

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Niklas Vainio

LAUSUNTO

17.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 259/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa, joka korvaisi voimassa olevan samannimisen lain. Esityksen tavoitteena on saattaa Tullin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Lisäksi esityksessä otettaisiin huomioon eräät kansalliset erityisesti Tullin rikostorjuntaa sekä tulli- ja verovalvontaa koskevat tietojen käsittelytarpeet. Laki täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuojaa-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta lausunnon sisäministeriölle 20.8.2018. Lausunnossaan ministeriö kiinnitti huomiota muun muassa uuden sääntelymallin ongelmiin, ehdotettujen henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten täsmällisyyteen, tietojen luovuttamiseen ja säilytysaikoihin. Suuri osa lausunnossa havaituista ongelmista esiintyy myös nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä.

Esityksestä on pyydetty lausunto myös perustuslakivaliokunnalta, joka antaa lopullisen arvion esityksen perustuslainmukaisuudesta. Nyt käsiteltävä esitys perustuu kuitenkin samantyyppisille sääntelyratkaisuille kuin esitys poliisin henkilötietolaiksi, josta perustuslakivaliokunta on vastikään antanut

lausunnon (PeVL 51/2018 vp). Kyseistä lausuntoa voidaan käyttää nyt käsiteltävän esityksen arvioinnin pohjana.

Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksesta.

Arvioinnin lähtökohdat

Ehdotus liittyy kokonaisuuteen, jossa säädettäisiin uudet henkilötietojen käsittelyä koskevat lait muun muassa poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Tullille. Myös tällä hetkellä näiden viranomaisten henkilötietojen käsittelyä säädellään kutakin koskevassa erillislaissa. Voimassa olevaa Tullin henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 71/2014 vp) eduskunnan perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkaisena ja kehotti valtioneuvostoa harkitsemaan sen kokonaisuudistusta viimeistään siinä vaiheessa, kun EU:n valmisteilla olleen uuden tietosuoja-sääntelyn lopullinen sisältö on selvillä.

Eduskunnan vastauksessa (EV 216/2013 vp) hallituksen esitykseen poliisin henkilötietolaksi eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää mahdollisimman pian poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen. Samassa yhteydessä tuli huomioda EU:ssa valmisteilla olleen uuden tietosuoja-lainsäädännön lopullinen sisältö ja vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle.

Vastauksessa tarkoitettu lainsäädäntö eli Euroopan unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 ja ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680 on sittemmin hyväksytty. Eduskunta on myös hyväksynyt tietosuoja-asetusta täydentävän tietosuojalain (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin toimeenpanevan lain henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, ns. rikosasioiden tietosuojalaki). Lait ovat tulleet voimaan 1.1.2019. Osa lakiehdotuksen käsittelytarkoituksista kuuluisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain alaan ja osa rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja –lain alaan.

Perustuslakivaliokunta katsoi rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 26/2018 vp), että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan 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). Myös Tullin useimmat tehtävät ovat rinnastettavissa poliisiin tässä suhteessa.

Sääntelytavan muutos

Henkilötietojen käsittelyn periaatteet

Poliisin henkilötietolakiesityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta edellytti, että laissa säädetään eräistä henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista. Valiokunta piti tarpeellisena, että lakia täydennetään poliisilain 1 luvun 2—5 §:n kaltaisilla periaatesäännöksillä (perus- ja ihmis-oikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate). Myös Tullin henkilötietolakiin on perusteltua lisätä viittaus tullilain vastaaviin säännöksiin eli 34–37 §:iin. Lisäksi valiokunta piti sääätämisyjärjestyskysymyksenä sitä, että lakiin lisätään yleinen, perustuslain 6 §:n 2 momenttia vastaava syrjäntäkielto. Tällainen säännös on tarpeen lisätä myös Tullin henkilötietolakiin.

Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Voimassa oleva Tullin henkilötietolaki perustuu samoille perusratkaisuille kuin poliisin henkilötietolaki. Ehdotetussa uudessa Tullin henkilötietolaissa siirryttäisiin rekisteriperusteisesta sääntelytavasta käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn. Esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on muun muassa välttää lakiin kohdistuvia jatkuvia muutostarpeita. Perusteluissa katsotaan, että täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta rekisteriperusteinen ja käyttötarkoituksellisen sääntely eivät tosiasiallisesti eroa merkittävästi toisistaan. Perusteluissa arvioidaan, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä vaatimus henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn yksityiskohtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta on mahdollista toteuttaa sekä rekisteriperusteisella että käsittelytarkoituksiin perustuvalla sääntelyllä. Poliisin henkilötietolakia koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, ettei sillä ei ole huomauttamista tähän lähtökohtaan.

Ehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin niistä henkilöryhmistä, joita koskevia tietoja Tulli saisi käsitellä rikosten selvittämiseksi ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Momentin 7 kohdan mukaan Tulli saisi käsitellä tietoa, jotka liittyvät henkilöihin, jotka ovat ”muutoin kuin 1—6 kohdassa tarkoitettulla tavalla 1 momentissa tarkoitettuun toimenpiteeseen liittyviä”. Perustuslakivaliokunta piti poliisin henkilötietolakiehdotuksen vastaavaa säännöstä ongelmallisen avoimena. Valiokunnan mielestä säännöstä on välttämätöntä täsmentää olennaisesti. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotuksen 6 §:n 1 momentin 3 kohta koskee ns. turvallisuustietojen tallentamista. Perustuslakivaliokunnan mukaan poliisin henkilötietolakiehdotuksen vastaavaa säännöstä rasittaa arkaluonteisten tietojen käsittelyyn

kytkeytyvä avoimuus erityisesti viitattujen muiden arkaluonteisten tietojen osalta ja säännöstä on välttämätöntä täsmentää. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vastaava säännös sisältyy Tullin henkilötietolakiehdotuksen 8 §:n 1 momentin 4 kohtaan.

Käsiteltävät henkilötiedot kuvattaisiin tietoluokkina. Osin tietoluokat olisi määritelty väljästi. 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käsiteltäviin tietoihin kuuluisivat muun muassa ”henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevat tarpeelliset tiedot”. Sanamuotonsa puolesta ehdotettu kohta on hyvin lakea ja viittaa mihin tahansa henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevaan tietoon. Säännöksen tarkkarajaisuuden arvioinnin kannalta on merkityksellistä myös se, että tiedot on rajattu tarpeellisuuden, ei välttämättömyyden perusteella. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että poliisin henkilötietolakiehdotuksen vastaavaa säännöstä on välttämätöntä täsmentää esimerkiksi perusteluissa esitetyillä luonnehdinnoilla. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotuksen 9 § puolestaan kuvaa hyvin suppeasti tietolähdetietojen käsittelyn, eikä siinä säänneltäisi lainkaan tietojen käsittelyn tarkoituksia tai käsiteltäviä tietoja. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että poliisin henkilötietolakiehdotuksen vastaavaa säännöstä on täydennettävä. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittely

Osassa ehdotetuista säännöksistä on nimenomaisesti sallittu arkaluonteisten henkilötietojen käsittely. Osaan näistä kohdista on liitetty tarpeellisuuden ja osaan välttämättömyyden edellytys. Ehdotukseen sisältyy lisäksi väljästi kirjoitettuja säännöksiä, joiden sanamuoto vaikuttaisi sallivan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn, mutta joihin ei ole liitetty tätä rajoitettavia edellytyksiä. Arkaluonteisia tietoja voi ilmeisesti sisältyä esimerkiksi Tullin tehtävään, toimenpiteeseen ja tapahtumaan liittyviin tarpeellisiin yksilöinteihin, kuvauksiin ja luokituksiin, henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskeviin tarpeellisiin tietoihin ja tietolähdetietoihin. Arkaluonteisia tietoja ei ole rajattu myöskään pois merkityksellisyyden arvioimista varten käsiteltävistä tiedoista (5 §:n 3 momentti ja 7 §:n 6 momentti).

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan poliisin henkilötietolakiesityksen arkaluonteisten ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevia säännöksiä osin hajanaisina. Vastaavaa sääntelyratkaisua on noudatettu Tullin henkilötietolakia koskevassa ehdotuksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan vain eräisiin pykäliin kiinnittyvä sääntelyratkaisu altis-

taa lain soveltamisen virheellisille vastakohtaispäätelmille. Koska valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään, tulee lausunnon mukaan erityisen perusoikeusherkkään lakiehdotukseen lisätä yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta. Vaihtoehtoisesti sääntelyä on täydennettävä pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä. Tällainen muutos on valiokunnan mukaan edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta pykäläkohtainen sääntely lienee parempi vaihtoehto.

Tietojen käsittely merkityksen arvioimista varten

5 §:n 3 momentin ja 7 §:n 6 momentin mukaan Tulli saisi käsitellä henkilötietoja sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä jonkin käsittelytarkoituksen kannalta. Esityksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan säännöksissä olisi kyse Tullissa tehtävien suorittamisen yhteydessä saatujen henkilötietojen käsittelemisestä tilanteissa, joissa tiedot eivät liity suoraan käsillä olevaan yksittäiseen tehtävään. Perustelujen mukaan tietoja käsiteltäisiin myös rikosanalyysin yhteydessä. Analyysiä varten hankittaisiin tietoja julkisista lähteistä kuten internetistä ja viranomaisten julkisista rekistereistä. Käsiteltäväksi voisi tulla suuriakin määriä henkilötietoja, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä. Tietojen käyttäminen rikosanalyysiin ei ilmene ehdotettujen säännösten sanamuodosta. Poliisin henkilötietolakiesitystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi vastaavasta säännöksestä, että sen tarve vaikuttaisi perustuvan ainakin osin sellaiseen tietoverkkoihin kohdistuvaan yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen valvontaan, jota valiokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n 4 momentin vastaisena.

Ehdotetut säännökset tietojen säilyttämisestä merkityksellisyyden arvioimista varten ovat tietosuojalainsäädännön systematiikan kannalta vieraita. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdasta ilmenevä periaate on, että henkilötietoja saa kerätä vain tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan, että henkilötietoja on käsitelty tämän periaatteen mukaisesti. Direktiivin 6 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on erotettava selvästi toisistaan henkilötiedot, jotka koskevat käsiteltävän asian kannalta eri asemassa olevia rekisteröityjä.

Perustuslakivaliokunnan poliisin henkilötietolakiesityksen yhteydessä esittämän käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella muodostuisi laaja, tietosisällöltään ja käsittelyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri, joka voisi sisältää laajasti myös arkaluonteisia tietoja. Säännösehdotukset mahdollistaisivat viranomaisen tehtävien kannalta

merkityksettömien tietojen keräämisen ja tallettamisen rekisteriin jopa kuuden kuukauden ajaksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että säännökset käsittelystä tietojen merkityksellisyyden arvioimiseksi on ehdotetussa muodossa poistettava lakiehdotuksesta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta viittasi tässä yhteydessä vaihtoehtoisena sääntelymallina poliisilain 5 luvun 55 §:n salaisilla tiedonhankintakeinoilla hankittuja tietoja koskevaan sääntelyyn. Säännöksen pääperiaate ilmenee 1 momentista ja sen mukaan salaisella tiedonhankintakeinolla saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi. Säännöksen 2 ja 3 momenteissa on säädetty rajattuja poikkeuksia pääsäännöstä. Poliisilain malli on kuitenkin selkeästi suppeampi kuin nyt esitetty.

Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen

Lähtökohdat

7 §:n mukaan Tulli voi käsitellä sellaisten henkilöiden tietoja, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen. Voimassa olevan Tullin henkilötietolain 4 §:ssä edellytetään, että henkilön on syytä epäillä syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta tai myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuosi vankeutta. Ehdotuksen mukaan tietojen käsittelyn edellytyksistä poistettaisiin siis vankeusuhka. Lisäksi uusi voidaan perustellusti olettaa -kynnys on matalampi kuin nykyinen syytä epäillä -kynnys.

Perustuslakivaliokunta huomautti poliisin henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan, että viranomaisepäily rikoksesta muodostaa tietosuojaa-asetuksen 10 artiklassa erityisesti säännellyn valtiosääntöisesti arkaluonteisen henkilötiedon ja katsoi, että hallintovaliokunnan on täydennettävä poliisin henkilötietolain sääntelyä sitomalla käsittely epäillyn rikoksen vakavuuteen. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan oli syytä korottaa perustellun olettamuksen vaatimusta esimerkiksi voimassa olevan lain mukaiseen "syytä epäillä"-vaatimukseen.

Henkilötietojen käyttäminen rikosanalyysiin

Ehdotuksen 7 §:n 4 momentissa säädettäisiin tietojen käyttämisestä rikosanalyysiin. Ehdotuksen perusteluiden mukaan rikosanalyysillä tarkoitetaan suunnitelmallista ja järjestelmällistä tiedonhankintakeinoilla hankitun tai

muusta tietolähteestä saadun tiedon käsittelyä rikosten tai rikosilmiöiden samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien havaitsemiseksi tarkoituksena ennustaa ja estää rikoksia tulevaisuudessa. Rikosanalyysin toteuttamista ei kuvailla tarkemmin esityksen perusteluissa. Ilmeisesti kuitenkin olisi kyse jonkinlaisesta henkilöiden profiloinnista eli eri lähteistä kuten internetistä ja viranomaisten julkisista rekistereistä kerättyjen tietojen yhdistämisestä tarkoituksena arvioida henkilöiden todennäköisyyttä syyllistyä rikokseen. Perusteluiden mukaan käsiteltäväksi voisi tulla suuriakin määriä henkilötietoja, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä.

Ehdotuksen 13 §:n 3 momentissa sallittaisiin Tullilla olevien tietojen toissijainen käyttäminen muun muassa analyysitoiminnassa. Esityksen perusteluissa katsotaan, että kyseessä olisi rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 3 momenttiin verrattavissa oleva tilanne. Kyseisessä säännöksessä säädetään käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamisesta yleisen edun mukaista arkistointia taikka tieteellistä, tilastollista tai historiallista tarkoitusta varten. Säännöksen sanamuoto ja sitä koskevan hallituksen esityksen (HE 31/2018 vp) yksityiskohtaiset perustelut huomioden tässä käsiteltävän esityksen perusteluissa esitetty rinnastus ei vaikuta perustellulta vaan tietojen käyttämistä analyysiin on arvioitava uutena käyttötarkoituksena.

Ehdotettu rikosanalyysiä koskeva sääntely olisi olennainen laajennus nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Massaluontoinen henkilötietojen kerääminen ja yhdistely ja henkilöiden arvioiminen sillä perusteella on merkittävä puuttuminen perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Lisäksi tällaisella profiloinnilla voi olla merkitystä perustuslain 6 §:ssa turvatun syrjinnän kiellon kannalta. Ehdotukseen ei sisälly sääntelyä esimerkiksi siitä, millaisessa yhteydessä, minkä vakavuusasteen rikoksiin kohdistuen tai mihin ajanjaksoon kohdistuen rikosanalyysiä voidaan tehdä. Säännökseen ei sisälly rajoituksia koskien arkaluonteisten tietojen käyttämistä. Rikosanalyysiltä ei myöskään edellytettäisi yhteyttä tiedossa olevaan rikokseen. Ehdotetun 13 §:n 3 momentin mukaan rikosanalyysissä voitaisiin käyttää jokseenkin rajoituksetta Tullilla olevia tietoja. Näihin tietoihin sisältyisivät muun muassa 10 §:n tull- ja verovalvontaan ja 11 §:n muihin lakisääteisiin tehtäviin liittyvät tiedot, mikä tarkoittaisi näiden tietojen osalta olennaista käyttötarkoituksen muutosta.

Ehdotettu 7 §:n 4 momentin yleisluontoinen sääntely vaikuttaa jäävän hyvin suppeaksi ottaen huomioon rikosanalyysin merkityksen perusoikeuksien kannalta.

Vastaava rikosanalyysiä koskeva sääntely sisältyy esitykseen poliisin henkilötietolaiksi. Ehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei puuttunut ehdotuksen sisältämään vastaavaan rikosanalyysia koskevaan säännökseen.

Automaattinen kasvojentunnistus

Esityksen 12 §:ssä säädettäisiin Tullin oikeudesta käsitellä teknisessä valvonnassa saatuja henkilötietoja automaattisessa kasvojentunnistuksessa rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharjintaan saattamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön. Tullilain 5 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan teknisellä valvonnalla tarkoitetaan jatkuvaa tai toistuvaa ajoneuvoihin, ajoneuvon kuljettajiin, esineisiin, jalankulkijoihin tai yleisöön kohdistuvaa teknisellä laitteella tapahtuvaa katselua tai kuuntelua sekä äänen tai kuvan automaattista tallentamista. Esityksen perusteluiden mukaan automaattisella kasvojentunnistuksella tarkoitetaan biometristen tunnistepisteiden ja niiden suhteellisen koon ja etäisyyden mittaamista tietokoneen ymmärtävään muotoon, minkä tarkoituksena on automatisoidusti tunnistaa teknisen valvonnan talenteista esimerkiksi tullirikoksista epäiltyjä taikka muutoin Tullin valvottavien säännösten vastaisesti toimineita henkilöitä. Nykyiseen Tullin henkilötietolakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä. Myöskään tullilakiin ei sisälly kasvojentunnistusta koskevaa toimivaltuutta.

Automaattisessa kasvojentunnistuksessa olisi kyse profiloinnista, jolla rikosasioiden tietosuojadirektiivin 3 artiklan 4 kohdan mukaan tarkoitetaan mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä, jossa henkilötietoja käyttämällä arvioidaan luonnollisen henkilön tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia, erityisesti analysoidaan tai ennakoitetaan piirteitä, jotka liittyvät kyseisen luonnollisen henkilön työsuoritukseen, taloudelliseen tilanteeseen, terveyteen, henkilökohtaisiin mieltymyksiin, kiinnostuksen kohteisiin, luotettavuuteen, käyttäytymiseen, sijaintiin tai liikkeisiin. Direktiivin 38 johdantokappaleen mukaan profilointi, jonka seurauksena luonnollisia henkilöitä syrjitään sellaisten henkilötietojen perusteella, jotka ovat luonteeltaan erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, olisi kiellettävä perusoikeuskirjan 21 ja 52 artiklassa säädettyjen ehtojen mukaisesti.

Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että päätös, joka perustuu pelkästään automatisoituun käsittelyyn, kuten profilointiin, ja jolla on rekisteröityä koskevia kielteisiä oikeusvaikutuksia tai joka vaikuttaa häneen merkittävästi, on kielletty, jollei sitä ole sallittu rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa on otettu huomioon rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet, vähintään oikeus vaatia, että käsittelyyn osallistuu rekisterinpitäjän puolesta ihminen. 2 kohdan mukaan tällaiset päätökset eivät saa perustua direktiivin 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos on toteutettu asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. 3 kohdan mukaan unionin oikeuden mukaisesti on

kielletävä profilointi, joka johtaa 10 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin perustuvaan luonnollisten henkilöiden syrjintään. Esityksen perusteluissa ei käsitellä sitä, tehdäänkö profiloinnin perusteella automatisoituja päätöksiä tai olisiko katsottava kyseessä olevan tällainen päätös, jos henkilöön profiloinnin perusteella kohdistetaan tarkempia tutkintatoimia.

Ehdotetussa 12 §:ssä olisi kyse erityisesti biometristen tietojen käsittelystä. Rikosasoiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan 1 kohdan mukaisesti näiden tietojen käsittely on sallittua vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä ja edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu ja jos käsittely sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Esityksen perusteluissa (s. 50) on kuvattu 10 artiklan edellyttämiä suojatoimia. Välttämättömyyden osalta katsotaan, että tullilainsäädännön ja muun Tullin toimivaltaan kuuluvan säännöksen noudattamisen valvomiseksi on välttämätöntä, että teknisen valvonnan talenteista voidaan automaattisella käsittelyllä tunnistaa esimerkiksi tullirikoksista epäiltyjä taikka muutoin Tullin valvottavien säännösten vastaisesti toimineita henkilöitä. On uskottavaa, että automaattinen kasvojentunnistus tehostaa valvontaa ja on siten hyödyllistä Tullin valvontatoiminnan kannalta. Valvontaa on kuitenkin mahdollista tehdä muillakin, ei-automaattisilla keinoilla, joten ei ole yhtä selvää, että kyseessä olisi direktiivissä edellytetty käsittelyn ehdoton välttämättömyys. Ei ole myöskään ilmeistä, että automaattinen kasvojentunnistus on ehdottoman välttämätöntä kaikissa säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa, esimerkiksi rikosten ennalta estämiseksi.

Automaattinen kasvojentunnistus ja profilointi merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Ehdotettuun säännökseen ei sisälly rajoituksia esimerkiksi siitä, mihin henkilöryhmiin kohdistuen, millaisissa paikoissa tai millaisiin rikosepäilyihin liittyen tunnistusta saisi käyttää. Kasvontunnistusta olisi sallittua käyttää laajasti rikosten ennalta estämiseen, selvittämiseen, paljastamiseen tai syyteharkintaan saatamiseen liittyvään toimenpiteeseen taikka pakkokeinon käyttöön. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan perusoikeutta saa rajoittaa vain siinä määrin kuin on välttämätöntä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on profilointia koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota etnisen tai muunkaltaisen henkilökohtaiseen syyhyyn perustuvan profiloinnin riskeihin. Tämä on tarkoittanut ainakin etnisen profiloinnin kieltoa eli kieltoa kohdistaa tarkastuksia esimerkiksi kansallisuuden ja kansallisen alkuperän perusteella (PeVL 29/2018 vp ym). Siiviilitiedustelulakia koskevassa lausunnossaan valiokunta piti nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottamista lakiin välttämättömänä ja se oli edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp; ks. myös PeVL 36/2018 vp).

Edellä todetun perusteella vaikuttaa tarpeelliselta, että automaattista kasvojentunnistusta koskevaa säännöstä rajataan ja täsmennetään siten, että siitä ilmenevät selkeämmin automaattisen kasvojentunnistuksen edellytykset ja rajoitukset.

Käsittely muihin kuin alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin

Esityksen 13 §:ssä säädettäisiin oikeudesta käsitellä henkilötietoja muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Merkityksellistä on, että 5—12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja saisi käyttää muun muassa rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi tai sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta voi seurata vankeusrangaistus. Kyseessä on oleellinen laajennus verrattuna nykyiseen lakiin, jossa sallitaan tietojen käyttäminen vain sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta. Jatkossa rikoksen ennalta estämistä tai paljastamista ei olisi siis sidottu vankeusuhkaan. Tietoja saisi käyttää myös Tullin rikostorjunnan toiminnan suuntaamiseksi ja Tullin perintätehtävissä, mitkä olisivat uusia käyttötarkoituksia.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötietoja saa kerätä tiettyjä nimenomaisia ja laillisia tarkoituksia varten, eikä niitä saa käsitellä näiden tarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Artiklan 2 kohdan mukaisesti tietojen käsittely muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen on sallittua, jos siitä on säädetty laissa ja se on tarpeellista ja oikeasuhteista.

Ehdotetut toissijaista käyttöä koskevat säännökset ovat siinä määrin laajoja, että ero henkilötietojen käsittelyn alkuperäisen ja muun käsittelytarkoituksen välillä hämärtyy. Tämän seurauksena henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyys ja ennakoitavuus heikkenevät, sillä vaikka alkuperäisiä käyttötarkoituksia koskevissa säännöksissä tietojen käyttö on rajattu tiettyyn tarkoitukseen, 13 §:n perusteella tietoja voi käyttää myös muissa tarkoituksissa. Samalla irtaudutaan osin myös erottelusta hallinnollisten ja rikostorjunnallisten käyttötarkoitusten välillä eli kansalaisen hallinnollisessa asiassa antama henkilötieto voikin tulla käytetyksi rikostorjunnassa.

Poliisin henkilötietolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta ei tältä osin puuttunut ehdotuksen sisältämään vastaavaan sääntelyyn.

Henkilötietojen poistaminen

Henkilötietojen säilytysajoista säädettäisiin 5 luvussa. Esityksen perusteluissa viitataan tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohtaan ja tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, joiden mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen henkilötietojen käsittelytarkoitusten toteuttamista varten. Perusteluiden mukaan luvussa säädettäisiin henkilötietojen enimmäissäilytysajoista. Luvun säännökset eivät rajoittaisi muualla laissa olevien tietojen poistamista tai tarpeellisuuden arviointia koskevien säännösten soveltamista, vaan luvussa mainittuja poistoaikoja olisi noudatettava, ellei jokin muu säännös edellytä tietojen poistamista jo aiemmin. Joidenkin tietojen säilytysaika on ilmaistu absoluuttisena (”viiden vuoden kuluttua”), joidenkin enimmäisaikana (”viimeistään kymmenen vuoden kuluttua”). Edellä kuvattujen säännösten perusteella absoluuttista enimmäisaikaa tulisi käyttää vain silloin, kun etukäteen voidaan tietää säilytystarpeen pituus. Tämä voi seurata esimerkiksi muun lainsäädännön vaatimuksesta. Säännösten soveltamisessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon, että tiedot tulee poistaa, kun niiden säilyttämiseen ei ole enää perustetta.

27 §:n mukaan rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvät henkilötiedot poistettaisiin viimeistään kymmenen vuoden kuluttua viimeisen rikosta, rikollista toimintaa tai tehtävää koskevan tiedon merkitsemisestä. Vastaava väljä säännös on tietolähdetietojen osalta 28 §:ssä. Joidenkin henkilöiden kohdalla säilytetyksi voi tulla siis hyvin pitkän aikavälin tietoja, jos uusia tietoja säännöllisesti lisätään.

Poliisin henkilötietolakiesityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että hallintovaliokunnan on syytä tarkastella, ovatko näin pitkät säilytysajat tarpeen, ja rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen säilytysaikoja välttämättömään säilytyksen tarkoituksen kannalta.

Suhteellisuusperiaatteen toteuttamiseksi tietojen säilytysaikaa voi olla myös tarpeen porrastaa tiedon tarpeellisuuden mukaan esimerkiksi niin kuin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (entinen tietoyhteiskuntakaari) 157 §:ssä on tehty (ks. PeVL 18/2014 vp; LiVM 10/2014 vp).

Rekisteröidyn oikeudet

Ehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan ”tässä laissa säädetään rekisteröidyn oikeuksista”. Tällä viitataan lakiehdotuksen 6 lukuun, jossa säädettäisiin rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta, tarkastusoikeuden rajoittamisesta ja tietosuoja-asetuksen 18 artiklan mukaisen rajoittamisoikeuden rajoittamisesta.

Siten laki ei sisältäisi säännöksiä varsinaisista rekisteröidyn oikeuksista vaan näiden oikeuden käyttöä ja rajoittamista koskevia säännöksiä. Rekisteröidyn oikeuksista säädetään rikosasioiden tietosuojalaissa ja Euroopan unionin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tietosuoja-asetus on suoraan soveltuva oikeutta, eikä siitä voida poiketa kansallisella lailla muuten kuin asetuksessa säädetyin tavoin. Näistä syistä 1 §:n 2 momentin viittaus on syytä muuttaa muotoon ”tässä laissa säädetään rekisteröidyn oikeuksien käyttämisestä ja niiden rajoittamisesta”.

Tietosuojarikosta koskeva viittaus

Poliisin henkilötietolakiesitystä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta edellytti, että lakiehdotusta täydennetään viittauksella rikoslain tietosuojarikosta koskevaan säännökseen. Tämä on olennaista perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Tällainen säännös on tarpeen lisätä myös Tullin henkilötietolakiin.