

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 246/2020 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksen lakiehdotukset liittyvät pääosin Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön kansalliseen täytäntöönpanoon ja yhteensovittamiseen. Voimassa olevaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksesta annettuun lakiin (1069/2015, muutos 1059/2018) on tehty jo aiemmin tarvittavia tietosuojalainsäädännön yhteensovittamista tarkoittavia muutoksia. Nyt lausuttavana oleva esitys on kokonaisuudistus mainittuun lakiin.

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 tehty selko 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).

Henkilötietojen käsittelyssä yleislainsäädännön muodostavat EU:n yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, asetusta täsmentävä ja tarkentava kansallinen tietosuojalaki (1050/2018) sekä tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolella 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.

Tämä yleislainsäädäntö muodostaa pohjan sille, missä määrin erityislainsäädännössä on tarvetta säätää henkilötietojen käsittelystä ja jos erityislainsäädännössä esitetään poikkeuksia yleislainsäädännössä säädettyyn, tulee poikkeuksille olla painavat perustelut. Lisäksi yleislakien ja erityislakien väliset suhteet on oltava selkeitä ja sovellettavissa vaivatta sille kohderyhmälle, joka joutuu päivittäin noudattamaan kulloinkin sovellettavaa lainsäädäntöä. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (PeVL 60/2014 vp). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (PeVL 51/2016 vp, PeVL 45/2016 vp). Sääntelyn selkeydellä on myös sidoksensa oikeusturvaan (PeVL 4/2021 vp). *Nyt lausuttavana oleva 1. lakiehdotus ei ole kaikilta osin selkeä ja nähdäkseni sen sisältöä tulisi täsmentää jäljempänä ilmenevin osin valtiosääntöisistä syistä.*

2. Sääntelyn soveltamisala ja selkeys

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 tietosuojasetuksen 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. Tietosuojasetuksessa 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 §). *Ehdotettu tarpeeton sääntely ei sinällään ole valtiosääntöisesti ongelmallinen.*

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

Tietosuojasetus 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.* Ehdotettu pykälä sisältää säännöksiä siitä, mistä seikoista säädetään muualla lainsäädännössä. Ehdotettu muotoilu ei ole onnistunut, koska se saattaa johtaa vastakohtaispäätelmiin siitä, että nyt lausuttavana olevalla 1. lakiehdotuksen 2 §:llä rajoitettaisiin yleislakien soveltamista henkilötietoja käsiteltäessä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan ”henkilötietojen salassapitoon ja luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia”. Julkisuuslaissa säädetään tietojen antamiseen, ei siis pelkästään luovuttamiseen, liittyvistä menettelyistä ja laajemmin julkisuusperiaatteen toteuttamisesta viranomaisten toiminnassa. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan ”henkilötietojen luovuttamiseen teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien välityksellä sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (906/2019)”. Kuitenkin tiedonhallintalaissa säädetään myös henkilötietojen suojatoimista tietoturvaluottamustoimenpiteinä 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. 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.

3. Käsiteltävät tiedot ja niiden suojaaminen

Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rikosseuraamus- ja turvallisuustietorekistereihin tallennettavista tiedoista. Näihin tietoihin kuuluisi muun muassa valokuva. Rikosasioden tietosuojalain 11.1 §:n mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat muun muassa biometriset tiedot, joiden käsittely 2 momentin perusteella on kielletty, ellei käsittelyä sallita erikseen laissa. Rikosasioden 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). Niin ikään 1. lakiehdotuksen perusteella käsiteltäisiin myös muita tuntomerkkitietoja sekä maksukorttitietoja, jotka on katsottu niin ikään arkaluonteisiksi tiedoiksi.

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 viitattut). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty sääntämisympäryksenä (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 tietoturvallisuusvaatimukset, on tärkeää, että käsiteltäessä biometrisiä tietoja, noudatetaan niiden käsittelyssä niin rikosasioden tietosuojalain kuin tiedonhallintalainkin tietoturvallisuusvaatimuksia yksilöiviä säännöksiä. *Tiedonhallintalain soveltamista koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää tältä osin 1. lakiehdotuksen 2 §:ään, koska esitetyssä muodossa subde tiedonhallintalakiin vaikuttaisi rajaavan sen soveltamista, jolloin asianmukaisista tietoturvallisuustoimenpiteistä viranomaistoiminnassa ei ole säädetty riittävän kattavasti.*

4. Erityiset henkilötietoryhmät ja arkaluonteiset tiedot

Lakiehdotuksen 9 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi sosiaalihuollon tietojen käsittelystä. Sosiaalihuollon tietoja ei ole sisällytetty tietosuojasetuksessa ja rikosasioden tietosuojalaissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluviin tietoihin, joiden käsittely on mainituissa säädöksissä säädetty lähtökohtaisesti kielletyksi. Kuitenkin sosiaalihuollon asiakastiedot on katsottu uudistetun tietosuojasääntelyn aikanakin 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 kuuluviin 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 järjestyskysymyksenä.

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. Eduskunta on hiljattain hyväksynyt vankeuslakiin tehty muutosehdotukset lakivaliokunnan tekemin muutoksin (LaVM 1/2021 vp – EV 18/2021 vp), joka sisältää maksukortin käyttöön liittyviä käsittelysääntöjä, joista perustuslakivaliokunta on antanut edellä mainitun lausunnon (PeVL 36/2020 vp). Lakivaliokunta lisäsi vankeuslain muutosehdotuksen 9 luvun 3 a §:n maksukortin käytön valvontaan välttämättömyysedellytyksen. *Koska nyt lausuttavana oleva 1. lakiehdotus muodostaa henkilötietojen käsittelyn perustan Rikosseuraamuslaitoksessa, tulisi sehyiden vuoksi välttämättömyysedellytys ulottaa myös 1. lakiehdotuksen sääntelyssä maksukorttitietojen käsittelyyn osana arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajaamista koskevaa sääntelyä.*

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 henkilötuntemerkkien rekisteröintiä, joka tarkoittaa muun muassa biometristen tietojen käsittelyn sallimista siinä laajuudessa kuin pakkokeinolaissa on säädetty. Nyt ehdotetussa muodossa ehdotetussa laissa säädettäisiin henkilötuntemerkkitietojen 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 henkilötuntemerkit ja siten varsinaisesti käsiteltävät henkilötuntemerkkitiedot yksilöidään pakkokeinolain 9 luvun 3 §:ssä. Ehdotus muodostaa varsin vaikeaselkoisen kokonaisuuden. *Nähdäkseni arkaluonteisten henkilötuntemerkkitietojen yksilöinti tulisi tapahtua 1. lakiehdotuksen säädöksessä joko siten, että nämä henkilötuntemerkkitiedot luetaan mainitussa laissa tai se sisältää suoraan viittauksen pakkokeinolain mainittuun säännökseen. Muutenkin rikosseuraamusrekisterin tietoja tulisi täsmentää, koska 13 §:n perustelujen mukaan ”Rikosseuraamusrekisterissä voisi tältä osin olla uskonnollista tai muuta vakaumusta, sormenjälkeä ja terveyttä koskeva tieto. Sinänsä terveystiedot kuuluvat Vankiterveydenhuollon pitämään potilasrekisteriin, mutta eräitä terveyttä ja sairaudenhoitoa koskevia tietoja voi olla tallennettuna myös rikosseuraamusrekisteriin, esimerkiksi liittyen lääkityksen antamiseen, henkilön terveydentilan toimintaan osallistumiseen asettamiin rajoituksiin tai erityisiin valvonnallisiin tarpeisiin.” Tällaisia tietoja ei kuitenkaan mainita täsmällisesti ehdotetuissa 5–8 §:ssä.*

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 säätämistä järjestyskysymyksenä (ks. esimerkiksi PeVL 51/2018 vp).

5. Tietojen saantia ja luovuttamista koskevat ehdotukset

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja

henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 31/2017vp, PeVL 17/2016 vp). 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, mitä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt tiedonsaantioikeuksista säädettävän.

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 tuomioistuini- 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 tietosuojasetuksen 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.

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 välttämättömyyusedellytykseen eikä mainitussa ehdotuksessa luetella yksityiskohtaisesti, mitä tietoja kullekin viranomaiselle luovutetaan, joten tarpeellisuusedellytyksestä tässä suhteessa ei voida edes säätää. Koska luovutettaviin tietoihin saattaa liittyä myös arkaluonteisiksi katsottavia tietoja (valokuva ja muut tuntemerkitiedot), *tulisi ehdotettuun säännökseen lisätä tietojen luovuttamista rajaava välttämättömyyusedellytys, 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 salassa pidettävien 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 suhdetta muualla 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 rinnakkaista tai päällekkäistä sääntelyä on myös muiden rikosasioiden tietosuojalain tarkoittamien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ja luovuttamista koskevissa säännöksissä.*

6. Tietojen pysyvä säilyttäminen ja arkistointi

Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Tästä syystä säilytysaikaa koskevissa säännöksissä on oltava aikamääre (PeVL 20/2006 vp). Perustuslakivaliokunnan erään kannanoton mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunnan käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen (PeVL 20/2016 vp, PeVL 18/2014 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 31 § sisältää säännöksiä tietojen poistamisesta (henkilö)rekisteristä. Mainitun pykäläehdotuksen 1 momentissa säilytysaika on sidottu tarpeellisuuteen. Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n 3 momentin mukaan henkilötietojen säilyttämisen tarpeellisuutta on arvioitava vähintään viiden vuoden välein, jollei henkilötietojen säilytysajoista muualla toisin säädetä. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tiedonhallintalain 21 §:ssä on puolestaan säädetty asiakirjojen säilytysajan määrittämisen perusteista, jos säilytysajoista ei ole säädetty laissa. Säilytysaikojen määrittelyä rajoittaa yhtäältä käyttötarkoitus ja toisaalta tarpeellisuusvaatimus. Henkilötietoja voidaan säilyttää käyttötarkoituksen kannalta tarpeellinen aika suoraan yleislainsäädännössä säädetyn perusteella. Lakiehdotuksen 31 § sisältää luettelon eräistä tiedoista, joille tietojen säilytysaikaan ehdotetaan enimmäisaikaa. Tällainen sääntelymalli on sinällään asianmukainen. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että tietojen säilytysajoilla voi olla vaikutuksensa vangen rangaistusajan laskentaan täytäntöönpanopäätöstä tehtäessä. Tässä suhteessa säilytystarve voi olla nyt ehdotettua pidempikin, mutta hallituksen esityksessä asiasta ei tehdä sen enempää selkoa.

Tietojen poistaminen rekisteristä ei kuitenkaan tarkoita välttämättä tietojen tuhoamista, vaan tiedot voidaan siirtää yleisen edun mukaista arkistokäyttötarkoitusta varten arkistoon. Tiedonhallintalain 21.2 §:n mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.

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 (vaan rekistereistä), joten epäselväksi jää, mitä tietokannalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Ilmeisesti tässä tarkoitetaan tietojen poistamista rikosseuraamusrekisteristä, 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. Tietosuoja sääntelyn näkökulmasta katsottuna yleisen edun mukaisen arkistokäyttötarkoituksen perusteena on mahdollistaa myöhemmin säilytysajan päättymisen jälkeen tapahtuva henkilötietojen käsittely tieteellistä tai historiallista tutkimusta varten. Nyt hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 34 § sisältää ehdotuksen arkistointiin liittyvästä sääntelystä yleisenä viittaussäännöksenä. Ehdotettu 33 § vaikuttaisi olevan tietosuoja sääntelyyn nähden ongelmallinen ja tietosuoja-asetuksen vastainen, kun otetaan huomioon tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e alakohdassa säädetty.

Koska nyt ehdotettu 33 § koskee tietojen säilyttämistä määräajaksi 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 viidenkin vuoden säilytysaikaa pitkänä (PeVL 31/2017 vp). Esimerkiksi henkilötuntemerkkitietojen säilyttäminen varsinaisen käsittelytarkoituksen päättymisen jälkeen jopa 50 vuotta ei ole oikeasuhtainen toimenpide biometristen tietojen käsittelylle epämääräiseksi jäävään hakemiston käyttötarkoitukseen. Nähdäkseni ehdotettua tulisi muuttaa, jotta 1. lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä erityisesti, kun käsittelyyn ilmeisesti sisältyy arkaluonteisiakin tietoja.

Vantaalla 23.3.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti