

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
17.12.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 242/2018 vp** eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja voimassa oleva samanniminen laki (761/2003) kumottaisiin. Esityksen ja uuden lain säätämisen tavoitteena on saattaa poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tietosuojaa koskevan sääntelyn vaatimuksia.

Esitys sisältää useita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä näkökohtia. Keskityn lausunnossani pääasiassa esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Jo ehdotetun lain nimen perusteella on selvää, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n näkökulmasta. Tämä todetaan sinänsä asianmukaisesti esityksen säätämisyjärjestyksestä koskevissa perusteluissa (s. 122–123). Esityksen tavoitteena on (esim. s. 32) ensinnäkin saattaa poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan EU:n tietosuojaa

koskevan sääntelyn asettamat vaatimukset, ottaen samalla huomioon rikostorjunnan tarpeet ja perus- ja ihmisoikeuksien suojaa koskevat vaatimukset. Tältä osin esityksen sisältämä 1. lakiehdotus täydentäisi EU:n yleistä tietosuojasetusta ((EU) 2016/679) sekä sitä täydentävää tietosuojalakia (EV 108/2018 vp) ja niin sanottua rikosasioiden tietosuojadirektiiviä ((EU) 2016/680). Toiseksi esityksen tavoitteena (esim. s. 32) on selkiyttää ja yksinkertaistaa poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Kolmanneksi tavoitteena (s. 33) on, että poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö saatettaisiin vastaamaan poliisin toimintaympäristön muutoksista johtuvia keskeisiä ja tärkeitä henkilötietojen käsittelyn ja tietosuojan tarpeita. Tältä osin tavoitteet liittyvät ennen muuta tarpeeseen varmistaa tietojenvaihdon, rikostiedustelun ja avoimiin lähteisiin perustuvan tiedonhankinnan perusteella saatavien henkilötietojen asianmukainen käsittely.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 14/2018 vp, jossa valiokunta yleisen tietosuojasetuksen vaikutuksen vuoksi tarkisti perustuslain 10 §:ää koskevaa tulkintakäytäntöään, arvioinut yleisen tietosuojasetuksen sisältämän sääntelyn riittävyttä ja suhdetta kansalliseen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lainsäädäntöön. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojaa tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuojasetuksen ja sitä täydentävän kansallisen yleislainsäädännön (tietosuojalaki, EV 108/2018 vp) pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Valiokunnan näkemyksen mukaan lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuojasetuksen kanssa. Vaikka valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelytarpeeseen silloin, kun niitä käsittelee viranomainen, se on katsonut tietosuojasetuksen yksityiskohtaisen sääntelyn mahdollistavan myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aiempaa kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (PeVL 14/2018 vp, s. 4). Jo aiemmin valiokunta on pitänyt aiempaa henkilötietojen käsittelyn sääntelymallia varsin raskaana ja monimutkaisena ja viitannut sääntelyn selkeyden tarpeeseen (esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4, PeVL 46/2016 vp, s. 6 ja PeVL 71/2014 vp, s. 3).

Edellä todetusta huolimatta perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että tietosuojaa koskevan erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisten henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa yksityiskohtaisempi sääntely on (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 3). Valiokunta katsoi, että tällä on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn suhteen (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunta totesi lisäksi, että henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellistä on myös käsittelyn tarkoitus yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (PeVL 1/2018 vp, s. 6 ja PeVL 14/2018 vp, s. 6). Käsillä olevaan esitykseen liittyen merkityksellisesti valiokunta totesi, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 6 ja PeVL 26/2018 vp, s. 3) ja katsoi vaikiintuneeseen käytäntöönsä (esim. PeVL 15/1994 vp, s. 1/II ja PeVL 67/2010 vp, s. 2–3) viitaten esimerkiksi poliisilain olevan tyypillisesti sellainen säännös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa (PeVL 14/2018 vp, s. 6 ja PeVL 26/2018 vp, s. 3).

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin käsittelyn yhteydessä valiokunta totesi, että direktiivi ei yleisestä tietosuojasetuksesta poiketen muodosta sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä,

joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3). Mainitun seikan vuoksi henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä on perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3). Merkityksellistä tässä suhteessa valiokunnan mukaan myös on, että laki 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; ks. myös PeVL 29/2018 vp, s. 2–3).

Käsillä olevaan esitykseen sisältyvässä 1. lakiehdotuksessa on kysymys henkilötietojen käsitteilyä poliisitoimessa koskevasta lainsäädännöstä. Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että 1. lakiehdotuksen on tarkoitus toimia rikosasioiden tietosuojalakea täydentävänä erityislainsäädäntönä (vastaavasti koskien ehdotusta laiksi lentoliikenteen matkusta- ja rekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa ks. PeVL 29/2018 vp, s. 3). Lisäksi kuten edellä on todettu, tietyt esimerkiksi poliisitoimeen liittyvät sääntelykontekstit korostavat tällaisiin toimintaympäristöihin liittyvän sääntelyn tarkastelua valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ja että tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa sääntelytarvetta ja mahdollista ehdotettua sääntelyä on edelleen arvioitava aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3). Lisäksi on huomattava, että henkilötietojen käsittelyssä noudatettava riskiperustainen lähestymistapa perustelee yksityiskohtaisempaa asiaa koskevaa sääntelyä tilanteissa, joissa käsillä on henkilötietojen käsittelyyn liittyvä tavanomaista korkeampi riski luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille (PeVL 14/2018 vp, s. 5). Edellä sanottu merkitsee, että lähtökohtaisesti poliisitoimea koskeva henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on muotoiltava lainsäädännön täsmällisyyttä ja korostava koskevat edellytykset samoin kuin riskiperustaisen lähestymistavan asettamat edellytykset huomioon ottaen.

Ehdotetun sääntelyn suhde muuhun tietosuojaa koskevaan sääntelyyn

Ehdotettu henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskeva laki olisi erityislaki suhteessa rikosasioiden tietosuojalakiin, mikä käy ilmi viimeksi mainitun lain 2 §:stä sekä esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:stä. Käytännössä kysymys olisi siitä, että osa esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen säännöksistä olisi rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia (ks. HE:n perustelujen s. 57), mikä samalla tarkoittaisi, että osa 1. lakiehdotuksen ehdotetuista säännöksistä olisi kansalliseen sääntelytarpeeseen perustuvaa. Poliisitoimessa tapahtuva henkilötietojen käsittely on osin merkityksellistä myös yleisen tietosuojasetuksen sisältämän sääntelyn kannalta. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa viitattaisiinkin EU:n yleiseen tietosuojasetukseen sekä sitä täydentävään tietosuojalakiin. Lisäksi on huomattava, että esityksen perustelujen (s. 56 ja 58, jossa todetun mukaisesti muun muassa lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä) mukaan myös muu poliisin tehtäviä koskeva erityissääntely saattaa sisältää henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteita koskevaa sääntelyä.

Edellä sanottu tarkoittaa, että poliisitoimessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi jatkossa melko vaikeasti hahmotettavissa oleva sääntelykokonaisuus. Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn sanamuodosta ei sinänsä käy ilmi, mitkä

ehdotetun lain säännökset olisivat rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvia ja mitkä olisivat merkityksellisiä yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta. Tällaisten säännösten sisällyttäminen kansalliseen lakiin ei toisaalta ole tavanmukaista, minkä lisäksi on huomattava, että asiaa selostetaan käsillä olevan esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 57–59). Edellä todetusta huolimatta on kuitenkin syytä huomauttaa, että ehdotetun lain soveltajan kannalta on tärkeää olla selvillä siitä, miltä osin poliisin suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää kansallista lainsäädäntöä ja miltä osin rikosasioiden tietosuojalakia, jolloin kansallista lakia on luonnollisesti tulkittava rikosasioiden tietosuojadirektiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti.

Henkilötietojen käsittely tutkinta- ja valvontatehtävissä

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 ja 6 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä tutkinta- ja valvontatehtävässä sekä tutkinta- ja valvontatehtävissä käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Ehdotetun 5 §:n 1 momentin mukaan poliisi saisi 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. Esityksen perustelujen (s. 60) mukaan säännöksellä katettaisiin kaikenlainen poliisin suorittama tutkinta ja selvittäminen, mukaan lukien esitutkintaa edeltävä selvittäminen sekä muu poliisin toimitettavaksi laissa säädetty tutkinta kuin rikoksen johdosta toimitettava esitutkinta (poliisitutkinta). Myös esitutkintaan tai poliisitutkintaan sisältyvä tekninen tutkinta kuuluisi säännöksen soveltamisalaan. Ehdotettu sääntely olisi näin soveltamisalaltaan varsin laajaa.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentissa sääntelyä rajattaisiin sen henkilöllisen soveltamisalan suhteen. Säännöksessä tältä osin täsmennettäisiin niitä henkilöryhmiä, joita koskevia tietoja 1 momentissa mainittuihin tarkoituksiin voidaan käsitellä. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden suhteen on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn soveltamisalan laajuuteen. Koska sen asiallinen soveltamisala kattaa käytännössä kaikenlaisen poliisin suorittaman tutinnan ja selvittämisen, sääntelyn henkilöllinen soveltamisala olisi syytä rajata nimenomaisesti näihin tehtäviin liittyvien henkilöryhmien henkilötietojen käsittelyä koskevaksi siten, että tietyn henkilöryhmän henkilötietoja koskevalle käsittelylle on esitettävissä hyväksyttävä peruste sekä että sääntely muodostuu sen soveltamisalan suhteen ennakoitavaksi.

Edellä esitetyssä suhteessa ehdotetun 5 §:n 2 momentin 8 kohta muodostuu ongelmalliseksi. Mainitun kohdan mukaan 1 momentissa tarkoitettu tieto voi liittyä henkilöihin, jotka ovat muutoin kuin momentin 1–7 kohdassa tarkoitettulla tavalla 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyviä. Esityksen perustelujen (s. 61) mukaan tällainen henkilö voisi olla esimerkiksi mahdollinen lisätietojen antaja, joka ei kuitenkaan olisi todistajan asemassa, tai asiantuntijan roolissa toimiva henkilö. Nähdäkseni sääntelyä olisi tältä osin välttämättä täsmennettävä, koska ehdotettu 8 kohta sanamuotonsa mukaisesti laajentaa ehdotetun 5 §:n soveltamisalan ketä tahansa säännöksen 1 momentissa tarkoitettuun tehtävään liittyvää henkilöä koskevaksi, mitä ei voida pitää sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden suhteen hyväksyttävänä.

Henkilötietojen käsittely niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentti sisältäisi henkilötietojen käsittelyä niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi koskevan säännöksen, jonka mukaan poliisi saisi käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä säännöksen 1 momentissa tarkoitetun käsittelytarkoituksen kannalta. Säännöksen mukaan tietojen merkityksellisyys olisi arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallentamisesta. 1. lakiehdotuksen 7 §:n 6 momenttiin ja 48 §:n 2 momenttiin sisältyy vastaavansisältöinen säännös.

Ehdotettu sääntely olisi esityksen perustelujen (s. 61–62) mukaan osin voimassa olevaa sääntelyä selkeyttävää, minkä lisäksi se osin myös laajentaisi poliisin oikeutta henkilötietojen käsittelyyn. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 125) rekisteriin tallentuisi tällaisessa tilanteessa väistämättä myös tietoja, jotka tarpellisuusarviointissa osoittautuisivat poliisin tehtävien kannalta merkityksettömiksi, minkä vuoksi kysymys on yksityisyyden suojaa rajoittavasta toimenpiteestä.

Ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin nähdäkseni ongelmalliseksi rikosasioiden tietosuojalain 6 §:ssä sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4(1)(c) ja (d) artiklassa tarkoitettu tarpeellisuusvaatimus huomioon ottaen. Lisäksi ehdotettu sääntely vaikuttaa olevan ongelmallinen suhteessa rikosasioiden tietosuojalain 5 §:ssä ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4(1)(a) artiklassa tarkoitetun käyttötarkoitussidonnaisuuden kanssa. Kun ehdotettu sääntely tältä osin sallisi henkilötietojen käsittelyn sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä säädetyn käsittelytarkoituksen kannalta, ehdotettu sääntely vaikuttaa sallivan hyvin monenlaisten henkilötietojen tallettamisen ja käsittelyn ilman, että niiden käyttötarkoitusta täsmällisesti määriteltäisiin. Kysymys voisi myös olla varsin laajasta tietojen tallettamisesta ja käsittelystä, mikä taas vaikuttaa olevan pulmallista suhteessa siihen, että käsiteltävät henkilötiedot eivät saa olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi; rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4(a)(c) artikla).

Esityksen perustelujen (s. 62 ja 125) mukaan ehdotettu sääntely merkitsisi yleiseen tietosuojaa koskevaan sääntelyyn verrattuna parempaa oikeusturvaa, koska siinä säädetään nimenomainen määräaika tarpeettomiksi arvioitujen tietojen säilyttämiselle. 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan tietojen merkityksellisyys olisi arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta. Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 1 momentin mukaan tarpeettomat henkilötiedot on poistettava ilman aiheutonta viivytystä. Nähdäkseni ehdotettu kuuden kuukauden määräaika on kuitenkin ongelmallinen, koska se vaikuttaa sallivan tarpeettomien tietojen tallettamisen jatkamisen pidemmälle kuin mitä ”ilman aiheutonta viivytystä”, joka viittaa pikemmin tietojen välittömään tai vähintään hyvin pikaiseen poistamiseen. Säännöksen sanamuoto vaikuttaa käytännössä mahdollistavan tarpeettomien henkilötietojen säilyttämisen kuuden kuukauden ajan, mitä ei voi pitää henkilötietojen suojan näkökulmasta hyväksyttävänä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely

Ehdotettu sääntely – kuten myös voimassa oleva henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskeva laki – mahdollistaa laajasti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn.

Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 126) todetaan, poliisin tarpeet käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja kuuluvat lähes jokaiseen 1. lakiehdotuksen mukaiseen käsittelytarkoitukseen. Tällaisia ehdotetun lainsäädännönkin kattamia tietoja ovat esimerkiksi biometriset tiedot samoin kuin yksilön terveydentilaa koskevat tiedot. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saattaa sisältyä etenkin 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin tuntomerkitietoihin ja turvallisuustietoihin, 7 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuihin henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskeviin tietoihin ja 3 kohdassa tarkoitettuihin tuntomerkitietoihin sekä 4 kohdassa tarkoitettuihin turvallisuustietoihin sekä 12 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin. Lisäksi 1. lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi saisi käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta katsoi tietosuojalain säätämisen yhteydessä, että niin sanottujen arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on EU:n tietosuoja koskevan lainsäädännön mahdollistamissa puitteissa edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta, joskin siten, että tietosuoja-asetusta yksityiskohteisemman sääntelyn tarve tulee perustella tapauskohtaisesti. Valiokunnan näkemyksen mukaan sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota riskiperusteiseen lähestymistapaan ja myös tällaisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn suhteen on syytä pyrkiä selkeyttä ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6).

Edellä todetun mukaisesti poliisitoimessa toteutettava henkilötietojen käsittely useissa tilanteissa koskee myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tämä nähdäkseni perustelee sen, että poliisitoimessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä nimenomaisesti ja yleistä tietosuoja-asetusta sekä rikosasioiden tietosuojalakia täydentävästi säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä.

1. lakiehdotukseen sisältyvä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskeva sääntely sen sijaan jää hieman epäselväksi suhteessa erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn suhteen rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklassa asetettuun tällaisten tietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen. Selvää nähdäkseni sinänsä on, että sektorikohtaisella henkilötietojen käsittelyä koskevalla lainsäädännöllä ei voida sivuuttaa rikosasioiden henkilötietolain 11 §:ssä asetettua erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn välttämättömyyttä koskevaa edellytystä. Myös käsillä olevan esityksen perusteluissa viitataan (s. 64 ja 126) mainitun lain 11 §:ään ja todetaan (s. 64), että 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1–4 kohdassa tarkoitettuihin tietoihin sisältyviä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja saisi käsitellä vain, kun se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Edellä todettu tarkoittaa, että välttämättömyyskriteeri koskee 1. lakiehdotuksen tarkoittamaa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ilman kriteerin nimenomaista mainitsemista 1. lakiehdotuksessa. On kuitenkin syytä todeta, että välttämättömyyttä koskevaa edellytystä käytettäisiin 1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 kohdassa ja 7 §:n 1 momentin 4 kohdassa terveydentilaa ja sen seuranta tai sairauden hoitoon liittyviä tietoja koskien, minkä lisäksi myös 1. lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentissa tarkoitettu suojelupoliisin oikeus käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja olisi sidottu näiden tietojen käsittelyn välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen. Epäselväksi jää, mikä on näissä säännöksissä mainitun välttämättömyyskriteerin suhde rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä asetettuun välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen.

Edellä todetun vuoksi sekä eri henkilötietoryhmien käsittelykynnyksen tarkkarajaisemman ja täsmällisemmän määrittämisen toteuttamiseksi saattaisi olla perusteltua esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa nimenomaisesti säätää siitä, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 11 §:ssä tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua vain, jos se on välttämätöntä. Lisäksi on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään kiinnittänyt huomiota turvallisuustietojen käsitteen epämääräisyyteen ja siihen, että se vaikuttaa tekevän mahdolliseksi laajan terveystietojen rekisteröinnin (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 18/2012 vp, s. 3/II). Edellä sanottu perustelee tarvetta arvioida niitä 1. lakiehdotukseen sisältyviä kielellisiä ilmauksia, jotka liittyvät erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn tavalla, joka rajaa näiden kielellisten ilmaisujen kohdistumisen tietoihin, joiden käsittely on välttämätöntä.

Henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 7 ja 8 § sisältäisivät säännökset henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Sääntelyllä korvattaisiin voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvä niin sanottu epäiltyjen tietojärjestelmää (ns. epäiltyjen rekisteri) koskeva sääntely. Toisaalta on huomattava, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi koskeva sääntely olisi soveltamisalaltaan huomattavasti voimassa olevaa asiaa koskevaa vastaavaa sääntelyä laajempaa. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin (s. 126–127) todetaan, että ehdotetut 7 ja 8 § merkitsisivät käsiteltävän sääntelyn laajenemista sekä käsiteltävän tietosisällön että rekisteröitävien henkilöryhmien suhteen.

Voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lain 4 §:n 2 momentti kattaa rikostiedustelu-, tarkkailu- ja havaintotietoja henkilöistä, joiden on syytä epäillä 1) syyllistyneen tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta, tai 2) myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikokseen. 1. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan poliisi saisi käsitellä henkilötietoja rikoksen ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi tilanteissa, jossa tiedot liittyvät henkilöihin, 1) joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyneen rikokseen, 2) jotka ovat yhteydessä 1 kohdassa tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa, ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen tai 3) jotka ovat poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaisen tarkkailun kohteena (ehdotetun 7 §:n 1 ja 2 momentti). Lisäksi ehdotetun 7 §:n 3 momentin mukaan voitaisiin käsitellä rikoksen todistajien, rikosten uhrien ja rikoksen ilmoittajien tai asianomistajina esiintyvien henkilötietoja, jos se olisi rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi välttämätöntä.

Ehdotettu sääntely olisi näin soveltamisalaltaan huomattavasti laajempaa kuin voimassa olevan lainsäädännön vastaava sääntely. Sääntely saattaa tältä osin muodostua suhteettoman laajaksi ja soveltamisalaltaan epämääräiseksi, ottaen myös huomioon 1. lakiehdotuksen 8 §:n sääntely, jonka mukaan käsiteltävät henkilötiedot voisivat olla myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Epäiltyjen tietojärjestelmään kohdistuvia muutoksia perustellaan esityksessä (s. 27) ensinnäkin sillä, että eduskunnan hallintovaliokunta on pitänyt voimassa olevaa lainsäädäntöä haasteellisenä tilanteessa, jossa on kysymys tietojen merkitsemisestä rekisteriin koskien henkilöä, jonka

epäilläään tulevaisuudessa syyllistyvän rikokseen (HaVM 16/2014 vp, s. 5/II). Toisaalta eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo vuonna 2002 huomauttanut, että epäiltyjen tietojärjestelmään voidaan esitöiden mukaan tallettaa tekoon liittyvinä tietoina myös tietoja rikosten potentiaalista tai todellisista uhreista eikä tämä käy ilmi lain sanamuodosta (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II). Sääntelyn laajentamisessa on osin kysymys edellä mainittujen seikkojen huomioon ottamisesta. Edellä todetusta huolimatta ehdotettu sääntely saattaa muodostua soveltamisalaltaan suhteettoman laajaksi ilman, että tämänkaltaisen laajentamisen olisi esitetty perustuvan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että voimassa olevassa lainsäädännössä rekisteriin merkitseminen on sidottu epäillyn rikoksen rangaistuksen vakavuuteen siten, että rikokseen syyllistyvän tai siihen syyllistyneen tietoja saadaan käsitellä, jos epäilystä rikoksesta saattaa seurata vankeutta. Rikokseen myötävaikuttaneen tai myötävaikuttavan henkilön tietoja taas saadaan voimassa olevan sääntelyn mukaan käsitellä, jos epäilystä rikoksesta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta tai jos epäilty rikos on huumausaineen käyttörikos. Ehdotetussa 7 §:ssä epäilyn kohteena olevalle rikokselle ei asetetaisi lainkaan sen vakavuuteen kohdistuvaa vaatimusta.

Toiseksi ehdotetun 7 §:n mukaan siinä tarkoitettujen tietojen olisi liityttävä henkilöihin, joiden ”voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen”. Voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan lain 4 §:n 2 momentin mukaan tietojen käsittelyn edellytyksenä on, että henkilön on ”syytä epäillä” syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen. Muutoksessa on nähdäkseni käytännössä kysymys asiaa koskevan sääntelyn soveltamiskynnyksen madaltamisesta. Osin ehdotus liittyy edellä mainittuun eduskunnan hallintovaliokunnan mainitsemaan seikkaan, jonka mukaan sääntelyn soveltaminen on ollut vaativaa, jos kysymys on henkilön epäilystä tulevaisuudessa tapahtuvasta syyllistymisestä rikokseen (HaVM 16/2014 vp, s. 5/II). Sääntelyn soveltamiskynnyks ”voidaan perustellusti olettaa” on nähdäkseni kuitenkin soveltamiskynnystä ”syytä epäillä” matalampi (näin myös HE:n s. 69), minkä vuoksi kysymys olisi tältä osin henkilötietojen suojan tason heikentämistä koskevasta ehdotuksesta.

Lisäksi on huomattava, että ehdotetun 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin voitaisiin tallettaa tietoja liittyen henkilöihin, jotka ovat yhteydessä rikoksesta epäiltyyn tai epäiltävään henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa, ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen. Ehdotus olisi tältä osin henkilölliseltä soveltamisalaltaan varsin laaja. Vaikka sääntelyllä on yhtymäkohta rikosasioiden tietosuojadirektiivin 6 artiklan d kohtaan, sääntelyä olisi sen oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi nähdäkseni syytä täsmentää – ja sen soveltamisalaa mahdollisuuksien mukaan syytä kaventaa.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettua 7 ja 8 §:n sääntelyä olisi nähdäkseni vielä arvioitava uudelleen ensinnäkin siitä näkökulmasta, onko sääntelyn ehdotetulle laajentamiselle esitettävissä hyväksyttävät perusteet. Toiseksi koska sääntelyssä on kysymys henkilötietojen suojaan puuttumisen laajentamisesta, sääntelyn olisi oltava oikeasuhtaista, mikä saattaa tarkoittaa ehdotetun sääntelyn soveltamisalan rajaamista. Kolmanneksi sääntelyn olisi syytä olla mahdollisimman tarkkarajaista ja täsmällistä.

1. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentissa säädettäisiin niin sanottujen havaintotietojen käsittelystä. Voimassa olevassa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevassa laissa havaintotietojen käsittelystä säädetään lain 2 §:n 3 momentin 11 kohdassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut havaintotietojen suhteen kysymys olevan

potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttuvasta tietojoukosta, minkä lisäksi valiokunta on todennut havaintotietojen olevan usein luonteeltaan epävarmoja niiden käyttämiseen sisältyä leimautumisen riski (PeVL 18/2012 vp, s. 4/I). Valiokunta piti kuitenkin havaintotietoja koskevaa sääntelyä hyväksyttävänä ottaen huomioon niihin kohdistuva tietosisältöjen käyttötarkoitukseen ja säilytysajan rajoittamista koskeva sääntely (PeVL 18/2012 vp, s. 4/I). Nyt käsillä olevan ehdotuksen suhteen on kuitenkin huomattava, että havaintotietojen käyttämiselle asetettaisiin voimassa olevaa lainsäädäntöön verrattuna hieman väljemmät edellytykset. Voimassa olevan sääntelyn mukaan havaintotiedoilla tarkoitetaan ”poliisimiesten havaitsemia tai poliisille ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön esittämien uhkausten tai henkilön muun käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan”. Ehdotetun 7 §:n 5 momentin mukaan määritelmä olisi muuten sama, mutta siinä ei enää käytettäisi ilmaisua ”henkilön esittämien uhkausten tai henkilön muun käyttäytymisen” vaan tietojen käsittely olisi mahdollista, jos henkilön käyttäytymisen vuoksi voitaisiin tehdä perusteltu arvio liittymästä rikolliseen toimintaan. Ehdotettu sääntely on tältä osin nähdäkseni väljemmät edellytykset asettavaa kuin voimassa oleva sääntely, koska henkilön käyttäytyminen on ilmaisuna laajempi ja vähemmän konkreettinen kuin henkilön esittämät uhkaukset tai henkilön muu käyttäytyminen.

Ulkomaalaislain 131 §:n mukaisten tuntomerkkien aiempaa laajempi käyttäminen

1. lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisiä tietoja saisi käyttää muihin kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain säännöksen 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Ehdotusta on arvioitava henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudelle ja siitä poikkeamiselle asetettujen vaatimusten sekä perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Sääntely vaikuttaa sinänsä täyttävän ne käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista koskevat lähtökohtaiset edellytykset, joita rikosasioiden tietosuojalaki ja EU:n tietosuojaa koskeva sääntely käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä koskien edellyttävät, koska ehdotetussa 14 §:n 4 momentissa tietojen käyttäminen olisi sidottu välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen ja poikkeaminen mahdollistettaisiin laintasoisella sääntelyllä. Sääntelyn täsmällisyys ja oikeasuhtaisuus eivät sen sijaan asianmukaisella tavalla vaikuta toteutuvan.

Ehdotetun säännöksen mukaan henkilötietojen käyttäminen muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen olisi mahdollista, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. On sinänsä totta, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on esityksen perusteluissa (s. 130) todetuin tavoin pitänyt mahdollisena ulkomaalaislain 131 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen käyttötarkoitusta vastaavana tietojen käyttöä, joka liittyy myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 47/2010 vp, s. 4/II). Nyt ehdotetussa sääntelyssä olisi kuitenkin kysymys huomattavasti laajemmasta tietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta vastaamattomasta käytöstä, koska se

koskisi Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta ehkäisemistä, paljastamista tai selvittämistä koskevaa tietojen käyttämistä. Eurodac-asetuksessa ((EU) N:o 603/2013) terrorismirikoksilla tarkoitetaan EU:n terrorismirikospuitepäätöksen (2002/475/YOS) 1–4 artiklassa tarkoitettuja tekoja (asetuksen 1 artiklan j kohta) ja vakavilla rikoksilla eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen (2002/584/YOS) 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tekoja tai niitä vastaavia rikoksia, jos niistä voi seurata kansallisen lainsäädännön mukaan vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai vapaudenmenetystä koskeva määräys, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta (asetuksen 1 artiklan k kohta). Vakavien rikosten määritelmän suhteen on huomattava, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa luetellaan 32 listarikoskategoriaa eikä täsmällisesti määriteltyjä rikoksia ja kohdassa tarkoitettut listarikokset pitävät sisällään huomattavan määrän rangaistavia tekoja, mukaan lukien esimerkiksi kulttuuriomaisuuden laitton kauppa ja tuotteiden laitton väärentäminen ja jäljentäminen. Viittaus Eurodac-asetuksessa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin ja vakaviin rikoksiin merkitsisi siis huomattavasti erilaajuisia käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista kuin sellaista, joka liittyy tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 47/2010 vp, s. 4/II). Tässä arvioissa on otettava myös huomioon, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4(2)(b) artiklassa käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen edellytetään olevan oikeasuhtaista. Ehdotetussa sääntelyssä sen sijaan olisi kysymys asialliselta soveltamisalaltaan huomattavan laajasta käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta poikkeuksesta, jota ei voi pitää oikeasuhtaisena, etenkin koska Eurodac-asetuksen vakavien rikosten määritelmä on niin laaja.

Edellä sanotun lisäksi ehdotusta on tältä osin vielä arvioitava perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (ks. HE 309/1993 vp, s. 42–43 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 43–44 ja PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt olennaisena varmistaa, että henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (ks. esim. PeVL 31/2013 vp). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Ehdotettua sääntelyä perustellaan (HE:n s. 136) valtion turvallisuuteen liittyvillä seikoilla, jotka eittämättä ovat merkityksellisiä, mutta ehdotukseen vaikuttaa tältä osin liittyvän myös käytännöllisempiä rikostorjunnallisiin seikkoihin liittyviä perusteita (HE:n s. 80 ja 137). Epäselväksi esityksen perustelujen valossa nähdäkseni jää, millä tavoin yhdenvertaisuuteen kohdistuva rajoitus olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän syyhyn perustuva ja oikeasuhtainen, ottaen huomioon, että ehdotetun sääntelyn asiallinen soveltamisala olisi varsin laaja Eurodac-asetuksessa tarkoitetun vakavan rikoksen käsitteen ollessa epämääräinen sekä biometristen tietojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavan käytön ollessa mahdollista myös laajasti rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Sääntely on nähdäkseni näin ongelmallista niin sille asetettujen tavoitteiden täsmällisemmän kohdentumisen sekä oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittely

Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä koskenutta ehdotusta käsitellessään, että tuolloin käsiteltävänä olleen esityksen säätämisyjärjestysperusteissa viitattiin sääntelyasetelmaan, jonka mukaisesti henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskevan uudistamisen yhteydessä pyritään toteuttamaan myös siviilitiedustelua koskevaan toimintaan liittyvää riittävää henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä. Valiokunta katsoi, että voimassa oleva ja tuolloin valmisteilla ollut poliisin henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö muodostaa siviilitiedustelun toimeenpanon kannalta välttämättömän yksityiskohtaisen ja kattavan sääntelyn (PeVL 35/2018 vp, s. 34). Lisäksi valiokunta totesi seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin todennut, että laki henkilötietojen käsittelystä poliisi-toimessa on rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkainen, ja painottanut sen uudistamis-tarvetta (PeVL 18/2012 vp). Valiokunta on uudistanut tämän kantansa korostaen sitä, että tule-van lainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee aikanaan tehtäväksi lainsäädännön kokonaisuuden pohjalta. Poliisin henkilörekistereihin talletetaan runsaasti sellaisia tietoja, joi-den suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää. Tällaisessa tilanteessa tietojen käytön valvontaan on kiinnitettävä korostettua huomiota (ks. PeVL 42/2014 vp, s. 2/II–3/I). Va-liokunta korostaa edelleen sanottuja seikkoja pitäen niitä erityisen merkityksellisinä nyt käsillä olevassa sääntelykontekstissa.” (PeVL 35/2018 vp, s. 34.)

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 7 luvussa. Koska suo-jelupoliisi siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön voimaantulon jälkeen toimii lähinnä tiedus-teluviranomaisena eikä toimisi jatkossa esitutkintaviranomaisena, suojelupoliisin henkilötieto-jen käsittelystä säätämistä omassa luvussaan voidaan nähdäkseni pitää perusteltuna.

1. lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisi saisi käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen, hankkeiden ja rikosten estämiseksi, paljasta-miseksi ja selvittämiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan suojelupoliisi voisi myös jatkossa kä-sitellä tiettyjen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi tarpeellisia henkilötie-toja, vaikka se ei jatkossa toimisi esitutkintaviranomaisena. Esityksen perustelujen (s. 105–106) mukaan tämä olisi tarpeen, koska esitutkinta-aineistossa voi olla kansalliseen turvallisuuteen tai rikostorjuntaan tarvittavia tietoja, minkä lisäksi suojelupoliisi toimisi jatkossa asiantuntijana eri esitutkintakokonaisuuksissa. Ehdotettu sääntely ei tältä osin nähdäkseni muodostu ongelmal-liseksi, ottaen huomioon, että ehdotetun 48 §:n 1 momentin mukaan kysymys olisi

nimenomaan valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi toteutettavasta henkilötietojen käsittelystä, sekä se, että ehdotetun 46 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin henkilötietojen käsittely on sidottu suojelupoliisin lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyyn. Toisaalta voidaan huomauttaa, että ehdotettu 48 §:n 1 momentti ja ehdotettu 46 §:n 1 momentti vaikuttaisivat määrittävän suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyn soveltamisalan hieman toisistaan poikkeavasti. Ehdotetun 46 §:n 1 momentin perusteella vaikuttaa siltä, että 1. lakiehdotuksen 7 luku kattaisi kaikkeen suojelupoliisin lakisääteiseen toimintaan liittyvän henkilötietojen käsittelyn, kun ehdotetun 48 §:n 1 momentin sanamuoto vaikuttaa tässä suhteessa hieman suppeammalta. Myös luvun muu sääntely vaikuttaa olevan muotoiltu ajatelleen laajemmin suojelupoliisin tehtäviin liittyvää henkilötietojen käsittelyä (ks. esim. 1. lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentti, jonka mukaan suojelupoliisi saisi *tehtäviensä suorittamiseksi* käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja). Jotta sääntely olisi tarkkarajaista ja täsmällistä, sääntelyä olisi tässä suhteessa syytä täsmentää.

Ehdotetun 48 §:n 2 momentti sisältäisi henkilötietojen käsittelyä niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi koskevan säännöksen, jonka mukaan suojelupoliisi saisi käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä säännöksen 1 momentin mukaisen käyttötarkoituksen kannalta. Tietojen merkityksellisyys olisi arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viivytyksettä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää ongelmallisena samoin perustein kuin mitä edellä 1. lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin suhteen on esitetty.

Ehdotetun 49 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi saisi käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Ehdotettu sääntely on tältä osin arveluttavan avointa, joskin positiivista on, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely on sidottu välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen. Suojelupoliisi saisi ehdotetun sääntelyn mukaan kuitenkin käsitellä tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Tällainen henkilötietojen käsittely kattaisi ilmeisesti kaikki rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 1 momentissa tarkoitetut erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot. Tältä osin sääntelyä olisi nähdäkseni syytä täsmentää siten, että siinä nimenomaisemmin ja täsmällisemmin säädettäisiin, minkä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi mitään erityistä henkilötietoryhmään kuuluvaa henkilötietoa voidaan käsitellä – välttämättömyyttä koskeva edellytys luonnollisesti huomioon ottaen.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva ehdotettu sääntely sisältää säännökset henkilötietojen luovuttamisesta (1. lakiehdotuksen 50 §) ja henkilötietojen luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä (1. lakiehdotuksen 51 §). Perusteltua on, että henkilötietojen luovuttaminen on sidottu välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen tilanteissa, joissa henkilötietoja luovutetaan yksityiselle yhteisölle tai henkilölle (ehdotettu 50 §:n 4 momentti) tai ulkomaan viranomaiselle taikka kansainväliselle järjestölle (ehdotettu 51 §:n 1 momentti). Positiivista myös on, että ehdotetun 51 §:n 4 momentin mukaan päätettäessä tietojen luovuttamisesta 51 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on lisäksi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmis-oikeustilanne sekä vastaanottavan valtion tietosuojan taso sekä luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille. Saattaisi olla perusteltua edellyttää, että ainakin viimeksi mainittuihin seikkoihin tulisi kiinnittää huomiota myös luovutettaessa henkilötietoja yksityiselle yhteisölle tai henkilölle ehdotetun 50 §:n 4 momentin tarkoittamissa tilanteissa.

Henkilötietojen poistaminen

Henkilötietojen poistamisesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 5 luvussa, minkä lisäksi suojelupoliisin ehdotetun 48 §:n perusteella tallettamien tietojen poistamisesta säädettäisiin ehdotetussa 57 §:ssä. Eesityksen perustelujen (s. 93) mukaan henkilötietojen säilytysaikoihin ei esitetä suuria muutoksia aiempaan sääntelyyn verrattuna. Eesityksen perusteluissa (s. 93) myös todetaan, että ehdotetussa sääntelyssä on otettu huomioon myös uuden tietosuojalainsäädännön edellyttämät muutostarpeet.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4(1)(e) artiklan mukaan henkilötiedot säilytetään muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelytarkoitusten toteuttamista varten. Yleisen tietosuojasetuksen 5(1)(e) artikla sisältää vastaavan määräyksen. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että henkilötietojen poistamista tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden säännöllistä tarkistamista varten vahvistetaan asianmukaiset määräajat. Määräaikojen noudattaminen on varmistettava menettelysäännöillä. Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaan henkilötiedot saa säilyttää muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa, vain niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta.

1. lakiehdotuksen 5 lukuun sisältyvät henkilötietojen poistamista koskevat määräajat vaikuttavat varsin pitkälti pohjautuvan voimassa olevan sääntelyn sisältämiin määräaikoihin. Määräajat ovat myös paikoin varsin pitkiä (esimerkiksi tietolähdetiedot voitaisiin 1. lakiehdotuksen 36 §:n mukaan poistaa viimeistään kymmenen vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä; rikosasiaan liittyvät henkilötiedot voitaisiin 1. lakiehdotuksen 33 §:n 1 momentin mukaan epäilystä rikoksesta seuraavan enimmäisrangaistuksen mukaan poistaa joko viiden, kymmenen tai kahdenkymmenen vuoden kuluttua rikosasian siirtämisestä syyttäjälle; 1. lakiehdotuksen 57 §:n mukaan suojelupoliisin 48 §:n perusteella tallettavat tiedot voitaisiin poistaa 25 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä). Tietojen poistamista koskeva sääntely on merkityksellistä henkilötietojen suojan näkökulmasta, minkä vuoksi poistamiselle asetettavien määräaikojen mahdollista lyhentämistä taikka tietojen säilyttämisen uudelleen arvioinnille asetettavan viittä vuotta lyhyemmän määräajan sisällyttämistä lainsäädäntöön olisi nähdäkseni ollut perusteltua arvioida nyt toteutettua laajemmin. Eesityksen perusteella ei ole yksiselitteisen selvää, että ehdotetut määräajat on mitoitettu siten, että tietoja ei säilytetä pidempää kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelytarkoituksen toteuttamista varten.

Ehdotetun sääntelyn rangaistavuus

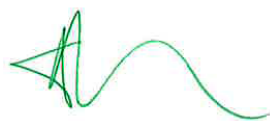
Eesityksen sisältämään 1. lakiehdotukseen ei sisälly viittausta rikoslain 38 luvun 9 §:n tietosuojarikosta koskevaan säännökseen, joka tulee voimaan 1.1.2019. Tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin yksilöity henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Myös säännöksen 2 momentti koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastaista toimintaa. Säännös on perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska siinä ei tarkemmin yksilöidä niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia muita lakeja, joiden vastainen toiminta voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 21–22). Säännöstä ei perustuslakivaliokunnan esittämästä huolimatta kuitenkaan täydennetty

tietosuojalakia koskevan myöhemmän eduskuntakäsittelyn yhteydessä (LaVL 5/2018 vp, s. 13–16 ja HaVM 13/2018 vp, s. 44–46), mitä voidaan pitää varsin valitettavana.

Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös, ja perustuslakivaliokunta on käytännössään asettanut edellytyksiä tämän niin sanotun blankorangaistustekniikan käytölle, vaikka blankorangaistussäntelyä ei sinänsä ole pidetty perustuslain kieltämänä sääntelytekniikkana. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussäntelyyn on kuitenkin syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä valiokunta korosti, että blankosäntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossäntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekotapoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, säntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan täsmennettävä viittaus-säännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistötekijöitä tarkentamalla (PeVL 14/2018 vp, s. 21–22).

Kuten edellä on todettu, esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa ei viitattaisi rikoslain 38 luvun 9 §:n tietosuojarikosta koskevaan säännökseen, vaikka henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki eittämättä on sellainen ”henkilötietojen käsittelyä koskeva muu laki”, jota tarkoitetaan rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdassa. Jotta edes osa blankosäntelylle asetettavista edellytyksistä täytettäisiin, esityksen sisältämään 1. lakiehdotukseen olisi välttämättä sisällytettävä säännös, jossa viitattaisiin rikoslain tietosuojarikosta koskevaan säännökseen.

Helsingissä 17.12.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi