

09.01.2019

POL-2018-57059

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp)

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on viitekohdan lausuntopyynnössään pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 242/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.

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 tiedonvaihdesta, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja eräistä rajoituksista rekisteröidyn oikeuksiin.

2 Yleistä

Hallituksen esitys on lähtökohdiltaan hyvä ja tavoitteiltaan oikea. Laki luonnos huomioi pääosin hyvin kansallisen ja kansainvälisen toimintaympäristön nopeasta muutoksesta aiheutuneet lainsäädännön kehittämistarpeet, joista poliisille keskeisimpiä ovat

- tiedon esikäsittelyvaiheen nimenomainen sääntely,
- ennalta estävän ja paljastavan toiminnan kattava tiedonkäsittely,

- rikosanalyysiä tukevan valtakunnallisen tiedon käsittelyn mahdollistaminen tietojohtoisen poliisitoiminnan tehostamiseksi,
- tekninen valvonnan tietojen käsittelystä säätäminen,
- ulkomaalaisten sormenjälkitietojen käyttö terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi
- hallinnollisen rikostorjunnan tehostaminen (tiedustelutietojen käyttö lupaharkinnassa turvallisuus selvityslakia vastaavasti)
- poistosääntöjen yksinkertaistaminen

On syytä korostaa, että viranomaisten käytössä on jo nyt valtavasti tietoa. Yksin tieto ei kuitenkaan riitä. Sitä on myös pystyttävä käsittelemään, välittämään ja analysoimaan. Kyky yhdistellä on tärkeintä. Kyse ei ole vain salaisen tiedonhankinnan tuottaman tiedon analysoimisesta, vaan kaiken saatavilla olevan tietomassan hyödyntämisestä. Toimintaympäristöön liittyvät haasteet ja kasvavat datamäärät edellyttävät sitä, että tietojen käsittelyä kyetään automatisoimaan nykyistä enemmän.

Tästä nyt käsiteltävä olevassa hallituksen esityksessä on kyse - sisäisen turvallisuuden johtavan viranomaisen mahdollisuudesta käsitellä, analysoida ja vaihtaa tietoja tavalla joka mahdollistaa tehokkaan operatiivisen toiminnan, mutta varmistaa riittävästi tiedon käsittelyn kohteiden oikeudet.

Poliisilla on sisäisen turvallisuuden johtavana viranomaisena keskeinen rooli uhkien tunnistajana ja niiden eskaloitumisen estäjänä. Poliisi vastaa ensisijaisesti tietojohtoisesta operatiivisesta toiminnasta sisäisen turvallisuuden osalta. Turvallisuusympäristön muutoksen hallitsemiseksi on kansallisesti välttämätöntä kuitenkin taata kaikille turvallisuusviranomaisille mahdollisimman hyvä kyvykkyys käsitellä, analysoida ja vaihtaa tietoja.

Yhdessä jo voimassa olevan rikosasioiden henkilötietolain (1054/2018) sekä yhtä aikaa valiokunnan käsiteltävänä olevien Tullin ja Rajavartiolaitoksen vastaavien henkilötietolakien kanssa nyt käsiteltävänä oleva esitys muodostaa yhtenäiset säännökset kaikille rikostorjuntaviranomaisille. Tämä on omiaan yhtenäistämään käytäntöjä ja henkilötietojen käsittelysäännösten tulkintaa ja sitä kautta viranomaisten välistä yhteistyötä.

3 Oikea tieto oikeaan aikaan mahdollistaa toiminnan suuntaamisen tarkoituksenmukaisella tavalla

Oikein kohdistetun viranomaistoiminnan perustana on oikea ja mahdollisimman reaaliaikainen tieto. Turvallisuusympäristön muutoksiin reagointi vaatii viranomaisilta yhä parempaa tilannetietoisuutta, ennakkointikykyä ja tiiviimpää yhteistyötä. Yhteiskunnan lisääntyvän häiriöherkkyyden vuoksi on tärkeää, että muutoksiin kyetään reagoimaan nopeasti ja vaikuttavasti.

Tämä edellyttää pohjaksi tietoa. Erilaisten uhkien tunnistaminen jo hiljaisista signaaleista ja mahdollisesti eri lähteistä tulleiden tietojen yhdistämisen kautta parantaa poliisitoiminnan tehokkuutta sekä poliisin mahdollisuuksia torjua rikoksia ja rikollisuutta mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Esityksen yksi keskeinen tätä mahdollistava uudistus on ehdotettu tietojen merkityksellisuuden arviointi. Uuden käsittelytarkoituksellisen sääntelyratkaisun seurauksena laki koskisi poliisin henkilötietojen käsittelyä myös ennen tietojen pidempiaikaista tallettamista poliisin tietojärjestelmiin. Tämä tietojen esikäsittelyvaihe huomioitaisiin tietojen merkityksellisuuden arviointia koskevilla säännöksillä (esityksen 5.3 § sekä 7.6 §), joiden tavoitteena on selvittää nykytilaa niiden tilanteiden osalta, joissa poliisin tehtävien suorittamisen yhteydessä saatuja henkilötietoja on käsiteltävä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla niiden sisällön ja merkityksellisuuden arvioimiseksi.

Poliisin olisi kyettävä tunnistamaan tietojen merkityksellisyys käsillä olevan yksittäisen tehtävän tai poliisin muiden rikostorjunnallisten tehtävien kannalta ennen niiden käsittelyä tutkinta ja valvontatehtävissä tai rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Tavat, joilla poliisi on perinteisesti arvioinut tietojen merkityksellisyyttä, eivät tarjoa riittäviä mahdollisuuksia rikosanalyysissa tarvittavien tietojen käsittelyyn nykyisessä digitaalisessa toimintaympäristössä. Käsityöllä tiedot eivät välttämättä yhdisty olemassa olevaan tietoon, eikä toimenpiteitä saada käynnistettyä. Analyysitoiminnan systemaattinen kehittäminen edellyttää mahdollisuuksia tietojen merkityksen arvioimiseen nykyaikaisen tekniikan keinoin.

On syytä korostaa, että poliisi on aina välttämättä joutunut käsittelemään henkilötietoja ennen niiden tallettamista rekisteriin. Tähän saakka tämä yksi volyymiltaan suurimmista ja vaikuttavuudeltaan merkittävimmistä tiedon käsittelyn vaiheista ei ole omannut selkeää lakiperustetta ja laissa asettuja käsittelysääntöjä. Selkeä säännös omine rajattuine käsittelytarkoituksineen, rajoitettuine pääsyoikeuksineen ja poistoaikoineen parantaa niin poliisin henkilöstön kuin käsiteltävien henkilötietojen kohteidenkin oikeusturvaa.

Kyseessä on erittäin tärkeä säännös ennaltaehkäisevän toiminnan ja erilaisten ilmiöiden tunnistamisen kannalta.

Hyvän käytännön esimerkin tarjoaa Onnettomuustutkintakeskus, joka totesi 14.6.2018 julkaisemassaan Turun puukotuksen turvallisuustutkintaan liittyvässä raportissa, että "lähipiiri oli tekijästä huolissaan ja osa jopa pelkäsi häntä, mutta vain yksi henkilö antoi vihjeen viranomaisille. Tiedon saanti yksinään radikalisoituvista henkilöistä on hankalaa, joten harvoin vihjeisiin on pakko tarttua." Onnettomuustutkintakeskuksen johtopäätökseen siitä, että poliisiorganisaation menettelytavat vihjeiden käsittelemiseksi ovat olleet kehittymättömät, on oikea ja poliisi on kehittänyt toimintatapojaan. Tämä ei kuitenkaan ole riittävää.

Käytännössä tehokkaampi toiminta edellyttää myös mahdollisuutta käsitellä myös sellaisia vihjeitä ja havaintoja, joiden liittymää rikolliseen toimintaan ei vielä sillä hetkellä ole mahdollista konkretisoida tarpeeksi. Vihje henkilön huolta aiheuttavasta käytöksestä tai jonkinlaisesta radikalisoitumisesta ei vielä välttämättä mahdollista perustellun arvioin tekemistä tapahtumien tai henkilöiden liittymästä rikolliseen toimintaan. Havaintotietojen käsittelykynnys (ehdotetun 7.5 §:n ja voimassa olevan poliisin henkilötietolain 2.2 §:n 11 kohta) ei tällöin täyty eikä tietoja saisi tallettaa.

Tietojen yhdistäminen voi luoda mahdollisuuden riittävän perustellun arvion tekemiseen vasta myöhemmässä vaiheessa.

Poliisilla on laajemminkin selkeä tarve käsitellä tietoja huolta aiheuttavista henkilöistä, jolla tarkoitetaan poliisin, muun viranomaisen tai yksittäisen kansalaisen tietoon tullutta henkilöä, jonka käyttäytymisen, ajatusten tai elämäntilanteen suhteen on herännyt erityinen huoli, joka vaatii lisäselvityksiä. Huolta aiheuttavan henkilön auttamiseksi ja tilanteen hallintaan ottamiseksi tarvitaan usein eri viranomaisten yhdessä tekemiä rikoksia ennalta estäviä toimenpiteitä. Toimenpiteiden tarkoituksena on estää rikoksia ja henkilön käyttäytymisen kärjistymistä, sekä edistää turvallisuutta.

Oletettavissa olevan uhkatason arviointi, sekä mahdollisten toimenpiteiden suunnittelu ja oikea kohdentaminen kuitenkin edellyttäisi tiedon käsittelyä tavalla, jota ehdotettu poliisin henkilötietolaki ei yksiselitteisesti salli. Poliisin edellytettäisiin tekevän vaikeaa ja riskialtista päättelyä esiin nousseen huolen liittymisestä mahdolliseen rikolliseen toimintaan tilanteessa, jossa ei vielä ole riittävästi tietoa päätöksen tueksi.

Myös nämä saatujen vihjeiden ja tehtyjen havaintojen jälkeiset toimenpiteet tulisi voida kirjata poliisin järjestelmiin tehtävien tehokkaan suorittamisen ja toiminnan oikean kohdentamisen seuraamisen lisäksi myös toimenpiteen kohteen oikeusturvan varmistamiseksi, sekä laillisuusvalvontaa varten. Nyt esitetty rikosten ennalta estämisen tai paljastamisen tarkoituksessa käsiteltävien henkilöiden piiri (7 §:n 2 ja 3 momentit) on tältä osin ongelmallinen. Huolta aiheuttava henkilö ei alkuvaiheessa vielä selkeästi kuulu mihinkään säädetyistä henkilöryhmistä (perustellusti oletettu syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, tämän kontakti tai yhteydessä oleva, tai tarkkailun kohteena).

Huolta aiheuttavan henkilön osalta monesti ei rikosta vielä ole tiedossa. Henkilön käytös, puheet, toiminta tai kirjoittelu voi kuitenkin olla huolta aiheuttavaa tavalla, josta seuraa poliisille selonottovelvoite tai velvoite ryhtyä toimenpiteisiin.

Toimenpiteet voivat pitää sisällään mm. pyrkimyksen radikalisoitumisen, päihdekierteen tai muun huolta aiheuttavan käyttäytymisen katkaisemiseen, sekä erilaisia tukitoimenpiteitä yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa (esim. Ankkuri toimintamallin mukaisesti tai hoidon tarpeen arviointi muuten). Näille toimenpiteille voi olla tarvetta jo ennen kuin henkilö on poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaisen tarkkailun kohteena ehdotetun 7.2 §:n 3 kohdan mukaisesti. Nyt esitetty 7 § ei anna selkeää vastausta siihen saadaanko huolta aiheuttavaan henkilöön kohdistettuja toimenpiteitä kirjata ja siten käsitellä häneen liittyviä henkilötietoja.

Pahimmillaan epäselvyydet huolta aiheuttavien henkilöiden tietojen käsittelyssä (kohdistetut toimenpiteet mukaan luettuna) johtavat siihen, että esimerkiksi eri puolilta Suomea samasta henkilöstö tulevat vihjeet ja havainnot sekä niiden perusteella tehdyt toimenpiteet eivät yhdisty valtakunnallisesti, koska ne eivät yksittäisenä täytä tallennuskynnystä.

Tästä syystä ehdotetun 7 § 2 momenttia olisi syytä täsmentää seuraavasti (lisäysehdotus kursivoitu):

"Poliisi saa käsitellä henkilötietoja rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi. Edellytyksenä on lisäksi, että 1 momentissa tarkoitetut tiedot liittyvät henkilöihin:

...

3) jotka ovat poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaisen tarkkailun *tai poliisin muun toimenpiteen kohteena.*"

Poliisin toimenpiteet luonnollisten henkilöiden osalta liittyvät aina yksittäiseen tehtävään ja niihin voi liittyä eriasteista julkisen vallan käyttöä, kuten henkilön puhuttelu, tukitoimenpiteiden kohdistaminen yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, henkilöön kohdistuva pakkokeinotehtävä (kiinniottaminen, pidättäminen, matkustuskielto, vangitseminen) tai henkilö-, ajoneuvo- tai omaisuuskuulutus.

4 Sääntelyn käytännön sovellettavuus

Sääntelytavaltaan kokonaan uudistettu laki on tervetullut. Erityisen kannatettava on ehdotettu suurin muutos koskien käsittelytarkoituksiin ja yksityiskohtaisten tietoluetteloiden sijaan yleisempiin tietoluokkiin perustuvaa yksinkertaistettua sääntelytekniikkaa, joka tekee laista helpommin sovellettavan.

Poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on kaivannut kipeästi selkiyttämistä ja yksinkertaistamista myös käytännön toiminnan näkökulmasta. Hallintovaliokunnan toteamat (HaVM 26/2013) lain rakennetta ja sisältöä koskevat monimutkaisuudet (jopa ristiriitaisuudet muiden lakien kanssa) ovat merkittävästi vaikeuttaneet säännösten soveltamista ja osin tarpeeton yksityiskohtaisuus hidastanut toiminnan kehittämistä.

Vaikka esitetty laki on helpommin sovellettava, on kuitenkin syytä huomioida että esitys yhdessä vuoden 2019 alussa voimaan tulleen tietosuoja- ja yleislainsäädännön ja suoraan sovellettavaan tietosuoja-asetuksen kanssa johtaa kuitenkin tietosuoja-säännösten hajautumiseen moniin eri tason yleis- ja erityislakeihin (vähintään 4 eri säädöstä poliisin perustoiminnassakin ja osin jopa 6-7 eri säädöstä henkilötietojen käsittelystä eri toiminnoissa). Kokonaisuutena sääntely pirstaloituu entisestään ja on vaikeammin sovellettavaa.

Tämä aiheuttaa merkittävää tarvetta ohjeistaa toimintaa uudella tavalla ja kouluttaa henkilöstöä entistä syvemmin. Kenenkään ei voi olettaa käytännön toiminnassa olevan kykenevä tulkitsemaan sääntelykokonaisuutta oikein pelkästään säädöksiä lukemalla.

Soveltamisongelmia on aiheutunut myös koko tietosuojalainsäädännön (ml. valmisteilla oleva tiedonhallintalaki erityisesti arkistointitarkoitusten osalta) viivästyemisestä. Voimassa olevaa poliisin henkilötietolakia joudutaan edelleen soveltamaan rinnakkain voimassa olevan tulevan EU:n tietosuoja-asetuksen sekä vuoden vaihteessa 2019 voimaan tulneiden rikosasioiden

henkilötietolain (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä 1054/2018) ja tietosuojalain (1050/2018) kanssa. Myöhästyminen on myös viivästyttänyt poliisin täytäntöönpanotoimia EU:n tietosuojasäännöstöön valmistautumisessa.

Uudistetun poliisin henkilötietolain nopea voimaansaattaminen on erittäin toivottavaa.

5 Suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä

Esityksen 48 §:n mukaan suojelupoliisi voisi käsitellä henkilötietoja, jotka ovat tarpeen rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Säännös kytkeytyy kiinteästi siviilitiedustelua koskevaan lakihankkeeseen, jossa suojelupoliisilta esitetään poistettavaksi rikosten selvittämistehtävä ja esitutkintatoimivaltuudet. Muutoksen toteutuessa rikosten selvittäminen olisi poistettava käsittelytarkoituksista, kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu.