

Olli Mäenpää
17.12.2018

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp)

Arvioinnin yleisiä lähtökohtia

Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen merkitystä henkilötietojen suojalle lausunnossa PeVL 14/2018 vp. Valiokunta katsoi lausunnossaan, että tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta on perusteltua tarkistaa aiempaa valiokunnan kantaa henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteista. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (s. 4).

Tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia sovelletaan kuitenkin poliisin toiminnassa lähinnä vain lupahallintoon liittyviin tehtäviin sekä sellaisiin poliisille säädettyihin valvontatehtäviin, joissa ei ole kyse rikosten ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta tai näihin liittyvistä toimenpiteistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sen sijaan tietosuojadirektiivin ja sen täytäntöönpanemiseksi säädetyn rikosasiain tietosuojalain soveltamisalaan poliisin toiminnassa kuuluvat rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä näihin liittyvät toimenpiteet yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävässä poliisin henkilötietojen käsittelyssä on edelleen merkitystä perustuslakivaliokunnan vakiintuneella kannalla, jonka mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä laintasoisen sääntelyn kohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoitteet, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan lukien tietojen luovutettavuus, tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Lailla säättämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla ja mahdollisuus yhdistää rekisteritietoja. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan on selvää, että 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). Valiokunta viittasi samassa lausunnossaan arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arviossa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vaikiintuneen 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; PeVL 67/2001 vp, s. 2-3). Myös henkilötietojen käsittelyä poliisin toiminnassa voidaan pitää perusoikeusherkkänä sääntely-yhteytenä, jossa on edelleen merkitystä myös perustuslakivaliokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneilla linjauksilla.

Henkilötietojen käsittely poliisitoimessa

Laintasoinen sääntely

Poliisin henkilötietolakia koskevan ehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin alkuperäisestä henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Henkilötietojen käsittelyn sääntelyä tässä ja muissa lain luvuissa voidaan pitää riittävän kattavana ja yksityiskohtaisena ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan sääntelylle ja sen kohdistumiselle määrittelemät perusvaatimukset. Henkilötietoja saisi säilyttää enintään kuuden kuukauden ajan ja tarpeettomiksi arvioidut tiedot olisi poistettava viipymättä jo ennen kuuden kuukauden määräajan täyttymistä. Ehdotetussa sääntelyssä on muutenkin otettu huomioon henkilötietojen suojan sääntelyä koskevat perustuslakivaliokunnan laintasoiselle sääntelylle määrittelemät yleiset vaatimukset.

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Henkilötietojen käsittelyä poliisin toiminnassa säännellään sekä yleisessä tietosuoja-asetuksessa että sitä täydentävässä tietosuojalaissa, rikosasioiden tietosuojalaissa ja säädettäväksi ehdotetussa poliisin henkilötietolaissa. Esityksen perusteissa esitetyn määrällisen arvion mukaan suurimpaan osaan poliisin henkilötietojen käsittelystä sovellettaisiin yleislakina rikosasioiden tietosuojalakia. Sikäli kuin poliisin tehtävät kuuluvat tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan, henkilötietojen

käsittelyyn sovellettaisiin kuitenkin tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia. Säädet-
täväksi ehdotettu poliisi henkilötietolaki muodostaa näitä kaikkia säädöksiä täy-
dentävän erityslain.

Eri säädösten väliset suhteet muodostuvat näin ollen osittain päällekkäisiksi ja
osittain toisistaan erotettaviksi. Kaiken kaikkiaan ehdotetun sääntelyn täsmällistä
soveltamisalaa on melko hankala selvittää lakiehdotuksen sisältämän sääntelyn
perusteella. Lakiehdotuksen soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön
määrittelevä 2 § ei tältä osin ole erityisen informatiivinen. Erityisesti poliisin käy-
tännön toiminnassa sovellettavan ja noudatettava säännöksen identifiointi voi olla
vaikeaa. Esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn kannalta olennaisten käsittelyperi-
aatteiden ja tietosuojavaltuutetun valvontatehtävien määräytyminen riippuu siitä,
kuuluuko poliisin tehtävä rikosasioiden tietosuojalain vai tietosuoja-asetuksen so-
veltamisalaan, mitä ei ole kovinkaan helppo päätellä lakiehdotuksen 2 §:n sisältä-
män sääntelyinformaation perusteella.

Esimerkiksi 2 §:n 2 momentin säännöksen, jonka mukaan ”lisäksi henkilötietojen
käsittelystä säädetään ..., perusteella voi saada virheellisen käsityksen, jonka mu-
kaan kaikessa poliisin henkilötietojen käsittelyssä sovellettaisiin myös tietosuoja-
asetusta ja tietosuojalakia. Vaikka tällaisesta käsityksestä ei ehkä aiheudu olennai-
sia oikeusturvaongelmia, säännöksen täsmällisyyttä ja yksiselitteisyyttä olisi tältä
osin aiheellista parantaa.

Henkilötietojen käsittelyn periaatteet

Esityksen perusteluissa viitataan monessa yhteydessä siihen, että yksittäisen toi-
mivaltasäännöksen tulkinnaissa ja soveltamisessa tulee yksittäistapauksessa ottaa
huomioon henkilötietojen käsittelyn peruseriaatteen. Perustelulausumissa hen-
kilötietojen käsittelyyn kohdistuvan toimivallan käytön edellytetään olevan muun
muassa lainmukaista, tarpeellista ja oikeasuhtaista, minkä lisäksi siinä on otettava
huomioon perus- ja ihmisoikeuksien vaatimukset. Perustelulausumia voidaan
näiltä osin pitää sinänsä aiheellisina.

Rikosasioiden tietosuojalain 2 luvussa määritellään yksilöidysti henkilötietojen kä-
sittelyä koskevat periaatteet. Siltä osin kuin rikosasioiden tietosuojalaki ei tule so-
vellettavaksi poliisin henkilötietojen käsittelyssä, noudatetaan tietosuoja-asetuk-
sessa määriteltyjä yleisiä henkilötietojen käsittelyn periaatteita. Keskeisten henki-
lötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden soveltamisala muodostuu näin muo-
dolisesti arvioiden kattavaksi. Ehdotettua sääntelyä on myös sovellettava ottaen
huomioon EU-oikeudestakin seuraavat välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden,
yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimukset. Näistä yleisistä lähtökoh-
dista huolimatta voisi olla informatiivisista syistä perusteltua, että poliisin henki-
lötietojen käsittelyä nimenomaisesti ja monissa korkean riskin perusoikeusherkissä
kysymyksissä sääntelevässä laissa määriteltäisiin erikseen ja nimenomaisesti kes-
keiset henkilötietojen käsittelyssä noudatettavat periaatteet. Tämä voisi tapahtua
myös esimerkiksi viittaussäännöksellä.

Rikosten ennalta ehkäiseminen ja paljastaminen

1. lakiehdotuksen 7 ja 8 § sääntelevät henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Tällaisten henkilötietojen käsittelyä rajaavat kriteerit määriteltäisiin lähinnä 7 §:n 2 ja 3 momentissa. Tältä osin on huomionarvoista etenkin se, että säännöksessä ehdotetaan alempaa tallettamis- ja käsittelykynnystä siltä osin kuin on kyse varsinaisesti rikolliseen toimintaan liittyvistä henkilöistä. Säännöksellä olisi tarkoitus mahdollistaa eri tavoin rikolliseen toimintaan kytkeytyvien henkilöiden tietojen käsittely esimerkiksi näiden välisten yhteyksien selvittämiseksi. Myös tältä osin tulisivat sovellettavaksi muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Lisäksi käsiteltäviin henkilötietoihin on liitettävä arvio tietojen antajan tai lähteen luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista.

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeaminen

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45; PeVL 1/2018, s. 4; PeVL 14/2017 vp, s. 5-6). Pääosa lakiehdotukseen kootun käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen sallivan 13-15 §:n sisältämän sääntelyn lähtökohdista on säädetty aikanaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tältä osin on kuitenkin merkittävää, että 1. lakiehdotuksessa mahdollisuutta henkilötietojen käsittelyyn muuhun kuin alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen laajennettaisiin jossain määrin.

Käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista laajentavat ehdotukset kohdistuvat lakiehdotuksen mukaan lähinnä passi- ja henkilökorttilain mukaisiin biometriisiin tietoihin, ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltäviin ulkomaalaisten tunnistamistietoihin ja lupahallinnollisen päätöksenteon tietopohjaan liittyvät muutosehdotukset. Perusteluna laajentamiselle on pyrkimys tehostaa rikoksen ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä tilanteissa, jotka edellyttävät henkilötietojen tarkistamista useammasta henkilörekisteristä. Ehdotetulle sääntelylle voidaan yleisesti arvioiden katsoa olevan hyväksyttävät perusteet ja sitä voitaneen pitää oikeasuhtaisena.

Erityisesti biometrinen tietojen käyttämisen osalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentin yleissäännöksen mukaan biometrinen tietojen käyttäminen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poiketen olisi mahdollista vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Poikkeus olisi tarkkarajainen ja varsin suppea, minkä lisäksi sille voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet.

Myös 1. lakiehdotuksen 15 §:n mahdollistaisi käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisen poliisin lupahallinnon lausuntomenettelyssä, joka muodostaisi verraten laajan kokonaisuuden. Voidaan kysyä, onko 15 §:n mahdollistamassa laajalaisessa menettelyssä enää kysymys perustuslakivaliokunnan mahdollisena pitämästä käyttötarkoitussidonnaisuuteen kohdistuvasta täsmällisestä ja vähäisestä poikkeuksesta. Lausuntomenettelyn kohdistuminen 7 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöryhmiä koskeviin tietoihin ei myöskään olisi ilman muuta omiaan vahvistamaan lausuntomenettelyssä annettujen tietojen luotettavuutta ja käyttökelpoisuutta lupaharkinnan perustana. Säännösehdotuksen mukaan toissijainen käyttö olisi lisäksi sidottu tarpeellisuuteen, mitä voidaan pitää varsin väljänä kriteerinä.

Toisaalta ehdotettuun henkilötietojen käsittelyyn tulisi poliisin lupahallinnossa joka tapauksessa sovellettavaksi myös yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuoja laki, mikä merkittävästi rajoittaisi ja ohjaisi tällaisten tietojen käsittelyä. Tätä voitaneen pitää riittävänä rajoituksena. Ehdotettu toissijainen käyttö olisi kuitenkin aiheellista sitoa välttämättömyysedellytykseen.