

25.1.2018

EOAK/7249/2017

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää

LAUSUNTO TYÖRYHMÄN EHDOTUKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ POLIISITOIMESSA YM.

Asia

Sisäministeriö on pyytänyt (SMDno-2015-2089) eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmän ehdotuksesta (luonnos 21.12.2017) hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, laiksi lentoliikenteen matkustajatietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia koskevan direktiivin täytäntöönpanosta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi. Ilmoitan lausuntonani seuraavan.

Otan kantaa vain osaan luonnoksessa esitetystä.

Yleistä

Esityksen tavoitteena on saattaa henkilötietojen käsittelyä poliisitoimessa koskeva lainsäädäntö ajan tasalle sekä vastaamaan poliisin kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia.

Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjuntaan.

Lisäksi tavoitteena on muun ohessa selkeyttää ja yksinkertaistaa rakenteeltaan varsin vaikeaselkoiseksi muodostunut laki sekä ottaa näin huomioon eduskunnan hallintovaliokunnan lakiin aiemmin kohdistamat huomiot mukaan lukien poliisin henkilörekistereiden valvonnan kehittäminen.

Minulla ei ole huomautettavaa esityksen tavoitteisiin. Pidän kirjattuja tavoitteita perusteltuina.

Laillisuusvalvontatoiminnassa on varsin vähän havaintoja poliisin rekisterien käytöstä. Kanteluratkaisussa 369/4/15 (24.3.2015) (joka tosin koski Liikenteen turvallisuusviraston ylläpitämää ajoneuvoliikennerekisteriä, mutta poliisin sinne ilmoittamia tietoja) apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja totesi, että rekisteritietojen virheettömyysvaatimuksessa ja huolellisuuden noudattamisessa on perimmiltään kysymys perustuslaissa turvatusta yksityisyyden suojasta henkilötietojen käsittelystä, rekisteröinnistä ja käyttämisestä sekä rekisteröidyn oikeusturvasta.

Kanteluratkaisussa 98/4/14 (15.12.2014), joka koski turvallisuusselvitykseen kirjattuja tietoja, Pajuoja katsoi, että arkistoitujen tietojen käyttäminen tarkoittaisi sitä, että tietojen poistamista koskevat säännökset menettäisivät merkityksensä. Se, että järjestelmä mahdollistaa hakujen tekemisen myös arkistoituihin tietoihin, ei Pajuojan mielestä tarkoita sitä, että tällaisia tietoja voitaisiin käyttää turvallisuusselvityksessä.

Päätöksessään 4765/2/13 poliisin VITJA-tietojärjestelmän viivästymisestä (13.3.2015) Pajuoja muun ohessa totesi epäselväksi jääneen, millä tavoin oli ajateltu ratkaista käyttöoikeuksien hallinta valtavassa tietomassassa, johon olisi sisällytetty kaikki poliisin tietojärjestelmät. Sen enempää ei Pajuojan mukaan ollut selvää, millä tavoin oli tarkoitus ratkaista tietojen elinkaareen liittyvät kysymykset: muun muassa tietojen arkistointi ja vanhentuneiden tietojen poistaminen.

Lausunnossaan eduskunnan hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä 57/2013 (HE 57/2013 vp eduskunnalle turvallisuusselvityslainsäädäntöä sekä siihen liittyviksi laeiksi) oikeusasiamies Petri Jääskeläinen totesi muun ohessa olevan ymmärrettävää ja laista ilmenevin tavoin lainsäätäjän hyväksymää, että tietyt turvallisuudesta vastaavat viranomaiset voivat kerätä rekistereihinsä epävarmaakin tietoa. Oikeusturvaongelmat syntyvät siitä, että näitä tietoja käytetään muuhun tarkoitukseen kuin mihin ne on alun perin tarkoitettu käytettäväksi.

Jääskeläisen mukaan oikeusturvaongelmia voidaan pyrkiä torjumaan asettamalla lakiin tietojen käyttörajoituksia. Oikeusturvaa on mahdollista parantaa myös asettamalla menettelyllisiä pidäkkeitä tietojen mahdollisesti liian laajalle käyttämiselle. Jääskeläisen mukaan välttämätön osa oikeusturvajärjestelyjä on tehokas sisäinen laillisuusvalvonta.

Tarkastuksilla on keskusteltu rekisterien käytön valvonnasta erityisesti niin sanottuihin urkintatapauksiin liittyen. Nämä urkintatapaukset ovat myös näkyneet oikeusasiamiehelle toimitettavissa tuomioistuinten virkarikostuomioissa.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

Yleistä

Ehdotetuissa säännöksissä on käytetty erilaisia käsittelykynnyksiä ja käsittelykriteereitä muun muassa sen mukaan, kuinka arkaluontoisista tiedoista kulloinkin on kysymys. Käytettyjä ilmaisuja ovat muun muassa *"voi käsitellä"* ilman lisäedellytyksiä; *"on oikeus...joiden voidaan perustellusti arvioida liittyvän"*; *"voi käsitellä...siinä määrin kuin se on välttämätöntä"*; *"on oikeus käsitellä"*; *"voi käsitellä...silloin, kun se on tarpeen"*; *"saa...käsitellä...jos tiedot...välttämättömiä"*.

Luovuttamista koskevilla säännöksillä on käytetty muun muassa ilmaisuja *"saa luovuttaa...säädettyä tarkoitusta varten"*; *"saa luovuttaa...henkilötietoja, jotka ovat tarpeen"*; *"voi...luovuttaa...henkilötiedot, jotka ovat välttämättömiä"*; *"voidaan luovuttaa"*.

On luonnollista, että erilaisilla ilmaisuilla säädetään siitä, että rekisterissä olevien tietojen käyttäminen tai luovuttaminen on erilaisista kynnyksistä tai tarpeista riippuvaista muun muassa sen mukaan, kuinka arkaluontoista ja tarpeellista tieto kussakin tapauksessa. Tämä osaltaan ohjaa soveltajaa punnintaan kussakin yksittäistapauksessa. Silmään pistävää kuitenkin on käytettyjen ilmaisujen runsaus. On varsin vaikeaa muodostaa kuvaa käytettyjen ilmaisujen porrasteisuudesta ja siitä, onko joillain eri ilmauksilla tarkoitettu tosiasiaa samanlaista "kynnystä". Vähemmällä ilmaisuilla olisi käsitykseni mukaan mahdollista lisätä lain selkeyttä ja helpottaa käytännön soveltajan punninta yksittäistapauksissa. Esimerkiksi pakkokeinolainsäädäntö sisältää käytännössä kolme erilaista toimenpiteiden kynnystä ja näitä kynnyksiä kuvataan pääsääntöisesti samoilla ilmaisuilla eri lainkohdissa.

2 luku 1 §

Pykälässä säädetään niistä henkilötiedoista, joita olisi sallittua käsitellä luvussa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Pykälän 1 momentin 17 kohdan mukaan poliisi voisi käsitellä muita momentin 1–16 kohdissa mainittuihin tietoihin rinnastettavia välttämättömiä tietoja.

On kysymyksenalaista, täyttääkö 17 kohta vaatimuksen lainsäädännön yksityiskohtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta. Käsittelytarkoituksiin liittyvän lainsäädäntöteknisen perusratkaisun myötä ohjeistuksella ja koulutuksella tulee olemaan olennaisen tärkeä merkitys viranomaistoiminnan oikeasuhtaisuudelle. Tällöin vaarana kuitenkin on, että ohjeistuksella säädellään lainsäädännön alaan kuuluvista asioista.

2 luku 4 §

Rikostiedusteluun liittyvien tietojen käsittelyä koskevan pykälän on tarkoitus korvata voimassa olevan mukaisen lain epäiltyjen rekisteriä koskevat säännökset.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan voimassa olevan käsittelykynnyksen muuttamista. Voimassa olevan lain ”syytä epäillä” korvattaisiin ilmaisulla ”voidaan olettaa”.

Voimassa olevaa lakia arvioidessaan eduskunnan hallintovaliokunta on turvallisuusselvityslakia koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä todennut (HaVM 16/2014 vp – HE 57/2013 vp) epäiltyjen rekisterin kirjauskynnyksenä olevan ”syytä epäillä” -kynnyksen olevan saman kuin esitutkintalaissa säädetyn rikoksen johdosta esitutkinnan toimittamisen kynnyks. Edelleen hallintovaliokunta totesi pitävänsä selvänä, että epäilyn tulee perustua konkreettisiin havaintoihin, joista voidaan päätellä henkilön tuleva käyttäytyminen niin, että ”syytä epäillä” -edellytys täyttyy hyväksyttävästi.

Hallintovaliokunnan lausumasta poiketen Poliisihallituksen ohjeessa ”Tietojen käsittely epäiltyjen tietojärjestelmässä” (POL-2016-18786) katsotaan, että epäiltyjen rekisterin syöttökynnyksenä käytetty ”syytä epäillä” eroaa esitutkintalain vastaavasta termistä ollen matalampi kuin esitutkinnan aloittamiskynnyks.

Ehdotetun kirjaamiskynnyksen perustellaan kuvaavan paremmin sitä kirjauskynnystä, joka on tarpeen rikostiedustelussa ja joka ei vielä ole esitutkinnan käynnistämiskynnyks.

Perustelujen (s. 73) mukaan ehdotettu henkilötietojen tallettamiskynnyks olisi matala, koska rikostiedusteluun liittyvien henkilötietojen merkityksellisyydestä ei voida aina alkuvaiheessa tehdä kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaan henkilötietojen merkityksellisyys voisi konkretisoitua vasta myöhemmin esimerkiksi täydentävän tiedon myötä. Edelleen todetaan tämän korostuvan järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan liittyvässä tiedustelussa:

”Ulkoisten tunnuksien kantaminen, ajoneuvojen luovuttaminen järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvien henkilöiden käyttöön, epäilty toimiminen bulvaanina mahdollisine valeoikeustoimineen on tyypillistä järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvän tilannekuvan luomisessa ja ylläpitämisessä. Myös rikollinen entisyys on mahdollinen tulevaa rikollista toimintaa ennustava tekijä esimerkiksi sellaisten väkivalta-, omaisuus-, huumausaine- tai talousrikoksista tuomittujen henkilöiden osalta, joiden voidaan olettaa jatkavan rikollista toimintaa vapautuessaan. Tämä edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa.”

Kaiken kaikkiaan perusteluissa mainittujen esimerkkien johdosta kysymykseen tulisi varsin laaja henkilöjoukko, jos oletuksen perusteeksi ei edellytetä mitään konkreettista, vaan käsittely perustuisi asianomaisen virkamiehen ”oletuksiin”.

Pidän kuitenkin selvänä, että epäilyn tulisi jatkossakin perustua konkreettisiin seikkoihin. Esimerkiksi perustelujen maininta, jonka mukaan rikollinen entisyys on mahdollinen tulevaa rikollista toimintaa ennustava tekijä, ei saa johtaa siihen, että henkilön henkilötietoja pelkän rikollisen menneisyyden perusteella voitaisiin käsitellä tämän lainkohdan tarkoittamassa yhteydessä. Tällainen menettely voi johtaa perusoikeutena turvautun yksityiselämän epäasianmukaiseen loukkaamiseen.

Olisi siis oltava jotain konkreettista, jonka perusteella henkilön ”voidaan olettaa syyllistyneen”, ”voidaan olettaa syyllistyvän” tai ”voidaan olettaa edistäneen tai edistävän” laissa tarkoitettua rikosta. Vastaavasti ehdotetun 1 momentin 2 kohdan tarpeellisten strategisten tai aihekohtaisten analyysien tekemiselle tulee olla jokin konkreettinen peruste.

Ehdotetussa 3 momentissa säädettäisiin sellaisista henkilöryhmistä, jotka ”eivät varsinaisesti olisi poliisin rikostiedustelun kohdehenkilöitä.” Tältä osin olisi käsitykseni mukaan arvioitava, olisiko pykälään lisättävä ehdotetun 3 §:n 3 momentinkaltainen säännös henkilöiden erottamisesta toisistaan. Erityisesti tämä on huomioitava 4 §:n 2 momentissa mainittuihin henkilöihin nähden.

2 luku 7 §

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan poliisi voisi käsitellä tehtävien suorittamisen yhteydessä saatuja henkilötietoja, ”joilla voi olla merkitystä poliisilain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi, sen selvittämiseksi, ovatko tiedot tarpeellisia 3–6 §:ssä säädettyyn käsittelytarkoitukseen”.

Perustelujen mukaan rekisteriin tallentuisi väistämättä merkityksettömiä tietoja.

Oikeusministeriön Tietosuojadirektiiviryhmän mietintöön (52/2017) sisältyvän hallituksen esitysluonnoksen (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä) 5 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa kerätä vain tiettyjä nimenomaisia tarkoituksia varten, eikä niitä saa käsitellä kyseisten tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Tällä pantaisiin täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 1 kohdan b alakohta.

Ehdotetun 2 luvun 7 §:n perusteluissa olisi nähdäkseni syytä huomioida ehdotuksen yhteensopivuus edellä mainittuihin säännöksiin, kun poliisin ylläpitämään rekisteriin tallentuisi väistämättä merkityksetöntä tietoa (olkoonkin, että tieto pitää poistaa viipymättä ja viimeistään kuuden kuukauden kulutta tallentamisesta.)

3 luku 11 §

Yhteensopivaa käsittelyä koskevan ehdotetun pykälän 3 momentin tietojen luovuttamisesta voidaan kieltäytyä, ”jos se voisi haitata rikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista taikka muusta perustellusta syytä”. Perustelujen mukaan muu perusteltu syy voisi olla ehdoton kieltäytymisperuste, erityisesti kidutuksen ja kuolemanrangaistuksen mahdollisuus.

Mielestäni olisi syytä pohtia, olisiko ehdottomista kieltäytymisperusteista säädettävä esimerkiksi samalla tavalla kuin on säädetty rikoksen johdosta luovuttamista koskevissa laeissa.

Lopuksi

Poliisitoimen henkilötietojen käsittelyssä on kysymys valtavasta tietomassasta. Ensiarvoisen tärkeää on käyttöoikeuksien hallinta. Järjestelmät on tehtävä sellaisiksi, että tietojen käsittely on mahdollista vain sellaiselle henkilölle, jonka virkatehtävät sitä edellyttävät ja käsittelyyn on kussakin yksittäistapauksessa lainmukaiset edellytykset.

Valvonnan kannalta tärkeää on, että lokitietojen avulla pystytään toteamaan muun muassa tietojen käsittelyn perusteet ja se, kuka tietoa kulloinkin on käsitellyt.

Eduskunnan hallintovaliokunta on epäiltyjen tietojärjestelmää, henkilötietojen käsittelyä, valvontaa ja tietosuojaa koskevassa lausunnossaan (HaVL 40/2014 vp) todennut:

”Vastaisuudessa on entistä enemmän painotettava sitä, että tietojärjestelmät jo rakenteellisesti ohjaavat käyttäjää oikeisiin ja laillisiin toimintamalleihin sekä että tietojärjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon laillisuusvalvonnan tarpeet. Valiokunta korostaa, ettei mikään järjestelmä tai valvonta voi korvata sitä, että asiat jo ensi vaiheessa tehdään oikein. Tähän seikkaan on panostettava kaikkein eniten. Jälkikäteinen rekisterien kattava läpikäynti voi olla jopa rekisterinpitäjän, jonka toimia on myös ulkopuolisen voitava valvoa, toimesta mahdotonta. Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä myös ohjeistuksen erityistä merkitystä.”

Edelleen valiokunta on lausunut: ”Kysymys on periaatteellisestikin vakavista asioista, ja ne ovat laajempia kuin pelkästään Epriä koskevat seikat. Kysymys on poliisin vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability) salaisten rekisterien sekä taktisten ja teknisten menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus edellyttää tilivelvollisuutta ja toimintojen kirjaamista (audit trail) eli selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja valvontaa. Rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan rekisteröinnin laillisuus. ”Accountability” tarkoittaa myös sitä, että poliisi on auktorisoidun tahon kysyessä velvollinen esittämään täydellisen selvityksen toiminnastaan (audit trail). Uskottava valvonta ei valiokunnan mielestä voi järjestelmään liittyvien epäiltyjen rakenteellisten puutteiden ja virheiden vuoksi toteutua pelkästään poliisin sisäisenä valvontana. Poliisin hierarkkisen organisaation yläpäässä kohdataan välttämättä niin sanottuja vaarallisia työyhdistelmiä ja törmätään itsekriminointisuojaan liittyviin ongelmiin.”

Edellä oleva on otettava huomioon lakia säädettäessä ja tietojärjestelmiä kehitettäessä.

Käsitykseni mukaan asiasta aikanaan annettavasta hallituksen esityksestä tulee pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.