

10.01.2019

POL-2018-57238

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Lausuntopyyntö 19.1.2018, HE 242/2018 vp

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

1 Lausuntopyyntö

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

Laki korvaisi voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain. Lisäksi ehdotetaan tarkistuksia eräisiin muihin lakeihin, joissa on henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä.

Lakikokonaisuutta koskevan 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 tiedon käsittelytarpeet. Tavoitteena on lisäksi selkeyttää ja yksinkertaistaa lain monimutkaiseksi muodostunut rakenne.

Voimassa olevan lain tietojärjestelmiä ja henkilörekistereitä koskeva sääntely ehdotetaan korvattavaksi säännöksillä henkilötietojen käsittelytarkoituksista ja käsiteltävien tietojen sisällöstä. Lisäksi laki sisältäisi säännöksiä kansallisesta ja kansainvälisestä tiedonvaihdesta, tietojen poistamisesta ja arkistoinnista sekä rekisteröidyn tarkastusoikeuden toteuttamisesta ja eräistä rajoituksista rekisteröidyn oikeuksiin. Esitys sisältää ehdotukset myös kahdenkymmenenviiden muun lain muuttamiseksi.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

2 Yleistä

Henkilötietolain nykyaikaistaminen ja päivittäminen EU:n uusien tietosuojavaatimusten mukaiseksi on tärkeää ja perusteltua. Muuttunut ja alati muuttuva toimintaympäristö asettaa myös tarpeita henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön uudistamiselle.

Helsingin poliisilaitoksen toimintaympäristö sekä poliisilaitoksen vastuulle erikseen määrätty alueelliset ja valtakunnalliset erityistehtävät ovat valtakunnallisesti arvioituna vaativia. Helsinki on maan hallinnon, talouselämän ja kulttuurin keskus. Elinkeino- ja yritystoiminta on keskittynyt pääkaupunkiseudulle. Helsinki toimii myös työelämän, matkailun, vapaa-ajanvieron, liikenteen ja sivistystoimen keskuksena sekä kansallisten ja kansainvälisten ryhmien kohtaamispaikkana. EU:n myötä kansainvälinen toiminta pääkaupungissa lisääntyy edelleen. Maamme tiheimpänä väestökeskittymänä Helsinki on myös rikollisuuden keskus. Pääkaupungin toimintaympäristöön liittyvät muuttuvat tekijät vaikuttavat olennaisesti Helsingin poliisilaitoksen tehtäviin.

Helsingin poliisilaitoksen sekä koko poliisin toimintaympäristö on muuttunut ja muuttuu koko ajan nopealla vauhdilla. Tämän vuoksi myös tietojen käsittelyn ja siihen liittyvän sääntelyn tulee muuttua, jotta poliisi kykenee hoitamaan tehtäviään. Toimintaympäristön muutokset edellyttävät kykyä varautua vaikeasti ennakoitaviin tilanteisiin. Poliisi reagoi toimintaympäristön muutoksiin ennakoimalla ja kohdistamalla toimenpiteet ja voimavarat turvallisuuden kannalta keskeisiin asioihin yhdessä muiden turvallisuusalan toimijoiden kanssa turvallisuusriskien analysointiin, tietojohtoisuuteen ja oikeaan tilannekuvaan perustuen. Tiedon käsittely ja analysointi sekä analysoidun tiedon hyödyntäminen on poliisitoiminnassa ja sen suuntaamisessa keskeisessä osassa. Nyt esitetyllä lailla edistettäisiin poliisin mahdollisuuksia käyttää monipuolisemmin olemassa olevilla toimivaltuuksilla saatuja henkilötietoja rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

3 Käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely ja tiedon merkityksellisyyden arviointi

Käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely selkeyttää ja edistää lain sovellettavuutta. Uusi sääntely edellyttää poliisihallinnossa ohjeistusta ja koulutusta, mitä tarvittaisiin joka tapauksessa lainsäädännön uudistuksen yhteydessä valitusta sääntelyratkaisusta riippumatta.

Poliisilain 1 luvun 1 §:ään ja erityissäännöksiin perustuvat poliisin tehtävät ovat erittäin laajat, minkä lisäksi poliisi on keskeisin virka-apua antava viranomainen. Poliisi saa tehtäviensä suorittamisen yhteydessä paljon henkilö- ja muuta tietoa, joiden merkitys rikosten ennalta estämisen ja selvittämisen kannalta selviää vasta tietojen tarkemmalla analysoinnilla. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi teknisen valvonnan kautta saadut kameratallenteet ja internetistä (avoimet lähteet) saadut tiedot. Näiden tietojen merkityksen tunnistaminen on useissa tilanteissa mahdotonta ilman automaattista tietojenkäsittelyä ja tietojen arviointia nykyaikaisen tekniikan mahdollistamin keinoin. Käsitteltävänä olevan henkilötietojen suuren määrän sekä tehtäviensä laajuuden vuoksi poliisin on käytännössä vaikea heti tiedon saatuaan kytkeä niitä tiettyyn käsittelytarkoitukseen sen tehtävän suorittamisen jälkeen, jonka yhteydessä ne on kerätty, paitsi jos ne on voitu saman tien tallentaa voimassa olevan poliisin henkilötietolain 12 §:n (yksittäiseen tehtävään liittymättömien tietojen käsittely) nojalla poliisin tiettyihin tietojärjestelmiin ja henkilörekistereihin (Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 2,4,5 ja 33 ja 6§:n 2 mom 2 kohta).

Lakiesityksen mukaan poliisi saisi arvioida henkilötietojen tarpeellisuutta enintään kuuden kuukauden ajan ennen tietojen pidempiaikaista tallettamista poliisin tietojärjestelmiin. Tämä tietojen merkityksellisyyden arviointia koskeva vaihe otettaisiin huomioon tietojen merkityksellisyyden arviointia koskevilla säännöksillä (5 §:n 3 momentti, 7 §:n 6 momentti), joiden tavoitteena on selvittää nykytilaa niiden tilanteiden osalta, joissa poliisin tehtävien suorittamisen yhteydessä saatuja henkilötietoja on käsiteltävä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla niiden sisällön ja merkityksellisyyden 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. Tiedon ja henkilötietojen esikäsittely ei ole poliisin toiminnassa uusi asia. Poliisi on esikäsittellyt henkilötietoja tehtäviinsä perustuen ennen niiden tallentamista aiemminkin. Lakiesityksessä tämä henkilötietojen esikäsittelyvaihe tulisi säänneltyä nykyistä tarkemmin.

Henkilötietojen käsittely huolta aiheuttavien henkilöiden osalta

Helsingin poliisilaitoksen toimialueella asuu useita kymmeniä identifioituja huolta aiheuttavia henkilöitä. Huolta aiheuttavalla henkilöllä 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 paikallisella tasolla. Toimenpiteiden tarkoituksena on estää rikoksia ja henkilön käyttäytymisen kärjistymistä.

Useiden kansainvälisten tutkimusten ja Helsingin poliisilaitoksen kokemusten perusteella huolta aiheuttavien henkilöiden käyttäytyminen voi muuttua asteittain ja äärimmillään se voi merkitä tarkoituksellista väkivallan tekoa, jossa tekijä valitsee ennakkoon tietyn kohteen väkivaltaiselle teolle. Väkivalta on usein tahallista, tarkoituksellista ja suunniteltua. Väkivaltaisen teon kohteena voi henkilön tai useiden henkilöiden lisäksi olla fyysinen kohde, kuten rakennus, tai kohde voi edustaa instituutiota. Kohdennettu väkivalta ja sen uhka jaotellaan eri luokkiin: poliitikkoihin ja julkisuuden henkilöihin kohdistuvat väkivallan teot, oppilaitos- tai kouluampumiset, nuorten ja aikuisten tekemät massamurhat, tietyn tyyppinen työpaikkaväkivalta, koti- ja parisuhdeväkivalta sekä vainoaminen. Henkilön käyttäytymisen kärjistymisen ennalta estäminen edellyttää poliisilta muun muassa yhdenmukaista ja laadultaan korkeatasoista uhka-arviointimenettelyä, jossa korostuvat tehokas tiedonhankinta ja -analyysi, henkilöstön osaaminen ja viranomaisyhteistyö.

Poliisin tietoon tullut vihje huolta aiheuttavan henkilön toiminnasta voi olla sisällöltään esimerkiksi rikoksen tunnusmerkistön täyttävä teko tai sellainen, että se ei täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä, mutta on poliisin tekemän riskianalyysin perusteella sisällöltään sellainen, mikä edellyttää poliisin ja muiden viranomaisten tekemää lisäselvittelyä. Rikoksen ennalta estämiseen ja paljastamiseen perustuva henkilötietojen käsittely sisältyy nykyiseen lakiesitykseen. Siinä ei ole kuitenkaan otettu

huomioon huolta aiheuttavia henkilöitä, joiden toiminnassa ei ole vielä identifioitu rikollista toimintaa, mutta henkilön käyttäytyminen on sen kaltaista, että se edellyttää lisäselvitysten tekemistä. Lakiesityksen 7§:n 2 momenttia tulisi täydentää tämän asiakohdan osalta.

4 Henkilötietojen käsittely tutkinta- ja valvontatehtävissä

Lakiesityksen mukaan poliisilla olisi jatkossa mahdollisuus käyttää olemassa olevilla toimivaltuuksilla saatuja henkilötietoja nykyistä monipuolisemmin rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Nykyisen poliisin henkilötietolain lähtökohtana on rikostiedustelu sellaisissa tilanteissa, joissa poliisilla on tiedossa konkreettinen yksittäiseen henkilöön kohdistuva rikosepäily. Lakiesitys mahdollistaisi nykyistä selvemmin rikokseen tai rikolliseen toimintaan kytkeytyvien henkilöiden tietojen käsittelyn ja yhdistelyn silloin, kun kyse on esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisuuteen tai rikollisryhmiin kohdistuvien rikosanalyysien tekemisestä ja laajemmista tapahtumakokonaisuuksista.

Uudistusta voidaan pitää tervetulleena, koska tällä hetkellä lainsäädäntö ei mahdollista henkilötietojen käsittelyä laajemmissa rikosilmiötyyppisissä asioissa. Uudistuksen myötä poliisin toimintaedellytykset rikosilmiöiden ja ilmiöiden rakennusaineina olevien rikosten paljastamiseksi ja selvittämiseksi tehostuisivat, mikä edistäisi myös rikosten torjuntaa kokonaisvaltaisemmin. Poliisin toiminta perustuu tietojohtoisuuteen. Tietojohtoisen poliisitoiminnan kulmakivet ovat systemaattisesti kerätty ja käsitelty tieto sekä tiedon käyttäminen poliisitoiminnan suunnittelussa, ohjauksessa ja johtamisessa. Rikostorjuntatyössä poliisilla tulee olla kokonaiskäsitys siitä, mitä omalla toimialueella tapahtuu, jotta ongelmiin kyetään puuttumaan kokonaisvaltaisesti ja yksittäisiin ongelmiin räätälöidyillä toimenpiteillä. Rikosten torjunta on yhteiskunnan kannalta huomattavasti kustannustehokkaampaa kuin jo tapahtuneen ja pahimmillaan pysyvät vaikutukset aiheuttaneen rikoksen selvittely kaikkine taloudellisine ja sosiaalisine haittoineen.

Helsingin poliisilaitoksen toiminta-alueella järjestetään vuosittain satoja sellaisia tapahtumia, kuten valtiovierailuja, mielenosoituksia ja suuria yleisötilaisuuksia, joiden turvallisuusjärjestelyt edellyttävät poliisilta mittavia panostuksia. Tapahtumien tavoitteiden mukainen sujuminen edellyttää poliisilta korkeatasoista ja tietoon perustuvaa systemaattista turvallisuussuunnittelutyötä. Helsingissä yleisötapahtumiin liittyvät konkreettiset turvallisuusriskit kytkeytyvät muun muassa tiettyihin kansallisen ja kansainvälisen tason jalkapallo-otteluihin.

Jalkapallotapahtumiin kytkeytyvää väkivallan (ns. jalkapallohuliganismi) torjuntatyötä on kehitetty poliisin, Suomen palloliiton sekä muiden kansallisten ja kansainvälisten yhteistyötahojen välisellä yhteistyöllä. Helsingin poliisilaitos on katsomoväkivallan vastainen kansallinen tietopiste. Tietopisteiden muodostamassa eurooppalaisessa verkostossa vaihdetaan aktiivisesti tietoa äärikannattajien liikkeistä ja verkostosta saatua tietoa välitetään tarvittaessa muille poliisiyksiköille.

Kansallisella tasolla äärikannattajiin ja heidän mukanaan liikkuviin henkilöihin (kanssatoimijat tai "hang aroundit") on analysoitu kytkeytyvän

samankaltaista käyttäytymistä kuin huolta aiheuttaviin henkilöihin. Käyttäytyminen ei tosin välttämättä eskaloitu äärimmäisen väkivallan käyttämiseksi. Poliisin tietojen mukaan henkilöiden käyttäytyminen ennen jalkapallo-ottelua (koskee myös muitakin yleisötapahtumia) ja/tai sen aikana ja/tai sen jälkeen voi olla hyvin konfliktihakuista ja väkivallan käyttämiseen suuntautunutta.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa 2 luvun 5 § määrittelee rikosasioiden tietosuojalain mukaista henkilötietojen käsittelyä rikosten selvittämiseksi tai syyteharkintaan saattamiseksi taikka yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseksi tai tällaisten uhkien ehkäisemiseksi rikosten selvittämisen yhteydessä. Tietosuojadirektiivin johdanto-osan 12 kappaleen mukaan poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten suorittamat toimet keskittyvät lähinnä rikosten ennalta estämiseen, tutkimiseen, paljastamiseen tai rikoksiin liittyviin syytetoimiin, mukaan lukien poliisin toimet, jotka koskevat häiriötä, joista ei ennakkoon tiedetä, onko kyse rikoksesta. Tällaisiin toimiin voi kuulua poliisilaissa tai muualla lainsäädännössä poliisille säädettyjen toimivaltuuksien käyttäminen esimerkiksi mielenosoitusten, suurten urheilutapahtumien ja mellakoiden yhteydessä. Mainittuihin toimiin kuuluu myös lain ja järjestyksen ylläpitäminen, joka on annettu poliisiviranomaisten tai muiden lainvalvontaviranomaisten tehtäväksi silloin, kun se on tarpeen sellaisilta yleiseen turvallisuuteen ja yhteiskunnan perustavanlaatuisiin lailla suojattuihin etuihin kohdistuvilta uhkilta suojelua ja niiden ehkäisyä varten, jotka voivat johtaa rikokseen.

Pykälän soveltamisalaan kuuluisivat erityisesti kenttätoiminnan yhteydessä ja hälytystietoina käsiteltävät henkilötiedot sekä virka-aputehtäviin ja poliisille säädettyihin valvontatehtäviin liittyvä henkilötietojen käsittely silloin kun näillä tehtävillä on tietosuojadirektiivissä ja sen täytäntöönpanolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla yhteys rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Poliisilaitoksen tulkin mukaan esitetty lakipaketti mahdollistaisi poliisille henkilötietojen käsittelyn kun käyttötarkoituksena on yleisötapahtumien turvallisuuden suojeleminen.

Poliisipäällikön sijainen
Apulaispoliisipäällikkö

Heikki Kopperoinen

Rikosylitarkastaja

Juha Laaksonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 10.01.2019 klo 15:06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi

Poliisikomentaja Tomi Vuori

Poliisihallitus