14.1.2019 EOAK/6628/2018

Hallintovaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys (HE 242/2018 vp) eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

I LÄHTÖKOHTIA

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Samalla voimassa oleva samanniminen laki kumottaisiin. Esityksen tavoitteena on saattaa poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Esityksessä huomioidaan myös poliisin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja niistä aiheutuneet tiedonkäsittelytarpeet, jotka koskevat erityisesti henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää ja yksinkertaistaa lain monimutkaiseksi muodostunut rakenne.

Ehdotettu laki täydentäisi Euroopan unionin yleistä tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin yleistä täytäntöönpanolainsäädäntöä. Voimassa olevan lain valtakunnallisia tietojärjestelmiä ja muita poliisin henkilörekistereitä koskeva sääntely ehdotetaan korvattavaksi säännöksillä poliisilaissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä. Lisäksi laki sisältäisi säännöksiä kansallisesta ja kansainvälisestä tiedonvaihdosta, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja eräistä rajoituksista rekisteröidyn oikeuksiin.

Ehdotettu sääntely on käyttötarkoitusperusteista eikä laissa säädettäisi erikseen tietojen tallettamisesta ja käyttämisestä, vaan henkilötietojen käsittelytarkoituksista, jotka kytkettäisiin poliisin lakisääteisiin tehtäviin.

II YKSITYISKOHTAISIA HAVAINTOJA

Merkityksellisyysarviointi

1.1.2019 voimaan tulleen henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (rikosasioiden tietosuojalaki,1054/2018) 6 §:n mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava käsittelyn tarkoituksen kannalta asianmukaisia ja tarpeellisia.

Ehdotettujen 5 §:n 3, 7 §:n 6 ja 48 §:n 2 momenttien mukaan poliisi ja suojelupoliisi saisivat käsitellä henkilötietoja sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä pykälissä mainittujen käyttötarkoitusten kannalta. Tietojen merkityksellisyys olisi arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta.

Ehdotetussa 13 §:ssä säännellään henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, 14 §:ssä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, 15 §:ssä henkilötietojen käsittelystä lupaharkinnassa ja –valvonnassa ja suojelupoliisia koskevassa 55 §:ssä henkilötietojen käsittelystä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Ehdotetussa 4 luvussa sekä 50 ja 51 §:ssä säännellään henkilötietojen luovuttamisesta.

Ehdotettu sääntely ”mahdollistaisi voimassa olevasta laista poiketen nimenomaisesti henkilötietojen tallettamisen erilliseen rekisteriin” (s. 62) pisimmillään kuudeksi kuukaudeksi, vaikka tieto olisi sellaista, jonka käsittelylle ei ole lainmukaisia edellytyksiä. Lisäksi näyttää olevan mahdollista, että tällaista tietoa voidaan luovuttaa edelleen tai käyttää muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen.

Kuten hallituksen esityksessäkin (s. 33) on todettu, käsittelytarkoituksiin perustuvissa säännöksissä on huomioitava yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Perustuslakivaliokunta ”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 sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista.” (PeVL 18/2012 vp)

Hallituksen esityksen (s. 62) mukaan merkityksellisyysarvioinnin kohteena voi olla ”suuriakin määriä tietoja henkilöistä, joiden merkityksellisyys on tietojen tallettamistilanteessa epäselvä”.

Ehdotetussa 5 §:ssä ei kielletä merkityksellisyysarvioinnin kohteena olevan tiedon käyttöä ja luovuttamista. Pykälän perusteluissa tosin to-

detaan, ettei henkilötietoja ”saisi käsitellä tutkinta- ja valvontatarkoituksiin, jos on epäselvää täyttävätkö 5 ja 6 §:ssä säädetyt edellytykset henkilötietojen käsittelylle”.

Ehdotetun 7 §:n ja 48 §:n perusteluissa ei ole 5 §:n perustelujen kaltaista käsittelykieltoa.

Johtaisiko ehdotettu sääntely siihen, että vaikka tieto sittemmin osoittautuisin sellaiseksi, että se on poistettava tarpeettomana, on tietoa mahdollisesti jo luovutettu jollekin muulle taholle?

Kun pelkästään se, että henkilötieto talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista ja kun tällainen merkityksellisyysarvioinnin kohteena oleva tieto voi pahimmillaan olla ”mitä vaan”, herää kysymys, täyttääkö sääntely tältä osin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen ja onko tietojen käsittely käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaista, jos tällaista, sittemmin tarpeettomaksi osoittautuvaa tietoa voi käsitellä ja luovuttaa kuten säilytettävää merkitykselliseksi arvioitavaa tietoa.

On kysyttävä, onko tällaisten tietojen tallettaminen rekisteriin (vrt. s. 62) ylipäätään lainmukaista. Tietosuojadirektiivin 5 artiklan ja rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa kerätä vain ”nimenomaista” tarkoitusta varten, kun tässä tietoa talletettaessa ei ole tiedossa, onko tiedolla minkäänlaista nimenomaista tarkoitusta.

Käsittelykynnyksistä

Ehdotettu sääntely sisältää tietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen kynnyksiä, jotka on kuvattu ilmaisuin ”on tarpeen” ja ”on välttämätöntä”. (s. 36).

Rikosasioiden tietosuojalain 6 §:n ja 11 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyn tulisi aina olla rekisterin käyttötarkoituksen kannalta ”tarpeellisia” ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta ”välttämätöntä”. Todettakoon, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin 10 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan tietojen käsittely olisi sallittavaa vain ollessaan ”ehdottoman välttämätöntä”.

Se, milloin käsittely on tarpeellista, lienee ongelmatonta. Jos käsittely on käyttötarkoituksen kannalta tarpeetonta, tietoa ei saa käsitellä. Tarpeellisuusvaatimus sinänsä on varsin avoin ja mahdollistanee tiedon käsittelyn kovin alhaisella kynnyksellä.

Käsittelyn edellytyksenä oleva välttämättömyys on tulkinnanvaraista eikä käsillä olevasta hallituksen esityksestä löydy tulkintaohjetta tähän. Rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 31/2018 vp välttämättömyysedellytystä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyssä on kuvattu niin, että näitä tietoja ei saisi ”käsitellä, jos käsittelyn tavoitteet voidaan saavuttaa jollain muulla, rekisteröidyn oikeuksiin vähemmän puuttuvalla keinolla” (s. 42).

Esimerkiksi pakkokeinolain 10 luvun 2 §:ssä tarkoitettua välttämättömyysedellytystä on asiaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 222/2010 vp, s. 316) kuvattu niin että kysymyksessä olevan keinon käyttämiseen voi saada luvan vain ”jos viranomainen voi osoittaa, että rikoksen selvittäminen muilla pakkokeinoilla ja esitutkintamenetelmillä, esimerkiksi kotietsinnällä ja takavarikolla taikka televalvonnan tai -kuuntelun avulla ei olisi mahdollista tai ainakin vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi rikoksen selvittämistä kohtuuttomasti.” Mainitussa hallituksen esityksessä välttämättömyydellä on tarkoitettu keinon viimesijaisuutta.

Lienee perusteltua, että välttämättömyysedellytys tässä tarkoittaa jotakuinkin samanlaista tarvetta. Olisi suotavaa, että asiasta oli perusteluissa mainittu. Valiokunnan on mielestäni syytä korostaa asiaa.

Ehdotetun 7 §:n 1 ja 2 momentin 1 kohdan mukaan poliisi saisi käsitellä henkilötietoja rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi, kun tiedot liittyvät henkilöihin, ”joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen”. Hallituksen esityksessä ilmaisun ”voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän” on selitetty viittaavaan tilanteeseen, jossa on saatu vihjeitä rikoksesta, mutta esitutkinnan käynnistämiskynnyksen ”syytä epäillä” tasoa ei ole vielä saavutettu (s. 69).

Ilmaisu on varsin tulkinnanvarainen ja jossain määrin jää epäselväksi, minkälainen vihje käsittelyn edellytykseksi olisi riittävä. Selvää on, että käsittelyn edellytyksenä on oltava jotain konkreettista ja ”vihjeelle” on edellytettävä konkreettinen ja uskottava, todennettavissa oleva peruste.

Suojelupoliisin henkilötietojen käsittely

Ehdotetussa 7 luvussa säädettäisiin suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä.

Mikäli siviilitiedustelu lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) perusteella säädetään ehdotettu poliisilain 5 a luku ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, koskee ehdotetun 7 luvun sääntely tiedustelumenetelmin saadun tiedon käsittelyä.

Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen mukaan ”Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin tietyin edellytyksin luovuttaa esitutkinta- tai muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden johdosta luovuttamisen edellytykset määriteltäisiin tiukoiksi.” (s. 1)

Ehdotettua poliisilain 5a luvun 1 §:ää koskevien perustelujen (s. 169) mukaan soveltamisalaa koskevalla sääntelyllä ”olisi tarkoitus korostaa suojelupoliisin suorittaman tehtävään liittyvän tiedonhankinnan tarkoitussidonnaisuutta. Siviilitiedustelun tarkoituksena olisi siten suojelupoliisin toteuttamalla tiedonhankinnalla suojata kansallista turvallisuutta

joko käyttämällä tietoa itse tai jakamalla tietoa relevanteille muille viranomaisille, joilla on kansallisen turvallisuuden suojaamiseen kuuluvia tai siihen liittyviä tehtäviä.”

Ehdotetun poliisilain 5a luvun 44 §:n (Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan) kohdalla hallituksen esityksessä (s. 214) todetaan, että ”Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi” ja mainitussa pykälässä säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Nämä poikkeukset koskisivat tiedon luovuttamista rikostorjuntaan.

Edellä olevaan nähden pidän käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta ongelmallisena ehdotettua 50 §:n 2 momenttia, jonka mukaan tiedustelumenetelmin saatua tietoa voitaisiin luovuttaa suojelupoliisin tehtäviin kuulumattomiin käsittelytarkoituksiin ja joissa ei ole kysymys kansallisesta turvallisuudesta, joka kuitenkin on ollut tiedustelutiedonhankinnan perusteena ja edellytyksenä.

Ehdotetun 50 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja muille poliisiyksiköille 13 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin sekä muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle 4 luvussa tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin.

Lainkohdan perusteluissa (s. 108) on todettu, että kun siviilitiedustelusta säädettäessä tietojen luovuttamista rikostorjuntaan olisi rajoitettu, niin näitä säännöksiä olisi noudatettava. Kyseisen käyttörajoitussäänTelyn osalta tarkoitetaan siviilitiedustelulainsäädännön niin sanottua palomuurisäännöstä eli poliisilain 5 a luvun 44 §:ää. Silloin, kun henkilötiedot ja niihin liittyvät rikostiedot olisi saatu tiedustelumenetelmällä, olisi tietojen luovutuksessa rikostorjuntaa varten noudatettava kyseistä sääntelyä. Siten suojelupoliisi voisi luovuttaa henkilötietoja muille poliisiyksiköille tai viranomaisille niiden tehtävän suorittamiseksi, jos tietojen luovuttamista ei ole muun sääntelyn perusteella rajoitettu tai kielletty.

Ehdotetussa 13 §:ssä luetellaan käsittelytarkoituksia, jotka eivät näytä ainakaan kaikilta osin liittyvän ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseen”. Jos suojelupoliisi luovuttaa 50 §:n 2 momentin mukaisesti henkilötietoja muille poliisiyksiköille 13 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin, päätyy tietoa suojelupoliisin suorittaman tehtävään liittyvän tiedonhankinnan tarkoitussidonnaisuuden vastaisesti muuhun kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Myös ehdotettu 4 luku sisältää sellaisia käsittelytarkoituksia, joilla ei käsitykseni mukaan ole mitään tekemistä kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta. Luvun mukaan tiettyjä tietoja olisi mahdollista luovuttaa yksityiselle yhteisölle tai elinkeinonharjoittajalle (24 §).

Ehdotetun 51 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja mainitussa momentissa tarkoitetuille tahoille myös, jos tiedot ovat välttämättömiä kyseisten ulkomaisten viranomaisten tehtävien suorittamiseksi. Tältä osin kysymys näyttää olevan Euroopan Neuvoston puitepäätöksen 2006/960/YOS säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja sen soveltamisesta.

Tietojen hävittämisen osalta on todettava, että siviilitiedustelulla tultaneen saamaan merkittävä määrä tietoa, jota käsillä olevan ehdotuksen 48 §:n 2 momentin mukaan voitaisiin säilyttää enintään kuusi kuukautta tiedon merkityksellisyyden harkintaa koskevassa tarkoituksessa. Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen tietojen hävittämistä koskevan poliisilain 5a luvun 45 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto olisi hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Perustelujen mukaan momentti koskisi kaikkea tiedustelumenetelmällä saatua tietoa. Edelleen todetaan, että varsin pian tulisi käydä selväksi jo tiedustelumenetelmällä saadun tiedon sisällöstä johtuen tarvitaanko sitä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi vai voidaanko se hävittää.

Ehdotetusta 48 §:n 2 momentista aikaisemmin toteamani lisäksi pidän ehdotettua kuuden kuukauden enimmäisaikaa joka tapauksessa liian pitkänä.

Ehdotettu siviilitiedustelua koskeva lakikokonaisuus ja käsillä oleva poliisin henkilötietolaki suojelupoliisia koskevalta osin ovat ristiriidassa sekä periaatteellisella että säädöstasolla tiedustelumenetelmällä hankitun tiedon luovuttamisen osalta. On välttämätöntä, että valiokunta arvioi tätä.

Yksittäisistä lainkohdista

Totean ehdotettujen 20 §:n ja 53 §:n osalta, että henkilötietojen luovuttajan asettamat ehdot eivät voi estää ylimpien laillisuusvalvojien tiedonsaantia.

Ehdotetun 22 §:n 2 momentin perusteluista ei ilmene, miksi siinä mainittujen tietojen luovuttamiselle riittää tarpeellisuusvaatimus, kun kysymys on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista (vrt. 3 mom.).

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää