

LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 246/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa sekä vankeuslain ja eräiden muiden seuraamusten täytäntöönpanosta annettujen lakien muuttamisesta

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 246/2020 vp. Esitän lakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa henkilötietojen käsittelyä koskevien ehdotusten osalta:

1. Yleistä

Hallituksen esityksen lakiehdotukset liittyvät tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen, jossa perussääntely on ollut voimassa jo parin vuoden ajan. Tässä suhteessa hallituksen esitys on tarpeellinen, vaikka voimassa olevaan lakiin henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksesta (1069/2015) onkin tehty jo aiemmin tietosuojalainsäädännön uudistuksen takia muutoksia (lakimuutos 1059/2018). Henkilötietojen käsittelyssä yleislainsäädännön muodostavat EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, asetusta täsmentävä ja tarkentava kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) sekä rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018). Lisäksi yleislain tasolla henkilötietojen käsittelyyn vaikuttavat viranomaistoiminnassa laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki (906/2019), joista jälkimmäisessä on käytetty tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa viranomaistoiminnassa tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn säätämiseksi yleislaintasolla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 38/2016 vp, PeVL 54/2010 vp).

Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp).

Edellä esitetty yleislaintasoisten säädösten kokonaisuus muodostaa pohjan, jonka puitteissa on arvioitava erikseen erityislainsäädännön tarvetta ja erityislainsäädäntöä koskevien ehdotusten sääntelyratkaisuehdotuksia. Nähdäkseni erityislainsäädännölle tulee olla erityiset perusteet esitettynä hallituksen esityksissä, miksi jotain yleislaissa säädettyä täsmennetään erityislaissa tai miksi erityislaissa poiketaan yleislaissa säädetystä. Lisäksi yleislakien ja erityislakien väliset suhteet on oltava selkeitä.

2. Sääntelyn soveltamisala ja kohde

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi soveltamisalasta. Ehdotetun pykälän suhde on ongelmallinen, koska se sisältää päällekkäistä sääntelyä yleislakien kanssa. Ensinnäkin ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn *tarpeellisuusvaatimuksesta* osana

soveltamisalasäännöstä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on *tarpeellista* suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tietosuoja-asetuksessa säädetty vastaa ja tarkoittaa tarpeellisuusvaatimuksen huomioimista henkilötietojen käsittelyssä. Puolestaan rikosasioiden tietosuojalain 6 §:ssä on säädetty niin ikään tarpeellisuusvaatimuksesta. Lakiehdotuksen soveltamisalasäännöksessä tarpeellisuusvaatimuksen esittäminen on tarpeetonta, koska se ei liity soveltamisalaan ja toisaalta velvoitteena se saa merkityksensä yleislaintasoisessa sääntelyssä säädettyinä. Tarpeellisuutta koskevaa sääntelyä on muutenkin sisällytetty moniin kohtiin 1. lakiehdotusta (6.1 §, 8.2 §, 9.1 §)

Soveltamisalaa koskevassa pykälässä on myös ehdotettu säädettäväksi siitä, mihin käsittelyyn 1. lakiehdotusta sovelletaan. Tämäkin on tarpeetonta, koska kysymys on erityislaista suhteessa tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiin nähden, joissa kummassakin soveltamisalaa koskeva henkilötietojen käsittely on määritelty nyt lausuttavana olevan 1. lakiehdotuksen mukaisesti.

Tietosuoja-asetus 2 (1) artikla: Tätä asetusta sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka on osittain tai kokonaan automaattista, sekä sellaisten henkilötietojen käsittelyyn muussa kuin automaattisessa muodossa, jotka muodostavat rekisterin osan tai joiden on tarkoitus muodostaa rekisterin osa.

Rikosasioiden tietosuojalaki 1.4 §: Tätä lakia sovelletaan kuitenkin vain sellaiseen 1 ja 2 momentissa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn, joka on kokonaan tai osittain automaattista tai jossa käsiteltävät tiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisteri tai sen osa.

Soveltamisalaa koskevaa pykälää ei voida luonnehtia onnistuneeksi suhteessa yleislainsäädännön tasolla säädettyyn nähden.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä on ehdotettu säädettäväksi lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Säännös on tarpeellinen, joskaan ei kaikilta osin selkeä. On syytä painottaa sitä, että ehdotettu pykälä ei millään tavalla rajoita muuten mainittujen säädösten soveltamista, vaan ainoastaan mainittuihin henkilötietojen käsittelytoimiin. Esimerkiksi julkisuuslaissa säädetään tietojen antamiseen, ei siis pelkästään luovuttamiseen, liittyvistä menettelyistä ja laajemmin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisten toiminnassa. Puolestaan tiedonhallintalaissa säädetään tietoturvaluustoimenpiteistä ja asianhallinnasta, jotka kumpikin liittyvät myös henkilötietojen käsittelyyn. Ehdotettu 2.1 §:n 3 kohta onkin tässä suhteessa ongelmallinen, koska nyt vaikutelmaksi ehdotuksesta jää, että Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen käsittelyssä sääntely kapseloitaisiin 1 ja 2 kohtien poikkeuksia lukuun ottamatta 1. lakiehdotuksen ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamiseen. Ehdotusta ei voida pitää perusteltuna tässä muodossa, kun otetaan huomioon julkisuuslain ja tiedonhallintalain tarkoitukset perusoikeuksia toteuttavana sääntelynä. *Lakiehdotuksen sekä yleislakien välistä soveltamissuhdetta on nähdäkseni syytä selkeyttää, ettei sääntelyssä muodostu estettä yleislakien soveltamiselle. Tältä osin on syytä painottaa, että viranomaisissa henkilötietojen käsittely painottuu pääasiassa julkisuuslaissa tarkoitettujen viranomaisten asiakirjojen käsittelyyn. Henkilötietojen käsittelyä ei voida pitää tästä erillisenä perustuslain 12.2 §:stä johtuvista syistä.*

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi henkilörekistereistä. Yleislainsäädännön tasolla ei ole säädetty henkilörekisterin määritelmästä enää mitään toisin kuin aikanaan jo kumotussa henkilötietolaissa. Ongelmallisuutta kuitenkin vähentää se, että ehdotetussa laissa henkilörekisterit on määritelty suhteellisen yksiselitteisesti. Toisaalta lakiehdotuksen 1 §:ssäkään ei ole sidottu lain soveltamista sinällään käsitteeseen ”henkilörekisteri” vaan rekisteri, kuten yleislainsäädännössäkään.

3. Viittaus tietosuojarikokseen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 2.3 § sisältää informatiiviseen muotoon muotoillun viittauksen rikoslaissa säädettyyn tietosuojarikokseen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin, mutta ei kaikkiin, epäkohtiin huomiota (PeVL 51/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt muissa laeissa viittaussääntelyä tietosuojarikosta koskevaan säännökseen (PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikoksen sisällön ongelmia on arvioitu myös lakivaliokunnassa, joka ei pitänyt tarpeellisena tämentää tietosuojarikoksen tunnusmerkistössä olevaa viittaussääntelyä (LaVL 5/2018 vp). Vaikka nyt lausuttava muotoilu vastaa eräiden muiden lakien muotoilua, joissa on viitattu tietosuojarikokseen, on se sanamuodoltaan epäselvä. Ehdotettu muotoilu ei selkeästi viittaa rikoslaissa olevaan blankosäännökseen, vaan ainoastaan informatiivisesti viittaa tietosuojarikosta koskevaan pykälään. Jos tarkoituksena on sitoa 1. lakiehdotuksen sääntely rikoslain 38:9 sääntelyyn, tulisi muotoilu olla selkeä siten, että 1. lakiehdotuksen mukaiseen henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan mitä rikoslaissa on säädetty tietosuojarikoksesta.

Lakiehdotuksen muotoilu ei muodosta selkeää rangaistavuuteen viittaavaa säännöstä. *Nähdäkseni lakivaliokunnan tulisi arvioida, voidaanko tässä muodossa esitettyä viittaussäännös käyttää tilanteessa, jossa viitattu rikoslain säännös on tarkoitettu sovellettavaksi myös 1. lakiehdotuksen mukaisessa käsittelyssä.*

4. Käsiteltävät tiedot

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi suhteellisen tarkasti käsiteltävistä tiedoista. Edellä selostetun perusteella näin tarkka sääntely ei ole tarpeellinen muuten kuin niiden tietojen osalta, jotka ovat rikosasioiden tietosuojalaissa tai tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja sekä valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisia tietoja. Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rikosseuraamus- ja turvallisuustietorekistereihin tallennettavista tiedoista. Näihin tietoihin kuuluisi muun muassa valokuva. Rikosasioiden tietosuojalain 11.1 §:n mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat muun muassa biometriset tiedot, joiden käsittely 2 momentin perusteella on kielletty, ellei käsittelyä sallita erikseen laissa. Rikosasioiden tietosuojalaissa biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Kasvokuvaa on pidetty tällaisena biometrisenä tietona ja valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisena tietona (esim. PeVL 13/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (esim. PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp). Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 3/2021 vp ja siinä viitattu). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp). Lakiehdotuksessa valokuvalla tarkoitettaneen kasvokuvaa, jonka tarkoituksena on yksilöidä rekisteröity kussakin tilanteessa. Sinällään tätä voidaan pitää hyväksyttävänä. Kun otetaan huomioon arkaluonteisiin tietoihin liittyvät perustuslakivaliokunnan korostamat tietoturvasuhteellisuusvaatimukset, on tärkeää, että käsiteltäessä biometrisiä tietoja, noudatetaan niiden käsittelyssä niin rikosasioiden tietosuojalain kuin tiedonhallintalainkin tietoturvasuhteellisuusvaatimuksia yksilöiviä säännöksiä. *Tiedonhallintalain soveltamista koskevaa sääntelyä tulisi tämentää tältä osin 1. lakiehdotuksen 2 §:ään, koska esitettyssä muodossa subde tiedonhallintalakiin vaikuttaisi rajaavan sen soveltamista.*

5. Erityiset henkilötietoryhmät ja arkaluonteiset tiedot

Lakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollon tietojen käsittelystä. Sosiaalihuollon tietoja ei ole sisällytetty tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietoihin, joiden käsittely on mainitussa säädöksissä säädetty lähtökohtaisesti kielletyksi. Kuitenkin sosiaalihuollon asiakastiedot on katsottu uudistetun tietosuojasääntelyn aikana arkaluonteisiksi tiedoiksi, joten niiden käsittelyn edellytyksiin liittyy vastaavat vaatimukset kuin erityisiä henkilötietoryhmiä koskien (PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2018 vp). Ehdotetussa sääntelyssä ei ole tältä osin huomautettavaa, koska sosiaalihuollon tietojen käsittelystä on säädetty erikseen.

Arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvana on pidetty myös 11 §:ssä tarkoitettua maksukortin tietoja. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 48/2018 vp) todennut, että luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvien arkaluonteisiin tietoihin. Toisaalta perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt pankkisalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja yksityiselämän suojan ydinalueeseen kuuluvina tietoina (PeVL 14/2002 vp). Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta on arvioinut myös maksukortin tietojenkäsittelyä tuoreessa lausuntokäytännössään (PeVL 36/2020 vp), jossa perustuslakivaliokunta korosti maksukorttitietojen käsittelyn välttämättömyysedellytyksen säätämistä tarpeellisuuden sijaan ja piti tätä säätämistä järjestyksellisenä.

Lakiehdotuksen 13 § sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn liittyvän välttämättömyysedellytystä koskevan yleisen säännöksen. Se ei kuitenkaan kata kaikkia lakiehdotuksessa ilmeneviä käsittelytarpeita, jotka kohdistuvat valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteisiin tietoihin. Esimerkiksi välttämättömyysedellytystä ei ole sidottu lakiehdotuksessa maksukortin tietojen käsittelyyn. Maksukortin tiedot eivät ole suoraan rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Asian merkitystä painottaa sekin seikka, että eduskunnan käsittelyssä on HE 6/2020 vp, jossa on ehdotettu maksukortin käyttöön liittyviä käsittelysääntöjä, joista perustuslakivaliokunta on antanut edellä mainitun lausunnon (PeVL 36/2020 vp).

Nyt ehdotetussa muodossa välttämättömyysedellytys jää yleiselle tasolle. Lakiehdotuksen 13 §:n perusteluissa viitataan rikosseuraamusrekisterissä oleviin erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin tietoihin, mutta varsinaisesti rikosseuraamusrekisterin tietosisällöstä ehdotetuissa 5–8 §:ssä ei ole täsmällisiä säännöksiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä lukuun ottamatta henkilötuntomerkkien rekisteröintiä, joka tarkoittaa muun muassa biometristen tietojen käsittelyn sallimista siinä laajuudessa kuin pakkokeinolaissa on säädetty. Nyt ehdotetussa muodossa ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilötuntomerkkitietojen sallivasta käsittelystä, joka puolestaan perustuu 2. lakiehdotuksen 4 luvun 5 §:n 2 momenttiin tai 3. lakiehdotuksen 2 luvun 4 §:n 2 momenttiin, joiden mukaan Rikosseuraamuslaitos saa ottaa vangista pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitetut henkilötuntomerkit ja siten varsinaisesti käsiteltävät henkilötuntomerkkitiedot yksilöidään pakkokeinolain 9 luvun 3 §:ssä. Ehdotus muodostaa varsin vaikeaselkoisen kokonaisuuden. *Nähdäkseni arkaluonteisten henkilötuntomerkkitietojen yksilöinti tulisi tapahtua 1. lakiehdotuksen säädöksessä joko siten, että nämä henkilötuntomerkkitiedot luetellaan mainitussa laissa tai se sisältää suoraan viittauksen pakkokeinolain mainittuun säännöksen.*

Nähdäkseni erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tietosisältöä koskevia säännöksiä rikosseuraamusrekisterissä tulisi täsmentää, jotta 13 §:ssä ehdotettua välttämättömyysedellytystä koskevaa ehdotusta voidaan pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä. Lisäksi välttämättömyysedellytys tulisi sitoa myös muihin arkaluonteisiksi katsottavien henkilötietojen käsittelyyn eikä pelkästään erityisiin henkilötietoryhmiin. Tällaista yleisen välttämättömyysedellytyksen säätämistä

arkaluonteisten tietojen käsittelyssä on edellytetty perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, jossa sitä on pidetty myös säätämisyjärjestysjysmyksenä (ks. esimerkiksi PeVL 51/2018 vp).

6. Tietojen saantia ja luovuttamista koskevat ehdotukset

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 § sisältää tiedonsaantioikeutta koskevan erityisen sääntelyn suhteessa muualla lainsäädännössä säädettyyn nähden. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi Rikosseuraamuslaitokselle tiedonsaantioikeuksia salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaanti on sidottu tarpeellisuusedellytykseen ja pykälä sisältää ne tiedot, joita Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus saada muilta viranomaisilta ja tiedonantovelvollisilta. Tältä osin ehdotus vastaa sitä, miten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tiedonsaantioikeuksista säädettävän (esim. PeVL 31/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen tiedonsaantioikeuksia ja tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn osalta sekä tästä johtuvaan kaksinkertaiseen sääntelyyn (esim. PeVL 14/2018 vp sekä siinä mainitut). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus johtaa tällaiseen kaksinkertaiseen sääntelyyn. Esimerkiksi lakiehdotuksen 16.1 §:n 2 kohdassa ehdotetaan Rikosseuraamuslaitokselle tiedonsaantioikeutta salassapitosäännösten estämättä väestötietojärjestelmässä oleviin tiettyihin tietoihin. Väestötietojärjestelmästä sekä Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 29 §:n mukaan väestötietojärjestelmästä luovutetaan tuomioistuim- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään: 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetty tiedot; 2) laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot; ja 3) tarpeelliset tiedot, jos käsittelyn perusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta. Väestötietojärjestelmästä voidaan siten luovuttaa tietoja myös ilman erikseen laissa säädettyä tiedonsaantioikeutta mainitun 2 kohdan perusteella. Sääntelykokonaisuudessa jää nyt epäselväksi, onko nyt ehdotettavalla säännöksellä tarkoitus laajentaa vai supistaa Rikosseuraamuslaitoksen tiedonsaantioikeutta väestötietojärjestelmästä suhteessa mainittuun 29 §:ssä säädettyyn nähden. Vastaavasti lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi mainitun pykäläehdotuksen 3 kohdassa tiedonsaannista poliisin henkilörekistereistä. Puolestaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 21 §:n mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona 5–9, 11 ja 12 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja Rikosseuraamuslaitokselle. Ehdotettu säännös ei vaikuttaisi rajaavan tiedonsaantia suhteessa poliisitoimen henkilötietojen käsittelyä koskevaan sääntelyyn nähden, mutta säännös ei välttämättä ole tarpeellinenkaan.

Lakiehdotuksen 18 § on sidoksissa eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen 6/2020 vp. Ehdotettu pykälä vaikuttaa olevan yhteensopiva maksukortin käyttöä koskeviin käsittelysääntöehdotuksiin nähden kuitenkin ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 36/2020 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 5 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisesta. Lakiehdotuksen 19 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojen luovuttamisoikeudesta rikosasioiden tietosuolaissa tarkoitetuille viranomaisille. Mainitussa säännöksessä ei ole sidottu tietojen luovuttamista välttämättömyysedellytykseen eikä mainitussa ehdotuksessa luetella yksityiskohtaisesti, mitä tietoja kullekin viranomaiselle luovutetaan, joten tarpeellisuusedellytyksestä tässä suhteessa ei voida edes säätää. Koska luovutettaviin tietoihin liittyy myös arkaluonteisiksi katsottavia tietoja (valokuva), *tulee ehdotettuun säännökseen lisätä tietojen luovuttamista rajaava välttämättömyysedellytys, kuten toistuvasti eri yhteyksissä valtiosääntöisessä arvioinnissa on edellytetty* (esim. PeVL 31/2017 vp ja PeVL 17/2016 vp). Ehdotus jättää myös epäselväksi sen, onko sääntelyllä tarkoitus laajentaa mainittujen viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Esimerkiksi poliisilain (872/2011) 4:2 on säädetty poliisin oikeudesta saada tietoja

viranomaisilta. Säännöksessä on erityisiä menettelysäännöksiä tietojen saantiin liittyen. Puolestaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16.1 §:n 2 kohdassa on säädetty tiedonsaantioikeuksia, joita ei ole sidottu poliisilain mukaiseen menettelysääntelyyn. *Ehdotetun pykälän subdettä muulla laissa säädettyyn tulisi arvioida uudelleen. Pelkästään poliisille tapahtuva tietojen saantia ja luovuttamista koskeva sääntely muodostaa jo varsin tulkinnanvaraisen kokonaisuuden, jossa ei ole myöskään eri lakien välille löydettävissä suoraa soveltamisjärjestystä. Nähdäkseni tällainen selventäminen on välttämätöntä salassapitosääntelyyn ja siitä poikkeamiseen liittyvien sääntelyvaatimusten vuoksi sekä käytännön tilanteissa muodostuvien tulkinnanvaraisuuksien välttämiseksi. Vastaavaa rinnakeista tai päällekkäistä sääntelyä on myös muiden rikosasioiden tietosuojalain tarkoittamien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja luovuttamista koskevissa säännöksissä.*

Erityiskysymyksenä tietojen luovuttamisääntelyyn liittyy peruste säätää tietojen luovuttamisesta. Ehdotetuissa säännöksissä tietojen luovutusoikeus on sidottu tarpeellisuusedellytykseen, joka sinällään on asianmukainen. Jos viranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja erikseen säädetyn perusteella, ei nähdäkseni ole perustetta erikseen säätää oikeudesta luovuttaa henkilötietoja viranomaisten välillä. Sääntelyn pitäisi perustua tiedonsaantioikeuksiin. Julkisuuslain 16.3 §:ssä on yleiset säännökset tietojen luovuttamisesta kopiona, tulosteen tai sähköisessä muodossa viranomaisen henkilörekisteristä. Säännös tulee sovellettavaksi myös viranomaisten väliseen tietojen luovuttamiseen, koska mainittua säännöstä ei ole rajattu miltään osin koskemaan vain tiettyjä tietojen luovuttamista koskevia tilanteita.

Tietojen luovuttamista koskevalle sääntelylle oli aiemmin perusteensa, kun se oli sidottu teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen. Perustuslakivaliokunta ei ole enää edellyttänyt vuosiin teknisestä käyttöyhteydestä säätämisestä laissa (ks. esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp). Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019i) on säädetty teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien käyttöedellytyksistä sekä niihin liittyvistä asianmukaisista suojatoimista. Teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien avulla tapahtuvan sähköisten tietojen luovuttamistapojen käyttöedellytyksenä on, että näitä luovutustapoja käyttäen tiedonsaantioikeudesta on säädetty laissa. Siten tietojen luovuttamisesta ei ole tarvetta säätää erikseen ja toisaalta *tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei mahdollista tiedonhallintalaissa säädetyn perusteella teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien välityksellä tietojen luovuttamista, koska tiedonhallintalaissa näiden luovutustapojen käyttö edellyttää tiedonsaantioikeudesta säätämistä.* Jos ehdotetun luovuttamista koskeva sääntelyn tarkoituksena on järjestää viranomaisten välinen luovuttaminen teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien välitykselle, ei ehdotettu sääntely muodosta tähän perustaa, vaan näiden luovutustapojen käyttömahdollisuuksia on arvioitava kunkin viranomaisen tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten mukaisesti. Lähinnä ehdotetut 19–30 §:t ovat perusteltuja siltä osin kuin kysymys on Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteisesta tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle. *Tällainen tietojen oma-aloitteinen antaminen ei voi perustua teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien kautta tapahtuvaan luovuttamiseen, koska edellytyksenä tälle on tiedonsaantioikeuksia koskeva sääntely ja toisaalta oma-aloitteisessa tietojen luovuttamisessa Rikosseuraamuslaitoksen on arvioitava tapauskohtaisesti oma-aloitteisesti luovutettavien tietojen sisältöä.* Sähköinen luovuttaminen voi tapahtua oma-aloitteisissa tilanteissa sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) tarkoitetun sähköisen tiedonsiirtomenetelmän avulla.

7. Tietojen pysyvä säilyttäminen ja arkistointi

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 33 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietokannasta poistetuista tiedoista muodostettavaa pysyvästi säilytettävää hakemistoa. Ehdotettu on ongelmallinen, koska ehdotetussa laissa ei ole säädetty mistään tietokannasta, joten epäselväksi jää, mitä tietokannalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Ilmeisesti tässä tarkoitetaan tietojen poistamista rikosseuraamusrekisteristä poistettavia tietoja, josta muodostetaan hakemisto. Säännöksestä ei ilmene, tällaisen tietojen säilyttämisen käyttötarkoitusta, koska se ei enää ole alkuperäinen. Toisaalta hakemiston muodostaminen ei voi liittyä arkistointiinkaan, koska lakiehdotuksen 34 §:ssä on säädetty arkistoinnista.

Ehdotettu 33 § ei myöskään vaikuttaisi olevan varsinaisesti pysyvää säilyttämistä koskeva säännös, koska samassa pykälässä säädetään tietojen poistamisesta 50 vuoden kuluttua siitä, kun henkilö on viimeksi vapautunut Rikosseuraamuslaitoksen yksiköstä tai lopettanut yhdyskuntaseuraamuksen suorittamisen. *Siten kysymys on määrääjän säilytettävistä tiedoista.* Ehdotetun säännöksen asianmukaista perustetta ei ole todennettavissa myöskään pykälän perusteluista, vaan siinä viitataan käsittelyoikeutettuihin virkamiehiin sekä tietojen luovutettavuuteen esimerkiksi tieteellistä tutkimusta varten. *Jos käsittelyn oikeusperusteena hakemiston muodostamiseksi on tieteellisen tutkimuksen mahdollistaminen, tarkoittaa tämä tietosuojasääntelyn sekä sitä täydentävän tiedonhallintalain näkökulmasta tietojen siirtämistä arkistokäyttötarkoitukseen.* Tällainen arkistoon siirtäminen on säädetty 34 §:ssä ja perustuu voimassa olevaan arkistolakiin. Koska nyt ehdotettu koskee tietojen säilyttämistä määrääkaisesti ja ilmeisesti myös arkaluonteisten tietojen säilyttämistä, on 33 §:ää muutettava vastaamaan tosiasiallista sisältöä ja käyttötarkoitusta. Tässä suhteessa 33 ja 34 §:ien subde tulisi tarkentaa tai mahdollisesti yhdistää. Jos säilytettäväksi on tarkoitettu arkaluonteisia henkilötietoja, on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on pitänyt eräissä yhteyksissä arkaluonteisten tietojen viiden vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp). Esimerkiksi henkilötuntemerkkitietojen säilyttäminen varsinaisen käsittelytarkoituksen päättymisen jälkeen jopa 50 vuotta ei ole oikeasuhtainen toimenpide biometristen tietojen käsittelylle.

8. Rekisteröidyn oikeuksien toteuttaminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 7 luvussa ehdotetaan säädettäväksi eräistä rekisteröidyn oikeuksiin liittyvistä seikoista tarkentavasti tai rajaavasti suhteessa yleislaeissa säädettyyn nähden. Lakiehdotuksen 37 §:n mukaan ”Rikosseuraamuslaitoksen yksikkö antaa rekisteröidylle tilaisuuden tarkastaa ne tiedot, joiden tarkastamiseen tällä on oikeus, siten kuin rekisterinpitäjä siitä määrää”. Ehdotettu säännös pitää muodollisena seikkana ongelmallisen sanamuodon siitä, että rekisterinpitäjä ”määrää” tietojen tarkastusoikeuden käyttämisestä. Kysymys lienee kuitenkin hallintotoimesta siten, että viranomaisen päättää tarkastusoikeuden käyttämisestä. Koska viranomaisen toiminnalla on rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen liittyvä vaikutuksensa, tulee oikeussuojakeinona kaiketi sovellettavaksi rikosasioiden tietosuojalaissa säädetty todistuksen antamista koskeva menettely, jonka perusteella rekisteröity voi tehdä toimenpidepyynnön tietosuojavaltuutetulle. Ehdotettu 37 § ei voi johtaa siihen, että rekisteröity ei voisi jotakin kanavaa pitkin viime kädessä saattaa asiaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi perustuslain 21 §:ssä säädettyjen vaatimusten toteuttamiseksi.

Mainittua pykäläehdotusta ei ole arvioitu myöskään suhteessa julkisuuslaissa säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin ja niiden rajoituksiin nähden. Säännösehdotuksen perusteluissa esitetyt perusteet rekisteröidyn oikeuksien rajaamiselle mm. rekisteröidyn suojelemiseksi, ei ole kovinkaan tehokas, jos samat tiedot on mahdollista saada asiakirjajulkisuutta koskevien säännösten perusteella edes osittain. Esimerkiksi julkisuuslain 12 §:ssä on säädetty jokaisen oikeudesta saada tieto hänestä itsestään asiakirjoihin sisältyvistä tiedoista. Tosin tätä tiedonsaantia voidaan rajoittaa julkisuuslain 11 §:n 2 ja 3 momenttien perusteella. Laillisuusvalvonnassa on korostettu sitä, että viranomaisella on neuvontavelvollisuus tiedonsaantiin oikeutetulle, jos tietoa on mahdollista saada jonkun muun kuin pyytäjän itsensä esittämän säännöksen perusteella (ks. esimerkiksi EOA 2489/4/2008, 27.11.2009). *Tältä osin pidän tarpeellisena selkeyttää tiedonsaantiin oikeuttavien säännösten välisiä suhteita.*

9. Muuta

Hallituksen esityksen lakiehdotuksissa on säännöksiä (2. lakiehdotuksen 2 luvun 1 § ja 4. lakiehdotuksen 14 §), joissa viitataan lakiin oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä 372/2010. Mainittu säädös on kuitenkin kumottu oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetulla lailla (955/2020), joka on tullut voimaan 1.1.2021. Vaikka voimassa olevassa uuden lain voimaantulosäännöksessä todetaan, että ”muualla laissa tai asetuksessa olevalla viittausta oikeushallinnon valtakunnalliseen tietojärjestelmään tarkoitetaan tämän lain voimaan tultua viittausta

oikeushallinnon valtakunnalliseen tietovarantoon”, tulisi nähdäkseni nyt ehdotettujen lakiehdotusten yhteydessä viitata voimassa olevaan säädökseen suoraan eikä kumottuun säädökseen.

Vantaalla 28.2.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti