Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

HE 242/2018 VP

ESITYS LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ POLIISTOIMESSA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTVYVIKSI LAEIKSI

1. SÄÄNTELYTEKNIIKKA

Esityksen mukaan henkilötietojen käsittelystä säädettäisiin nykyisen rekisteripohjaisen mallin sijasta säätämällä käyttötarkoituksista. Voimassa olevissa säännöksissä säädetyistä rekistereistä ja yksityiskohtaisista luetteloista luopuminen kuitenkin edellyttää, että henkilötietojen rekisteröinnin tavoite ja henkilötietojen käsittelyn perusteet on selkeästi määritelty. Käsittelytarkoituksiin perustuvissa säännöksissä korostuvat perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 29/2018 vp) henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossaan, että vaikka valiokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta, merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus, poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua aina nimenomaiseen säännökseen. Se, että poliisilla on yhteiskunnallisestikin perusteltu motiivi menettelylleen ei sellaisenaan oikeuta poliisin toimenpiteitä, vaan niille tulee löytyä toimivaltaperuste laista. Poliisilla ei ole toimivaltaa jäljempänä selostetulla tavalla käsitellä henkilötietoja siten, että esimerkiksi henkilötietojen sisältö ja käyttötarkoitus ovat määrittelemättä.

2. HENKILÖTIETOJEN MERKITYKSELLISYYDEN ARVIOINTI

Esityksen 5 §:n 3 momentin (henkilötietojen käsittely tutkinta- ja valvontatehtävissä), 7 §:n 6 momentin (henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi) ja 48 §:n 2 momentin (suojelupoliisin henkilötietojen käsittely) mukaan poliisi saisi käsitellä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä poliisin tehtävien kannalta.

Esityksen mukaan tietojen merkityksellisyys on arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta. Esitetyt merkityksellisyyden arviointia koskevat säännökset merkitsivät huomattavaa laajennusta poliisin nykyiseen henkilötietojen käsittelyyn. Säännös mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen henkilötietojen tallettamisen erilliseen henkilörekisteriin sen selvittämiseksi, täyttyvätkö edellytykset tietojen käsittelylle.

Esityksen perustelujen mukaan merkityksellisyyden arvioinnin yhteydessä tietojen merkityksen arvioimista tehtäisiin nykyaikaisen tekniikan keinoin. Käsiteltävät tiedot voisivat olla myös julkisista lähteistä, kuten internetistä ja viranomaisten julkisista rekistereistä, peräisin olevaa kuvamateriaalia tai tekstiä, johon voi sisältyä suuriakin määriä tietoja henkilöistä, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä. Tietoja voitaisiin verrata poliisin tietojärjestelmiin jo talletettuihin henkilötietoihin sen selvittämiseksi, täyttyvätkö edellytykset käsittelylle.

Esitetyt henkilöllisyyden merkityksellisyyden arviointia koskevat lainkohdat eivät täytä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmeneviä yksityiskohtaisuuden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia. Rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ja niiden sallittuja käyttötarkoituksia ei ole määritelty, vaan esitetty säännös mahdollistaisi minkä tahansa suurenkin tietomassan käsittelyn ja analysoinnin ilman säädettyä perustetta, vain sen selvittämiseksi, löytyisikö henkilötiedoista poliisille merkityksellisiä tietoja.

Esitetyt säännökset ovat perusteiltaan kestämättömiä, koska poliisilla ei ole toimivaltaa käsitellä ja rekisteröidä henkilötietoja ehdotetulla tavalla. Sikäli kun esitettyä säännöstä arvioidaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin näkökulmasta, olisi se 4 artiklan (1b,1c ja 1 d), 6 artiklan, 8 artiklan 2 kohdan, 20 artiklan vastainen (ks. myös direktiivin johdantokappaleet 26 ja 31).

Esitettyä henkilötietojen käsittelyä merkityksellisyyden arviointia varten ei voisi valvoa, koska esitetty säännös mahdollistaisi poliisille oikeuden rekisteröidä tietojärjestelmään henkilötietoja rajoittamattomasti, ilman niiden käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisedellytysten määrittelemistä.

3. HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELY RIKOSTEN ENNALTA ESTÄMISEKSI JA PALJASTAMISEKSI

Esitetyn lain 7 ja 8 pykälissä säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Esitetyillä säännöksillä korvattaisiin voimassa olevan lain epäiltyjen tietojärjestelmää koskeva säännös, joka ei esityksen perustelujen mukaan nykymuodossaan palvele kokonaisvaltaisesti poliisin ennalta estävää toimintaa, ennakointia ja systemaattisesti kerätyn ja käsitellyn tiedon hyödyntämistä toimintaan johtavan päätöksenteon kaikilla tasoilla. Pykälä korvaisi myös sellaiset voimassa olevan lain 6 §:ssä tarkoitetut rikosanalyysia varten

perustetut poliisiyksikkökohtaiset tilapäiset rekisterit, joiden tarkoituksena on rikoksen tai rikosten muodostaman rikoskokonaisuuden estäminen tai paljastaminen. Säännös mahdollistaisi tietojen valtakunnallisen käsittelyn.

Esitys merkitsisi huomattavaa laajennusta poliisin nykyiseen henkilötietojen käsittelyyn. Muutoksen tarvetta on kuitenkin esityksessä perusteltu ja analysointi hyvin niukasti. Esitetyn kaltainen merkittävä muutos olisi edellyttänyt perusteellista analyysia, jossa olisi arvioitu muun muassa muutoksen vaikutusta rekisteröityjen asemaan ja oikeusturvaan.

3.1 Henkilötietojen käsittelykynnys voimassaolevassa laissa

Voimassaolevan lain mukaan epäiltyjen tietojärjestelmä voi sisältää poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja rikostiedustelu-, tarkkailu- ja havaintotietoja henkilöistä, joiden on syytä epäillä:

1) syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vankeutta; tai

2) myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen, josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikokseen.

3.2 Esitetty henkilötietojen käsittelykynnys

Esitetyn lain 7 §:n 2 momentin 1 kohdassa ehdotetaan käsittelykynnyksen kytkemistä ilmaisuun "voidaan perustellusti olettaa". Esityksen mukaan ilmaisu kuvaa rikostiedustelutoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisesti käsittelykynnystä, joka on alempi kuin esitutkinnan käynnistämiskynnys. Ilmaisulla "voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän" viitataan tilanteeseen, jossa on saatu vihjeitä rikoksesta, mutta esitutkinnan käynnistämiskynnyksen "syytä epäillä" tasoa ei ole vielä saavutettu eli suunnitteilla ja tekeillä olevaan rikokseen, jonka estämiseksi rikostiedustelua tehdään. Momentissa tarkoitettaisiin henkilöitä, joiden osalta on yhteys oletettuun rikolliseen toimintaan, mutta kaikkien asiaan liittyvien henkilöiden rooli ei välttämättä ole selvä.

Esityksen perustelujen mukaan tapahtumainkulun ennakoimiseksi, tilannetietoisuuden ylläpitämiseksi ja heikkojen signaalien ja ilmiöiden tunnistamiseksi välttämätön analyysitoiminta edellyttää monipuolista tietovarantojen hyödyntämistä sekä useista lähteistä saatavan tiedon yhdistelemistä ja jalostamista. Toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja kasvavat datamäärät edellyttävät myös sitä, että tietojen käsittelyä kyetään automatisoimaan nykyistä enemmän muun muassa analytiikkasovelluksia hyödyntämällä. Säännöstä täydentäisivät tältä osin henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen koskevat 13 ja 14 §:n säännökset, joiden mukaisesti muihin 2 luvun mukaisiin käsittelytarkoituksiin kerättyjä tietoja voitaisiin hyödyntää 7 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin.

Ehdotetussa 8 §:ssä säädettäisiin rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvien henkilötietojen sisällöstä. Ehdotettu säännös olisi huomattavan väljä ja tulkinnanvarainen ja mahdollistaisi käytännössä minkä tahansa esimerkiksi henkilön toimintaa ja elämäntapoja koskevan henkilötiedon käsittelemisen.

Esitys mahdollistaisi siten laajojen tietovarantojen ja useista lähteistä saatavien tietojen yhdistämisen ja jalostamisen huomattavasti nykyistä alemmilla ja epätäsmällisemmillä kriteereillä. Tietoja voitaisiin esityksen 35 §:n mukaisesti säilyttää kymmenen vuoden ajan. Ehdotettu sääntely jää yleisluonteiseksi, mikä vastaavasti mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos säännöksen muotoilu jättää rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi (PeVL 18/2012 vp).

Voimassakin olevaa epäiltyjen rekisteriä koskevaa säännöstä on pidetty epäselvänä, esitetty säännös ei selkeyttäisi tilannetta, vaan jättäisi entistä enemmän tulkinnanvaraa lain soveltajille. Esitys ei täytä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevä yksityiskohtaisuuden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Rekisteröinnin tavoitetta ja rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ei ole määritelty, vaan esitetty säännös mahdollistaisi minkä tahansa suurenkin tietomassan käsittelyn ja analysoinnin ilman täsmällisesti määriteltyä perustetta.

4. ERITYISET HENKILÖTIETORYHMÄT

Esityksen perustelujen mukaan voimassa olevan lain 10 §:n sääntely arkaluonteisten tietojen käsittelystä korvattaisiin käsittelytarkoituskohtaisiin tietosisältösäännöksiin sisältyvillä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyedellytyksiä koskevalla sääntelyllä.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsitteleminen koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä, minkä vuoksi tällaisien tietojen käsittelyn sallivien säännösten on oltava täsmällisiä (PeVL 25/1998 vp, s. 3, PeVL 51/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että arkaluonteisten tietojen käsittelyä tarkoittavasta toimivallasta on säädettävä poliisin henkilötietojen käsittelyn osalta lailla täsmällisesti, sillä henkilötietolaki yleislakina ei luo tällaista toimivaltaa (PeVL 51/2002 vp).

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva käsittely tulisi olla tarkkarajaista. Säännöksestä tulisi välttämättömyyskriteerin lisäksi käydä ilmi direktiivin edellyttämällä tavalla myös muut tiukat käsittelykriteerit. Yksinomaan hallituksen esityksen perustelujen ei voida katsoa täyttävän tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Voimassa olevan lain mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on mahdollista silloin kun se on poliisin yksittäisen tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Ehdotettua sääntelyä voitaisiin tulkita siten, että se laajentaisi mahdollisuuksia käsitellä erityisiä henkilötietoryhmiä.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien henkilötietojen käsittelyä koskevat edellytykset jäävät esityksessä epäselviksi. Esityksessä ei käy ilmi onko säännöksellä tarkoitus joltain osin muuttaa nykytilannetta erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyn osalta. Tarkoituksenmukaisempaa olisi, että erityisiä henkilötietoryhmiä koskevasta käsittelystä säädettäisiin omassa pykälässä yksityiskohtaisemmin.

5. RISKIEN ARVIOINTI

Direktiivin 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, että rekisterinpitäjä, ottaen huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat todennäköisyydeltään ja vakavuudeltaan vaihtelevat riskit, toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet sen varmistamiseksi ja osoittamiseksi, että käsittely tapahtuu tämän direktiivin mukaisesti. Näitä toimenpiteitä on tarvittaessa tarkistettava ja ajantasaistettava.

Direktiivin johdantokappaleessa 51 selostetaan luonnollisten henkilöiden oikeuksia ja vapauksia koskevia riskejä. Direktiivin johdantokappaleen 52 mukaan riskin todennäköisyys ja vakavuus olisi määriteltävä käsittelyn luonteen, laajuuden, asiayhteyden ja tarkoitusten mukaan.

Riski olisi arvioitava objektiivisen arvioinnin perusteella, jolla todetaan, liittyykö tietojenkäsittelytoimiin korkea riski. Korkea riski on etenkin rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia heikentävä riski.

Riskejä liittyy esimerkiksi laajamittaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka koskee suurta rekisteröityjen määrää. Tällaista käsittelyä olisi erityisesti esityksessä ehdotetut rekisterien väliset vertailut, henkilötietojen merkityksellisyyden arvioimiseksi. Huomioitava on myös, että esitykseen sisältyvät väljät ja tukinnanvaraiset säännökset muodostavat jo sinällään riskin. Riskien arviointiin tulee jatkovalmistelussa kiinnittää erityistä huomioita.

Esityksessä ei ole arvioitu esitettyjen säännösten soveltamiseen liittyviä riskejä tai ehdotettu suojakeinoja riskein vähentämiseksi.

6. VALVONTA

Poliisin henkilörekistereihin talletetaan runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää (PeVL 42/2014 vp, PeVL 18/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiin aiemmin lisättyjen säännösten myötä tietosisältöjen määrä on edelleen kasvanut. Tällaisessa tilanteessa tietojen käytön valvontaan on kiinnitettävä korostettua huomiota. (PeVL 42/2014 vp.)

Eduskunnan vastauksessa EV 216/2013 vp hallituksen esitykseen laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta Eduskunta edellytti, että hallitus käynnistää mahdollisimman pian poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksen ja että sen yhteydessä huomioidaan muiden seikkojen ohella Euroopan unionissa valmisteilla olevan uuden tietosuojalainsäädännön lopullinen sisältö ja vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle sekä hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 26/2013 vp ilmenevät lain rakennetta ja sisältöä koskevat huomautukset, mukaan lukien poliisin henkilötietolaissa tarkoitettujen rekisterien valvonnan kehittäminen.

Mietinnössään hallintovaliokunta (HaVM 26/2013 vp) esittää yleisesti, että lakiin ehdotetut uudet tietoryhmät, kuten myös tietojen sisällön tarkempi määrittelemi-nen tarpeellisuusharkinnan perusteella, edellyttävät lisäpanostusta henkilötietojen käsittelyn valvontaan.

Esitys sisältää ehdotuksia, jotka merkittävällä tavalla lisäisivät valvonnan tarvetta. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu poliisin laillisuusvalvonnan toimivuutta, menettelytapoja tai lisäpanostuksen tarvetta.