



30.1.2012

OM 167/43/2011

Sisäasiainministeriö

SISÄASIAINMINISTERIÖ

01.02.2012

INRIKESMINISTERIET

Lausuntopyyntöne 23.11.2011 SM065:00/2010

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ POLIISITOIMESSA ANNETUN LAIN JA HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ RAJAVARTIOLAITOKSESSA ANNETUN LAIN SEKÄ ERÄIDEN NIIHIN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Sisäasiainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta esitysluonnoksesta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleistä

Esillä oleva esitysehdotus vastaa sisällöltään joiltain osin tarkistettuna edelliselle eduskunnalle vuonna 2010 annettua hallituksen esitystä HE 98/2010 vp, joka raukesi eduskunnan päätettyä työnsä keväällä 2011.

Oikeusministeriö on jo aiemmin eri yhteyksissä, kuten lausunnossaan OM 110/43/2009, kiinnittänyt huomiota siihen, että yleisten lainvalmisteluperiaatteiden mukaan muihin lakeihin ei tulisi ottaa säännöksiä asioista, joista säädetään jo yleislaeissa. Voimassa olevassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (jäljempänä poliisin henkilötietolaki) on säännöksiä, jotka eivät tuo lisäarvoa suhteessa siihen, mitä henkilötietojen käsittelyä viranomaistoiminnassa yleislakeina sääntelevässä henkilötietolaissa (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Nykyisessä samoin kuin ehdotetussa laissa on jossain määrin ylisääntelyn piirteitä myös siten, että ne sisältävät säännöksiä poliisin tiedonsaantioikeuksista ja tietojen luovuttamisesta silloinkin, kun niistä on jo säädetty muussa laissa.

Nykyisessä poliisin henkilötietolaissa säädetään myös ylläpidettävistä hallintoasioiden tietojärjestelmistä ja niiden tietosisällöstä. Kuten oikeusministeriö on jo edellä mainitussa lausunnossaan ja esitysehdotusta edeltäneen rauenneen hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyssä todennut, näiden rekistereiden tietosisällön kuvauksen perusteella näyttää siltä, ettei niihin talleteta tietoja, jotka eivät olisi sopusoinnussa henkilötietolaissa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen kanssa. Näin ollen hallinnolliset tietojärjestelmät näyttäisi olevan mahdollista jättää poliisin henkilötietolain ulkopuolelle. Jos erityissäännöksiä joiltain osin tarvitaan, ne voitaisiin ottaa asiaa koskeviin erityislakeihin

samaan tapaan kuin passirekisteriä koskevat säännökset ovat passilain 29 §:ssä (456/2009).

Voimassa olevassa poliisin henkilötietolaissa näyttäisi tarpeettoman tai liian yksityiskohtaisen sääntelyn lisäksi olevan myös säännöksiä, jotka on kirjoitettu hyvin abstraktilla tavalla ja joiden ratkaisuvoimaisuus voi siten olla heikohko. Tämä voi luoda ongelmallisia tilanteita etenkin sen vuoksi, että mainitunkaltainen sääntely koskee henkilötietojen suojaa. Edellä kuvatusta ilmiöstä esimerkkinä voidaan mainita henkilötietojen käyttötarkoituksen yleiset määrittelyt sekä niitä koskevien poikkeuksien sääntely.

Nykyisen poliisin henkilötietolain sääntelyn yksityiskohtaisuus on osaltaan luonut tarpeen lain usein toistuviin muutoksiin. Oikeusministeriö toistaa tässäkin yhteydessä jo aiemmin esiin tuomansa tarpeen harkita poliisin henkilötietolain uudistamista kokonaisuudessaan. Tällöin lain rakennetta voitaisiin selkiinnyttää lakiteknisesti ja laista voitaisiin poistaa päällekkäinen ja tarpeeton sääntely sekä säännösten jatkuvia muutostarpeita aiheuttava yksityiskohtaisuus.

2. Tietosuojapuitepäättöksen täytäntöönpanosta

Esityksellä pantaisiin ehdotuksen mukaan kansallisesti täytäntöön sisäasiainministeriön hallinnonalalla rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen (*tietosuojapuitepäättös* 27.11.2008/977/YOS) lainsäädännön alaan kuuluvat säännökset. Esityksen yleisperusteluissa todetaan (s. 10), että esityksen valmistelun yhteydessä on katsottu, että tietosuojapuitepäättöksen 4, 8 ja 10 – 15 artiklat edellyttävät muutoksia poliisin henkilötietolakiin. Muilta osin poliisin henkilötietolain katsotaan täyttävän tietosuojapuitepäättöksen vaatimukset. Perusteluiden puutteellisuuden ja lain rakenteen vuoksi on vaikea hahmottaa, mitkä ehdotetuista säännöksistä on tarkoitettu tietosuojapuitepäättöksen täytäntöön paneviksi säännöksiksi. Esityksestä ei käy myöskään lainkaan ilmi, mitkä ovat ne voimassa olevat poliisin henkilötietolain tai muun lain säännökset, joiden katsotaan täyttävän niiden artiklojen vaatimukset, joiden ei katsota edellyttävän täytäntöönpanoa.

Tietosuojapuitepäättöksen soveltamisala kattaa ainoastaan rajat ylittävän henkilötietojen vaihdon. Suomen tarkoituksena on kuitenkin panna puitepäättös täytäntöön myös puhtaasti kansallisen henkilötietojen käsittelyn osalta. Täytäntöönpanolla ei kuitenkaan tulisi heikentää tietosuojan tasoa kansallisen käsittelyn osalta (ks. puitepäättöksen 1 artiklan 5 kohta ja johdanto-osan 8 ja 10 kohdat). Esityksessä todetaan (s.10), että kansalliseen ja kansainväliseen *tietojenvaihtoon* sovellettavien tietosuoja säännösten yhdenmukaisuuden varmistamiseksi on tarpeen varmistaa kaikkien poliisin henkilötietolain säännösten yhdenmukaisuus puitepäättöksen kanssa. Tältä osin todettakoon, että puitepäättökseen sisältyy myös muita kuin tietojen vaihtoa koskevia säännöksiä. Edelleen esityksen mukaan on huomattava, että poliisin henkilötietolain soveltamisala on laajempi kuin tietosuojapuitepäättöksen, joka kattaa ainoastaan poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön rikosasioissa. Puitepäättöksellä ei tämän vuoksi ole esityksen mukaan vaikutusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tai hallinnollisia tehtäviä koskeviin poliisin henkilötietolain säännöksiin. Se, miten tähän rajaukseen on päädytty ja mitä vaikutuksia sillä on ehdotettavaan sääntelyyn, ei käy esityksestä ilmi.

Perusteluiden puutteellisuuden vuoksi on vaikea arvioida, missä määrin ehdotus täyttää tietosuojapuitepäätöksen vaatimukset. Jäljempänä kiinnitetään kuitenkin huomiota muutamiiin tietosuojapuitepäätöksen täytäntöönpanossa havaittuihin puutteisiin.

3. Ehdotus laiksi poliisin henkilötietolain muuttamisesta

2 §. Poliisiasian tietojärjestelmä

Pykälän 3 momentin 6 kohdan mukaan poliisiasian tietojärjestelmään voitaisiin tallettaa henkilön oman turvallisuuden tai poliisin työturvallisuuden kannalta välttämättöminä turvallisuustietoina myös tiedot henkilön sosiaalihuollon toimenpiteistä. Ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä tietoja nämä olisivat ja millä tavoin ne olisivat turvallisuuden tai työturvallisuuden kannalta välttämättömiä. Avoimeksi jää myös, mistä poliisi saisi nämä tiedot.

Pykälän 3 momentin 11 kohdassa tarkoitettut havaintotiedot ovat luonteeltaan epävarmoja. Sen vuoksi niiden tallettamista poliisiasian tietojärjestelmään voidaan pitää yksityisyyden suojan keskeisiin periaatteisiin kuuluvan, käsiteltävien henkilötietojen virheettömyysvaatimuksen kannalta ongelmallisena. Ehdotuksen ongelmallisuutta lieventäneen kuitenkin se, että näiden tietojen säilytysaika poliisiasian tietojärjestelmässä olisi ehdotetun 22 §:n 1 momentin 12 kohdan mukaan melko lyhyt, kuusi kuukautta merkinnän tallettamisesta järjestelmään.

10 §. Arkaluonteisten tietojen käsittely

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta, jonka mukaan siinä mainittuja arkaluonteisia tietoja saisi kerätä ja tallettaa suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään ja muutoin käsitellä silloin, kun se on suojelupoliisille laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Arkaluonteisten tietojen käsittely on jo henkilötietojen käsittelyä yleislakina sääntelevän henkilötietolain mukaan mahdollista muun muassa silloin, kun se johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä (12 §:n 1 momentin 5 kohta). Ehdotettu säännös ei tuo lisäarvoa suhteessa henkilötietolaissa jo säädettyyn, minkä vuoksi se vaikuttaa tarpeettomalta.

13 §. Poliisin oikeus saada tietoja eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä

Kuten edellä on todettu, ehdotus sisältää voimassa olevan lain tavoin osin sellaisia poliisin tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä, joista on jo säädetty muualla. Esimerkiksi pykälän 1 momentin 1 kohdassa mainittu poliisin oikeus saada tietoja ajoneuvoliikennerekisteristä seuraa jo ajoneuvoliikennerekisterilain (541/2003) 15 – 17 §:stä ja 1 momentin 2 kohtaan sisältyvä poliisin tiedonsaantioikeus siinä viitatusa rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (422/2002) 16 §:n 1 momentista. Niin ikään pykälän 1 momentin 10 kohdassa ehdotettu poliisin tiedonsaantioikeus vesikulkuneuvorekisteristä seuraa jo vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain (976/2006) 20 §:n 1 momentin 1 kohdasta.

Myös pykälän 1 momentin 6 kohdassa ehdotettu säännös poliisin oikeudesta saada tietoja kaupparekisteristä vaikuttaa tarpeettomalta ottaen huomioon, että kaupparekisteriin merkityt tiedot ovat kaupparekisterilain mukaan julkisia ja ne sisältyvät myös yritys- ja yhteisötietorekisteriin, josta annetun lain (244/2001) 16 §:n mukaan tietoja voidaan luovuttaa myös sähköisesti. Näin ollen salassapitosäännöksistä tai julkisuuslain 16 §:n 3 momentista ei synny tarvetta säätää näiden tietojen saannista.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin poliisin oikeudesta saada tietoja ulkoasiainministeriön tietojärjestelmistä ja 9 kohdassa poliisin oikeudesta saada tietoja Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmistä. Ehdotetuissa säännöksissä mainitut tiedot sisältyvät ulkomaalaisrekisteriin, jonka päävastuullisia rekisterinpitäjiä ovat ulkomaalaisrekisteristä annetun lain (1270/1997) 3 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto ja ulkoasiainministeriö. Mainitun pykälän mukaan myös poliisi pitää ja käyttää ulkomaalaisrekisteriä. Siltä osin kuin kysymys on tietojen luovuttamisesta esitutkintaa tai muuta tutkintaa varten, asiasta tulisi säätää lainsäädännön johdonmukaisuuden säilyttämiseksi ja tulkintaongelmien välttämiseksi ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 10 §:ssä.

Pykälän 1 momentin 12 kohdassa säädettäisiin poliisin oikeudesta saada virka-apua pyytäneeltä viranomaiselta tarpeellisia tietoja virka-avun antamiseksi. Säännöksen tarvetta ei ole perusteltu. Viranomaisen oikeudesta saada toiselta viranomaiselta salassa pidettäviä tietoja virka-aputehtävää varten on jo säädetty julkisuuslain 26 §:n 3 momentissa. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetunkaltainen yleiseksi muotoiltu säännös voi johtaa haitallisiin vastakohtaisuuspäätelmiin tarpeesta säännellä tietojen luovuttamista virka-aputehtäviä varten.

19 §. *Tietojen luovuttaminen muille viranomaisille*

Kuten edellä on todettu, myös tämä pykälä sisältää säännöksiä poliisin ja muun viranomaisen välisestä tietojenvaihdosta silloinkin, kun siitä on jo säädetty muualla laissa. Esimerkiksi pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu tietojen luovuttaminen poliisin henkilörekistereistä liikenteen turvallisuusvirastolle seuraa jo ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain 11 §:n 1 momentin 5 kohdasta (698/2009).

Pykälään ehdotettujen uusien luovutusperusteiden osalta vertailua tietosuojapuitepäätöksen sääntelyyn ei ole tehty lainkaan. Esityksessä ei arvioida myöskään sitä, täyttääkö kyseisen pykälän nykyinen sääntely puitepäätöksen edellytykset siltä osin kuin sitä ei ehdoteta muutettavaksi.

19 a §. *Tietojen luovuttaminen yleisölle*

Ehdotettu pykälä näyttäisi olevan ristiriidassa tietosuojapuitepäätöksen 14 artiklan kanssa, joka koskee henkilötietojen siirtoa yksityisille tahoille jäsenvaltioissa. Artiklan otsikon ja sanamuodon perusteella sen voidaan katsoa sääntelevän tietojen siirtoa paitsi toisessa jäsenvaltiossa olevalle yksityiselle taholle, myös kansalliselle yksityiselle taholle. Ehdotetun 19 a §:n mukaan poliisi saisi luovuttaa yleisen tietoverkon välityksellä yleisön tietoon saattamiseksi ja yleisövihjeiden saamiseksi 2 §:n 3 momentin 11 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jos se on olennaisen tärkeää poliisilain 1 §:n 1 momentissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Tietosuojapuitepäätöksen 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on

säädettävä siitä, että toisen jäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta saatuja tai sen saataville asettamia henkilötietoja saa siirtää yksityisille tahoille vain artiklan 1 kohdan a-c kohdissa tarkoitettujen edellytysten täytyessä. Esitysehdotuksessa lähes kautta linjan noudatetun tavan mukaisesti myöskään tämän säännöksen perusteluissa ei käsitellä sen suhdetta tietosuojapuitepäätöksen sääntelyyn.

22 §. Tietojen poistaminen poliisiasiain tietojärjestelmästä

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut tutkinnan ja virka-avun tiedot poistettaisiin poliisiasiain tietojärjestelmästä siinä määriteltyjen aikojen kuluttua, joilleivät ne tutkinnallisen tai valvonnallisen syyn, rekisteröidyn, muun asianosaisen tai poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi ole tarpeen. Ehdotuksessa ei perustella, miksi mainittu säännös ehdotetaan lisättäväksi lakiin. Avoimeksi jää myös, milloin nämä tiedot poistettaisiin poliisiasiain tietojärjestelmästä. Siltä osin kuin kysymys on tietojen säilyttämisestä muiden kuin rekisteröidyn oikeutettujen etujen vuoksi, ks. 27 §:ää koskevat kommentit.

27 §. Virheelliseksi todettu tieto

Pykälässä säädettäisiin virheelliseksi todetun tiedon säilyttämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan virheelliseksi todettu tieto on merkittävä virheelliseksi ja tieto on säilytettävä, jos se on tarpeen rekisteröidyn, muun asianosaisen tai poliisin henkilöstöön kuuluvan oikeuksien turvaamiseksi. Voimassa olevan 1 momentin mukaan virheellisen tiedon saisi säilyttää edellä mainituissa tapauksissa, mutta velvollisuutta säilyttämiseen ei ole. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan sanamuoto on ehdotettu muutettavaksi tietosuojapuitepäätöksen vuoksi.

Tietosuojapuitepäätöksen 4 artikla koskee tietojen oikaisemista, poistamista ja suojaamista. Artiklan 1 kohdan mukaan *henkilötiedot on oikaistava, jos ne ovat virheellisiä*, ja mahdollisuuksien mukaan ja tarvittaessa niitä on täydennettävä tai ne on päivitettävä.

Tietosuojapuitepäätöksen 4 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään tietojen poistamisesta. Artiklan 2 kohdan mukaan henkilötiedot on poistettava tai anonymisoitava, kun ne eivät enää ole tarpeen niitä tarkoituksia varten, joihin ne on lainmukaisesti kerätty tai joita varten niitä on lainmukaisesti käsitelty edelleen. Tietoja ei saa 3 kohdan mukaan poistaa, jos on perusteltua syytä uskoa, että niiden poistaminen haittaisi rekisteröidyn oikeutettuja etuja, vaan ne on suojattava.

Tietosuojapuitepäätös ei näytä sallivan virheellisten tietojen säilyttämistä ja suojaamista. Suojaamisvelvollisuus koskee oikeusministeriön näkemyksen mukaan ainoastaan puitepäätöksen 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tietoja, jotka eivät enää ole tarpeen niitä tarkoituksia varten, joihin ne on kerätty tai joita varten niitä on käsitelty edelleen. Puitepäätös ei myöskään oikeuta suojaamaan tietoja muiden kuin rekisteröidyn oikeutettujen etujen vuoksi.

Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 35) henkilötietolain 29 §:n 1 momentin mukaan rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivytystä oma-aloitteisesti tai rekisteröidyn vaatimuksesta oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva, käsitte-

lyn kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Henkilötietolaki ei oikeuta säilyttämään virheellisiä tietoja. Poliisin henkilötietolaissa, joka ei kuulu henkilötietodirektiivin soveltamisalaan, on kuitenkin ollut mahdollista poiketa henkilötietolain säännöksistä. Tietosuojapuitepäätöksen tultua voimaan 19.1.2009 poliisin henkilötietolain sääntelyssä on otettava huomioon tietosuojapuitepäätöksen sääntely.

30 §. Tietojen luovuttaminen Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelle

Tietosuojapuitepäätöksen 13 artiklan mukaan tietoja saa siirtää kolmansien valtioiden toimivaltaisille viranomaisille tai kansainvälisille elimille vain, jos se on tarpeen rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi tai niistä syyttämiseksi tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöön panemiseksi. Pykälän 1 momentti sallisi kuitenkin tietojen luovuttamisen paitsi edellä mainittuihin tarkoituksiin myös mm. poliisilain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi. Ehdotettu 1 momentti ei siten vastaisi tietosuojapuitepäätöksen 13 artiklaa. Myös poliisilain 1 §:n 3 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi perustetun poliisin henkilörekisterin tietoja saisi luovuttaa, jos tiedot ovat välttämättömiä sen tehtävän suorittamiseksi, jota varten tiedot on kerätty ja talletettu. Koska poliisilain 1 §:n 3 momentissa todetaan vain yleisesti, että poliisin on suoritettava myös muut sille erikseen säädetty tehtävät ja annettava jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua, ei ole selvää, mitkä ovat ne poliisilain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetut tehtävät, joita varten tietoja voitaisiin siirtää.

4. Muita havaintoja

Rekisteröidylle ilmoittaminen

Tietosuojapuitepäätöksen rekisteröidylle ilmoittamista koskevan 16 artiklan 2 kohdan mukaan kun jäsenvaltioiden välillä on siirretty tai saatettu saataville henkilötietoja, kukin jäsenvaltio voi kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti pyytää, että toinen jäsenvaltio ei ilmoita asiasta rekisteröidylle. Tällaisessa tapauksessa tiedot saanut jäsenvaltio ei saa ilmoittaa rekisteröidylle ilman toisen jäsenvaltion etukäteistä suostumusta. Esitykseen ei sisälly säännöstä, jolla tämä tietosuojapuitepäätöksen määräys pantaisiin täytäntöön eikä perustelua sille, miksi täytäntöönpanoa ei ole pidetty tarpeellisena.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Erityisasiantuntija



Leena Vettenranta