Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto
8.2.2019

erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja
neuvotteleva virkamies Heli Heikkola

Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 242/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä täydentävää vastinetta Suomen Asianajajaliiton lausunnon johdosta. Täydentävässä vastineessa on huomioitu lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 51/2018 vp) edellytetyt 14 §:n 4 momentin täsmennykset sekä Schengenin tietojärjestelmän säädöspohjan muutokset.

Suomen Asianajajaliiton lausunto

Suomen Asianajajaliitto toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksessä esitetään poliisille huomattavia laajennuksia verrattuna nykyisiin säännöksiin henkilötietojen käsittelystä. Samaan aikaan esityksessä ei ole riittävästi arvioitu tai annettu resursseja tätä koskevaan laillisuusvalvontaan. Kansalaisten oikeusturvan kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että poliisin toimivalta perustuu täsmällisesti lainsäännökseen ja että toiminnan valvonta on tehokasta. Kumpikaan näistä edellytyksistä ei Suomen Asianajajaliiton näkemyksen mukaan täyty nyt käsillä olevassa esityksessä.

Suomen Asianajajaliitto nostaa esiin erityisesti henkilötietojen merkityksellisyyden arviointiin (5 §:n 3 momentti, 7 §:n 6 momentti ja 48 §:n 2 momentti) liittyvät ongelmat sekä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvät laajennukset (7 ja 8 §). Lausunnossa ongelmallisena nähdään esimerkiksi 7 §:n 2 momentin 1 kohta, jonka mukaan poliisi saisi käsitellä rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi sellaisten henkilöiden tietoja, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen. Ehdotettu säännös on Suomen Asianajajaliiton näkemyksen mukaan erittäin väljä, eikä se täytä yksityisyyden suojaan puuttumisen edellyttämiä tarkkarajaisuus- ja täsmällisyyskriteerejä. Se mahdollistaisi myös suuren tietomassan käsittelyn ilman laissa säädettyä täsmällistä perustetta ja perusteen olemassaolo jäisi käytännössä täysin viranomaisen oman harkinnan varaan.

Suomen Asianajajaliitto viittaa lausunnossaan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöön ja toteaa, että EIT on useissa ratkaisuissaan todennut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan loukkauksen sillä perusteella, että henkilötietojen keräämistä ja/tai käsittelyä koskeva sääntely ei ole ollut riittävän täsmällistä tai laista on puuttunut riittävän tehokas valvontamekanismi. Suomen Asianajajaliitto nostaa lisäksi esiin, että hallintolainkäytön muodossa tapahtuva muutoksenhaku on käytännössä vailla merkitystä, jos viranomaisen toimivaltuus henkilötietojen keräämiseen on jo lähtökohtaisesti erittäin väljä.

Suomen Asianajajaliitto toteaa myös, että esityksessä jää avoimeksi ja epäselväksi, onko säännöksellä erityisiä henkilötietoja koskevasta käsittelystä (14 §) tarkoitus muuttaa nykytilannetta, ja millä edellytyksillä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia henkilötietoja voitaisiin jatkossa käsitellä.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö viittaa 28.1.2019 toimittamassaan vastineessa esitettyihin muutoksiin, joilla täsmennettäisiin Suomen Asianajajaliiton ongelmallisina esiin nostamia säännöksiä. Merkityksellisyyden arviointia koskevat 5 §:n 3 momentti, 7 §:n 6 momentti ja 48 §:n 2 momentti on vastineessa ehdotettu poistettavaksi lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Näistä 5 §:n 3 momentti ja 7 §:n 6 momentti on ehdotettu korvattavaksi poliisilain 5 luvun 55 §:n kaltaisella tiedon hävittämistä koskevalla sääntelyllä. Suojelupoliisilta säännös ehdotetaan kokonaan poistettavaksi. Sisäministeriö nostaa myös esiin, että poliisin henkilötietolaissa ei ehdoteta laajennuksia poliisin tiedonhankintaan liittyviin toimivaltuuksiin, joista säädetään erikseen.

Sisäministeriön vastineessa on esitetty täsmennyksiä myös rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskeviin 7 ja 8 §:ään. Ministeriö ei kuitenkaan ole esittänyt käsittelykynnyksen asettamista nykyistä epäiltyjen tietojärjestelmää vastaavalle "syytä epäillä" -tasolle. Ministeriön näkemyksen mukaan 7 §:n 2 momentissa ehdotettu "voidaan perustellusti olettaa" -käsittelykynnys ei muodostuisi myöskään muutoksenhaun kannalta vaikeammin tulkittavaksi kuin nykyisen epäiltyjen tietojärjestelmän "syytä epäillä" -kynnys, jossa kysymys ei ole pelkästään jo tapahtuneesta syyllistymisestä tai myötävaikuttamisesta, vaan epäillystä tulevaisuudessa tapahtuvasta syyllistymisestä tai myötävaikuttamisesta rikokseen. Ehdotettu 7 ja 8 § täsmentäisivät lisäksi käsiteltäviä henkilöryhmiä huomattavasti verrattuna voimassa olevan lain 6 §:n 2 momentin nojalla perustettuihin tilapäisiin rikosanalyysirekistereihin, joiden osalta henkilöryhmistä ei ole lainkaan säädetty.

Sisäministeriö jakaa Suomen Asianajajaliiton näkemyksen henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvan laillisuusvalvonnan suuresta merkityksestä. Poliisin henkilötietojen käsittelyä valvotaan ministeriön näkemyksen mukaan kattavasti. Poliisin sisäistä ja ulkoista laillisuusvalvontaa on kuvattu esityksen perusteluissa. Järjestelmien käyttöä valvotaan säännöllisesti osana Poliisihallituksen ja poliisin yksiköiden sisäistä laillisuusvalvontaa. Rekisterinpitoon ja tietosuojaan liittyvien tehtävien organisointia poliisissa on täsmennetty uudelleen vuoden 2018 aikana ja resursseja on vahvistettu. Poliisissa on lisäksi otettu vuoden 2019 alussa valtakunnalliseen käyttöön rikosasioiden henkilötietolain (1054/2018) 55 §:n edellyttämä lain rikkomista koskeva ilmoitusmenettely osana laajempaa poliisihallinnon sisäistä ilmoituskanavaa. Lisäksi tietosuojavaltuutettu valvoo poliisin henkilötietojen käsittelyä tietosuojan yleislainsäädännön mukaisesti. Tietosuojavaltuutettu suorittaa osana valvontaa vuosittain lukuisia tarkastusoikeuteen liittyviä tarkastuksia ja osoittaa poliisille muita henkilötietojen käsittelyyn liittyviä selvityspyyntöjä. Poliisin toiminnan laillisuutta ja henkilötietojen käsittelyä valvovat myös sisäministeriö, eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia poliisihallintoon ja tietosuojavaltuutetun toimintaan on arvioitu myös resurssitarpeiden osalta esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa.

Suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä on puolestaan luokiteltu korkean tietoturvatason tietojärjestelmäksi, joka tarkoittaa poikkeuksellisen voimakasta suojausta ja järjestelmän käytönvalvontaa. Tietojen arkaluonteisuuden johdosta rekisterin käyttäjäpiiri on rajattu ainoastaan suojelupoliisin henkilöstöön kuuluviin. Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyä valvottaisiin nykyiseen tapaan sisäisen ja ulkoisen valvonnan toimesta. Valvontaa suorittaa erityisesti tietosuojavaltuutettu, joka suorittaa vuoden aikana muun muassa useita tarkastusoikeuteen liittyviä tarkastuksia suojelupoliisin henkilötietojen käsittelyyn. Tämän lisäksi valvontaa suorittaisi uusi tiedusteluvalvontavaltuutettu perustuslakivaliokunnan mietinnössä (9/2018 vp.) esitetyllä tavalla. Näiden seikkojen johdosta suojelupoliisin käsittelemien henkilötietojen voidaan katsoa olevan paitsi poikkeuksellisen hyvin suojattu, niin myös erittäin kattavasti valvottu.

Tietojen suojaamisen ja käsittelyn valvonnan kannalta keskeinen merkitys on etenkin uudella tietosuojan yleislainsäädännöllä. Yleislainsäädäntö sisältää yksityiskohtaiset säännökset paitsi henkilötietojen käsittelyn valvonnasta ja lainvastaisen henkilötietojen käsittelyn seuraamuksista, myös muun muassa rekisterinpitäjän vastuusta ja velvollisuuksista, rekisteröidyn oikeuksista ja tietoturvallisuudesta. Poliisin henkilötietolakiin ei ole valmistelussa arvioitu tarpeelliseksi sisällyttää yleislainsäädännön kanssa päällekkäistä sääntelyä tietojen käsittelyn valvonnasta.

Yleislainsäädäntö ja ehdotettu poliisin henkilötietolaki vastineessa esitettyine täsmennyksineen takaavat sisäministeriön näkemyksen mukaan rekisteröidylle tehokkaat oikeussuojakeinot ja mahdollisuuden saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla. Ministeriö nostaa myös esiin, että poliisin toimenpiteitä koskevien tietojen kirjaaminen on edellytyksenä toiminnan tehokkaalle jälkikäteiselle arvioinnille, jonka tulisi lähtökohtaisesti perustua dokumentoituun tietoon. Tätä tavoitetta tukisi myös vastineessa ehdotettu mahdollisuus poliisin toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden tietojen kirjaamiseen rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen yhteydessä (7 §:n 2 momentin 3 kohta).

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voitaisiin käsitellä, kun se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Kun kyse on rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvasta käsittelystä, välttämättömyysvaatimus seuraisi suoraan yleislainsäädännöstä. Vastineessa on lisäksi ehdotettu, että välttämättömyyskriteeristä säädettäisiin lakiehdotuksen 6, 8, 9 ja 12 pykälässä perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyllä tavalla.

Ehdotetussa 14 §:ssä säädettäisiin siitä, millä edellytyksellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan käsitellä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetut laajennukset koskisivat myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, joita kuitenkin voitaisiin käyttää 13 §:n mukaisiin käsittelytarkoituksiin ainoastaan kun se on välttämätöntä (14 §:n 1 momentti). Lisäksi 14 §:n 4 momentissa ehdotetaan nykytilaan nähden laajennuksena ulkomaalaislain 131 §:n nojalla talletettujen sormenjälkitietojen rajoitettua käyttöä rikostorjunnassa. Joiltain osin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käyttöedellytykset kuitenkin myös tiukentuisivat nykytilaan verrattuna. Tiukennukset koskisivat henkilökorttilain, passilain ja ulkomaalaislain 131 §:n nojalla käsiteltävien valokuvien ja muiden biometristen tietojen käyttöä, joka ehdotetaan rajattavaksi samoihin käsittelytarkoituksiin kuin sormenjälkitietojen käyttö.

Ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltävät tunnistamistiedot (14 §:n 4 momentti)

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota lakiehdotuksen 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella käsiteltäviä biometrisiä tietoja voitaisiin jatkossa käyttää silloin, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentti laajenee rikoksiin, jotka törkeässäkään tekomuodossaan eivät kohdistu valtion turvallisuuteen tai muuhun ulkomaalaislain 131 §:ssä lueteltuun tarkoitukseen. Näiden rikosten torjunnalla ei siten ole perustuslakivaliokunnan edellyttämää kiinteää yhteyttä alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Mikäli lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentin sääntely ei tältä osin ole Eurodac-asetuksen edellyttämää, on sitä täsmennettävä olennaisesti siten, että käsittelyllä on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sisäministeriön vastaus: Ehdotettu sääntely ei sisäministeriön näkemyksen mukaan ole Eurodac-asetuksen edellyttämää, joskin Eurodac-järjestelmään tehtävän sormenjälkien vertailun edellytyksenä on, että vertailu rekisteröidyn tunnistamiseksi suoritetaan ensin kansallisiin tietokantoihin. Perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset voidaan sisäministeriön mielestä toteuttaa esimerkiksi muuttamalla esityksessä ehdotettu viittaus Eurodac-asetuksessa tarkoitettuihin terrorismirikoksiin ja muihin vakaviin rikoksiin viittaukseksi sellaisiin rikoslaissa tarkoitettuihin rikoksiin, joilla on kiinteä yhteys alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Sisäministeriön 28.1.2019 toimittamassa vastineessa esitettiin, että viittauksen tulisi kattaa rikoslain 12, 13 ja 34 a luku, joissa säädetään maanpetosrikoksista, valtiopetosrikoksista ja terrorismirikoksista.

Näiden rikosten lisäksi sisäministeriö esittää 14 §:n 4 momenttiin lisättäväksi seuraavat rikokset, joiden voidaan sisäministeriön näkemyksen mukaan katsoa olevan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kiinteässä yhteydessä tietojen ulkomaalaislain 131 §:n mukaisiin alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin kuuluvaan valtion turvallisuuden suojaamiseen:

Rikoslaki (39/1889)

- 11 luku (sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan)
- 14 luku (rikokset poliittisia oikeuksia vastaan)
- 17 luku (rikokset yleistä järjestystä vastaan): 2 § (mellakka), 3 § (väkivaltainen mellakka), 4 § (väkivaltaisen mellakan johtaminen), 7 § (valtionrajarikos), 7 c § (alueloukkaus), 8 a § (törkeä maahantulon järjestäminen)
- 34 luku (yleisvaaralliset rikokset): 3 § (törkeä tuhotyö), 5 § (törkeä terveyden vaarantaminen)
- 46 luku (maahantuontiin ja maastavientiin liittyvät rikokset): 1 § (säännöstelyrikos) ja 2 § (törkeä säännöstelyrikos).

Sisäministeriö esittää 14 §:n 4 momentin muuttamista seuraavaan muotoon:

> Ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisia tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen vain edellä 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa sekä silloin, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä ~~*Eurodac-asetuksessa tarkoitettujen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten*~~ *rikoslain 11—14 luvussa, 17 luvun 2—4, 7, 7 c tai 8 a §:ssä, 34 luvun 3 tai 5 §:ssä, 34 a luvussa taikka 46 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen* ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Oikeus tiedon käyttöön on vain sillä, jonka työtehtävien hoitaminen välttämättä edellyttää tiedon käyttöä.

Schengenin tietojärjestelmä (SIS)

Sisäministeriö nostaa esiin, että seuraavat asetukset on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 7.12.2018:

- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1860, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän käytöstä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1861, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta ja asetuksen (EY) N:o 1987/2006 muuttamisesta ja kumoamisesta;
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1862, annettu 28 päivänä marraskuuta 2018, Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja rikosasioissa tehtävässä oikeudellisessa yhteistyössä, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja kumoamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1986/2006 ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta.

Asetusten täytäntöönpanoon liittyviä muutoksia ei ministeriön näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista toteuttaa vielä meneillään olevan poliisin henkilötietolain uudistuksen yhteydessä. Sisäministeriö tulee arvioimaan asetusten aiheuttamia muutostarpeita erikseen täytäntöönpanolle asetetun aikataulun puitteissa.