

LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 134/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 134/2021 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esitys liittyy Euroopan unionin rajayhteentoimivuusasetuksen ja poliisiyhteentoimivuusasetuksen kansallisiin täytäntöönpanotoimiin, jossa annetaan asetuksia täydentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely on mahdollista siltä osin kuin asetukset mahdollistavat kansallisen liikkumavaran. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 51/2014 vp).

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen yhteydessä on huomioitava, että edellä mainitut asetukset ovat erityistä sääntelyä suhteessa tietosuoja-asetukseen ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviin nähden. Siltä osin kuin rajayhteentoimivuusasetuksessa ja poliisiyhteentoimivuusasetuksessa ei ole säädetty henkilötietojen käsittelystä, sovellettavaksi tulee tietosuoja-asetus sekä sen sisältämän kansallisen liikkumavaran puitteissa säädetty kansallinen sääntely. Niin ikään sovellettavaksi tulee kansallisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin implementoinut rikosasioiden tietosuojalaki (1054/2018) sekä siihen liittyvä muu sääntely. Kaiken kaikkiaan sääntelykohteena olevien tietojen käsittelyyn vaikuttaa ainakin yli 10 eri säädöksen unionin tai kansallinen sääntely.

Rajayhteentoimivuusasetuksen ja poliisiyhteentoimivuusasetuksen lisäksi sovellettavaksi tuleva sääntely ratkaistaan käsittelyn käyttötarkoituksen perusteella. Sovellettavaa sääntelykokonaisuutta voidaankin pitää kokonaisuudessaan vaikeaselkoisena. Perustuslakivaliokunta on korostanut, 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).

Perustuslakivaliokunta 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 (PeVL 25/2005 vp). Rajayhteentoimivuusasetus ja poliisiyhteentoimivuusasetus sisältävät varsin vähän kansallista liikkumavaraa. Kuitenkin liikkumavaran arvioinnissa on huomioitava toissijaisesti sovellettavaksi tulevassa unionin lainsäädännössä oleva liikkumavara. Perustuslakivaliokunta on todennut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Lausuttavana olevassa esityksessä liikkumavaraa on käsitelty lähinnä raja- ja poliisiyhteentoimivuusasetusten perusteella.

Hallituksen esityksen lakiehdotus liittyy valtiosääntöisesti perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan toteuttamiseen. Lisäksi sääntelykohteena ovat myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettut viranomaisen hallussa olevat tallenteet, joten sääntely on merkitykseltä myös asiakirjajulkisuuden toteuttamisen kannalta katsottuna. Viranomaisen hallinnassa olevan tietojärjestelmän tallenteet kuuluvat asiakirjajulkisuuden piiriin (PeVL 3/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on antanut asetusehdotusten valmistelun yhteydessä lausunnon 11/2018 vp, jossa valiokunta totesi, että valtioneuvoston on osallistuessaan EU-tason tietojärjestelmien

yhteentoimivuutta koskevien säädösehdotuksien valmisteluun syytä kiinnittää erityistä huomiota järjestelmien kokonaisvaikutuksiin henkilötietojen suojan ja yksityisyyden suojan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valtioneuvoston on syytä pyrkiä vaikuttamaan siten, että tällainen horisontaalinen arviointi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta suoritetaan myös EU:n toimesta. *Tässä suhteessa sekä asetukset että nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys ovat varsin niukkasisältöisiä.*

Perustuslakivaliokunta korosti myös lausunnossaan, että rekisteröidyn oikeutta saada järjestelmissä tietoa siitä, mihin rekistereihin hänen henkilötietojaan on tallennettu, samoin kuin oikeutta saada väärät tiedot korjatuiksi tai poistetuiksi. Valiokunnan mielestä tällaisten oikeuksien merkitys korostuu, kun kehushankkeen yhtenä keskeisenä tavoitteena on valtioneuvoston kirjelmän mukaan mahdollistaa väärän henkilöllisyyden käyttämisen torjunta. *Poliisiyhteentoimivuusasetuksen 47 artiklassa on tällaista tiedonsaantioikeuteen liittyvää yleistä sääntelyä, joka on sidoksissa tietosuojasääntelyssä oleviin informointivelvollisuuksiin. Asetusten mukaan kaikki tiedot on asetettava saataville selkeällä ja yksinkertaisella kielellä sellaisena kieliversiona, jota asianomainen henkilö ymmärtää tai jota hänen voidaan kohtuudella olettaa ymmärtävän.*

2. Biometrinen tietojen käsittely

Hallituksen esityksen taustalla oleva sääntely ja lakiehdotus tarkoittavat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyä.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laajojen 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 viitatus). Tästä syystä arkaluonteisten tietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (esimerkiksi PeVL 3/2017). Tätä on pidetty säätämisympäristönsä (esimerkiksi PeVL 15/2018 vp).

Nyt lausuttavana olevassa sääntelykohteessa biometrinen tietojen käsittely perustuu suoraan sovellettavaksi tulevaan unionin lainsäädäntöön, joka sisältää myös yksityiskohtaisia suojatoimia (tietoturvasääntely) koskevia säännöksiä käsiteltäville tiedoille ja tietojärjestelmille. Lisäksi kansallisesti tulee sovellettavaksi tietoturvasääntely muun muassa rikosasioiden tietosuojalaista ja julkisen hallinnon tiedonhallintalaista (906/2019). Sääntelyä voidaan pitää tältä osin riittävänä.

3. Tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esityksen lakiehdotuksen 2 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista, joita olisivat poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli. Lakiehdotuksen 3 §:ssä olisi säädetty oikeudesta käyttää yhteistä henkilöllisyystietovarantoa. Ehdotus on merkityksellinen sekä henkilötietojen suojan, mutta myös asiakirjajulkisuuden toteuttamisen näkökulmista. Ehdotettu sääntely tarkoittaa tosiasiallisesti tiedonsaantioikeuksista sääntelyä siten, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oikeus saada tietovarannossa olevien tietoja. Tiedonsaanti on sidottu välttämättömyysedellytykseen lakiehdotuksessa mainittuihin käyttötarkoituksiin.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut salassapitosäännökset syrjäyttävää tietojensaantioikeutta kiinnittäen huomiota siihen, että oikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä

suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Merkitystä on annettu myös sille, että myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta (PeVL 48/2018 vp). Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).

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 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp).

Lakiehdotuksen 3 §:ssä tiedonsaantioikeus on sidottu toimivaltaisten viranomaisten tiettyjen tehtävien hoitamiseen/käyttötarkoituksiin ja välttämättömyysedellytykseen. Menettelyt kyselyjen tekemiseen (tiedonsaamiseen) perustuu asetuksissa säädettyyn suhteelliseen täsmälliseen sääntelyyn. *Nähdäkseni sääntely täyttää valtiosääntöiset vaatimukset tietojen saamiselle salassapitosäännösten estämättä. Sääntelystä ei tosin ilmene, kuka on tiedot luovuttava viranomainen, mutta oletusarvoisesti se lienee kussakin tilanteessa toimivaltainen rekisterinpitäjä.*

Aiheellista on kiinnittää tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan huomiota siihen, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 momenteissa sääntelykohteena on henkilöllisyystietovaranto, mutta 3 momentissa henkilötietovaranto. Kun otetaan huomioon sääntelyn perusteena olevien asetusten suomenkielisten versioiden käännös "henkilöllisyystietovaranto (CIR)", on lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa ilmeinen kirjoitusvirhe.

4. Salassapito

Sääntelykohteena olevat biometriset tiedot ovat erityisen arkaluonteisia tietoja, joiden suojaamiseen kuuluu olennaisena osana salassapitovelvollisuus. *Kiinnitän huomiota siihen, että biometristen tietojen salassapitoa koskeva sääntely ei ole selkeää julkisuuslain 24 §:ssä. Näitä tietoja ei ole säädetty kategorisesti salassapidon piiriin, vaan salassapito perustuu tiettyihin asiakirjoihin tai tietyn viranomaisen asiakirjoihin lähinnä kohdennetusti julkisuuslain 24.1 §:n 4 kohdan perusteella.* Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 40/2021 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että biometrisiä tietoja ei ole säädetty kattavasti ja nimenomaisesti salassa pidettäviksi. Valiokunnan mielestä arkaluonteisiin tietoihin lukeutuviin biometristen tietojen antamiseen kohdistuvalle rajoitukselle voitaisiin sinänsä katsoa tässä yhteydessä olevan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä. Lisäksi valiokunta muistutti, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, ks. myös PeVL 62/2018 vp, PeVL 2/2008 vp).

Vaikka raja- ja poliisiyhteentoimivuusasetuksissa ei ole säädetty kansallisesti sovellettavasta salassapitosääntelystä tai liikkumavarasta mitään, on selvää, että toissijaisesti sovellettavaksi tulevan unionin tietosuojalainsäädännön perusteella kansallisesti pitää säätää erityisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen salassapidosta. Hallinnon yleislainsäädäntöön kuuluvaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) on

ylläpidetty varsin verkkaisesti (kiirehtimättä) myös salassapitosääntelyn osalta. *Nähdäkseni biometrinen tietojen asianmukaisen suojan varmistaminen edellyttäisi joko yleislaissa tai erityislaissa salassapitovelvollisuudesta säätämistä kattavasti biometriin tietoihin riittävän kattavan suojan varmistamiseksi.*

5. Seuraamukset

Rajayhteentoimivuusasetuksen ja poliisiyhteentoimivuusasetuksen 45 artiklojen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että mainittujen asetusten vastaisesta tietojen väärinkäytöstä, käsittelystä tai vaihtamisesta määrätään seuraamus kansallisen oikeuden mukaisesti. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. *Lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ei ole tehty selkoa siitä, miten seuraamusjärjestelmän riittävyttä on arvioitu kansallisen lainsäädännön valmistelussa.*

Jos tarkoituksena on, että seuraamusjärjestelmä perustuu rikosvastuuseen ja erityisesti rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, tulisi sääntelyssä huomioida, että sovellettava sääntely on täsmällistä. Perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää lain täsmällisyyteen kohdistuvan erityisen vaatimuksen. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Puolestaan, jos seuraamusjärjestelmä perustuu tietosuojarikoksen varaan, on syytä huomioida, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota rikoslaissa säädetyn tietosuojarikoksen tunnusmerkistön eräisiin epäkohtiin huomiota (esim. PeVL 51/2018 vp). Tietosuojarikosta koskevan säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa on säännöksessä tarkemmin yksilöity henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastainen toiminta. Myös säännöksen 2 momentti koskee henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain vastaista toimintaa. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös on perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, koska siinä ei tarkemmin yksilöidä niitä henkilötietojen käsittelyä koskevia muita lakeja, joiden vastainen toiminta voi tulla tietosuojarikoksena rangaistavaksi. Tietosuojarikosta koskeva säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on ollut syytä suhtautua torjuvasti. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisenä, että erityislaeissa viitataan blankosääntelyn vuoksi tietosuojarikokseen.

Nähdäkseni hallituksen esitys on puutteellinen seuraamusjärjestelmän subteen edellä mainituista syistä. Tässä subteessa vaarana on, että rikosoikeudellista virkavastuuta ilmentävä seuraamusjärjestelmä jää merkityksettömäksi täsmällisen sääntelyn puutteen vuoksi.

23.5.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti