

14.11.2014

POL-2014-12958

Valtiovarainministeriö

Poliisihallituksen lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö, 10.10.2014 VM105:00/2014

Valtiovarainministeriö on pyytänyt viiteasiakirjalla lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Tullissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Ehdotettu laki korvaisi tullilakiin nykyisin sisältyvät Tullin henkilörekisterisäännökset. Laissa säädettäisiin aiempaa täsmällisemmin Tullin henkilörekistereistä ja henkilötietojen käsittelystä. Uuden lain soveltamisala kattaisi Tullille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen automaattisen käsittelyn ja muun henkilötietojen käsittelyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa.

Tullin henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset yhdenmukaistettaisiin soveltuvin osin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain kanssa viranomaisyhteistyön parantamiseksi erityisesti tullirikostorjunnan alalla. Ehdotetun lain mukaan Tullin rikostorjunta voisi hyödyntää nykyistä laajemmin poliisin tietojärjestelmiä.

Poliisihallitus lausuu kunnioittaen seuraavaa.

1 Yleisiä huomioita

Poliisihallitus pitää sääntelyn tavoitteita kannatettavina, ja esitettyä sääntelyä pääpiirteissään onnistuneena. Yhdenmukainen sääntely ja laaja vastavuoroinen tietojen vaihto edistävät poliisin ja Tullin yhteisiä tavoitteita sekä erityisesti laillista ja sujuvaa yhteistyötä rikostorjunnassa. Henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten yhdenmukaisuus selkeyttää oikeustilaa ja parantaa kaikkien osapuolten oikeusturvaa. Esitetyt toimivaltuuslaajennukset henkilötietojen käsittelystä ovat rikostorjunnan näkökulmasta perusteltuja.

Poliisihallitus pitää muun muassa kansainvälisen uskottavuuden ja yhteistyösuhteiden vuoksi on tärkeänä, että Euroopan unionin neuvoston puitepäätös rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisessa (2008/ 977/YOS), saatetaan vih-

doin täysimittaisesti voimaan esityksen mukaisesti. Suomi on pitänyt esillä PTR-yhteistoimintaa EU-poliisiyhteistyössä vuosia, ja yhteistyön kansallisen ja kansainvälisen oikeudellisen perustan kuntoon saattaminen mitä pikimmiten on erittäin kannatettavaa.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on saattaa Tullin henkilötietosäännökset yhdenmukaisiksi erityisesti poliisin ja rajavartiolaitoksen säännösten kanssa erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa Tullin toiminta on yhdenmukaista kyseisten viranomaisten toiminnan kanssa. Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole kaikilta osin huomioitu poliisin ja rajavartiolaitoksen henkilötietolakeihin eduskunnassa erityisesti hallintovaliokuntakäsittelyn yhteydessä tehtyjä muutoksia.

Poliisihallitus pyytää kiinnittämään jatkovalmistelussa huomioita säännösten yhdenmukaistamiseen poliisin ja rajavartiolaitoksen säännösten kanssa sellaisina, kuin ne ovat voimassa eduskunnan valiokuntakäsittelyn yhteydessä tehtyjen muutosten jälkeen kokonaisuudessaan, ja erityisesti seuraavien säännösten osalta:

- 3 § 2 momentista poistetaan sana "kuten" ja muutetaan ilmaisu muotoon "seuraavat tarpeelliset tiedot:"
- 3 § 3 momentin 1a kohta syyttäjän ja tuomioistuimen ratkaisusta tallennettavien tarkemmat tiedot,
- 3 § 3 momentin 5 kohta turvallisuustiedot
- 3 § 3 momentin 6 kohta erityisesti pakkokeinolain pykäviittaukset
- 11 § ylimääräisten tietojen käsittely
- 19 § 1 momentin 6b kohta

Poliisihallitus pitää puutteena esityksessä sitä, että kehitteillä olevan viranomaisten yhteisen kenttäjohtojärjestelmän (KEJO) tarpeita ei ole huomioitu esityksessä ollenkaan. Yhteisen kenttäjohtojärjestelmän yhtenä tarkoituksena on toimia PTR-yhteistoiminnan keskeisenä työvälineenä, ja järjestelmän toiminnallisuudet kytkeytyvät monilta osin henkilötietojen käsittelyyn. Tältä osin Tullin henkilötietojen käsittelyä koskevassa sääntelyssä on tunnistettavissa seuraavat potentiaalisesti ongelmia aiheuttavat poikkeamat verrattuna poliisin vastaavaan sääntelyyn.

- Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 2 §:n 3 momentin 8 kohdassa säädetään poliisin oikeudesta tallettaa tiedotustietoja poliisiasian tietojärjestelmään. Vastaava säännöstä ei ole lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa. Mahdollisia tulevia yhteisiä viestifoorumeja ajattelen, vastaava oikeus saattaisi olla perusteltu myös Tullin osalta.
- Häätäkeskustoiminnasta annetun lain (692/2010) 17 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään oikeudesta tallettaa hätäkeskustietojärjestelmään pelastus-, poliisi- sekä sosiaali- ja terveystoimen tehtäviä suorittaviin yksiköihin liittyviä tietoja. Kenttäjohtojärjestelmään toteutettavaa yhteistä resurssitilannekuvaa ajatellen tulisi Tullin yksiköihin liittyviä tietoja voida tallettaa tietojärjestelmiin. Tällaista mahdollisuutta ei sisälly lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen.

2 Rikostorjunnan tietojärjestelmä

Esitysluonnoksen 3 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (s. 13) rikostorjunnan tietojärjestelmä vastaisi keskeisiltä osiltaan poliisin henkilötietolain 2 §:ssä tarkoitettua poliisiasian tietojärjestelmää. Tältä osin yhdenmukaisen sääntelyn olisi tarkoitus luoda asianmukainen perusta poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen (PTR-yhteistoimintaviranomaisten) operatiiviselle yhteistyölle sekä tietojen tehokkaalle yhteiskäytölle.

Esitykseen sisältyy merkittävä muutos poliisin osalta, kun Tullin ottamien ja tallettamien tuntomerkkien, Tullin kuuluttamien henkilöiden, ajoneuvojen ja omaisuuden tiedot sekä turvallisuustiedot siirtyvät poliisin rekisterinpidosta Tullille. Muutosta ei ole esityksessä perusteltu, eikä sen vaikutuksia valmistelun yhteydessä arvioitu. Useista viranomaisten välisistä yhteistyömuodoista ja työryhmistä huolimatta tämä muutosesitys tulee poliisille odottamatta.

Poliisihallitus korostaa, että ehdotetun kaltainen muutos voi aiheuttaa merkittäviä ja laajoja muutoksia tiedonhallintaan ja -luovutuskäytäntöihin, nykyisiin ja myös tuleviin poliisin tietojärjestelmiin, sekä näiden välityksellä myös tietojen tehokkaaseen yhteiskäyttöön. Järjestelmien määrittelytyö on suurelta osin toteutettu nykyisen rekisterinpidon vastuujon mukaisesti.

Esimerkiksi rekisteröityjen tuntomerkkitietojen käyttöönotettu sovellus (RETU) on toteutettu nykyisten rekisterinpitovastuiden mukaisesti. Tuntomerkkitietoja sisältävät pitkään käytössä olleet alarekisterit, kuten sormenjälki- ja DNA-rekisterit, noudattavat yhden rekisterinpitäjän mallia. Nopeastikin arvioituna muutos voisi aiheuttaa merkittäviä teknisiä muutoksia poistosääntöihin, sormenjälki ja DNA-tunnisteiden vertailusääntöihin kansainvälinen tiedonvaihto mukaan lukien, tietojen erillään pitoon ja näkymäoikeuksiin.

Ehdotettujen muutosten tekniset, taloudelliset ja viranomaistoimintaan liittyvät vaikutukset ja niiden huomioonottamisen aikataulut tulisi arvioida, sekä kustannusten kohdentaminen huomioida ennen niiden sisällyttämistä hallituksen esitysluonnokseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pelkästään Tullia koskevan lainsäädäntömuutoksen yhteydessä arviointia ei ole mitenkään mahdollista tehdä riittävässä laajuudessa.

Poliisihallitus pitää perustellumpana vaihtoehtona jatkaa rekisterinpitovastuiden osalta nykyilainsäädännön mukaisesti ja arvioida tarpeet rekisterinpitovastuiden muutoksiin osana eduskunnan (EV 216/2013 vp) edellyttämää poliisin henkilötietolain kokonaisuudistusta. Samassa yhteydessä tulee huomioitavaksi muiden seikkojen ohella EU:ssa valmisteilla olevan uuden tietosuojalainsäädännön lopullinen sisältö ja vaatimukset kansalliselle lainsäädännölle sekä hallintovaliokunnan mietinnöstä HaVM 26/2013 vp ilmevät lain rakennetta ja sisältöä koskevat huomautukset, mukaan lukien poliisin henkilötietolaissa tarkoitettujen rekisterien valvonnan kehittäminen. Samassa yhteydessä tulee eduskunnan edellyttämällä tavalla tarkistaa myös rajavartiolaitoksen henkilötietolain säännökset.

3 Lisäksi huomioitavaksi

Sinällään myös Tullin (ja Rajavartiolaitoksen) yhtenä tehtävänä on rikosten paljastaminen, johon näillä viranomaisilla ei kuitenkaan ole toimivaltuutta. Näin ollen näyttää ongelmalliselta, että Tullilla olisi oikeus tallettaa ja saada poliisin rekisteristä tietoja rikoksen paljastamiseksi.

Poliisiylijohtaja

Mikko Paatero

Poliisijohtaja

Tomi Vuori

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 14.11.2014 klo 15.13. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Keskusrikospoliisin lausunto

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

Sisäministeriön poliisiosasto, Poliisihallituksen yksiköt, Keskusrikospoliisi, Sisä-Suomen poliisilaitos, PNR-hanke/ Aaltio Kari

10.11.2014

Poliisihallitus, kirjaamo,
kirjaamo.poliisihallitus@poliisi.fi
niina.koivisto@poliisi.fi ja jari.raman@poliisi.fi

Poliisihallituksen lausuntopyyntö 20.10.2014, POL-2014-12958 (ID-1554572952)

VALTIOVARAINMINISTERIÖN VALMISTELEMA LAKIESITYS HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ TULLISSA

Asia

Poliisihallitus on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa valtiovarainministeriössä valmistellusta lakiesityksestä henkilötietojen käsittelystä Tullissa.

KESKUSRIKOSPOLIISIN LAUSUNTO

Poliisihallituksen lausuntopyyntö 20.10.2014

Poliisihallitus pyysi 20.10.2014 Keskusrikospoliisilta lausuntoa liittyen lakiesitykseen henkilötietojen käsittelystä Tullissa. Lausuntopyynnön mukaan ehdotettu laki korvaisi tullilakiin nykyisin sisältyvät Tullin henkilörekisterisäännökset. Laissa säädettäisiin täsmällisemmin Tullin henkilörekistereistä ja henkilötietojen käsittelystä. Uuden lain soveltamisala kattaisi Tullille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen automaattisen käsittelyn ja muun henkilötietojen käsittelyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Tullin henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset yhdenmukaistettaisiin soveltuvin osin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain kanssa viranomaisyhteistyön parantamiseksi erityisesti tullirikostorjunnan alalla. Ehdotetun lain mukaan Tullin rikostorjunta voisi hyödyntää nykyistä laajemmin poliisin tietojärjestelmiä. Tullin rikostorjunnan tietojärjestelmää koskevassa säännöksessä Tullille annettaisiin oikeus tallettaa rikolliseen toimintaan liittyviä tullimiesten havainnoimia tietoja tai Tullille ilmoitettuja havaintotietoja.

Yleisesti ehdotuksesta Tullin rekisterilaiksi

Lakiesityksen yleinen tarkoitus täsmentää voimassa olevaa Tullin toimintaan liittyvää lainsäädäntöä on perusteltu. Henkilötietoja ja rekistereitä sekä niiden käyttöä koskevat säännökset tulee olla määriteltynä laintasoisessa säännöksessä ja perustellusti eriytettynä muusta kyseisen viranomaisen toiminnan sääntelystä. Rikostorjuntaviranomaisten suorittaman henkilötietojen käsittelyn ja sitä koskevan lainsäädännön yhdenmukaistaminen on perusteltua jo pelkästään säännösteknisessä mielessä. Myös mainitut yh-

teostyön parantamisperusteet tukevat esitystä. Keskeisintä lakiesityksen kannalta on esitys, jonka mukaan Tullin rikostorjunta voisi hyödyntää nykyistä laajemmin poliisin tietojärjestelmiä.

Kokonaisuutena on todettava, että lakiesitystä on pidettävä Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan perusteltuna ja hyvin laadittuna. Keskusrikospoliisi nostaa lakiesityksestä kuitenkin esiin muutamia keskeisiä seikkoja.

PTR -viranomaisten rikostorjunnan ja muiden niille kuuluvien tehtävien hoitamisen toiminnallisuuden, tehokkuuden, tiedon hyödyntämisen ja tietojen käytön valvonnan kannalta on perusteltua, että tiedonhallinta tapahtuisi mahdollisimman pitkälle samoissa rekistereissä sekä samoilla periaatteilla. Tiedonhallinnan hajanaisuus aiheuttaa tiedon sirpaloitumista, päällekkäisiä toimenpiteitä, turhaa työtä ja heikentää työturvallisuutta. Pahimmillaan tiedonhallinnan hajanaisuus vaarantaa oikeusturvaa.

Tällä hetkellä poliisilla ja Rajavartiolaitoksella tiedustelurekistereinä ovat epäiltyjen tietojärjestelmä (EPRI ja RAJA-EPRI) ja tullilla valvontatietorekisteri (TIEDIS). Lisäksi kaikki PTR -viranomaiset perustavat tilapäisiä rikosanalyysirekistereitä, jolloin tieto väistämättä sirpaloituu. Pitkällä tähtäimellä kaikkien PTR -viranomaisten tulisi käyttää havaintotietojen kirjaamiseen yhtä ja samaa järjestelmää. Tällöin havaintotieto olisi tallennettu yhteiseen järjestelmään yhdenmukaisin säännöin. Käytännön toiminnassa on lisäksi huomioitava, että eri viranomaisten virkamiehet voivat tehdä samaan asiaan liittyviä rikostorjuntaan liittyviä havaintoja. Rekisterissä, johon tallennetaan henkilöön, olosuhteisiin ja tapahtumiin liittyviä havaintotietoja, tulisi olla rekisterinpitäjänä taho, jolla on oikeus ja velvollisuus tutkia kaikkia rikoksia. Samat yhteisen rekisterin perustelut voidaan esittää myös yhteisen/yhteisten tiedustelurekisterien puolesta.

Mainittu huomioiden esityksen 2 luvun 3 §:n (rikostorjunnan tietojärjestelmä), 4 §:n (tiedustelurekisteri) ja 5 §:n (tullivalvonnan tietojärjestelmä) järjestelmien osalta tulee huomioida, että poliisin tiedonsaantioikeus säilyy nykyisenlaajuisena myös Tullin tulevista henkilörekistereistä. Poliisin rikostorjunnan näkökulmasta esimerkiksi tullivalvonnassa tietojärjestelmästä mainittu yleinen riskianalyysitoiminto ja perusteella tehtävien tullitarkastusten tiedot ovat merkityksellisiä. Tällä perusteella tulisi varmistaa, että poliisilla on oikeus saada tekninen käyttöyhteys tullivalvonnan tietojärjestelmään.

2 luvun 5 §

Nykyisen Tullin valvontatietorekisterin (TIEDIS) hyödyntäminen on poliisin rikostorjunnassa koettu jossain määrin ongelmalliseksi. Esimerkiksi tilanteessa, jossa poliisilla on tarve saada tieto maahan saapuvasta tai maasta poistuvasta henkilöstä, jonka epäillään syyllistyneen törkeään varkauteen, joka ei ole tullirikos, on asiaa tulkittu siten, että tällöin ei myöskään olisi edellytyksiä tallentaa kyseistä tietoa Tullin henkilörekisteriin ilman yhteyttä tullirikokseen. Tulli tallentaa itse omat tarkastuskohteensa sekä valvonnan että rikostorjunnan kohteet nimenomaan kyseiseen järjestelmään. Keskusrikospoliisi pitää erityisen perusteltuna, että esimerkiksi tämän tyyppiset tiedot olisivat yhdessä ja samassa järjestelmässä.

4 luvun 13 § 1 momentin 5 kohta

Pykälässä mainitaan Tullin oikeus saada ja käyttää poliisin henkilörekistereistä saatavia tietoja. Ehdotettu tiedonsaantioikeus on laaja huomioiden yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjatut perusteet. Niiden mukaan rekisterinpitäjällä on luovutusvelvollisuus siitä huolimatta, että hänellä olisi johonkin säännökseen perustuva ja tietoja koskeva salassapitovelvollisuus. Esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 36 § 3 momentti kieltää rahanpesurekisterin sisältämien tietojen luovuttamisen. Muina poliisin salassa pidettävänä rekistereinä voi mainita SALPA:n, HALPE:n ja tietolähderekisterin. Salassapidon / luovutusvelvollisuuden laajuus tulisi arvioida erityisesti salassa pidettävimpien poliisin rekisterien osalta ja määritellä tulisiko tiedonsaantiin asettaa jotain rajoituksia. Lähtökohtaisesti esimerkiksi mainittuihin rekistereihin ei Tullille voida myöntää suoraa käyttöyhteyttä.

Esityksen sivulle 26 on kirjattu, että esitetyn 13 §:n 1 momentin 5 kohta vastaisi eräin täsmennyksin tullilain (1466/1996) 28 §:n 1 momentin 3 kohtaa ja että esitetty muutos olisi lähinnä selkiyttävä. Kirjaus on ainakin osin harhaanjohtava, sillä ehdotettu sanamuoto laajentaa merkittävästi Tullin tiedonsaantioikeutta nykyisestä. Tullivalvonnan määrittely esityksen sivulla 19 osoittaa selvästi, että tullivalvonta on asiallisesti ja määrällisesti arvioiden yläkäsite, jonka sisällä Tullin rikostorjunta toimii.

4 luvun 17 §:n 1 momentin 5 kohta

Huomiota tulee kiinnittää vastaavatko pykälän muotoilu ja yksityiskohtaiset perustelut poliisin tarpeita. Poliisin ollessa rikostorjunnan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden yleisvastuuviranomainen tulee harkita pitäisikö 4 luvun 17 §:n 1 momentin 5 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainita yksiselitteisesti poliisin tehtävänä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden hoitamiseksi ja siinä suhteessa Tullin henkilörekisteritietojen luovuttaminen poliisille.

Esityksen yhteensopivuus HE 168/2014 kanssa ja esityksen taloudelliset vaikutukset

Poliisin tulee varmistaa, ettei Tullin lakiesityksen sisältö aiheuta ristiriitaa lakimuutokselle, jonka tarkoitus on muuttaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 13 §:n sisältöä ja antaa poliisille oikeus saada tietoja yhteisöiltä tai yhtymiltä matkustajaa ja kulkuneuvon henkilökuntaa koskevista rekistereistä. Lisäksi on huomioitava mahdolliset muutokset tullin rikostorjuntaa koskevassa muuttuvassa lainsäädännössä ja niiden vaikutukset käsiteltävään lakiin.

Esityksessä todetaan, ettei sillä olisi välittömiä taloudellisia vaikutuksia Tullin toimintaan. Esityksessä ei kuitenkaan oteta kantaa aiheutuuko siitä taloudellisia vaikutuksia poliisille esimerkiksi tulevaan VITJA -järjestelmään tehtävinä muutoksina.

5 luku

Lakiesityksen 5. luku käsittelee tietojen poistamista ja arkistointia. Tietojen asianmukainen poistaminen on rekisteriin tallennettujen tietojen kohteen oikeusturvan kannalta erittäin merkityksellistä. Lakiesityksessä viitataan poistosääntöjen osalta rekisterikohtaisesti poliisin vastaaviin tietojärjestelmiin ja niitä koskeviin poistosääntöihin. Tietojen poistamisesta koskevien säännösten yhdenmukaistaminen on perusteltua. Rekisterinpitäjät vastaavat poistoista, mutta poistosäännösten on oltava yhdenmukaisia tai ainakin riittävän joustavia, jotta eri viranomaisten erilaiset poistosäännökset eivät aiheuttaisi toiminnallisia esteitä tai muutenkaan esteitä rekisterin yhteiskäytölle.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö



Tero Kurenmaa

Rikostarkastaja



Markus Välimäki