

Tiedonhallintapäällikkö Jari Råman

26.04.2018

POL-2018-15257

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi**Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä (HE 31/2018 vp)****1 Lausuntopyyntö**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 31/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla pantaisiin täytäntöön niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin poliisin, syyttäjien, yleisten tuomioistuinten, Rikosseuraamuslaitoksen, Tullin, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja, kun kysymys on rikoksen ennalta estämisestä, paljastamisesta, selvittämisestä tai syyteharkintaan saattamisesta, rikokseen liittyvästä syyttäjän toiminnasta, rikosasian käsittelemisestä tuomioistuimessa, rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöön panemisesta taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä.

Lakia sovellettaisiin myös Puolustusvoimien, poliisin ja Rajavartiolaitoksen käsitellessä henkilötietoja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Tältä osin kyse on kansallisesta ratkaisusta.

Ehdotettu laki olisi edellä mainituissa tilanteissa sovellettava yleislaki, jonka sääntelystä voidaan erityislainsäädännössä poiketa. Ehdotetussa laissa säädettäisiin käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja muista henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuusta, tarkastusoikeudesta ja muista rekisteröidyn oikeuksista, tietoturvasuosuosuustarpeista, tietosuojavastaavan nimeämisestä ja tehtävistä, vaatimuksista siirrettäessä henkilötietoja kolmansiin maihin, lain noudattamisen valvonnasta sekä käytettävissä olevista oikeussuojakeinoista ja seuraamuksista.

2 Yleistä

Hallituksen esitys on lähtökohdiltaan hyvä ja tavoitteiltaan oikea. Yhtenäiset yleislain säännökset kaikille rikosprosessiketjun toimijoille on omiaan yhtenäistämään käytäntöjä ja henkilötietojen käsittelysäännösten tulkintaa, sekä helpottamaan yhteistyötä. Poliisin tarpeet ja valmistelun aikana esiin nostetut asiat on otettu hyvin huomioon valmistelussa.

Esityksessä valittu rikosasioiden käsittelyssä tietosuojan osalta noudatettavan yleislain lähtökohta on pääosin hyvä. Yleislaki yhdistettynä ehdotettavaan laajaan sektorikohtaisen erityislainsäädännön käyttöön, sekä suoraan sovellettavaan tietosuoja-asetukseen, johtaa kuitenkin tietosuojasäännösten hajautumiseen moniin eri tason yleis- ja erityislakeihin (vähintään 4 eri säädöstä poliisin perustoiminnassakin ja osin jopa 6 eri säädöstä henkilötietojen käsittelystä). Entisestään pirstaloituva ja vaikeammin sovellettava lainsäädäntö kokonaisuus aiheuttaa merkittävää tarvetta ohjeistaa toimintaa uudella tavalla ja kouluttaa henkilöstöä entistä syvemmin.

3 Esityksen taloudellisista vaikutuksista poliisin toimintaan

3.1 Hallinnolliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että rekisterinpitäjät joutuvat mahdollisesti varautumaan rekisteröidyn oikeuksien kasvavaan käyttöön myös resursoinnilla. Vaikutusten arvioinnissa tätä on pidetty kohtuullisena. On syytä kuitenkin korostaa, että pelkästään poliisissa rekisteröityjen oikeuksien käyttöön vastaamiseksi on arvioitu tarvittavan 12 henkilötyövuoden pysyvä lisätarve.

Hallituksen esityksessä mainitulla tavalla tietoisuuden lisääntymisen ja aiempaa vahvempien valvontaviranomaisten toimivaltuuksien myötä rekisteröidyt henkilöt käyttäisivät aiempaa aktiivisemmin oikeuksiaan. Tämän lisäksi myös rekisteröidyn oikeuksien laajeneminen (esim. oikeus rajoittaa käsittelyä) sekä lisääntyvä perusteluvelvollisuus (esim. oikeus periä maksuja tarkastusoikeuden käytöstä vain jos pystyy osoittamaan pyynnön ilmeisen perusteettomuuden tai kohtuuttomuuden) kasvattaa manuaalista työtä

rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa tarkastusoikeuden mahdollisimman pitkälle viettävästä automatisoinnista huolimatta.

Koska rekisteröityjen oikeudet poliisissa toteutetaan ja tullaan myös jatkossa pääosin toteuttamaan suoraan rekisteröityä lähinnä olevan poliisiyksikön

toimesta, tarvittaisiin rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen jatkossa päätoimiset tekijät jokaiseen Poliisihallituksen alaiseen poliisiyksikköön poliisiammattikorkeakoulua lukuun ottamatta (12 htv).

Lisäksi uudistuneiden säännösten myötä kasvaviin kehittämis-, dokumentointi-, seuranta- ja raportointivaatimuksiin vastaamiseksi kaikkiin Poliisihallituksen alaisiin yksiköihin tarvittaisiin päätoiminen tekijä (13 htv). Poliisissa

tietosuojavastaan kaltainen rooli on ollut Poliisihallituksessa pidempään. Tietosuojavastaavan tehtävien hoito ei suoraan edellytä lisäresursointia poliisissa. Merkittävä osa tietosuojatehtävistä hoidettaisiin kuitenkin jatkossakin poliisiyksiköissä. Poliisiyksiköissä tietosuojan vastuuhenkilöiden tehtäviä on tähän saakka hoidettu oman toimen ohella, mikä kasvavien velvollisuuksien ja osaamistarpeiden vuoksi ei enää olisi tarkoituksenmukaista.

3.2 Vaikutukset tietojärjestelmiin

Hallituksen esityksellä on yhdessä yleisen tietosuojasetuksen kanssa täysimääräisesti voimaantullessaan suoria ja välillisiä vaikutuksia poliisin tietojärjestelmiin. Vaatimusten kustannusvaikutukset voivat olla kokonaisuutena huomattavia siltä osin, kun kyse on pakollisista velvoitteista, joita ei ole aiemmin pantu täytäntöön tietojärjestelmissä.

Hallituksen esityksessä vaikutuksia poliisin tietojärjestelmiin on arvioitu vaihtelevan kohtuullisista merkittäviin, riippuen säännösten tulkinnasta ja valittavasta teknisestä toteutustavasta. On syytä täsmentää, että pelkästään meneillään olevan toiminnanohjausjärjestelmän uudistuksen (VITJA) osalta kokonaiskustannusten on arvioitu asettuvan 1-2M€ välille. Nämä katetaan kuitenkin olemassa olevalla rahoituksella.

Kustannusvaikutuksia muihin poliisin järjestelmiin, joihin erillistä rahoitusta ei ole, on erityisesti pakollisilla vaatimuksilla, jotka koskevat henkilötietojen käyttörajoitusmerkintöjä (rekisteröidyn taikka muun viranomaisen tai toisen jäsenvaltion viranomaisen pyynnöstä) ja henkilötietojen käsittelyn rajoittamista teknisin keinoin. Näistä arvioidaan aiheutuvan vuosille 2019 - 2020 yhteensä n. 850 000 euron ylläpitokustannukset. POL IT -keskuksen kustannusesityksessä on huomioitu tästä jo 200 000 €.

Vaatus rekisteröidyn oikeuksien käyttämisen mahdollistamisesta sähköisten asiointipalvelujen kautta ei säädösten tasolla ole ehdottoman pakollinen. Käytännössä asiointipalvelujen käyttämisen ja tarkastusoikeuden toteuttamisen mahdollisimman pitkälle menevä automatisoinnin on kuitenkin arvioitu poliisissa olevan ainoa keino suoritua rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta asianmukaisesti.

Työn automatisointi on ainoa keino vaikuttaa erityisesti tarkastusoikeuden toteuttamisen edellyttämän vastaavan henkilötyömäärän yllä mainittua merkittävämpää kasvua. Samalla sähköistämällä ja mahdollisimman pitkälle viedyllä automatisoinnilla voidaan pienentää käyttöpiikkien aiheuttamia riskejä toiminnalle. Tämä aiheuttaisi kuitenkin kustannuksia kehitysvaiheessa asiointipalvelun rakentamisen ja lähdejärjestelmien muutostarpeiden vuoksi arviolta n. 500 000 € yhteensä vuosina 2019 - 2020

3.3 Vaikutukset yhteensä

Yhteensä vaikutukset ovat seuraavat:

EU:n tietosuojasetuksen ja -direktiivin täytäntöönpano	S 2019	S 2020	S 2021	S 2022
--	--------	--------	--------	--------

Tietojärjestelmien ylläpitokustannukset	425 000	425 000	0	0
Rekisteröidyn oikeuksien käytön kehittäminen	250 000	250 000	0	0
Tarkastusoikeusyhdyshenkilöt (pysyvä 12 htv)	660 000	660 000	660 000	660 000
Tietosuojaan vastuuhenkilöt (pysyvä 13 htv)	975 000	975 000	975 000	975 000
EU:n tietosuoja-asetuksen ja -direktiivin täytäntöönpano, resurssitarpeet yhteensä, €	2 210 000	2 210 000	1 635 000	1 635 000

4 Seuraamusjärjestelmästä

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta hallinnollisten sanktioiden kohdentamista toimivaltaisiin viranomaisiin.

On syytä toistaa Poliisihallituksen aiemmin esittämä näkemys siitä, että hallinnollisten sakkojen olisi tarkoituksenmukaista koskea myös viranomaisia. Hallinnollisten sakkojen enimmäismäärien tulisi kuitenkin olla selkeästi yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädettyjä määriä pienempiä. Pienemmätkin yhteisten rahojen siirrot virastolta toiselle hallinnollisten sakkojen muodossa olisivat varoittavia ja ohjaisivat viranomaisten budjettisuunnittelua tietosuojan kehittämistyössä.

Asia kuitenkin ratkaistaneen tietosuojalain säätämisen yhteydessä. Poliisin osalta yhdenmukainen lähestymistapa riippumatta siitä sovelletaanko toimintaan rikosasioiden tietosuojadirektiiviä vai yleistä tietosuoja-asetusta olisi tarkoituksenmukainen

5 Tiedonvaihto Rikosseuraamuslaitoksen kanssa

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotukset direktiivin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien muutosten tekemisestä eräisiin oikeusministeriön toimialan lakeihin, mukaan lukien laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (lakiehdotus 6). Esitys pitää sisällään kuitenkin vain välttämättömät viittausten ja terminologian muutokset ja päällekkäisyyksien poistamista.

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän (Dnro 1/61/2018, 7.3.2018) selvittämään Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyön järjestämistä vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja laitosturvallisuuden ylläpitämisessä. Tämän hetkisen arvion mukaan lainmuutosesityksiä tehdään aikaisintaan vuonna 2019.

Muutoksia olisi kuitenkin tarpeen tehdä tätä nopeammin, mikäli Rikosseuraamuslaitoksen tekemät uudet voimassa olevien säännösten tulkinnat tulevat heikentämään tiedonvaihtoa nykyisestä. Uuden esitetyn tulkinnan mukaan Rikosseuraamuslaitoksella ei olisi oikeutta omaaloitteisesti luovuttaa poliisille tietoja esimerkiksi vankien väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai järjestäytyneiden rikollisryhmien toiminnasta. Tietoa voitaisiin luovuttaa vain pyynnöstä. Tarvittavan pyynnön kohdentamisesta ja riittävästä yksilöinnistä neuvotellaan. Poliisin olisi kuitenkin käytännössä vaikea tietää etukäteen milloin Rikosseuraamuslaitoksen hallussa on rikosten ennalta estämiseen liittyvää tietoa, jotta sitä voitaisiin pyytää riittävän kohdennetusti.

Vankeuslain (767/2005) 2 §:ssä asetetun vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena olevan rangaistusaikana tehtyjen rikosten estämisen kannalta rikosseuraamuslaitoksen henkilötietolain eri rekistereillä ja niiden sisältämien tietojen vaihtamisella teknisen käyttöyhteyden välityksellä eri viranomaisten kesken on erittäin suuri merkitys. Tietojenvaihdon ja tietojen tehokkaan analysoimisen mahdollistaminen olisi tärkeää rangaistusaikana tehtyjen rikosten estämiseksi ainakin seuraavin osin:

Tapaajarekisteri

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 14 §:n tulisi lisätä Rikosseuraamuslaitokselle oikeus luovuttaa poliisille tietoja myös 9 §:n mukaisesta tapaajarekisteristä. Rikostorjunnan kannalta on usein keskeistä tietää, ketkä vankeja tapaavat ja toisaalta ne, joille on annettu tapaamiskielto.

Turvallisuustietorekisteri

Tietojen luovuttaminen turvallisuustietorekisteristä ei lain 26 §:n mukaan olisi mahdollista teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuva tietojen luovuttamisen mahdollistaminen vastaavasti kuin muiden poliisille luovutettavien tietojen osalta (esityksen 14 ja 24 §:t) olisi tärkeää erityisesti vankilassa tai vankilasta käsin tapahtuvan taikka rangaistusaikaisen rikollisuuden ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi tarpeellista yhteistyötä varten. Rikostiedustelua koskevan tiedonvaihdon tulisi olla vastavuoroista ja noudattaa samoja menettelytapoja.