kuitenkin tällainen tarkastelu olisi tarpeellisuusvaatimuksen näkökulmasta tarpeen siinä tilanteessa, että erityislainsäädännössä on säädetty pitkästä säilytysajasta. Säännöstä olisi syytä täsmentää tämän mukaisesti.

Virheettömyysvaatimus (7 §)

Lakiehdotuksen 7 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja käsittelyn tarkoitus huomioon ottaen päivitettyjä. Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että kaikki kohtuulliset toimenpiteet on toteutettu sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden virheelliset tiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä.

Tietojen virheettömyys on yhteydessä useisiin perusoikeuksiin. Tietojen virheellisyys on henkilötietojen suojan loukkaus mutta lisäksi virheelliset tiedot voivat johtaa siihen, että henkilöön kohdistetaan perusteetta esimerkiksi vapautta tai yksityisyyden suojaa rajoittavia pakkokeinoja. Virheiden mahdollisuus pitäisi ottaa huomioon myös tietoja käytettäessä. 7 §:ään on siksi syytä ottaa vastaavat säännökset kuin ehdotetussa 9 §:n 1 ja 2 momenteissa.

Rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen

Ehdotuksen 28 §:n säädettäisiin rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä ja 22 §:n 2 momentissa, 24 §:n 1 momentissa, 26 §:n 1 momentissa ja 35 §:ssä säädettäisiin rajoituksista oikeuskohtaisesti. Rajoitusten selkeyttä ja tarkkarajaisuutta hankaloittaa säännösten kehämäisyys. Esimerkiksi 22 §:n 2 momentin mukaan "Rekisterinpitäjä voi jättää tiedot antamatta kokonaan tai osittain, jos se on välttämätöntä 28 §:ssä mainituilla perusteilla". 28 §:ssä kuitenkin viitataan kyseiseen säännökseen takaisin: "Rekisteröidyn oikeuksia voidaan rajoittaa 22 §:n 2 momentissa [...] tarkoitetulla tavalla, jos se rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen on oikeasuhtaista ja välttämätöntä [...]"

Sääntelyn selkeyttä voitaisiin lisätä eriyttämällä 28 §:n edellytys oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä sekä 5-kohtainen rajoitusperusteiden luettelo omaksi momentikseen, johon muissa pykälissä viitattaisiin. Tällöin korjaantuisi myös 28 §:n ja muiden pykälien välinen sanonnallinen ristiriita, kun esimerkiksi 22 §:n 2 momentissa puhutaan pelkästä välttämättömyydestä ja 28 §:ssä oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä.

Rajoitusperusteluettelon tulkinnessa on syytä kiinnittää huomiota siihen, että pelkästään luettelossa mainitun perusteen käsilläolo ei vielä riitä oikeuksien rajoittamiseen, vaan rajoittamisen on lisäksi oltava oikeasuhtaista ja välttämätöntä. Esimerkiksi luettelon 1 kohdassa tarkoitetun haitan pitäisi olla siinä määrin merkittävää, että rajoitus on perusteltua rekisteröidylle aiheutuvaan perusoikeusrajoitukseen nähden. Rajoitusta arvioitaessa on tosin huomioitava, että rekisteröity voi käyttää osaa oikeuksistaan epäsuorasti tietosuojavaltuutetun välityksellä (29 §).

Luettelon 3–5 kohdissa esitetyt perusteet ovat hyvin laveita. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden käsitteeseen on mahdollista sisällyttää hyvin monenlaisia tilanteita. 5 kohdan peruste "muiden henkilöiden oikeuksien suojelemiseksi" vaikuttaa sikäli ongelmalliselta, että on vaikea kuvitella esimerkiksi tilanteita, joissa olisi välttämätöntä rajoittaa toisten henkilöiden oikeuksien perusteella rekisteröidyn tarkastus- ja korjausoikeutta itseään koskeviin henkilötietoihin (24 § 1 momentti). 5 kohdan poistamista tai rajaamista on siksi syytä harkita. Vastaava rajoitusperuste sisältyy myös voimassa olevaan henkilötietolakiin. Henkilötietolakia käsitellessään perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa tähän kysymykseen (PeVL 25/1998 vp).

Tietosuojavaltuutetun oikeus tehdä tarkastuksia (48 §)

Lakiehdotuksen mukaan tietosuojavaltuutetulla olisi oikeus tehdä tarkastuksia rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tiloissa, jos tarkastus on tarpeen ehdotetun lain noudattamisen valvomiseksi. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saisi toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena rikoslaissa säädetty rangaistus. Voimassaolevassa henkilötietolaissa on vastaava säännös, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 25/1998 vp).

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa suojattujen yksityiselämän ja kotirauhan suojan kannalta. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Viranomaisten oikeudesta tehdä tarkastuksia säädetään hallintolain 39 §:ssä. Hallintolaki sääntelee vain yleisluontoisesti tarkastuksen suorittamista, mutta toimivalta ja tarkastuksen tekemistä koskeva tarkempi sääntely on jätetty sektorilainsäädännön varaan. Hallintolaista ei myöskään seuraa tarkastuksen tekevälle viranomaiselle toimivaltaa esimerkiksi asiakirjojen jäljentämiseen tai takavarikkoon. Tarkastusta koskevista oikeussuojakeinoista ei ole nimenomaista sääntelyä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty käsitys, että tarkastusta koskeva päätös voisi olla hallinto-oikeudellisen muutoksenhaun kohteena, koska tarkastuksella puututaan sen kohteena olevan oikeusasemaan,¹ tässä tapauksessa yksityiselämän ja kotirauhan suojaan.

Tarkastusoikeuksia on annettu viranomaisille muun muassa tietoyhteiskuntakaareissa, ympäristönsuojelulaissa ja kilpailulaissa. Tietoyhteiskuntakaaren 325 §:n 6 momentin mukaan tarkastusta ei saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Ympäristönsuojelulain 172 §:n 2 momentin mukaan tarkastuksen saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa vain, jos se on välttämätöntä hengen, terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojelemiseksi. Kilpailulain 36 §:n 3 momentin mukaan muissa kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa tehtävään tarkastukseen on haettava etukäteen lupa markkinaoikeudelta.

Esitutkintaviranomaisten suorittamasta kotietsinnästä säädetään pakkokeinolaissa, missä kotietsinnän edellytykset on kytketty jo tapahtuneiden rikosten selvittämiseen. Poliisilla ei ole toimivaltaa tehdä kotietsintää rikosten estämiseksi. Etsinnän suorittamisesta, muun muassa asiakirjojen avaamisesta, kotietsinnän saattamisesta tuomioistuimen tutkittavaksi, takavarikosta, asiakirjan jäljentämisestä ja jäljentämiskielloista, on säädökset pakkokeinolaissa.

Henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 25/1998 vp) perustuslakivaliokunta katsoi kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä, jos tarkastuksen toimittamisen sallittavuus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. myös PeVL 20/2001 vp). Toisaalta myöhemmin pakkokeinolain kotietsintää koskevia säännöksiä käsitellessään (PeVL 66/2010 vp) valiokunta piti edellytyksenä lakiehdotuksen säätämislle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä että lakiin lisättiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen oikeus saattaa esitutkintaviranomaisen tekemän kotietsinnän laillisuus jälkikäteen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muun muassa Suomea koskevissa ratkaisuisaan *Harju v.*

1 Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 2. uudistettu painos, Alma Talent 2018, s. 499.

Suomi (15.2.2011) ja *Heino v. Suomi* (15.2.2011) edellyttänyt, että kotietsinnän on perustuttava ensisijaisesti tuomioistuimen antamaan etukäteiseen lupaan tai ainakin kotietsinnän kohteena olevalla henkilöllä on oltava mahdollisuus saada kotietsinnän laillisuus tuomioistuimen käsiteltäväksi jälkikäteen. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta esitti, että ryhdytään toimenpiteisiin, joilla yleisestä kotietsinnästä päättäminen siirretään pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle.

Tietosuoja-valtuutetun tarkastusoikeudessa on tosiasiaa kyse kotietsinnästä, johon ei kuitenkaan ole liitetty vastaavia oikeusturvatakeita kuin pakkokeinolain mukaisessa kotietsinnässä. Tarkastusoikeus on myös pakkokeinolakia laajempi siten, että se ei koske vain rikosten tutkintaa vaan myös estämistä. Ehdotuksen mukaan tietosuoja-valtuutetun tekemään tarkastukseen ei liittyisi etukäteistä tuomioistuinkontrollia eikä säännökseen ole kirjattu nimenomaista mahdollisuutta saattaa tarkastuksen laillisuus tuomioistuimen tarkasteltavaksi.

Ottaen huomioon edellä kuvattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja perustuslakivaliokunnan uudempi lausuntokäytäntö, katson että tarkastuksiin liittyviä oikeusturvatakeita on vahvistettava niin, että kotiin kohdistuvassa tarkastuksessa perusoikeudet on yhtä hyvin suojattu riippumatta siitä, tekeekö tarkastuksen tietosuoja-valtuutettu vai poliisi. Koska ehdotetun säännöksen taustalla oleva rikosasioiden tietosujadirektiivin 47 artikla edellyttää vain, että tietosuoja-valtuutetulla on tehokkaat tutkintavaltuudet, mutta ei edellytä valtuutetulle itselleen suoria pakkokeinovaltuuksia, tarkastukset voisi toteuttaa 49 §:ssä esitetyn poliisin virka-avun avulla. Vaihtoehto on kehittää 48 §:n sääntelyä siten, että tuomioistuinkontrolli kirjataan nimenomaisesti lakiin. Ottaen huomioon edellä siteeratun perustuslakivaliokunnan ehdotuksen, pidän parhaana vaihtoehtona etukäteistä tuomioistuimen antamaa lupaa. Mallina voisi toimia kilpailulain 36 §, joka koskee kilpailuviranomaisten oikeutta tehdä tarkastus muualla kuin elinkeinonharjoittajan liiketiloissa. Kyseistä lakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta antoi valtiosääntöistä merkitystä sille seikalle, että lupa tarkastukseen on lain mukaan haettava markkinaoikeudelta etukäteen (PeVL 40/2010 vp). Toissijaisesti oikeusturva voidaan taata jälkikäteisellä valitusmahdollisuudella. Tässäkin vaihtoehdossa pidän tarpeellisena kirjata valitusoikeus nimenomaisesti lakiin.

Valiokunnan käsittelyssä on tällä hetkellä hallituksen esitys tietosuoja-laiksi (HE 9/2018 vp), jonka 18 §:n 2 momentissa säädettäisiin vastaavasta tarkastusoikeudesta kuin tässä tarkasteltavassa esityksessä. Tietosuoja-valtuutetun tarkastusoikeudesta on perusteltua säädellä yhteneväisesti.

Siirtymäaika

Siirtymäsäännöksen mukaan lokitietoja koskevaan sääntelyyn liittyisi viiden vuoden siirtymäaika. Lokitietoilla on keskeinen rooli rekisteröidyn oikeusturvan takaajana ja henkilötietojen käytön seuraaminen lokimerkinnöillä on todettu tärkeäksi tavaksi toteuttaa valtion yksityisyyden suojaan liittyviä positiivisia toimintavelvoitteita (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu *I. v. Suomi*, 17.7.2008). Esityksen perusteluiden mukaan vastaavaa lokitusvelvollisuutta ei sisälly henkilötietolakiin, mutta erityislainsäädäntöön, kuten henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, velvollisuus on nykyisinkin sisältynyt. Siirtymäajasta huolimatta tietojärjestelmät on syytä päivittää niin pian kuin mahdollista.

Helsingissä 24.4.2018

Niklas Vainio
OTM, FM