

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 242/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Tausta

Hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Ehdotettu laki täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin (ns. poliisidirektiivi) yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Lisäksi sitä on syytä arvioida myös perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkieltojen samoin kuin perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvankin kannalta.

Näistä perustuslakivaliokunta on jo antanut lausuntonsa (ks. tietosuoja-asetuksen kansallisen täytäntöönpanosääntelyn osalta PeVL 14/2018 vp ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin osalta PeVL 26/2018 vp). Kyseisissä lausunnoissa omaksutut linjaukset sekä soveltuvien osien valiokunnan aiempi henkilötietojen suojaa koskeva tulkintakäytäntö on syytä ottaa nytkin esillä olevan asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisiksi lähtökohdiksi. Keskeisiä ovat erityisesti seuraavat näkökohdat:

- Perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2—3).
- Vaikka perustuslakivaliokunta katsoi EU:n perusoikeuskirjan mukaisesti tulkittavan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely muodostavan yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja

henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4), huomautti se samalla, ettei poliisidirektiivi sisällä vastaavaa yksityiskohtaista sääntelyä. (PeVL 14/2018 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tämän vuoksi tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

- Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin 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, s. 5).
- Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I)
- Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Yleisenä näkökohtana voidaan vielä korostaa perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevää (ks. mm. PeVL 67/2010 vp) kantaa siitä, että poliisin toimivaltuuksien tulee jo perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen vuoksi (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee kyseisen perustuslain säännöksen mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Samoin on selvää, että tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset, muun muassa oikeasuhtaisuuden sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset.

Pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla sääntelyllä ei voikaan oikeastaan luoda uusia toimivaltuuksia: Kun henkilötietojen käsittelyn on rajauduttava siihen, mitä voidaan pitää välttämätöntä tietyn tarkoituksen kannalta, on kyseistä tarkoitusta konkretisoivista toimivaltuuksista säädettävä erikseen laissa. Ensin on toisin sanoen oltava toimivaltuus ja vasta sen jälkeen on mahdollista arvioida, millaista henkilötietojen käsittelyä on mahdollista pitää välttämättömänä kyseisen toimivaltuuden käyttämisen kannalta.

Hallitukseen sisältyy asian valtiosääntöoikeudellisen merkityksenkin kannalta asianmukaisella tavalla laajat säätämisyjärjestysperustelut, joissa on käsitelty varsin kattavasti ja asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä. En lausunnossani enemmälti arvioi sellaisia kysymyksiä, jotka on käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa ja joihin ei havaitakseni liity selviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Jonkinasteista kritiikkiä voidaan kuitenkin esittää siitä, että suuri osa säätämisyjärjestysperusteluista on luonteeltaan valiokunnan lausuntokäytännön referointia. Sitä vastoin käytännöstä ilmenevien tulkintalinjausten soveltamien lakiehdotusten sisältöön on jäänyt vähemmälle huomiolle..

Rekisteriin tallennettavat tiedot

Ehdotetun 2 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa käsitellä henkilötietoja esitutinnan, poliisitutinnan tai muun rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän ja muun poliisille säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi. Edellytyksenä on lisäksi, että käsittely täyttää 2 ja 3 momentissa olevat vaatimukset. Ehdotettu 2 momentti sisältää 8-kohtaisen luettelon niistä henkilötahoista, joita käsittely voisi koskea. Kohdat 1-7 ovat täsmällisiä (rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäilty, todistaja, uhri jne). Sen sijaan kohdan 8 perusteella käsittelyoikeus koskisi myös muutoin kuin 1—7 kohdassa tarkoitettulla tavalla 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyviä. Nähdäkseni ehdotettu 2 luvun 5 §:n 2 momentin 8 kohta on henkilötietojen käsittely-yhteys huomioon ottaen tarpeettoman avoin ja jättää viranomaiselle hyvin laajan harkintavallan päättää, mitä henkilötietoja rekisteriin saa tallettaa. Sääntelyä tulisi tämentää ainakin luonnehdinnalla siitä, millä tavoin henkilön liittymistä 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään tulee arvioida.

Ehdotettu 5 §:n 3 momentti laajentaa käsittelyoikeuden puolestaan sen arvioimiseen, ovatko tiedot merkityksellisiä 1 momentissa tarkoitettun käsittelytarkoituksen kannalta. Tietojen merkityksellisyys on arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta. Vastaava säännös sisältyy myös 2 luvun 7 §:n 5 momenttiin sekä 7 luvun 48 §:ään.

Sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Sääntely vaikuttaa rakentuvan oletukselle, että rekisteriin tallennetaan myös käsittelyn kannalta merkityksettömiä tietoja. Käytännössä esitys vaikuttaisi antavan poliisille toimivallan tallentaa rekisteriinsä henkilötietoja ilman että niiden käyttötarkoituksesta, sisällöllisistä rajoista tai rekisteröinnin edellytyksistä olisi rekisteröimishetkellä tietoa.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla *kattavaa ja yksityiskohtaista* (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2). Ehdotettu sääntely, jonka perusteella poliisin rekisteriin saataisiin tallentaa myös tietoja, joiden käyttötarkoituksesta ei ole tallennushetkellä tietoa, ei vastaa näitä vaatimuksia ja se tulee poistaa.

*Suojelupoliisin toimesta tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevan 7 luvun 49 § koskee henkilön perustietojen käsittelyä. Sen 1 momentin perusteella suojelupoliisi saisi käsitellä tarpeellisina henkilön perustietoina muun ohella *matkustamiseen liittyviä tietoja* (8 kohta) sekä *toimintaa ja käyttäytymistä koskevia tietoja* (12 kohta).*

Tällainen sääntely jättää täysin avoimeksi sen, millaisia tietoja perustietoina olisi mahdollista käsitellä. Matkustamiseen liittyvät tiedot kattaisivat käytännössä kaikki tilanteet, joissa henkilö käyttää perustuslain 9 §:ssä suojattua liikkumisvapauttaan. Vieläkin ongelmallisempaa voidaan pitää 12 kohdan mainintaa toimintaa ja käyttäytymistä koskevista tiedoista, joka kattaa käytännössä koko yksityisen henkilön elinpiirin. Sääntelyä on välttämätöntä rajata viittauksilla sellaiseen matkustamiseen, toimintaan ja käyttäytymiseen, jota koskevien tietojen käsittelyä voidaan pitää suojelupoliisin toimivaltuuksien kannalta välttämättömänä.

Yhdenvertaisuus ja profilointi

Perustuslakivaliokunta on vanhastaan korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. (ks. PeVL 1/2018 vp) 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).

Henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen koskevan 13 §:n mukaan poliisin henkilörekisterilakiehdotuksen 5—9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, jos se on tarpeen muun muassa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja poliisin toiminnan suuntaamiseksi. Säännökseen ei kuitenkaan sisälly vastaavaa syrjintäkieltoa, joka sisältyi mm. siviilitiedustelu- ja sotilastiedustelulakeihin. Vaikka poliisin toiminnan suuntaamiseen ei välttämättä liitykään aivan vastaavia merkittäviä profiloinnin riskejä kuin tiedustelutoiminnan salaisiin tiedonhankintakeinoihin saattaa liittyä, ei tällaisen mahdollisuus ole myöskään poissuljettua. Poliisin rekistereihin sisältyy joka tapauksessa huomattava määrä henkilötietoja, joiden tehokkaaseen käyttö saattaa jo sellaisenaan sisältyä profilointiin liittyviä riskejä. Pidän sen vuoksi perusteltuna, että myös poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä varmistetaan siitä, ettei tietojen toissijainen käyttö johda perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn syrjintään (ks. myös PeVL 36/2018 vp ja PeVL 35/2016 vp).

Henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä

Ehdotetun 51 §:n 1 momentin mukaan Suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle, eräille ulkomaan viranomaisille, sekä kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle (Europol), jos luovuttaminen on välttämätöntä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi. Saman pykälän 4 momentin mukaan tietojen luovuttamisesta päätettäessä on lisäksi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Lisäksi on otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille.

Ehdotettu sääntely on nähdäkseni oikean suuntaista mutta ongelmallista siltä osin kuin siinä ei nimenomaisesti kielletä kansainvälinen yhteistyötä ja tietojen vaihtoa, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (Ks. PeVL 35/2018 vp, ks. myös PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II). Tällainen kielto tulee sisällyttää lakiin.

Sääntelyn selkeys

Perustuslakivaliokunta on aiemmin usein kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, 11, PeVL 49/2017 vp, s. 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3). Samalla se on korostanut selkeyden merkitystä perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä. (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Samoin valiokunta on painottanut että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön. Selkeydellä on merkitystä paitsi soveltamisen kohteeksi joutuvien perusoikeuksien subjektien myös julkista valtaa käyttävän viranomaisen ja sen yksittäisen lakia soveltavan virkamiehen kannalta.

Voidaan sinänsä pitää henkilötietojen suojan toteutumisen kannalta tärkeänä, että rekistereihin tallennettavista rekisteröitävien henkilöllisyyttä ja tunnistamista koskevien tietojen sisällöstä pyritään säätämään yksityiskohtaisesti ja mahdollisuuksien mukaan tyhjentävillä luetteloilla. Erityisen tärkeää tämä on arkaluonteisten tietojen kohdalla. Henkilötietojen sääntelyyn liittyvä täsmällisyysvaatimus yhtäältä ja toisaalta henkilötietojen käsittelytarpeiden moninaisuus toisaalta tekee kuitenkin sääntelystä varsin raskasta. Samaan aikaan poliisirekisterilainsäädännön soveltamisalaa näyttää laajentuvan aiempaa laajempien henkilötietojen käsittelyperusteiden myötä. Sääntelyn kompleksisuutta lisää, että sitä joudutaan soveltamaan käytännössä rinnan sekä poliisilain toimivaltasääntelyn että varsinkin rikosasioiden tietosuojalain ja sen taustalla olevan poliisidirektiivin samoin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen ja sen kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän tietosuojalain kanssa. Näin muodostuvaa kokonaisuutta voidaan pitää varsin monimutkaisena eikä se niin ollen oikeastaan vastaa perustuslakivaliokunnan peräänkuuluttamaa tietosuojasääntelyn selkeyttämistä.

Juha Lavapuro
professori