

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 18/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi henkilö-
tietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun
lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartio-
laitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liit-
tyvien lakien muuttamisesta**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 19 päivänä kesäkuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 66/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Anne Ihanus ja ylitarkastaja Tiina Nuutinen, sisäasiainministeriö
- erityisasiantuntija Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- oikeustieteen lisensiaatti Mikael Koillinen
- professori Tuomas Ojanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Olli Mäenpää.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutoksia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin sekä eräisiin muihin lakeihin.

Poliisiasian tietojärjestelmää koskevaan pykälään ehdotetaan lisättäväksi uutena kohtana oikeus tallettaa rikolliseen toimintaan liittyviä poliisimiesten havainnoimia tietoja tai poliisille ilmoitettuja havaintotietoja. Samassa yhteydessä pykälän muita kohtia esitetään täsmennettäväksi käyttötarkoituksen ja tietosisällön osalta.

Kuuntelulla saatuja ylimääräisiä tietoja koskevaa pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälä kattaisi myös poliisilaisissa tarkoitetuilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadun ylimääräisen tiedon tallettamisen tiettyjen rikosten osalta. Poliisin oikeutta saada teknisen käyttöyhteyden avulla tietoja eräistä rekistereistä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan tiedot luovuttavan tahon tiedon luovutus-oikeutta. Ehdotettava pykälä kattaisi siten muun muassa majoitus- ja ravitsemistoimintaan liittyvät matkustajatiedot.

Tietojen poistamista koskevia säännöksiä selkeytettäisiin vastaamaan muuttunutta toimintaympäristöä. Poliisin tietojärjestelmien tiedot säilytettäisiin tietojen käyttötärpeen vaatimusten mukaisesti ottaen huomioon rekisteröidyn, muun asianosaisen ja poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeusturvan vaatimukset.

Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin tehtäisiin poliisitoimen ehdotuksia vastaavat tekniset ja sisällölliset muutokset.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa havaintotietojen ja salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatujen ylimääräisten tietojen tallentamista tietojärjestelmiin on arvioitu perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotetut lait voidaan hallituksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Perustuslakivaliokunta on arvioinut sekä lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (PeVL 51/2002 vp) että lakia henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (PeVL 19/2005 vp) ennen niiden voimaantuloa. Nyt näitä lakeja ehdotetaan eräin osin täsmennettäväksi erityisesti tietojen käyttötarkoituksen ja tietosisältöjen osalta. Samalla ehdotetaan lakeihin sisällytettäväksi eräitä uusia sallittuja tallennuskohteita, kuten niin sanotut havaintotiedot ja salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadut ylimääräiset tiedot. Lisäksi ehdotetaan muun muassa tietojen poistamista koskevien säännösten muutoksia.

Sääntely on merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta

tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Nämä näkökohdat soveltuvat henkilötietojen käytön sääntelyyn laajemminkin (ks. esim. PeVL 14/2009 vp, s. 2, PeVL 11/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 51/2002 vp, s. 1—2).

Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja Euroopan neuvostossa vuonna 1981 tehdysä yleissopimuksessa yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan soveltamisalaan. Tuomioistuin on todennut 8 artiklan tulleen loukatuksi muun muassa sen vuoksi, että kansallinen lainsäädäntö ei ollut sisältänyt säännöksiä tietosisällöistä, tietojen säilytysajoista ja niistä henkilöryhmistä, joista tietoja saatiin kerätä (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio tapauksessa Rotaru v. Romania 4.5.2000, tuomion kohdat 45—63).

Henkilötietojen sisältö

Poliisiasiain tietojärjestelmään tallettavista henkilöllisyyttä koskevista tiedoista säädetään 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 2 momentissa. Säännöksen kattamaa henkilöryhmää sekä tietosisältöjä ehdotetaan eräiltä osin täydennettäväksi. Valiokunnalla ei sinänsä ole huomautettavaa näistä täydennyksistä. Sen sijaan valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevasta säännöksestä poiketen ehdotetun säännöksen muotoilu ("Tietojärjestelmään saadaan tallettaa...tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliset tiedot *kuten...*") näyttää merkitsevän sitä, että sallittujen henkilöllisyyttä koskevien tietojen luettelo jää ainakin jossain määrin avoimeksi. Esityksen perustelujenkin mukaan kysymyksessä olisi esimerkkiluettelo tiedoista, jotka olisivat käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia. Ehdotettu sääntelytapa jättää siten rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi. Voimassa olevaa säännöstä arvioiessaan valiokunta nimenomaan totesi, että tällaista vaaraa ei ole, koska tietojärjestelmiin tallettavat tiedot on yksilöity riittävän tarkasti (PeVL 51/2002 vp, s. 2). Valiokunta pitää tärkeänä, että rekisteröitävien henkilöllisyyttä koskevien tietojen sisällöstä säädetään yksityiskohteisesti, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 2 momentti on edelleen tarpeen muotoilla tyhjentäväksi luetteloksi. Sama huomio koskee myös 1. lakiehdotuksen 2 luvun 3 §:n 2 momenttia, 4 §:n 3 momenttia, 5 §:n 3 momenttia sekä 2. lakiehdotuksen 1 luvun 7 §:n 2 momenttia, 8 §:n 2 momenttia, 9 §:n 2 momenttia, 10 §:n 2 momenttia, 11 §:n 2 momenttia ja 12 §:n 2 momenttia.

Tietojärjestelmään saadaan 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 3 momentin nojalla tallettaa edellä mainittujen henkilöllisyyttä koskevien tietojen lisäksi myös momentissa lueteltuja muita tarpeellisia tietoja. Kyseisen 3 momentin 6 kohdan mukaan tallettaa saa henkilön oman turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden kannalta välttämättömät tiedot. Tässäkin säännöksessä muotoilu jää aiemmin mainitulla tavalla avoi-

meksi ("Tietojärjestelmään saadaan lisäksi tallettaa...henkilön oman turvallisuuden tai viranomaisen työturvallisuuden kannalta välttämättömät tiedot, *kuten* tieto..."). Valiokunta huomauttaa, että säännöksessä on ainakin osittain kysymys niin sanotuista arkaluonteisista tiedoista. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että sallitut tietosisällöt ilmenevät säännöksestä tyhjentävästi. Ehdotus näyttää lisäksi edelleen tekevän mahdolliseksi terveystietojen ja sosiaalihuollon toimenpiteiden rekisteröinnin hyvin laajasti (ks. PeVL 51/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2002 vp, s. 4/II). Valiokunnan mielestä säännöstä on vielä syytä täsmentää määrittelemällä tarkemmin sallitut terveydentilatiedot ja sosiaalihuollon toimenpiteet, vaikka välttämättömyysvaatimus sinänsä asianmukaisesti rajoittaakin talletettavien tietojen alaa. Samat huomiot koskevat myös 2. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin 5 kohtaa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 3 momentin 3 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kadonneiksi ilmoitettujen henkilöiden löytämiseksi ja tunnistamattomina löytyneiden vainajien tunnistamiseksi tarpeellisista tiedoista. Vastaava säännösehdotus sisältyy 2. lakiehdotuksen 1 luvun 8 §:n 3 momentin 3 kohtaan. Tällaisia tietoja ovat säännösten mukaan muun muassa sormenjäljet ja DNA-tunnisteet. Valiokunta huomauttaa, että ehdotetut säännökset näyttäisivät mahdollistavan tietojen tallettamisen periaatteessa kenestä tahansa, jos se tapahtuu kadonneen henkilön löytämiseksi tai vainajan tunnistamiseksi. Tällaisena säännös on henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta selvästi liian väljä. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 16/II) mukaan säännösten tarkoituksena on mahdollistaa tietojen tallettaminen kadonneiksi ilmoitettujen henkilöiden ja tunnistamattomina löytyneiden vainajien lähisukulaisista. Lisäksi perusteluissa todetaan, että lähisukulaisien tietojen tallettaminen olisi mahdollista ainoastaan asianomaisen henkilön suostumuksella. Tällä tavoin rajattuna säännöksiä voidaan pitää hyväksyttävänä sekä riittävän täsmällisinä ja tarkkarajaisina. Säännöksiä on siten täsmennettävä näillä perusteluista ilmenevillä edellytyksillä.

Havaintotiedot

Poliisiasiain tietojärjestelmään saa 1. lakiehdotuksen 2 luvun 2 §:n 3 momentin 11 kohdan perusteella tallettaa poliisimiesten havaitsemia tai poliisille ilmoitettuja tietoja eli niin sanottuja havaintotietoja. Kysymys on potentiaalisesti hyvin laajasta ihmisten yksityiselämään puuttavasta tietojoukosta. Lisäksi havaintotiedot ovat usein luonteeltaan epävarmoja ja niiden käyttämiseen sisältyy leimautumisen riski. Perustuslakivaliokunta on tämänluonteisten tietojen käsittelyssä kiinnittänyt edellä mainittujen yleisten seikkojen lisäksi huomiota tarpeeseen varmistaa tietojen virheettömyys ja luotettavuus (PeVL 27/2006 vp, s. 2/II) ja liittää tietoon arviot tietojenantajien luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta (PeVL 51/2002 vp, s. 2/II).

Havaintotietojen sisältöä on säännöksessä rajoitettu edellyttämällä, että tallettaa saa vain tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön esittämien uhkausten vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan. Tietoja tallettaessa niihin on lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin mukaan liitettävä arvio tietojen antajan luotettavuudesta ja tietojen oikeellisuudesta, jos se on mahdollista. Havaintotietoja ei saa lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentin perusteella käyttää päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta. Lisäksi havaintotietojen säilytysaika on varsin lyhyt, vain kuusi kuukautta. Tällä tavoin tietosisältöjen, käyttötarkoituksen ja säilytyajan osalta rajoitettuna sääntely ei valiokunnan mielestä muodostu henkilötietojen suojan kannalta ongelmalliseksi. Havaintotietojen luonteen vuoksi on kuitenkin tärkeää, että tietojen tallettamisen edellytyksiä tulkitaan suppeasti ja etenkin niin, että havaintotieto voidaan tallettaa vain, jos on olemassa epäily rikollisesta toiminnasta. Lisäksi tallettavat tiedot on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan tarkastamaan ja tietoihin on liitettävä arvio niiden luotettavuudesta ja oikeudellisuudesta aina, kun se on mahdollista.

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadut ylimääräiset tiedot

Salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatujen ylimääräisten tietojen tallettaminen on 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin nojalla sallittua, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka estämisessä tai paljastamisessa olisi saatu käyttää sitä tiedonhankintakeinoja, jolla tieto on saatu. Ylimääräinen tieto saadaan lisäksi tallettaa, jos tieto on tarpeen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitettujen rikosten estämiseksi. Säännöksessä tarkoitettu rikos on törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen. Sääntely vastaa tältä osin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp) säädetyin uuden poliisilain 55 §:n sääntelyä.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilörekistereihin talletetaan jo nykyisellään runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää. Nyt käsiteltävinä olevien lakiehdotusten myötä tietosisältöjen määrä edelleen kasvaa ja niihin sisältyy muun muassa sisällöltään epävarmoja havaintotietoja. Valiokunta pitää tärkeänä, että tällaisessa tilanteessa tietoturvajärjestelmien toimivuuteen ja tietojen käytön valvontaan kiinnitetään korostettua huomiota.

Valiokunta toteaa, että laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa on muun muassa siihen tehtyjen lukuisien muutosten vuoksi muodostunut rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkaiseksi. Siihen sisältyy myös tarpeettomia päällekkäisyyksiä henkilötietolain ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain kanssa. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on syytä harkita poliisin henkilötietolain kokonaisuudistusta viimeistään siinä vaiheessa, kun EU:n valmisteilla olevan uuden tietosuoja-sääntelyn lopullinen sisältö on selvillä. Tässä yhteydessä tulee esille esimerkiksi erityisen etnisen profiloinnin kiellon sisällyttäminen lainsäädäntöön.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Nauclér /r
jäs.	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Kalle Jokinen /kok	Raimo Piirainen /sd (osittain)
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölli /kesk
	Anna Kontula /vas	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.