

Asia: VN/27065/2023

Lausuntopyyntö ehdotuksesta poliisin tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisilain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain, rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 4.7.2025, VN/27065/2023

Asia:

Lausuntopyyntö poliisin tietojenvaihtoa koskevan lainsäädännön muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, rajavartiolaitoksen hallinnosta annettua lakia, rikostorjunnasta Tullissa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Poliisilaissa ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa säädettyjä tiedonsaanti- ja tietojen luovutussäännöksiä muutettaisiin siten, että ne mahdollistaisivat nykyistä paremmin poliisin tietojenvaihdon muiden viranomaisten kanssa muun muassa rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Laeissa säädettäisiin poliisin oikeudesta luovuttaa tietoja salassapitosääntelyn estämättä sekä pyynnöstä että oma-aloitteisesti. Poliisilaissa säädettäisiin

poliisin oikeudesta luovuttaa tietoja tilanteissa, joissa se olisi tarpeen poliisille tai muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle kuuluvan tehtävän tai tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Tietoja voitaisiin luovuttaa viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavan yhteisön lisäksi myös yksityisille tahoille laissa säädettyin edellytyksin.

Poliisilain sääntelyä tiedonsaannista yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä täsmennettäisiin muun muassa siten, että tiedonsaanti olisi mahdollista henkeä tai terveyttä välittömästi uhkaavan vaaran torjumiseksi sekä pidätettäväksi, vangittavaksi tai kiinniotettavaksi määrätyn etsintäkuulutetun tavoittamiseksi. Poliisilaissa säädettäisiin uutena säännöksenä poliisin mahdollisuudesta saada tietyin edellytyksin henkilön läsnäolotieto yksittäisessä tapauksessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelunantajalta. Rajavartiolaitoksen ja Tullin tiedonsaantioikeuksia ja tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn tehtäisiin vastaavat muutokset siltä osin kuin muutokset liittyvät Rajavartiolaitoksen ja Tullin lakisääteisiin tehtäviin. Maahanmuuttovirastolle lisättäisiin oikeus saada tieto eräistä etsintäkuulutuksista sekä oikeus luovuttaa poliisille oma-aloitteisesti etsintäkuulutetun läsnäolotieto. Lainsäädäntö yhteensovitettaisiin yleislainsäädännön kanssa muun muassa luopumalla teknisten käyttöyhteyksien sääntelystä.

Lainsäädäntöä on tarpeen selkiyttää tässä varsin perusoikeusherkässä sääntely-yhteydessä ja hallituksen esityksessä havainnollisistaan niitä tulkintapulmia, joita nykysääntelyyn sisältyy. Vaikka ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää sääntelyä, tarkoittaisi ehdotettu lainsäädäntö kuitenkin tosiasiaa yksityisyyden ja henkilötietojen suojan pidemmälle ulottuvia rajoituksia kuin nykyinen sääntely. Erityisesti ehdotusten yhteensovivuus perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan kanssa vaatii huomiota.

Tietojen luovutukset ja välttämättömyys

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen "välttämättömyydestä" niiden käyttötarkoituksen kannalta (esimerkiksi PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaiseksi (PeVL 15/2018 vp).

Hallituksen esitysluonnoksessa ei noudateta tätä perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä, vaikka kyseessä ovat arkaluonteiset tiedot. Perusteluiksi esitetään erityisesti se, että jo nyt monissa laeissa, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, tietojen

luovutusta ja saamista ei ole sidottu välttämättömyyteen vaan tarpeellisuuteen. Tosiasiassa tällaisia esimerkkejä on melko vähän ja niitäkin on syytä tarkastella jossain määrin yksityiskohtaisemmin kuin hallituksen esitysluonnoksessa tehdään.

On nimittäin huomionarvioisia esimerkkejä siitä, ettei eduskunnan mietintövaliokunta aina ole noudattanut perustuslakivaliokunnan vaatimuksia välttämättömyysvaatimuksen lisäämisestä tietojen luovutusten yhteyteen. Näin voidaan katsoa tapahtuneen hallituksen esitysluonnoksessakin viitatus Tullin henkilötietolain kohdalla (PeVL 60/2018 vp, HaVM 41/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan ”myötävaikutus” on tällaisessa yhteydessä jossain määrin harhaanjohtava termi. Perustuslakivaliokunta nimenomaan edellytti välttämättömyysvaatimuksen lisäämistä lakiin, mutta mietintövaliokunta ei niin tehnyt.

Pääosin voidaan katsoa, että välttämättömyysvaatimus on lähtökohta, josta perustuslakivaliokunta on varsin johdonmukaisesti pitänyt kiinni, joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta. Koska nyt ehdotetaan sääntelyä arkaluonteisista tiedoista hyvin perusoikeusherkässä sääntely-ympäristössä, tulee hallituksen esityksessä perustella huomattavasti nykyistä enemmän sitä, miksi tietojen luovuttamista ei sidottaisi välttämättömyyskriteeriin.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään myös systematiikkaa korostavia argumentteja, joiden mukaan ehdotettavaa sääntelyä ei voida sitoa välttämättömyysvaatimukseen siksi, että jossakin muussa säännöksessä tietojen luovutus on sidottu tarpeellisuusvaatimukseen. On toki valitettavaa, ettei perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ole kaikissa yhteyksissä noudatettu, mutta se ei sinänsä perustele sitä, että siitä poikettaisiin nytkin.

Lisäksi varsin monissa sääntely-yhteyden kannalta relevanteissa säännöksissä välttämättömyysvaatimusta on noudatettu ja nyt ehdotettava tarpeellisuusvaatimukseen sidottu sääntely muodostaa poikkeuksen. Selkeimpänä esimerkkinä mainittakoon laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa, jossa noudatetaan pääosin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Huomionarvoista on, että lain 11 §, jonka 1 momenttiin nyt ehdotetaan uutta 9 kohtaa (7. laki), sisältää kaikissa muissa kohdissaan välttämättömyysvaatimuksen. Ehdotettava uusi 9 kohta muodostaa siten poikkeuksen pääsäännöstä jopa yhden momentin sisällä. Ei ole epäilystäkään siitä, että ehdotettu sääntely muodostaisi poikkeuksen, joka ei ole yhteensopiva sekä muun sääntelyn että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

EU-oikeudenmukaisuus

Välttämättömyysvaatimuksesta poikkeamista tulee arvioida myös EUT:n tietosuojaa koskevien ratkaisujen valossa. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsiteltävien henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. EUT:n melko vakiintunut tulkinta on, että

periaatteesta tehtävät poikkeukset ja rajoitukset on toteutettava täysin välttämättömän rajoissa (ks. C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 110 oikeuskäytäntöviittauksineen).

EUT on todennut myös, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ilmaistun vaatimuksen täyttämiseksi käsittelyn perustana olevassa säännöstössä on säädettävä selkeistä ja täsmällisistä kyseessä olevan toimenpiteen ulottuvuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden henkilötiedot ovat kyseessä, on riittävät takeet, joiden avulla näitä tietoja voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta. Kyseisen säännösten on oltava kansallisen oikeuden mukaan laillisesti sitova, ja siinä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksin tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään (C-439/19 Latvijas Republikas Saeima, kohta 98 oikeuskäytäntöviittauksineen; C-623/17 Privacy International, kohta 68 oikeuskäytäntöviittauksineen).

Merkityksellinen lienee myös asia C-175/20 Valsts ieņēmumu dienests, jossa tuomioistuin katsoi, että rekisterinpitäjä – myös silloin, kun se toimii sille uskotun yleistä etua koskevan tehtävän rajoissa – ei voi yleisesti ja erotuksetta kerätä henkilötietoja ja että sen on pidätyttävä keräämästä tietoja, jotka eivät ole ehdottoman välttämättömiä käsittelyn tarkoituksiin nähden (kohta 74).

Näin ollen voidaan kyseenalaistaa se, onko tietojen luovuttamisen sitominen pelkkään tarpeellisuusvaatimukseen tietosuoja-asetuksen mukaista.

Hallituksen esityksessä tulisi arvioida ehdotusten yhteensopivuutta rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja ePrivacy-direktiivin sekä niitä tulkitsevien EUT:n ratkaisujen kanssa. Tältä osin on todettava, että EUT on viime aikoina suhtautunut varsin ymmärtäväisesti henkilötietojen käsittelyyn sisäisen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, mutta sillä on silti tapana edellyttää, että henkilötietojen kerääminen, tallentaminen ja muu käsittely on välttämätöntä (esim. C-470/21 La Quadrature du Net ym.).

Tietojen käsittely Rajavartiolaitoksessa

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutosta lain rajavartiolaitoksen hallinnosta 17 a §:ään, jossa säädetään tietojen luovuttamisesta. Pykälän 1 momenttiin lisättäisi seuraava: ”Rajavartiolaitos saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muita kuin 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tietoja viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jos tietojen luovuttaminen on yksittäistapauksessa tarpeen Rajavartiolaitokselle tai muulle viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle kuuluvan tehtävän tai tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi.”

Tietojen luovutusta ei ole sidottu välttämättömään. Lisäksi vaikuttaa siltä, että säännös mahdollistaisi tietojen luovuttamisen lähes missä tahansa tilanteessa – tietoja voitaisiin luovuttaa jo pelkästään sillä perusteella, että se on tarpeen jonkin tehtävän hoitamiseksi. Viranomaisia ja julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä on Suomessa tuhansia ja niillä kaikilla on monenlaisia tehtäviä. Näihin sisältyy kaikkea varhaiskasvatuksesta autojen katsastukseen, metsänhoitoyhdistyksistä kalastuskuntiin. Tehtävän ei tarvitsisi muotoilun mukaan olla edes tärkeä, saattikka että se olisi jollakin tavalla yhteydessä siihen Rajavartiolaitoksen tehtävään, johon tiedot on alun perin kerätty. Säännöstä ei voida pitää perusoikeusrajoituksilta edellytettävien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten mukaisena.

Lisäksi hallituksen esityksessä ei perustella sitä, miten säännös täyttäisi kotimaisessa valtiosääntöoikeudessa taikka EU:n henkilötietosäntelyssä voimassa olevan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen asettamat vaatimukset.

Ainoa raja, jonka säännös sisältäisi, on viittaus 17 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään luottamuksellisesti tietoja antaneen taikka yksinomaan tietoverkossa peitehenkilönä tai yksinomaan tietoverkossa valeostajana toimineen henkilöllisyyttä koskevista tiedoista sekä sellaisista henkilöllisyyttä koskevista tiedoista, joiden ilmaiseminen vaarantaisi käynnissä jo olevan tai tulevan tiedonhankinnan. Raja ei ole riittävä täyttääkseen perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä.

Henkilötietojen tietojen luovuttamista rajaisivat ilmeisesti kuitenkin Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 32 ja 33 §, joissa säädetään rajoituksista henkilötietojen luovuttamiselle. Pykälissä on lueteltu tietyt viranomaiset, joille henkilötietoja – mukaan lukien arkaluonteisia – voidaan luovuttaa. Nähdäkseni tiedon luovuttamista koskeva sääntely laissa Rajavartiolaitoksen hallinnosta ja Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa ei ole kokonaisuudessaan selkeä. Hämmennystä lisännee se, että ensimmäiseen ehdotetaan uutta momenttia, jonka mukaan ”henkilötietojen käsittelystä säädetään lisäksi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa”. Tämä antaa ymmärtää, että myös lain Rajavartiolaitoksen hallinnosta 17 §:ä sovelletaan henkilötietojen luovutuksiin.

Hallituksen esitysluonnos koskee kokonaisuudessaan sääntelykokonaisuutta, joka on nykyisellään vaikeaselkoista ja systematiikaltaan vaikeasti hahmotettavissa. Ehdotettu sääntely on myös monimutkaista eritoten siksi, että tietojen luovutuksista säädettäisiin sekä hallinnonalaa koskevassa yleisessä sääntelyssä että hallinnonalan tietosuojasääntelyssä. Jatkovalmistelussa tulee pohtia mahdollisuuksia selkeyttää sääntelyä entisestään.

Tietojen käsittely poliisissa

Yllä selostetut Rajavartiolaitosta koskevat huomiot koskevat soveltuvin osin myös sitä sääntelyä, jota ehdotetaan poliisilakiin.

Tietojen käsittely Tullissa

Yllä selostetut Rajavartiolaitosta koskevat huomiot koskevat soveltuvin osin myös sitä sääntelyä, jota ehdotetaan lakiin rikostorjunnasta Tullissa.

Epäselväksi jää myös se, mikä on ehdotetun sääntelyn suhde Tullin henkilötietolain 4 §:ssä säädettyyn, jonka mukaan Tulli saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Tietojen luovuttaminenkin on käsittelyä, joka ei pykälän mukaan ole mahdollista muutoin kuin silloin, kun se on välttämätöntä. Hallituksen esityksessä tulisi selkeästi tuoda ilmi se, että riippumatta nyt ehdotettavasta sääntelystä, Tullin henkilötietolain 4 § estää erityisten henkilötietoryhmien saamisen ja luovuttamisen niissä tilanteissa, joissa se ei ole välttämätöntä.

Kootusti arkaluonteisten tietojen käsittelystä

Hallituksen esitysluonnoksella haetaan sääntelymallia, jossa sama sääntelylogiikka toistuisi poliisissa, Rajavartiolaitoksessa ja Tullissa. Huomionarvoista kuitenkin on, että olemassa oleva sääntely henkilötietojen käsittelystä näissä viranomaisissa ei ole kaikilta osin yhteneväistä. Hallituksen esityksessä tulisi tarkemmin tuoda ilmi se, miten henkilötietojen saaminen ja luovuttaminen olisi rajattu kussakin viranomaisessa.

Kaikki kolme viranomaista käsittelee runsaasti arkaluonteisia tietoja tai tietosuoja-asetuksen mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä sekä tietosuoja-asetuksessa erikseen säädeltyjä rikostietoja. Näitä koskeva nykysääntely on kuitenkin toisistaan poikkeavaa. Yllä mainittu Tullin henkilötietolain 4 §:än rajoitus käsitellä (mukaan lukien saada ja luovuttaa) erityisiä henkilötietoryhmiä ei sellaisenaan löydy poliisin tai Rajavartiolaitoksen henkilötietolaeista. Siten, kun ehdotuksella pyritään henkilötietojen vaivattomampaan liikkuvuuteen, tulee jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota siihen, tarvitseeko poliisia tai Rajavartiolaitosta koskevassa sääntelyssä rajoittaa tietojen liikkeitä erityisesti arkaluonteisten taikka erityisten henkilötietoryhmien osalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Hallituksen esitysluonnos ei noudata perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä tietojen luovutusten sitomisesta välttämättömyysvaatimukseen. Ensisijaisesti luonnosta on muokattava perustuslakivaliokunnan näkemysten mukaiseksi.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, koska esitys sisältää salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamiseen liittyvää sääntelyä, joka on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Yhdyn tähän näkemykseen. Erityisesti, mikäli jatkovalmistelussa pitäydytään tarpeellisuusvaatimuksessa, perustuslakivaliokunnan lausunto on tarpeen.

Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa ja siksin perustuslakivaliokunnan lausunto olisi suotava. Samaa voitaneen sanoa maahanmuuttohallintoa, Rajavartiolaitosta ja Tullia koskevasta sääntelystä siltä osin, kuin sitä tällä ehdotuksella muutettaisiin. Nähdäkseni ehdotettava sääntely on kokonaisuudessaan sellaista, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien kanssa. Ehdotuksen sisältö tarkoittaa ilmeistä rajoitusta perustuslain 10 §:ssä sekä EU:n peruskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa säädettyyn yksityisyyden suojaan.

Lausuntoaika

Saatan ministeriön tietoon näkemykseni, että hallituksen esitysluonnokselle annettu kuuden viikon lausuntoaika (4.7.-17.8.) on liian lyhyt ottaen huomioon sääntelyn perusoikeusyhteydet, sääntelyn monimutkaisuus ja EU-oikeudelliset kytkennät sekä se, että lausuntoaika sijoittui kokonaisuudessaan valtakunnalliseen loma-aikaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto