

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

SÄÄNTELYKOKONAISUUDEN SELKEYS JA JOHDONMUKAISUUS

Viranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskevasta sääntelystä muodostuu monimutkainen kokonaisuus. Tiedonvaihdon mahdollistavia säännöksiä on voitu sijoittaa tiedot luovuttavia tai/ja vastaanottavia viranomaisia koskeviin lakeihin. Kyse voi olla tiedot luovuttavien viranomaisten velvollisuudesta tai oikeudesta luovuttaa tietoja eli tiedot vastaanottavien viranomaisten oikeudesta tai mahdollisuudesta saada tietoja. Tietojen luovuttaminen voi olla pyynnöstä tapahtuvaa tai oma-aloitteista. Lukuisiin säädöksiin hajautuneen sääntelykokonaisuuden yhdellä kertaa toteutettava yhdenmukaistaminen ja muu huoltaminen ei ole käytännössä mahdollista.

Osin samankaltaisia tehtäviä ja toimivaltuuksia omaavia rikostorjuntaviranomaisia eli poliisia, Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevan sääntelyn kehittäminen on tapahtunut usein eritahtisesti. On tässä suhteessa tervetullutta, että tietojen luovuttamisen ja tietojen saannin mahdollistavia säännöksiä käsitellään hallituksen esitysluonnoksessa samalla kertaa kaikkien kyseisiä viranomaisia koskevien lakien osalta. Muita viranomaisia koskeviin lakeihin sisältyvät tietojen rikostorjuntaviranomaisille luovuttamisen ja tietojen rikostorjuntaviranomaisilta saannin mahdollistavat säännökset muodostavat kuitenkin edelleenkin omat kokonaisuutensa.

Rikostorjuntatehtäviä ja -toimivaltuuksia on poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen lisäksi myös Puolustusvoimilla. Suojelupoliisilla ja sotilastiedusteluviranomaisilla on puolestaan siviili- ja sotilastiedustelutehtävänsä lisäksi myös kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä. Myös siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksia koskevan sääntelyn olisi perusteltua olla yhdenmukaista rikostorjunnan toimivaltuuksia koskevan sääntelyn kanssa siltä osin kuin erilaiselle sääntelylle ei ole erityisiä syitä. Tällaisia syitä voi liittyä esimerkiksi jäljempänä käsiteltävään tietojen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä saantia koskevaan sääntelyyn (siviili- ja sotilastiedustelun osalta poliisilaki 5 a luku 50 § ja laki sotilastiedustelusta 104 §), mutta tällöinkin toimivaltuuksien luonteiden arvioinnin ja käsitteiden säännöksissä käyttämisen olisi perusteltua olla yhdenmukaista.

Tietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarve

Viranomaisten tietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarve voi olla perusoikeusperustaista tai yleislainsäädännöstä johtuvaa. Perustuslaissa edellytetään henkilötietojen suojasta ja viranomaisten asiakirjojen julkisuuden rajoittamisesta säädettävän lailla. Henkilötietojen suoja on osa yksityiselämän suojaa, ja yksityiselämän suojaan liittyvät myös julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 24–32 kohdan mukaiset salassapitoperusteet. Yleislainsäädännöstä erikseen lailla säätämistä edellyttävät tietosuojalainsäädäntö henkilötietojen käsittelyn osalta ja julkisuuslaki salassa pidettävien tietojen luovuttamisen osalta.

Viranomaisten toimivaltuuksien osalta voidaan erottaa toisistaan tiedolliset toimivaltuudet ja tiedonhankintatoimivaltuudet. Tiedolliset toimivaltuudet koskevat tietojen käsittelyä ja niissä on kyse muun muassa viranomaisten oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja. Myös tiedonhankintatoimivaltuudet liittyvät tietojen käsittelyyn, kun tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttäminen on osa tietojen käsittelyyn sisältyvää tietojen keräämistä. Esimerkiksi salaisten pakkokeinojen, salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien kaltaisia tiedonhankintatoimivaltuuksia käyttäessään viranomaiset tarkkailevat tiedonhankinnan kohteen toimintaa usein lyhytkestoista jatkuvammin tai toistuvammin. Kyse voi tällöin olla tiedonhankinnan kohteen toiminnasta reaaliympäristössä tai digitaalisessa ympäristössä. Tiedonhankintatoimivaltuuksia käytettäessä voidaan puuttua tiedonhankinnan kohteen kotirauhaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tiedonsaantioikeutta käyttäessään viranomainen saa puolestaan toiselta taholta tämän hallussa olevia tietoja. Viranomaisten tiedonsaantioikeuksista erillinen kysymyksensä on toisten tahojen oikeus luovuttaa viranomaisille tietoja vapaaehtoisesti. Tietojen vapaaehtoinen luovuttaminen voi olla luonteeltaan myös kaupallista.

Kysymys viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien sekä tiedonsaantioikeuksien ja -mahdollisuuksien erottelusta liittyy muun muassa tietojen yksityisiltä yhteisöiltä tai henkilöiltä saantiin. Tiedonhankintatoimivaltuuksien sekä tiedonsaantioikeuksien ja -mahdollisuuksien välistä rajanvetoa hämärtää se, että viranomainen voi käyttää tiedonhankinnan kohteen toiminnan tarkkailussa apunaan toista tahoa ja tietojen hankkiminen voi olla tällöin etenevää tai takautuvaa. Toiselta taholta saatavat tiedot voivat olla toisen tahon haltuun tämän oman toiminnan yhteydessä joka tapauksessa kertyviä tai kertyneitä taikka toinen taho voi hankkia tai säilyttää niitä

viranomaisen pyynnöstä. Todettakoon, että pakkokeinolain muutostarpeita tarkastellut työryhmä ehdotti pakkokeinolain 10 luvun 10 ja 11 §:n tukiasematietojen hankkimista koskevien tiedonhankintatoimivaltuussäännösten korvaamista yhdistämistietojen hankkimista koskevalla sääntelyllä, joka olisi kattanut paitsi tiedon hankkimisen tietyn tukiaseman kautta telejärjestelmään kirjautuneista tai kirjautuvista teleosoitteista ja telepäätelaitteista, myös tiedon hankkimisen tietyssä sijainnissa (tietoyhteiskunnan) palveluntarjoajan tietokantaan yhdistyneistä tai yhdistyvistä teleosoitteista ja telepäätelaitteista (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:1). Ehdotettuja säännöksiä ja niiden perusteluja pidettiin eräissä työryhmän mietinnöstä annetuissa lausunnoissa epätasällisinä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:25). Ehdotusta ei sisällytetty lopulliseen pakkokeinolain tarkistamista koskeneeseen hallituksen esitykseen (HE 217/2022 vp).

Oma kysymyksensä ovat yksityisen yhteisön tai henkilön viranomaisen tiedonhankinnassa apuna käyttämiseen taikka tietojen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä pyytämiseen tai vastaanottamiseen liittyvät rajoitukset. Viranomainen ei voi pyytää yksityistä yhteisöä tai henkilöä hankkimaan tietoja viranomaiselle kuuluvia toimivaltuuksia edellyttävällä taikka rangaistavalla tai muuten lainvastaisella tavalla, eikä viranomainen saa kiertää tiedonhankintatoimivaltuuden itseltään puuttumista yksityistä yhteisöä tai henkilöä tiedonhankinnassa apunaan käyttämällä. Yksityisten tahojen lainvastaisesti hankkimien tai muuten keräämien tietojen pyytäminen tai vastaanottaminen sekä tällaisten tietojen viranomaisen toiminnassa hyödyntäminen on osin erillinen kysymyksensä. Yksityisten yhteisöjen ja henkilöiden harjoittamaan tietojen hankkimiseen ja muuhun keräämiseen sovelletaan lähinnä tietosuojalainsäädäntöä ja sitä rajoittavat äärimmillään kotirauhaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumista koskevat rangaistussäännökset.

Oma kysymyksenä on myös se, että viranomaiset voivat kerätä tietoja paitsi toisilta tahoilta tiedonsaantioikeuksiaan tai -mahdollisuuksiaan käyttämällä, myös suoraan avoimista, puoliavoimista tai suljetuista lähteistä analogiset ja digitaaliset julkaisut sekä journalistinen ja sosiaalinen media mukaan lukien. Tietojen kerääminen voi edellyttää tällöin esimerkiksi jatkuvaluonteisuutensa tai toteuttamistapansa vuoksi myös tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttämistä. Lähteiden avoimuutta voi rajoittaa niiden maksullisuus taikka niiden käyttäjäpiirin eriasteinen rajaaminen palvelujen tarjoajien tai käyttäjien toimesta. Viestintään liittyviä toimijoita ovat viestien laatijoiden ja vastaanottajien lisäksi muun muassa viestien julkaisijat, viestintäalustapalvelujen tarjoajat ja viestinnän välittäjät.

Tiedonhallinnan kokonaisuus

Viranomaisten tietojen käsittelyyn vaikuttava yleinen sääntely hajautuu useisiin yleislakeihin. Kyse on tällöin viranomaisten asiakirjojen ja tietojen julkisuudesta ja salassapidosta (julkisuuslaki), viranomaisten henkilötietojen käsittelystä (tietosuojalainsäädäntö eli EU:n yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojalaki), viranomaisten tiedonhallinnasta (tiedonhallintalaki) sekä viranomaisten asiakirjojen arkistoinnista (arkistolaki).

Viranomaisten tietojen käsittelyyn vaikuttavan sääntelyn eri yleislakeihin hajautumista voidaan pyrkiä kompensoimaan säätämällä viranomaisen rekisterinpidosta ja muusta tiedonhallinnasta kokoavasti viranomaiskohtaisessa erityislaissa. Sekä yleisen tietosuojalainsäädännön että viranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien soveltamisalat rajoittuvat henkilötietojen käsittelyyn, joka on kokonaan tai osittain automaattista tai jossa käsiteltävät tiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisteri tai sen osa. Tiedonhallinnasta kokoavasti säätämisessä olisi kyse sekä henkilötietojen että muiden tietojen ja sekä salassa pidettävien että julkisten tietojen käsittelystä ja myös sellaisesta tietojen käsittelystä, joka on kokonaan manuaalista ja jossa käsiteltävien tietojen ei ole tarkoitus muodostaa rekisteriä tai sen osaa. Samoihin rikostorjuntaviranomaisten rekistereihin voidaan tallettaa sekä henkilötietoja että muita tietoja ja sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja. Kaikki henkilötiedot eivät ole salassa pidettäviä tietoja eivätkä kaikki salassa pidettävät tiedot ole henkilötietoja, mutta toisaalta monet rikostorjuntaviranomaisten käsittelemät tiedot ovat samanaikaisesti sekä henkilötietoja että salassa pidettäviä tietoja. Henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen käsittelyä koskevat osin samankaltaiset luovutusrajoitukset ja tietoturvasuoritusvaatimukset (ks. julkisuuslaki 6 ja 7 luku, yleinen tietosuoja-asetus 5, 6 ja 32 artikla ja rikosasioiden tietosuojalaki 2 ja 5 luku sekä tiedonhallintalaki 4 ja 5 luku). Rikostorjuntaviranomaisten henkilötietojen käsittelyä koskevia lakeja sovelletaan salassapitosäännösten estämättä tavanomaiseen eli säännöllisesti toistuvaan tietojen luovuttamiseen ja saantiin. Rikostorjuntaviranomaisten epätavanomaista eli erityiseen yksittäistapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ja rikostorjuntaviranomaisten epätavanomaista tietojen toiselta viranomaiselta taikka yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä saantia koskevia säännöksiä sovelletaan puolestaan tietojen luovuttajan salassapitovelvollisuuden estämättä. Tiedonhallintalaissa rinnastetaan henkilötiedot ja salassa pidettävät tiedot tietojen teknisen rajapinnan avulla tapahtuvaa luovuttamista koskevan sääntelyn yhteydessä.

Poliisilla, Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on kullakin omat viranomaisen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat yleislakinsa (poliisilaki, tullilaki ja rajavartiolaitlaki), viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevat lakinsa (lait henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa) ja viranomaisen hallintoa koskevat lakinsa (lait poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen hallinnosta). Tullilla ja Rajavartiolaitoksella on lisäksi kummallakin omat viranomaisen rikostorjuntaa koskevat lakinsa (lait rikostorjunnasta Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa). Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta on säädetty erillinen lakinsa. Puolustusvoimien lisäksi myös poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos toimivat aluevalvontalain mukaisina aluevalvontaviranomaisina. Säädosrakenteen osalta on viranomaiskohtaista eroavuutta sen suhteen, mihin lakiin epätavanomaista tiedonvaihtoa koskevat säännökset on sijoitettu. Epätavanomaista tietojen luovuttamista koskeva säännös on sijoitettu poliisin osalta viranomaisen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevaan yleislakiin (poliisilaki 7 luku 2 §), Tullin osalta viranomaisen rikostorjuntaa koskevaan lakiin (laki rikostorjunnasta Tullissa 4 luku 2 §) ja Rajavartiolaitoksen osalta viranomaisen hallintoa koskevaan lakiin (laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 17 a §). Epätavanomaista tietojen toiselta viranomaiselta saantia koskeva säännös on sijoitettu poliisin osalta viranomaisen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevaan yleislakiin (poliisilaki 4 luku 2 §) ja Rajavartiolaitoksen osalta viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin (laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 19 §). Epätavanomaista tietojen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä saantia koskeva säännös on sijoitettu poliisin osalta viranomaisen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevaan yleislakiin (poliisilaki 4 luku 3 §), Tullin osalta viranomaisen rikostorjuntaa koskevaan lakiin (laki rikostorjunnasta Tullissa 2 luku 14 §) ja Rajavartiolaitoksen osalta viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin (laki

henkilötietojen käsittelyssä Rajavartiolaitoksessa 20 §). Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan epätavanomaista tietojen sosiaali- ja terveydenhuollosta saantia koskeva säännös sijoitettavaksi muiden epätavanomaista tietojen saantia koskevien säännösten tapaan poliisin osalta viranomaisen tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevaan yleislakiin (poliisilaki 4 luku 5 §), Tullin osalta viranomaisen rikostorjuntaa koskevaan lakiin (laki rikostorjunnasta Tullissa 2 luku 14 a §) ja Rajavartiolaitoksen osalta viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevaan lakiin (laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 20 a §).

Tiedonvaihtoa koskevassa sääntelyssä on kyse myös tietojen pyytämistä ja tietojen luovuttamista koskevasta päätöksentekomenettelystä sekä siihen liittyvästä tiedonsaannin edellytysten täyttymisen arviointia koskevasta vastuunjaosta tietojen saajan ja tietojen luovuttajan välillä. Tiedonvaihtoon liittyvät päätöksentekotilanteet voivat erota toisistaan esimerkiksi sen perusteella, onko kyse oikeudesta vai velvollisuudesta luovuttaa tietoja tai tietojen pyynnöstä tapahtuvasta vai oma-aloitteisesta luovuttamisesta. Varsinkin erityiseen yksittäistapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa epätavanomaista tiedonvaihtoa koskevaan päätöksentekoon on perusteltua liittää asteellista toimivaltaa koskeva sääntely. Epätavanomaisen tietojen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä saannin osalta tietojen pyytäminen on määritetty rikostorjuntaviranomaisten osalta päälystöön kuuluvan tai pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätösvaltaan kuuluvaksi. Vastaavasti vakiosisältöisten tietojen tietojärjestelmien välisen teknisen rajapinnan avulla tapahtuvan luovuttamisen ja vastaanottamisen mahdollistaminen sekä teknisen katseluyhteyden avaaminen on perusteltua määrittää rekisterinpitäjien päätösvaltaan kuuluvaksi. Tietojen luovuttamista koskevaan menettelyyn liittyvät myös kysymykset tiedonhallintalaissa edellytetyistä luovutettavien tietojen tapauskohtaisen tarpeellisuuden tai välttämättömyyden teknisestä varmistamisesta henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen teknisen rajapinnan avulla luovuttamisen yhteydessä sekä hakujen kohdistumisesta tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin tietojen katseluyhteyden avulla luovuttamisen yhteydessä. Luovutettavien tietojen tarpeellisuuden tai välttämättömyyden teknistä varmistamista tietojen teknisen rajapinnan avulla luovuttamisen yhteydessä tukee tietojen vakiosisältöisyys ja hakujen tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin kohdistumista tietojen katseluyhteyden avulla luovuttamisen yhteydessä katseluyhteyden rajaaminen yksittäisiin hakuihin.

Sääntelyn lähtökohdat

Seuraavat hallituksen esitysluonnoksessa omaksutut lähtökohdat ovat sääntelykokonaisuuden selkeyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta kannatettavia:

- Viranomaisia koskevissa laeissa käytettyjä käsitteitä yhdenmukaistetaan yleislainsäädännössä käytettyjen käsitteiden kanssa ja viranomaisia koskevista laeista poistetaan tarpeettomina päällekkäisyydet yleislainsäädännön kanssa.
- Tietojen luovuttamista koskevassa sääntelyssä huomioidaan nimenomaisesti sekä tietojen pyynnöstä tapahtuva että niiden oma-aloitteinen luovuttaminen.

Sääntelykokonaisuuden selkeyden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta sääntelyn kehittämisessä voisi olla pitemmällä tähtäyksellä perusteltua omaksua vielä selvemmin myös seuraavat lähtökohdat:

- Tiedonvaihtoa koskevan sääntelyn osalta erotetaan toisistaan tavanomainen eli säännöllisesti toistuva ja epätavanomainen eli erityiseen yksittäistapauskohtaiseen harkintaan perustuva tiedonvaihto. Tavanomainen tiedonvaihto on pääosin viranomaisten välistä, mutta voi olla joiltakin osin myös viranomaisen ja yksityisen yhteisön tai henkilön välistä. Epätavanomainen tiedonvaihto voi olla sekä viranomaisten välistä että viranomaisen ja yksityisen yhteisön tai henkilön välistä.
- Tavanomaista tiedonvaihtoa koskevat säännökset kootaan rekistereihin talletettujen tietojen ja niihin liittyvän rekisterinpidon keskeisen merkityksen vuoksi viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskeviin lakeihin näiden lakien soveltamisalojen lähtökohtaisesta suppeudesta huolimatta. Säännöksiä sovelletaan sekä henkilötietoihin että muihin tietoihin, sekä salassa pidettäviin että julkisiin tietoihin, sekä rekisteriin talletettuihin tietoihin että muihin tietoihin, sekä yksittäisiin tietoihin että tietojoukkoihin ja kaikkiin tiedonvaihtotapoihin. Tämä otetaan huomioon viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien soveltamisaloja ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevien säännösten (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 1 ja 2 §, laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 1 ja 2 § sekä laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 1 ja 2 §) lisäksi muiden lakien viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevien lakien soveltamisaloja kuvaavissa viittaussäännöksissä (ks. nykyinen poliisilaki 7 luku 6 § ja hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu poliisilaki 7 luku 2 § 5 momentti, hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu laki rikostorjunnasta Tullissa 4 luku 2 § 5 momentti sekä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 17 a § 5 momentti).
- Tavanomaista tiedonvaihtoa koskevia säännöksiä voidaan soveltaa säännöllisesti toistuvan tiedonvaihdon lisäksi myös yksittäistapauskohtaiseen tiedonvaihtoon silloin, kun yksittäistapauksessa täyttyvät myös tavanomaisen tiedonvaihdon edellytykset. Tavanomaista tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä täydentäviä erityiseen yksittäistapauskohtaiseen harkintaan perustuvaa epätavanomaista tiedonvaihtoa koskevia poikkeussäännöksiä sovelletaan silloin, kun tavanomaisen tiedonvaihdon edellytykset eivät täyty. Myös epätavanomainen tiedonvaihto voi koskea sekä henkilötietoja että muita tietoja, sekä salassa pidettäviä että julkisia tietoja ja sekä rekisteriin talletettuja tietoja että muita tietoja.

ERÄÄT YKSITYISKOHDAT

Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla

Viranomaisia koskevissa laeissa nykyisin käytettyjen käsitteiden korvaaminen yleislainsäädännössä käytetyillä käsitteillä ei ole aina yksiselitteistä. Esimerkiksi viranomaisen henkilötietojen käsittelyä koskevissa laeissa nykyisin käytetty tietojen teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttamisen käsite voi kattaa tiedonhallintalaissa tarkoitetun vakiosisältöisten tietojen tietojärjestelmien välisen teknisen rajapinnan avulla luovuttamisen lisäksi muidenkin kuin vakiosisältöisten tietojen luovuttamisen erilaisten sähköisten tiedonsiirtoyhteyksien avulla sekä tiedonhallintalain mukaisen tietojen luovuttamisen katseluyhteyden avulla. Toisen viranomaisen vakiosisältöisten tietojen säännöllisesti

toistuva tietojärjestelmien välisen teknisen rajapinnan avulla luovuttaminen voi liittyä myös viranomaisen rekisterin ylläpitämiseen viranomaisen ja toisen viranomaisen rekisterien tietoja vertaamalla. Tiedonhallintalain vakiosisältöisten tietojen teknisen rajapinnan avulla tapahtuvaa luovuttamista koskeva sääntely on tietojen säännönmukaisesti toistuvan luovuttamisen osalta velvoittavaa ja tietojen muunlaisen luovuttamisen osalta mahdollistavaa.

Tietojen teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla luovuttamiseen liittyvän päätöksentekomenettelyn osalta poliisia ja Tullia koskevien säännösten (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 32 § 1 momentti ja laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 26 § 1 momentti) hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettujen nykyistä vastaavien sanamuotojen mukaan rekisterinpitäjä tai rekisterinpitäjän tähän tehtävään määräämä yksikkö päättäisi oikeudesta luovuttaa poliisin ja Tullin rekisterin tietoja teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Rajavartiolaitosta koskevan säännöksen (laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 39 § 1 momentti) hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetun nykyistä vastaavan sanamuodon mukaan rekisterinpitäjä tai rekisterinpitäjän tähän tehtävään määräämä yksikkö päättäisi Rajavartiolaitoksen rekisterin tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla.

Rikosten estäminen, ennalta estäminen ja ennaltaehkäiseminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että poliisin tiedonsaantia yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä koskevassa säännöksessä nykyisin käytetty rikoksen estämisen käsite korvattaisiin muun muassa poliisin tehtäviä koskevassa poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa käytetyllä rikoksen ennalta estämisen käsitteellä (poliisilaki 4 luku 3 § 1 momentti). Vastaavaa muutosta ei ehdoteta Tullin tiedonsaantia yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä koskevaan säännökseen, vaan siinä käytettäisiin edelleenkin tullirikoksen estämisen käsitettä (laki rikostorjunnasta Tullissa 2 luku 14 § 1 momentti). Rajavartiolaitoksen tiedonsaantia yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä koskevassa säännöksessä käytetään jo nykyisin rikoksen ennalta estämisen käsitettä (laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 20 § 1 momentti). Rikosten ennalta estämisen käsitettä ehdotetaan käytettäväksi myös hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetussa poliisin tiedonsaantia sosiaali- ja terveydenhuollosta koskevassa säännöksessä (poliisilaki 4 luku 5 § 2 kohta). Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan rikosten ennalta estäminen kattaisi tässä yhteydessä myös rikosten estämisen.

Viranomaisten tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä olisi perusteltua erottaa nykyistä selkeämmin toisistaan varsinainen rikostorjunta eli konkreettisten rikosten estäminen, keskeyttäminen, paljastaminen ja selvittäminen, rikostorjuntaan myös liittyvä rikostunnusmerkistöihin varsinaista rikostorjuntaa välillisemmin kytkeytyvä uhkaperusteinen rikosten ennalta estäminen sekä vielä aikaisempaan vaiheeseen ajoittuva rikosten ennaltaehkäiseminen eli henkilö- tai ilmiötasoinen rikosensorjunta. Konkreettisten rikosten ja vaaratilanteiden estäminen sekä uhkaperusteinen rikosten ja vaaratilanteiden ennalta estäminen liittyvät poliisin poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisista tehtävistä rikosten ennalta estämiseen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Rikosten ja vaaratilanteiden ennaltaehkäiseminen voi liittyä poliisin poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisista tehtävistä

yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä turvallisuuden ylläpitämiseen yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Esimerkiksi hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa mainitussa ankkuritoiminnaksi kutsutussa huolta aiheuttaviin henkilöihin liittyvässä poliisin ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten välisessä yhteistyössä voi olla kyse konkreettisten rikosten estämisestä, uhkaperusteisesta rikosten ennalta estämisestä ja henkilötasoisesta rikosentorjunnasta, jossa henkilöitä tuetaan näiden elinolosuhteisiin vaikuttamalla.

Viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuudet ja vaikuttamistoimivaltuudet liittyvät yleensä konkreettisten rikosten ja vaaratilanteiden estämiseen, keskeyttämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Parhaillaan on kuitenkin harkittavana myös uhkaperusteisen rikostiedustelun ja siihen liittyvien tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön mahdollistaminen. Viranomaisten tiedolliset toimivaltuudet voivat liittyä myös rikosten ja vaaratilanteiden ennalta estämiseen ja joiltakin osin myös rikosten ja vaaratilanteiden henkilötasoiseen ennaltaehkäisemiseen. Rikosten ja vaaratilanteiden ilmiötasoiseen ennaltaehkäisemiseen liittyvässä tiedonvaihdossa ei ole yleensä kyse tiedollisia toimivaltuuksia edellyttävästä henkilötietojen suojaan puuttumisesta. Todettakoon, että rikosten ennalta estämisen ja rikosten estämisen käsitteitä on käytetty epäyhtenäisesti myös tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön sääntelyssä. Esimerkiksi nykyisen sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvussa käytetään tässä yhteydessä käsitettä rikosten ennalta estäminen ja 1.12.2025 voimaan tulevan uuden sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain 13 luvussa puolestaan käsitettä rikosten estäminen.

Kansallisen turvallisuuden suojaaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetussa poliisin tiedonsaantia sosiaali- ja terveydenhuollosta koskevassa säännöksessä käytetään kansallisen turvallisuuden suojaamisen käsitettä (poliisilaki 4 luku 5 § 3 kohta). Kansallisen turvallisuuden suojaaminen voi olla viranomaisten tehtäviä koskevan sääntelyn yhteydessä riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen käsite, mutta viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn yhteydessä kansallisen turvallisuuden suojaaminen olisi perusteltua kytkeä sellaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaan toimintaan, jota tarkoitetaan siviili- ja sotilastiedustelun kohteita koskevissa säännöksissä (poliisilaki 5 a luku 3 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 3 § ja laki sotilastiedustelusta 4 §). Tämä koskee viranomaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien ja vaikuttamistoimivaltuuksien lisäksi myös viranomaisten tiedollisia toimivaltuuksia.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan epätavanomaista tietojen luovuttamista koskevissa säännöksissä säilytettävän nykyinen valtion turvallisuuden varmistamisen käsite (poliisilaki 7 luku 2 § 2 momentti, laki rikostorjunnasta Tullissa 4 luku 2 § 2 momentti ja laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 17 a § 2 momentti), vaikka samassa tarkoituksessa käytetään nyttemmin yleensä kansallisen turvallisuuden suojaamisen käsitettä.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia epätavanomaista tietojen toiselta viranomaiselta saantia koskeviin säännöksiin (poliisilaki 4 luku 2 § ja laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 19 §). Kun erityiseen yksittäistapauskohlaiseen harkintaan perustuvia epätavanomaista tietojen toiselta viranomaiselta saantia tai poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin, rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2 luvun 14 §:n 1 momentin ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaista epätavanomaista tietojen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä saantia ei ole rajattu säädösten tasolla tarkemmin esimerkiksi saatavien tietojen tyyppien tai luovuttajatahojen osalta, voisi olla perusteltua, että saatavien tietojen edellytettäisiin olevan muidenkin kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen osalta käyttötarkoituksensa kannalta tarpeellisten sijasta käyttötarkoituksensa kannalta välttämättömiä.

Kuten hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa kuvatussa oikeuskäytännöstäkin ilmenee, epätavanomaista tietojen toiselta viranomaiselta saantia koskevissa poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentissa ja henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 19 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai Rajavartiolaitokselle taikka tietojen käyttöä todisteena ei ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu” on tulkinnanvarainen. Säännöksiä ei ehdoteta hallituksen esitysluonnoksessa kuitenkaan muutettaviksi. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetut epätavanomaista tietojen sosiaali- ja terveydenhuollosta saantia koskevat säännökset (poliisilaki 4 luku 5 §, laki rikostorjunnasta Tullissa 2 luku 14 a § ja laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 20 a §) selkeyttäisivät kuitenkin tilannetta osittain tietojen sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisilta saannin osalta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että epätavanomaista tietojen yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä saantia koskevissa säännöksissä korvattaisiin teleyrityksen käsite viestinnän välittäjän käsitteellä ja että säännökset laajennettaisiin kattamaan viestinnän välittäjien lisäksi myös tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajat (poliisilaki 4 luku 3 § 2 momentti, laki rikostorjunnasta Tullissa 2 luku 14 § 2 momentti ja laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa 20 § 2 momentti). Teleyrityksen käsite on korvattu viestinnän välittäjän käsitteellä jo aikaisemmin salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa sääntelyssä, mutta ei siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä koskevassa sääntelyssä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan teleyrityksen käsite korvattavan viestinnän välittäjän käsitteellä myös henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 16 §:n 1 momentin 9 kohdassa. Viestinnän välittäjällä tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 36 kohdan mukaan teleyritystä, yhteisötilaajaa ja sellaista muuta tahoa, joka välittää sähköistä viestintää muutoin kuin henkilökohtaisiin tai niihin verrattaviin tavanomaisiin yksityisiin tarkoituksiin. Teleyritys on määritelty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 27 kohdassa ja yhteisötilaaja saman pykälän 41 kohdassa. Viestinnän välittäjän määritelmässä kolmantena vaihtoehtona käytetyn muun sähköistä viestintää välittävän tahon käsitteen tarkka sisältö voi jäädä jossain määrin tulkinnanvaraiseksi. Tietoyhteiskunnan palvelu on puolestaan määritelty sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 29 kohdassa (ks. myös EU:n tietoyhteiskunnan palveluja koskevat direktiivit ja digipalvelusäädös). Myös

tietoyhteiskunnan palvelun ja tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan käsitteen tarkka sisältö voi jäädä tulkinnanvaraiseksi muun muassa palvelukonseptien jatkuvan kehittymisen vuoksi.

Epätavanomainen tietojen luovuttaminen

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan epätavanomaista tietojen toiselle viranomaiselle tai muulle taholle luovuttamista koskevien säännösten laajentamista siten, että säännökset mahdollistaisivat vaitiolovelvollisuudesta poikkeamisen lisäksi nimenomaisesti myös salassapitovelvollisuudesta poikkeamisen ja tietojen luovuttamisen perusteena voisi olla myös tärkeä yleinen tai yksityinen etu (poliisilaki 7 luku 2 §, laki rikostorjunnasta Tullissa 4 luku 2 § ja laki Rajavartiolaitoksen hallinnosta 17 a §). Tietojen toiselle viranomaiselle säännösten 1 momenttien nojalla luovuttaminen voisi tapahtua paitsi tiedot vastaanottavan viranomaisen myös ne luovuttavan viranomaisen intressissä. Ehdotukset ovat erityiseen yksittäistapauskohtaiseen harkintaan kytkettyinä hyväksyttävissä. Kun tietojen luovuttamista ei ole rajattu säädöstasolla tarkemmin esimerkiksi luovutettavien tietojen tyyppien tai vastaanottajatahojen osalta, voisi olla perusteltua, että luovutettavien tietojen edellytettäisiin olevan muidenkin kuin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen osalta käyttötarkoituksensa kannalta tarpeellisten sijasta käyttötarkoituksensa kannalta välttämättömiä ja että tietojen luovuttamista koskevaan päätöksentekoon liitettäisiin asteellista toimivaltaa koskeva sääntely.

Tietojen suora käyttöinen tallettaminen ja rekisterien tietojen vertaaminen

Muiden viranomaisten tietojen luovuttaminen tiedot poliisin tai Tullin tietojärjestelmään suora käyttöisesti tallettamalla (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 17 § ja laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 17 §) on tiedonhallintalaissa sääntelemätön ja siten edelleenkin erityistä sääntelyä edellyttävä tietojen luovutustapa. Tietojen suora käyttöinen tallettaminen voi olla vakiosisältöisten tietojen säännöllisesti toistuvalla tietojärjestelmien välisen teknisen rajapinnan avulla tapahtuvalle luovuttamiselle vaihtoehtoinen tietojen luovutustapa esimerkiksi viranomaisen ja toisen viranomaisen rekisterien tietoja viranomaisen rekisterin ylläpitämisen tarkoituksessa tapahtuvan vertaamisen yhteydessä. Muiden viranomaisten oikeudesta luovuttaa tietoja poliisin tai Tullin tietojärjestelmään suora käyttöisesti tallettamalla päättäisi rekisterinpitäjä tai rekisterinpitäjän tähän tehtävään määräämä muu yksikkö (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 32 § 1 momentti ja laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa 26 § 1 momentti). Sama koskisi myös muiden viranomaisten oikeutta luovuttaa tietoja poliisin tai Tullin tietojärjestelmään teknisen rajapinnan avulla.

Oma erityisiin toiminnan suojaamistarpeisiin ja tietoturva vaatimuksiin liittyvä erityistapauksensa on henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 54 §:ssä säädetty Suojelupoliisin oikeus verrata toisen viranomaisen rekisterin tietoja oman rekisterinsä tietoihin oman rekisterinsä ylläpitämiseksi. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta tähän pykälään muutoksia, vaikka pykälän otsikossa ja 1 momentissa käytetäänkin ilmaisuja ”henkilörekisteri” ja ”teknisen

käyttöyhteyden avulla tai tietojoukkona”, jotka ilmaisut ehdotetaan korvattaviksi muissa pykälissä ilmaisuilla ”rekisteri” ja ”teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla”.

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu