

*Riku Neuvonen*

28.1.2019

*Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle*

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa (HE 259/2018 vp) sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Lakiehdotus on osa yleistä EU:n tietosuoja-asetukseen liittyvää täydentävää kansallista sääntelyä. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Tullilainsäädännön Tullille säätämien tehtävien perusteella merkittävä osa Tullin tehtävistä kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen alaan ja jonkin verran rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Tullin henkilötietolainsäädännön uudistuksen kanssa samaan aikaan on käynnissä poliisin, Rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston ja vastaavien organisaatioiden henkilötietojen sääntelyiden uudistaminen.

Näiden mainittujen tahojen kanssa Tullilla on runsaasti yhteisiä tehtäviä, toimivaltaa samoissa asioissa ja yhdenmukainen tarve samankaltaiselle tiedolle. Käytännössä kaikki mainitut organisaatiot käsittelevät samoja tietoja. Nämä uudistukset yhdessä muun kansallisen tietosuoja-sääntelyn ja rikosasioiden henkilötietosääntelyn (PeVL 26/2018 vp) kanssa ovat tällä hetkellä tai ovat tulossa perustuslakivaliokunnan käsittelyyn. Pyydetty lausunto koskettaa vain tätä hallituksen esitystä ja on hieman ongelmallista rajata käsittelyä vain tähän esitykseen, kun kyse on esityspaketista, jota tulisi arvioida yhtenä kokonaisuutena. Tässä käsiteltävänä olevan esityksen kohteena olevaan Tullissa tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan EU:n tietosuoja-asetusta, sitä täydentävää kansallista lakia, rikosasioiden tietosuojadirektiivin perusteella säädettyä rikosasioiden tietosuojalakia ja näin nyt ehdotettu laki on täydentävä erityislaki. Perustuslakivaliokunnan pöytäkirjan mukaan tätä esitystä arvioivista lausunnonantajista usea on lausunut tai lausumassa myös muista uudistuspakettiin kuuluvista hallituksen esityksistä, joten tältä osin rajaan oman lausuntoni vain lausuntopyynnössä esitettyyn kokonaiskuvan asemesta.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan osalta, johon kuuluu olennaisesti myös henkilötietojen suoja. Sama suoja on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja erillisenä perusoikeutena henkilötietojen suoja on mainittu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Ehdotetun lain on tarkoitus korvata laki henkilötietojen käsittelystä tullissa, jonka eduskuntakäsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säännösten kokonaisvaltaista käsittelemistä sen jälkeen kun EU:n tietosuoja-asetuksen sisältö on tiedossa (PeVL 71/2014 vp). Tämä tulevaisuus on käsillä nyt tarkasteltavassa esityksessä.

Lähtökohtaisesti kysymys on ihmis- ja perusoikeusherkästä sääntelystä, jossa yhdistyvät EU:n suoraan velvoittava asetus, direktiivit, kansallinen yleislainsäädäntö ja kansallinen erityislainsäädäntö. Arvioinnin ensimmäisenä kysymyksenä tulisi olla, että kun käsiteltävä ehdotus liittyy useisiin eri säännöksiin ja vastaa suurelta osin muita sääntelyjä, niin olisiko asianmukaisempaa pyrkiä erillislakien asemesta yleisemmän tason sääntelyyn. Käytännössään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (PeVL 31/2017 vp ja PeVL 71/2014 vp). Valiokunta on usein muistanut, että

erillislakien asemesta yleislaki voisi olla tarkoituksenmukaisempi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 38/2016 vp ja PeVL 26/2018 vp).

Tietosuojaan systematiikan kannalta esityksessä on merkittävää ehdotus rekisterikohtaisesta sääntelystä luopumisesta. Tämä vastaa EU:n tietosuojasääntelyn tarkoitusta, vaikka suomenkielisissä versioissa puhutaan yhä vanhakantaisesti rekistereistä. Tästä seuraa se, että esitystä on tarkasteltava Tullin toimivaltasäännösten, Tullille lailla annettujen tehtävien ja käyttötarkoituserusteiden näkökulmasta. Tullin toimivalta perustuu tullilakiin (304/2016). Tullilain 17 §:n perusteella tullimiehellä on oikeus selvittää tullaustoimenpiteiden suorittamiseksi tullattavan henkilöllisyys. Henkilön kieltäytyessä noudatetaan pakkokeinolaissa säädettyjä menettelyjä. Tämän lisäksi tullimiehellä on rajatarkastukseen liittyviä oikeuksia, joiden toimivalta määräytyy rajatarkastuksessa annettujen säännösten perusteella. Tullattavan velvollisuuksista antaa tietoa tullaustoimenpiteen suorittamista varten säädetään tullilain 102 §:n, jossa tietojen luonne on rajattu tullaustoimenpiteen suorittamiseksi tarvittaviin tietoihin. Tämän osalta perustuslakivaliokunta edellytti täsmällisyyttä ja rajaamista koskemaan yksittäistä tullitehtävää eikä yleisesti kaikkia Tullin toimenpiteitä (PeVL 10/2016 vp). Perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on näin ollut, että Tullin toimivallan tulee olla sopusoinnussa poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksien kanssa siten, että Tullin toimivalta kussakin tapauksessa täyttää välttämättömyysvaatimuksen suhteessa poliisin toimivaltaa. Toisin sanoen Tullille ei ole nähty välttämättömäksi antaa samaa toimivaltaa kuin poliisille ja Rajavartiolaitokselle (PeVL 22/1994 vp, PeVL 49/2014 vp, PeVL 71/2014 vp ja PeVL 10/2016 vp). Tähän nähden esityksessä ehdotuksen yhdenmukaisuus poliisin ja Rajavartiolaitoksen vastaavien sääntelyiden kanssa tarkoittaisi sitä, että Tullin toimivalta monelta osin vastaisi näiden toimivaltaa.

Esityksen 2 luvun 5 § sisältää säännökset henkilötietojen käsittelystä tutkintatehtävissä. Säännöksen muotoilu on laaja ja yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan myös Tullin rikostorjuntatehtävässä tapahtuvaan esitutkintaa edeltävään selvitykseen ja siihen, että muutoin hankittuja tietoja voidaan käyttää tutkintatehtävissä, jos ne ovat tutkintatehtävän kannalta merkityksellisiä. Lähtökohtaisesti siis tutkintatehtäviä varten saisi tallentaa ja käsitellä tietoa sen arvioimiseksi onko tieto sellaista, jota olisi perusteltua tallentaa ja käsitellä. Nykyinen muotoilu ja perustelut antavat hyvin laajan käsittelyperusteen, joka ei laajuutensa vuoksi ole täysin yhdenmukainen rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön kanssa. Tätä kysymystä laajentaa 6 §, jossa annetaan oikeus käsitellä myös niin sanottuja arkaluonteisia tietoja ja biometrisia tietoja. Vastaavalla tavalla hyvin laajasti muotoiltu säännös on esityksen 2 luvun 7 §, jossa säädettäisiin Tullin tiedustelutoimintaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Ehdotettu muotoilu laajentaa voimassaolevan lain tarkoittamaa tiedustelutoimintaa.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia ihmis- ja perusoikeuksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä ihmis- ja perusoikeuksille. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 14/2009 vp) arkaluonteisiin tietoihin on luettu mukaan biometriset tiedot, joita esityksen perustelujen mukaan käsitellään hyvin laajasti erilaisiin tarkoituksiin. Arkaluonteisten tietojen käsittely aiheuttaa useita uhkia, jotka liittyvät tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön. Etenkin biometristen tietojen käyttö voi muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp ja PeVL 14/2009 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittely onkin syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp). Tällaisen rajauksen yhteydessä voi olla kyse jo säätämisyjärjestyskysymyksestä (PeVL 15/2018 vp)

Lakiesityksen ja perustelujen nojalla erityisesti arkaluonteisten tietojen ja biometristen tietojen tallentamisen välttämättömyysvaatimus ei täyty, jos käsittelyä suhteutetaan Tullin toimivaltaan ja tyypillisiin tullitoimenpiteisiin (PeVL 71/2014 vp). Oma kysymyksensä on ehdotettujen 5 §, 6 § ja 7 § perusteella mahdollinen asianomistajien, uhrien ja todistajien rinnastus henkilötietojen käsittelyssä varsinaisiin rikoksesta epäiltyihin kaikkien tietojen käsittelyn sallimisen osalta. Tämä erottelu on olennainen osa EU:n tietosuojasääntelyä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä (Murray vastaan Yhdistynyt Kuningaskunta, 28.10.1994 ja M.M. vastaan Yhdistynyt Kuningaskunta, 13.11.2012). Tämä on erityisen ongelmallista, koska osaa näistä tiedoista koskee esityksen 34 §:ssä säädetty tarkastusoikeuden rajoitukset. Ehdotuksen mukaan näitä tietoja voisi käsitellä puolen vuoden ajan ilman, että käsillä on juuri sillä hetkellä liityntää rikosasiaan. Välttämättömyysvaatimuksen ja EU:n tietosuojasääntelyyn kuuluvan kiellon tarpeettoman laajasta käsiteltävien henkilöiden joukosta vuoksi näiden kolmen säännöksen kokonaisuutta tulisi täsmentää.

Näiden lisäksi esitetty 8 §:n säännös käytännössä tarkoittaa merkittävää käsiteltävien henkilötietojen laajennusta, koska arkaluonteisia ja biometrisia tietoja voisi tallettaa muistakin kuin varsinaisista rikolliseen toimintaan epäillyistä henkilöistä. EIT on pitänyt ongelmallisina säännöksiä, joissa ei riittävällä tarkkuudella rajata toimivaltaisten viranomaisten oikeutta kerätä ja tallettaa tiedustelutietokantaan henkilön yksityiselämää koskevia tietoja ja oikeusturvakeinot ovat puutteelliset (Shimovolos v. Venäjä 21.6.2011). Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta on ongelmallista, että vain 8 §:ssä tarkoitettuja tietoja koskee vaatimus tietojen luotettavuuden arvioinnista, mutta ei 7 §:n saati muiden pykälien tarkoittamiin tietoihin tai henkilötietojen tallentamisen aloittamiseen.

Tiivistetysti esityksen keskeisimmät ongelmat liittyvät esityksen luonteeseen erillislakina, joka kuitenkin on laadittu vastaamaan muita erillislakeja. Rekisteripohjaisesta sääntelystä siirtyminen kohti asiaperusteista ja vastaavaa sääntelyä edellyttäisi ainakin hallinnonalakohtaisia yleislakeja. Aiemman käytännön lähtökohtana on ollut, että Tullin toimivallan ei sen tehtävien luonteen vuoksi ole tarpeellista vastata poliisin ja Rajavartiolaitoksen toimivaltaa. Esityksessä edellä mainittujen samankaltaisuuksien vuoksi Tullin toimivalta olisi laajempi kuin tällä hetkellä ilman, että esityksestä selviää selkeästi toimivallan perusteita. Esityksen perusteella useista eri henkilöryhmistä voidaan kerätä jopa arkaluonteisia tietoja ja biometrisiä tietoja, joiden merkitystä voidaan arvioida jopa puoli vuotta. Henkilötietojen suojan näkökulmasta henkilöjoukkojen määrä on liian laaja, arkaluonteisten ja biometristen tietojen kerääminen yksityisyyttä loukkaavaa ja säilytysaika nyt esitetyssä muodossa liian pitkä.

Tässä yhteydessä esityksen erillislainluonteisuudelle ei ole tehtävissä muuta kuin yleinen huomautus. Muulta osin esityksen sääntelyä tulee selkeyttää ja muiden kuin rikoksentekijöiden tai rikoksesta epäiltyjen osalta tulee henkilötietojen käsittelylle asettaa selkeää vaatimus käsittelyn välttämättömyydestä. Välttämättömyysvaatimus tulee liittää myös arkaluonteisten ja biometristen tietojen käsittelyyn ja tietojen tallentamiseen enimmillään kuudeksi kuukaudeksi. Esityksessä on tarkastettava myös eri henkilöryhmien oikeussuojakeinot ja tarkastuskeinot.