Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite Lausuntopyyntönne 19.12.2018

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ 242/2018 VP. EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ POLIISITOIMESSA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisin kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Pyydettynä lausuntonaan Suojelupoliisi esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Suojelupoliisi tuo kokoavasti esiin, että esityksellä ei ehdotettaisi merkittäviä laajennuksia Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyyn verrattuna voimassa olevaan sääntelyyn. Voimassa olevan ja ehdotetun sääntelyn mukaan Suojelupoliisi voisi käsitellä ainoastaan henkilötietoja, jotka ovat sen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi tarpeen. Mikäli eduskunta hyväksyy uudet tiedustelutoimivaltuudet, käsittelisi Suojelupoliisi henkilötietoja myös näiden tehtävien hoitamisen yhteydessä. Vastaavasti oikeudet luovuttaa ja saada henkilötietoja tehtävien suorittamiseksi säilyisivät pääosin ennallaan.

Lausunnossaan Suojelupoliisi tuo esiin sääntelyyn esitettäviä muutoksia sekä niitä kohtia, joihin Suojelupoliisi haluaa erityisesti kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota.

1 Yleisiä huomioita

Keskeinen rakenteellinen uudistus olisi, että Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely sijoitettaisiin laissa omaan lukuunsa. Voimassa olevassa laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003), jäljempänä poliisin henkilötietolaki, Suojelupoliisin ja muun poliisin toimesta tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ei ole rakenteellisesti erotettu lain sisällä. Suojelupoliisi pitää ehdotettua ratkaisua perusteltuna muuttuneiden tehtävien ja organisatorisen aseman johdosta.

Uudessa tietosuojalainsäädännössä korostuu henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistaminen ja valvonta. Suojelupoliisi pitää henkilötietojen käsittelyä koskevaa valvontaa tärkeänä. Esimerkiksi rikosasian tietosuojalain (1054/2018) lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa Suojelupoliisi on tuonut esiin tarpeen huolehtia tietosuojaviraston riittävästä resursoinnista, koska lailla lisättiin merkittävästi tietosuojavaltuutetulle kuuluvia tehtäviä. Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä valvotaan säännöllisesti tietosuojavaltuutetun toimesta. Yleisenä huomiona Suojelupoliisi tuo esiin, että mikäli ehdotetut tiedustelutoimivaltuudet hyväksytään eduskunnassa, Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä valvoisi tietosuojavaltuutetun lisäksi uusi tiedusteluvalvontavaltuutettu perustuslakivaliokunnan mietinnössä 9/2018 esitetyllä tavalla. Suojelupoliisi pitää myös tätä valvontaa kannatettavana.

2 Siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lainsäädäntöjen yhdenmukaistaminen

Eduskunnan käsiteltävänä olevissa siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa lakiehdotuksissa on pyritty yhteen sovittamaan ehdotettua sääntelyä vastaamaan mahdollisimman pitkälle toisiaan. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan on keskeistä, että myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä säädettään mahdollisimman yhdenmukaisesti Suojelupoliisin ja Puolustusvoimien välillä. Tämän johdosta Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä olisi huomioitava, mitä on ehdotettu säädettäväksi Puolustusvoimien osalta hallituksen esityksessä 13/2018 vp. laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa (jäljempänä Puolustusvoimien henkilötietolaki).

Yhdenmukaistamista sotilastiedustelun kanssa on tehty esimerkiksi ehdotuksen 49 §:ssä, jossa henkilön perustietojen käsittelyn osalta säädettäisiin käsiteltävistä tietoluokista vastaavasti, mitä on esitetty säädettäväksi henkilön perustietojen käsittelystä sotilastiedustelutarkoituksissa Puolustusvoimien henkilötietolain 13 §:ssä. Suojelupoliisin sääntelyyn esitetään lisäksi sisällytettäväksi oikeus käsitellä henkilötietoja niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi vastaavasti kuin Puolustusvoimien henkilötietolain 13 §:ssä on ehdotettu.

Puolustusvoimien ja Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan yhdenmukaisuuden puolesta puhuu myös se, että rikosasioiden tietosuojadirektiivi sen enempää kuin yleinen tietosuoja-asetuskaan eivät soveltamisalasäännöstensä perusteella tule sovellettavaksi sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuulumattoman toiminnan yhteydessä. Niiden soveltamisen ulkopuolelle jää muun muassa kansallisen turvallisuuden takaamisen yhteydessä suoritettu henkilötietojen käsittely.

3 Suojelupoliisin henkilötietojen käsittely

Lakiehdotuksen 46 §:n soveltamisalaa käsittelevän säännöksen mukaan 7 luvussa säädettäisiin Suojelupoliisin poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten ehdotetun lain 1 §:n 1 momentin mukaisesta henkilötietojen käsittelystä. Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:n mukaan Suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ää on ehdotettu muutettavaksi hallituksen esityksellä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017). Ehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan Suojelupoliisin tehtävänä olisi sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulisi myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Ehdotetun poliisin henkilötietolain 46 §:n viittaustekniikka kattaisi mahdolliset muutokset poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä.

Lakiehdotuksen 48 §:n mukaan Suojelupoliisi saisi käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtion turvallisuutta uhkaavien toimintojen, hankkeiden ja rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Ehdotuksen 48 § sisältäisi vastaavat käsittelytarkoitukset, mitä voimassa olevan poliisin henkilötietolain (761/2003) 5 § sekä uutena käsittelytarkoituksena kansallisen turvallisuuden varmistamisen.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä määritellyt Suojelupoliisille kuuluvat tehtävät ja 48 §:n määritellyt käsittelytarkoitukset eivät edellä kuvatusti sanamuodon puolesta vastaa täysin toisiaan. Tämä voidaan nähdä jossain määrin ongelmalliseksi, koska henkilötietojen käsittelyä koskeva lainmukaisuuden periaate ja viranomaiselle säädetyt tehtävät määrittävät oikeuden käsitellä henkilötietoja.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan säännökset eivät kuitenkaan muodostu sisällöltään ristiriitaisiksi vaan vastaavat de facto toisiaan. Lakiehdotuksen 48 §:n sisältyvät yksityiskohtaiset käsittelysäännökset sisältyvät Suojelupoliisin laissa säädettyihin tehtäviin. Yksityiskohtaisemmilla käsittelysäännöksillä ei siten laajennettaisi Suojelupoliisin oikeutta käsitellä henkilötietoja siitä, mitä sen tehtäviksi on lainsäädännössä määrätty.

Suojelupoliisi haluaa lisäksi korostaa, että esityksellä ei ole tarkoitus muuttaa tietosisältöä, mitä voimassa olevan poliisin henkilötietolain 5 §:n mukaan Suojelupoliisilla on ollut oikeus tallentaa toiminnalliseen tietojärjestelmäänsä. Mikäli käsittelytarkoituksia muutettaisiin, voisi henkilötietojen tallennusperusteen erilainen tulkinta muuttaa rekisteriin voimassa olevan lain mukaan tallennetun tietosisällön lainvastaiseksi. Suojelupoliisi katsoo, että edellä mainittujen seikkojen johdosta esitettyä 48 §:ää ei tulisi muuttaa vastaamaan sanamuodoltaan täydellisesti, mitä säädetty poliisin hallinnosta annetun lain 10 pykälässä.

4 Rikosten selvittämistehtävä

Lakiehdotuksen 48 §:n mukaan Suojelupoliisi saisi käsitellä henkilötietoja muun ohessa rikosten selvittämiseksi. Mikäli siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntöehdotus tulee voimaan, niin tässä yhteydessä suojelupoliisilta olisi tarkoitus poistaa esitutkintatehtävä ja siihen liittyvät esitutkintatoimivaltuudet. Tämä tulisi ilmenemään myös poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:stä. Jos eduskunta hyväksyy uuden siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön, voidaan Suojelupoliisin näkemyksen mukaan oikeus käsitellä henkilötietoja rikosten selvittämiseksi poistaa.

Suojelupoliisi haluaa kuitenkin tuoda esiin, että ratkaisu ei saa johtaa tulkintaan, jonka mukaan Suojelupoliisilla ei olisi oikeutta käsitellä esitutkintatietoja omien tehtäviensä suorittamiseksi. Rikosten selvittämisen yhteydessä kerätyllä aineistolla on erittäin tärkeä asema kansallisen turvallisuuden varmistamisessa. Lisäksi Suojelupoliisilla olisi jatkossakin tarve käsitellä esitutkinnassa kerättyjä henkilötietoja asiantuntijan roolissa eri esitutkintakokonaisuuksissa. Jos Suojelupoliisi käsittelisi henkilötietoja näissä yhteyksissä, suorittaisi se näkemyksensä mukaan tietojen käsittelyä omien tehtäviensä suorittamiseksi. Suojelupoliisin apua voidaan tarvita esimerkiksi analysoimaan rikoksen selvittämiseksi takavarikoitua tietomassaa, johon muulla poliisilla ei ole kapasiteettiä tai sen analysointi vaatii Suojelupoliisin toimialaan kuuluvaa erityisosaamis-

ta. Muutos poistaisi siten Suojelupoliisin oikeuden käsitellä henkilötietoja rikosten selvittämiseksi itsenäisesti, ilman muun poliisin käynnistämää esiselvitystä tai esitutkintaa.

5 Tietojen luovutussäännökset Suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välillä

Toimintaedellytysten kannalta keskeisenä uudistuksena Suojelupoliisi nostaa esiin ehdotetun tietojen luovutussääntelyn Suojelupoliisin ja Poliisihallituksen ylläpitämien rekistereiden välillä. Poliisin oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä teknisen käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona säädettäisiin 4 luvun 21 §:ssä ja Suojelupoliisin oikeudesta saada tietoja säädettäisiin 7 luvun 52 §:ssä.

Voimassa olevan sääntelyn mukaan Suojelupoliisi käyttää poliisin rekistereitä kuten muutkin poliisiyksiköt. Suojelupoliisin muuttuneen hallinnollisen aseman johdosta valmistelun aikana katsottiin tarpeelliseksi henkilötietojen käsittelyä koskevien vastuiden selkeyttämiseksi säätää henkilötietojen luovuttamisesta Suojelupoliisin ja muiden poliisiyksiköiden välillä. Toisena vaihtoehtona esitettiin yhteisrekisterinpitäjän asemaan perustuvaa sääntelymallia (tarkemmin mm. HE 242/2018 vp. s. 110-111). Suojelupoliisi pitää ehdottoman tärkeänä, että siirtymisen tietojen luovutussääntelyyn ei tulkita kaventavan Suojelupoliisin oikeutta käsitellä tietoja poliisin muista reksitereistä.

Lakiehdotuksen 2 luvun perusteella ylläpidettävien tietojärjestelmien sisältämät tiedot muodostavat erittäin tärkeän tietolähteen Suojelupoliisille ja tiedonsaannin heikkeneminen olisi jo sellaisenaan omiaan vaarantamaan tehtävien suorittamisen. Suojelupoliisilla on edelleen tarve saada poliisin rekistereistä laajasti ja ajantasaisesti tietoa sekä yhdistää tätä tietoa omaan tietojärjestelmäänsä. Esimerkiksi lähes kaikilla terrori-iskuun syyllistyneillä henkilöillä on jonkinlainen rikoshistoria. Ehdotetun lain 2 luvun perusteella kerätyillä tiedoilla on keskeinen merkitys kun pyritään ennakolta tunnistamaa riskihenkilöitä tai heidän mahdollista aktivoitumista. Poliisimiesten tallettamat havaintotiedot ovat erittäin merkittäviä, koska yksittäisen havainnon perusteella voidaan yhdistää kohdehenkilöitä tiettyihin paikkoihin tai saada tietoja niistä henkilöistä kenen kanssa kohdehenkilö on vuorovaikutuksessa. Toisaalta on tärkeää, että Suojelupoliisi saa haettua tietoa hallinnollisista tietojärjestelmistä esimerkiksi terrorismintorjunnan kohdehenkilön aselupa- tai rahankeräyshakemuksista.

6 Tietoturvan parantaminen

Muuttunut turvallisuusympäristö on entisestään korostanut tietoturvallisuuden merkitystä. Koska Suojelupoliisi käsittelee henkilötietoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, kohdistuu siihen erityisiä tietosuojariskejä ja erityisen vakava laittoman tiedustelutoiminnan uhka. Suojelupoliisin tiedonhankinnan kohteiden tai intressien paljastuminen ulkopuolisille tai tiedon hankinnan kohteille on omiaan vaarantamaan kansallisen turvallisuuden. Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä on luokiteltu korkean tietoturvatason tietojärjestelmäksi ja rekisterin käyttäjäpiiri on tietojen arkaluonteisuuden johdosta rajattu ainoastaan Suojelupoliisin henkilöstöön. Tämän vuoksi sääntelyn 54 §:ään on ehdotettu uutta säännöstä, jonka avulla Suojelupoliisi voisi ylläpitää henkilörekisteriään. Suojelupoliisi pitää ehdotettua lainkohtaa tärkeänä tietoturvallisuutta parantavana uudistuksena.

7 Henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä

Ehdotuksen 51 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta kansainvälisessä yhteistyössä. Voimassa olevassa poliisin henkilötietolaissa on säädetty tietojen luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella ja Euroopan talousalueella 29 §:ssä ja tietojen luovuttaminen Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle 30 §:ssä. Sekä voimassa olevassa, että ehdotetussa laissa olisi henkilötietojen luovutus sidottu välttämättömyys- kriteeriin. Pykälässä ei esitettäisi mitään asiallista muutosta voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden. Ainoana muutoksena olisi kansallisen turvallisuus termin käyttäminen voimassa olevassa laissa olevan valtion turvallisuuden sijaan.

Suojelupoliisi haluaa korostaa, että tiedon luovutusharkintaa ohjaa perustuslaki, yleinen henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely sekä poliisilaissa (872/2011) säädetyt periaatteet, jotka tulee ottaa toiminnassa aina huomioon. Suojelupoliisin käsittelemän tiedon luonteen vuoksi, jokainen tiedon luovutus perustuu aina yksittäistapauksessa tehtyyn kokonaisharkintaan.

Suojelupoliisin pääasiallisena tehtävänä on hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kansainvälisessä yhteistyössä tapahtuva tietojen vaihto luo perustan Suojelupoliisin toiminnalle. Ehdotettu siviilitiedustelua koskeva lainsäädäntö ei tule korvaamaan tai vähentämään tarvetta toimia tehokkaasti yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Suojelupoliisin toiminta on vielä tiedustelulakien säätämisen jälkeenkin merkittävästi riippuvainen kansainvälisestä yhteistoiminnasta tapahtuvasta tiedonvaihdosta. Toiminta-edellytysten heikentyminen tässä suhteessa vaarantaisi itsessään kansallisen turvallisuuden.

Apulaispäällikkö Harri Sarvanto

Ylitarkastaja Antti Wahlroos

Liitteet -

Jakelu Sisäministeriö / Poliisiosasto

Tiedoksi -