



Viestintävirasto
Kommunikationsverket
Finnish Communications
Regulatory Authority

Päivämäärä/Datum/Date

7.12.2011

Nro/Nr/No.

1768/04/2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

12.12.2011

INRIKESMINISTERIET

hare@intermin.fi

Vlite
Ref.
Ref.

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 23.11.2011, diaarinumero SM065:00/2010

Asia
Ärende
Subject

Viestintäviraston lausunto koskien ehdotusta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ja henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettujen lakien muuttamiseksi

Sisäasiainministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Viestintävirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

YLEISET HAVAINNOT

Viestintäviraston lausunnossa keskitytään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muutosehdotukseen. Esitetyt kommentit saatavat heijastua myös rajavartiolaitoksen henkilötietojen käsittelyä koskaan lakiin. Jäljempänä "lailla" tarkoitetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia tai sen muutosehdotusta.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimeen varten on syytä säätää erikseen. Sääntelyä tulisi kuitenkin pyrkiä yleistämään, tiivistämään ja selkeyttämään. Laki on nykyisellään hyvin yksityiskohtainen ja sisältää runsaasti poliisitoimintaan liittyviä termejä, joita ei ole määritelty. Lisäksi lain useat luettelot moninaisine yksityiskohtaisine säädösviittauksineen tekevät lain sisällön vaikeasti ymmärrettäväksi.

ERITYISET KOMMENTIT

Oikeus saada tietoja teleyritykseltä (lain 13 §)

Lain 13 §:ään on voimassa olevassa laissa sisällytetty oikeus saada "teleyritykseltä pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:ssä, poliisilain 31 c §:ssä tai sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 35 ja 36 §:ssä säädettyjä tietoja". Voimassa olevassa laissa ei ole otettu kantaa tietojen saannin maksullisuuteen.

Mainittua säännöstä ehdotetaan muutettavaksi seuraavasti:

"Poliisilla on sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, oikeus saada tehtäviensä suorittamista ja henkilörekisteriensä ylläpitämistä varten *sa-*lassapitosäännösten *estämättä maksutta tai tietojen irrottamis-*kustannuksiin perustuvaa vastiketta vastaan teknisen käyttöyhtey-

den avulla tai tietojoukkona tarpeellisia tietoja rekistereistä siten kuin asianomaisen rekisterinpitäjän kanssa sovitaan seuraavasti:

[...]

11) teleyritykseltä pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:ssä, poliisilain 31 c §:n 1 momentissa ja 36 §:n 2 momentissa tai sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 35 ja 36 §:ssä säädettyjä tietoja;"

Säännöksen 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi maininta tietojen saamisesta joko maksutta tai tietojen "irrottamiskustannuksiin perustuvaa vastiketta vastaan". Teleyritykseltä saatavia tietoja määrittelevään 11 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus poliisilain 36 §:n 2 momentin nojalla saataviin tietoihin.

Lain 13 §:n 1 momentin mukaan kyseisen säännöksen pitäisi olla lisäys poliisin muualla laissa oleviin tiedonsaantioikeuksiin. Kuten jäljempänä selostetaan, kyseiset tiedonsaantioikeudet (ja niistä aiheutuvien kustannusten korvaaminen) on jo säädetty muualla laissa eli lainkohdissa, jotka on lueteltu lain 13 §:n 1 momentin 11 kohdassa.

Myös siitä, millä edellytyksillä (suhteessa salassapitosäännöksiin) tiedot saadaan, on säädetty lain 13 §:n 1 momentin 11 kohdassa luetelluissa laeissa. Uuden, maksuttomuutta/irrottamiskustannusten korvattavuutta koskevan vaatimuksen osalta säännös on jäljempänä esitetyllä tavalla ristiriidassa pakkokeino- ja viestintämarkkinalain kustannusten korvaamista koskevien säännösten kanssa.

Pakkokeinolain 5 a luvun 3 §:n ja poliisilain 31 c §:n 1 momentin mukaiset tiedot ovat televalvontatietoja. Sähköisen viestinnän tietosuojalain 35 ja 36 §:ssä sekä poliisilain 36 §:n 2 momentissa mainitut tiedot ovat televalvontatietoihin verrattavia tietoja sekä yhteystietoja. Kaikkien edellä mainittujen tietojen saamisesta ja tietopyynnöistä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta on jo säädetty erikseen.

Pakkokeinolain 5 a luvun 9 §:ään on kirjattu teleyritykselle avustamisvelvollisuus televalvonnassa (PKL 5 a luvun 3 §). Teleyrityksille televalvonnasta johtuvien kustannusten korvaamisesta ja korvausprosessista on säädetty pakkokeinolain 5 luvun 14 §:ssä ja verkkojen varustamisvelvollisuuden osalta viestintämarkkinalain 98 §:ssä. Poliisilain 31 c §:n 1 momentissa ja 36 §:n 2 momentissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien käytöstä johtuvien kustannusten korvaamisesta teleyrityksille säädetään viestintämarkkinalain 98 §:ssä.¹

Sähköisen viestinnän tietosuojalain 35 §:n ja 36 §:ssä säädettyjen tiedonsaantioikeuksien käytöstä johtuvien kustannusten korvaamisesta säädetään viestintämarkkinalain 98 §:ssä.

Pakkokeinolain 5 a luvun 14 §:n mukaan:

"Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus tässä luvussa tarkoitettusta viranomaisten avustamisesta ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Korvauksen maksamisesta päättää tutkinnan suorittaneen poliisilaitoksen tai poliisin valtakunnallisen yksikön päällikkö taikka hänen määräämänsä henkilö taikka Tullihallituksen rikostorjuntaosaston päällikkö. Rajavartiolaitoksessa asiasta päättää rajavartiolaitoksen esikunta. (4.6.2010/480)

¹ Uudessa, 1.1.2014 voimaatulevassa pakkokeinolaissa (806/2011) avustamisvelvollisuus ja kustannusten korvaaminen on säädetty lain 10 luvun 63 ja 64 §:ssä. Uudessa, 1.1.2014 voimaantulevassa poliisilaissa (872/2011) avustamisvelvollisuus ja kustannusten korvaaminen on säädetty lain 5 luvun 61 ja 62 §:ssä.

Päätökseen haetaan valittamalla muutosta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään."

Viestintämarkkinalain 98 §:n mukaan:

"Viranomaisen toteuttaa kustannuksellaan järjestelmän, jolla se voi vastaanottaa ja käsitellä 97 §:ssä tarkoitettuja tietoja. Viranomaisen vastaa myös järjestelmän viestintäverkkoon liittamisestä aiheutuneista kustannuksista.

Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen ilmoittamien tarpeiden vuoksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen tai ohjelmistojen investoinneista, käytöstä ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus myös viranomaisen määräämästä toimenpiteestä aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Kustannusten korvaamisesta päättää Viestintävirasto.

Teleyritys ei saa käyttää viranomaisen kustantamia järjestelmiä, laitteistoja tai ohjelmistoja kaupalliseen toimintaansa."

Pakkokeinolaissa ja viestintämarkkinalaissa on hieman eri sanoin säännelty teleyrityksen oikeus saada korvaus sille tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Kummassakaan laissa ei käytetä ilmaisua "irrottamiskustannuksiin perustuva vastike". Kustannusten korvaamisesta päättävä viranomaisen on säädetty mainittuihin lakeihin eri tavalla. Nyt ehdotetussa lakimuutoksessa ei ole lainkaan määritelty korvauksesta päättävää tahoa.

Lain muutosehdotuksen 13 §:n 1 momenttia koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan irrottamiskustannuksista seuraavaa:

"[...] Irrottamiskustannuksella tarkoitetaan tietojen teknisen irrottamisen ja siirron kustannuksia, mutta ei tietojen keruusta ja ylläpidosta syntyviä kustannuksia tai yleiskustannuksia. Koska ehdotetussa pykälässä on kyse välittömien tiedon irrottamiskustannusten korvaamisesta, ei ehdotettu säännös ole ristiriidassa esimerkiksi pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvun 14 §:n 1 momentin, sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004) 35 §:n ja 36 §:n ja viestintämarkkinalain (393/2003) 98 §:n kanssa, vaan ehdotettu säännös vastaa asiasisällöllään edellä mainituissa laeissa esitettyjä periaatteita välittömien kustannusten korvaamisesta."

Viestintävirasto on tulkinnut viestintämarkkinalain 98 §:ää siten, että viranomaisen määräämästä toimenpiteestä koituvat välittömät kustannukset kattavat myös tietojen keruusta mahdollisesti aiheutuvat kustannukset. Myöskään pakkokeinolain 5 a luvun 14 §:ää ei voida tulkita lakiehdotuksen perusteluissa selostetulla tavalla. Näin ollen perustelujen teksti on tältä osin virheellinen.

Edellä mainituilla perusteilla nyt ehdotettu irrottamiskustannusta koskeva sääntely on tarpeeton ja ristiriidassa voimassa olevaan lainsäädäntöön nähden.

Viestintävirasto ehdottaa edellä mainituista syistä, että tiedonsaantioikeutta teleyritykseltä koskeva sääntely lain 13 §:stä poistetaan kokonaisuudessaan tarpeettomana ja ristiriitaisena. Mikäli säännös säilytetään, tulisi kyseisessä lain kohdassa todeta, että tietojen saannin edellytyksistä sekä tietojen luovuttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta teleyrityksiin kohdistuvien tiedonsaantioikeuksien osalta säädetään vies-

tintämarkkina- ja pakkokeinolaissa (ja 1.1.2014 lukien myös uudessa poliisilaissa).

Telekuuntelu- ja valvontatietojen käsittely (yleistä)

Henkilötietojen käsittelystä poliisitolmessa annetun lain vaikeaselkoisuuden vuoksi ei ole selvää, minkä lainkohdan perusteella ja mihin rekisteriin telekuuntelu- ja valvontatiedot tallennetaan. Salaisilla pakkokeinolla saadun ns. ylimääräisen tiedon käsittelyn osalta kylläkin löytyy erityisiä mainintoja sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitolmessa annetusta laista että pakkokeinolaista.

Telekuuntelu- ja -valvontatietojen epäselvästä asemasta seuraa, että on mahdotonta päätellä, mille tahoille näitä tietoja luovutetaan tai mihin tarkoituksiin niitä käsitellään niiden säilytysaikana. Lain 22 - 26 §:issä säädetään henkilötietojen poistamisesta poliisin henkilörekistereistä. Telekuuntelu- ja televalvontatietojen osalta myös säilytysaika jää edellä mainituista syistä arvoitukseksi.

Edellä kuvatusta epäselvyydestä seuraa myös seuraavan otsikon alla erikseen käsitelty kysymys telekuuntelu- ja -valvontatietojen mahdollisesta käytöstä muihin tarkoituksiin.

Viestintävirasto ehdottaa, että poliisin henkilörekisterisäädäntöä telekuuntelu- ja valvontatietojen käsittelyn osalta selkeytetään vastaavalla tavalla kuin on selkeytetty ylimääräisen tiedon käsittelyä. Nyt tilanne on nurinkurinen, kun ainoastaan ylimääräisen tiedon käsittelyä säännellään eikä senkään asema ole selvä esim. lain 16 §:n valossa. Telekuuntelu- ja valvontatietojen käsittelysäännösten selkeyttämisessä tulee ottaa huomioon perustuslain luottamuksellisen viestinnän suojaa koskeva sääntely sekä poliisi- ja pakkokeinolain säädökset, joissa säädetään telekuuntelun ja -valvonnan edellytyksistä sekä ylimääräisen tiedon käytön edellytyksistä.

Telekuuntelu- ja valvontatietojen käyttö muihin tarkoituksiin (lain 16 §)

Lain 16 §:n poliisin rekistereissä olevien tietojen keräämistarkoitusta laajempaa käyttöä koskeva sääntely koskenee² myös poliisin tietojärjestelmiin tallennettuja telekuuntelu- ja valvontatietoja sekä lain 11 §:n (sekä pakkokeinolain 5 a luvun 13 §:n) perusteella tallennettua ylimääräistä tietoa.

Tällä hetkellä näyttäisi siltä, että telekuuntelu ja -valvontatietojen käsittelyä tietojen keräämistarkoitusta laajempaa käyttöä varten ei ole erikseen huomioitu lain 16 §:ssä. Lukijalle jää vaikutelma, että poliisin tietojärjestelmiin tallennettuja telekuuntelu ja -valvontatietoja voidaan käsitellä sellaisiinkin tarkoituksiin, joihin ei ole oikeutta saada edes televalvontalupaa, esim. (ote lain 16 §:stä):

***"3) sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta;
4) henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista;***

² Epäselvyys johtuu edellisessä jaksossa kuvatusta selkeytystarpeesta.

5) päätettäessä tai annettaessa lausuntoa luvan myöntämisestä tai voimassaolosta, jos luvan myöntämisen tai voimassaolon edellytykseksi on säädetty luvanhakijan tai luvanhaltijan luotettavuus, sopivuus tai muu sellainen ominaisuus, jonka arvioiminen edellyttää luvanhakijan tai luvanhaltijan terveydentilaan, päihtelyn käyttöön, rikokseen syyllistymiseen tai väkivaltaiseen käyttäytymiseen liittyviä tietoja."

Tietoja saisi lain 16 §:n mukaan käyttää myös laillisuusvalvonta-, tutkimus-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnassa. Samoin tietoja saisi käyttää koulutustoiminnassa, jos tiedot ovat koulutuksen toteuttamiseksi välttämättömiä.

On luultavaa, ettei lainsäätäjän tarkoitus ole ollut edellä kuvattu epäselvyys taikka telekuuntelu- ja -valvontatietojen käsittely kuvatussa laajuudessa. Lainsäädäntöä tulee selkeyttää ja harkita, missä määrin on rikoksesta epäillyn tai tuomitun yksityisyyden suojan kannalta oikeasuhtaista, että poliisin rekistereihin tallennettua telekuuntelulla ja -valvonnalla saatua tietoa voitaisiin käsitellä ehdotetun lain 16 §:n mukaisesti sellaistenkin rikosten tutkintaan tai muiden tapahtumien selvittämiseen, joiden tutkintaan ei voisi pakkokeinolain mukaan saada telekuuntelu- taikka televalvontalupaa.

Viestintävirasto ehdottaa, että henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 §:ssä otetaan huomioon telekuuntelu- ja valvontatietojen erityisasema ja säädetään niiden käytölle rajoitukset ottaen huomioon poliisi- ja pakkokeinolain säädökset, joissa säädetään telekuuntelun ja -valvonnan edellytyksistä sekä ylimääräisen tiedon käytön edellytyksistä.

Johtaja



Timo Lehtimäki

Lakimies



Eeva Lantto

TIEDOKSI

tiina.nuutinen@intermin.fi
Liikenne- ja viestintäministeriö/Sanna Helopuro ja Timo Kievari
Tietosuojavaltuutettu