

27.08.2021

POL-2021-90992

Jakelun mukaan

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö VN/19902/2021, 6.8.2021

Poliisihallituksen lausunto; Rikosasioden tietosuojalain toimivuus ja sen soveltamiseen liittyvät kokemukset

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa rikosasioden tietosuojalain toimivuudesta ja sen soveltamiseen liittyvistä kokemuksista. Poliisihallitus kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Poliisihallitus on pyytänyt lausunnot sen alaisesta hallinnosta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Direktiivin täytäntöönpano

1. *Rikosasioden tietosuojalaki mahdollistaa sen, että rikosasioden tietosuojalain sijasta tai sen lisäksi sovelletaan joiltakin osin erityislainsäädäntöä. Rikosasioden tietosuojalakia on myös täydennetty usealla erityislailla. Puuttuuko rikosasioden tietosuojalaista joiltakin osin tietosuojaa koskevia vaatimuksia, jotka olisi syytä huomioida yleislaissa?*

Poliisihallitus toteaa yleisenä näkemyksenään, että henkilötietojen käsittelystä tulisi mahdollisimman kattavasti säätää tietosuojalainsäädännössä toimivaltalainsäädännön sijaan.

2. *Onko hallinnonalalla voimassa tai suunnitteilla rikosasioden tietosuojalain 13 §:stä poikkeavaa sääntelyä, mukaan lukien automatisoitu profilointi, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn, sekä erityisiä henkilötietoryhmiä hyödyntävä profilointi kuten kasvontunnistus?*

Poliisin henkilötietojen käsittelystä annettu laki (616/2019, jäljempänä poliisin henkilötietolaki) ei sisällä rikosasioden tietosuojalain 13 §:stä poikkeavaa, automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevaa sääntelyä eikä tällaista sääntelyä Poliisihallituksen tietojen mukaan ole hallinnonalalla valmisteilla.

Poliisihallinnossa ei suoriteta tai ole suunnitteilla rikosasioden tietosuojalain 13 §:n tarkoittamaa automaattista päätöksentekoa tai profilointia. On kuitenkin tunnistettu, että poliisin toimintaa olisi mahdollista tehostaa hyödyntämällä tekoälyavusteisia ratkaisuja toiminnan tukena lainsäädännön mahdollistamissa rajoissa ja siten, että rekisteröityihin liittyvien päätösten tekijänä on luonnollinen henkilö. Poliisissa voidaan hyödyntää erityisiä henkilötietoryhmiä koskevia tietoja, kuten biometrisiä tietoja, poliisin henkilötietolain 15 §:ssä säädettyllä tavalla. Kasvokuvien biometrisen käsittely poliisissa ei kuitenkaan johda automaattiseen päätöksentekoon tai profilointiin.

3. *Onko hallinnonalalla suunnitteilla uusia erityislainsäädäntöhankkeita, joilla on tarkoitus panna täytäntöön joiltakin osin direktiivin säännöksiä?*

Sisäministeriössä on valmisteilla eduskunnan edellyttävä selvitys poliisin henkilötietolain toimeenpanosta, johon myös Poliisihallitus osallistuu. Sisäministeriössä valmisteltavana olevassa selvityksessä käsitellään uuden poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanoa sekä yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679, että rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla.

4. *Onko rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säännöksiä, joiden täytäntöönpano erityislainsäädännössä on osoittautunut hankalaksi tai joiden merkitys on epäselvä?*

Henkilötietojen käsittelyä koskevassa erityislainsäädännössä, kuten poliisin henkilötietolaki, ja yleislainsäädännössä, kuten rikosasioiden tietosuojalaki, on viittaussäännös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki). Viittaussäännösten mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään.

Poliisista julkisuuslain nojalla luovutettavat tiedot ovat usein henkilörekisteritietoja, joiden luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. Julkisuuslaki ei ole tietosuojalainsäädäntöä vastaavalla tavalla ajantasainen ja Poliisihallitus näkee erittäin tarpeellisena, että julkisuuslakia täsmennetään ja oikeusministeriössä käynnissä olevan julkisuuslain ajantasaistamishankkeen yhteydessä selvitetään ja täsmennetään julkisuuslain ja henkilötietojen käsittelyä koskevien erityis- ja yleislakien keskinäisiä suhteita luovutettaessa tietoja viranomaisen henkilörekisteristä.

Henkilötietojen siirto kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille

5. *Mitä sopimuksia, säännöksiä ja standardeja sovelletaan tietosuojan riittävyyden arviointiin, kun henkilötietoja siirretään kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille (ks. rikosasioiden tietosuojalain 41-42 §)?*

Kysymyksiin 5 ja 6 on vastattu kohdassa 6.

6. *Kokemuksenne henkilötietojen siirtoihin sovellettavista poikkeuksista (rikosasioiden tietosuojalain 43 §), jotka koskevat tietosuojan riittävyyttä?*

Rikosasioiden tietosuojalain 42 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan siirtää kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle, jos muut 41 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät ja rekisterinpitäjä kaikkia henkilötietojen siirtämiseen liittyviä seikkoja arvioituaan katsoo, että henkilötietojen suojaamiseksi on toteutettu asianmukaiset suojatoimet. Sääntely on aiheuttanut haasteita poliisissa tiedonvaihdon kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Lainsäädännöstä tai alemman asteisista säädöksistä ei ole selkeästi johdettavissa, mitä seikkoja on tarkalleen ottaen arvioinnissa huomioitava, ja mikä on riittävä taso, jotta voidaan varmistua siitä, että asianmukaiset

suojatoimet ovat riittäviä. Kun rikosasioiden tietosuojalain 42 §:ssä tarkoitettua Euroopan komission tekemät adekvaattisuuspäätökset ja oikeudellisesti sitovat asiakirjat lähes kokonaan puuttuvat, ei tietoa voida edellä mainitusta syystä pääsääntöisesti välttää muutoin kuin lain 43 §:ssä mainittujen erityistilanteiden perusteella ja vain silloin kun, siirto on välttämätöntä.

Tietojen luovuttamiseen vaikuttavat kansainväliset sopimukset ovat pääosin vanhentuneita, eikä niissä ole huomioitu uudistuneen lainsäädännön tietosuojavaatimuksia. Kansainvälinen yhteistyö viranomaisten ja muiden toimijoiden välillä perustuu usein löyhiin, oikeudellisesti heikosti sitoviin järjestelyihin, joilla kuitenkin on tosiasiallisesti velvoittava luonne (esim. Egmont, INTERPOL, FATF). Yhteistyötä määrittelevät sopimukset ja muut asiakirjat eivät välttämättä täytä tietosuojalainsäädännön vaatimuksia, jolloin tietojen luovutusta ei voida perustaa niihin (rikosasioiden tietosuojalaki 42 §:n 1 momentin 1 kohta).

Harkittaessa tietojen luovuttamista on otettava huomioon tietosuojalainsäädännön lisäksi myös muun muassa EU-tason oikeuskäytäntö (esim. Schrems II -päätös) ja tunnettava myös kolmansissa maissa sovellettava lainsäädäntöä. Tämä aiheuttaa erityisiä osaamisvaatimuksia.

7. *Kokemuksenne rikosasioiden tietosuojalain 44 §:n (henkilötietojen siirto kolmansiin maihin yksityisille ja muille vastaanottajille) soveltamisesta?*

Ei lausuttavaa.

8. *Millä tavalla rikosasioiden tietosuojalain säännökset ovat vaikuttaneet toimivaltaisten viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon kansallisesti, jäsenvaltioiden välillä ja Suomen ja kolmansien maiden välillä, huomioiden erityisesti rekisterinpitäjien väliseen luottamukseen liittyvät näkökohdat?*

Rikosasioiden tietosuojalain 7 luvun säännökset henkilötietojen siirroista kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille ovat haastavia käytännön soveltamisen näkökulmasta, mikä haittaa vaikeuttaa poliisin ja kolmansien maiden sekä kansainvälisten järjestöjen välistä yhteistyötä. Esimerkiksi Keskusrikospoliisi on joutunut keskeyttämään sopimusneuvottelut useiden maiden kanssa, koska oikeusperusta henkilötietojen käsittelylle ja luovuttamiselle on epäselvä. Rikosasioiden tietosuojalain mukaisia vastaavuusarviointeja tulisi tehdä enemmän.

Tietojen luovutukseen liittyviä haasteita tulisi selvittää henkilötietolainsäädännön arviointityössä. Henkilötietojen käsittelijöille tulisi laatia ohjeistusta, kuten mallisopimuslausekkeita ja käytännön ohjeita suojatoimien asianmukaisuuden arviointiin, joista olisi hyötyä erityisesti silloin, kun tietoja luovutetaan kolmansiin maihin.

Tiedonvaihtoon liittyvä sääntely on hyvin monimutkainen. Koska Komissio on tehnyt vain muutamia adekvaattisuuspäätöksiä ja koska Suomi ei käytännössä ole solminut kolmansien maiden kanssa sellaisia oikeudellisesti sitovia sopimuksia, jotka määräävät asianmukaisista henkilötieto-

jen suojatoimista jää lainsoveltajan käytettäväksi ainoastaan poikkeuksiksi säädettyt keinot välttämättömään tiedonvaihtoon kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Muut kokemukset rikosasioiden tietosuojalain soveltamisesta

9. *Minkälaista rikosasioiden tietosuojalakia täydentävää ohjeistusta rekisterinpitäjä/tietosuojaviranomainen antanut henkilötietojen käsittelystä?*

Poliisihallitus on antanut tietosuoja- ja tietoturva-asioita ohjaavan politiikan, jota on täsmennetty tarpeellisilla ohjeilla ja määräyksillä.

10. *Millä tavalla henkilökunnan tietoisuutta rikosasioiden tietosuojalain vaatimuksista on pyritty parantamaan?*

Poliisihallituksessa on toteutettu koko poliisin henkilöstölle pakollinen henkilötietojen käsittely poliisissa -koulutus, jossa on käyty läpi niin poliisin henkilötietolakia, rikosasioiden tietosuojalain vaatimuksia kuin muuta poliisin toimintaa koskevaa henkilötietolainsäädäntöä käytännönläheisesti. Koko poliisin henkilöstön tuli suorittaa tämä koulutus määräajassa, jonka jälkeen suoritusvelvollisuus on kaikilla uusilla henkilöillä ja myös koulutuksen jo suorittaneilla on aina mahdollisuus poliisin intranetin kautta palata tähän koulutukseen. Koulutuksen suoritusprosentti on korkea.

Poliisissa on toiminnassa Poliisihallituksen johdolla vakiintunut tietosuojaverkosto, jossa käydään tarpeen mukaan muiden tietosuoja-asoiden ohella läpi myös poliisin henkilötietolain tulkintakysymyksiä ja rekisteröityjen oikeuksiin liittyviä seikkoja. Tietosuojaverkoston tapaamisissa esille tulleet ohjaukset lain soveltamisalaan liittyen on poliisiyksiköiden toimesta jalkautettu poliisiyksikössä. Tietosuojaverkoston ohella tarkastusoikeusasioita varten on perustettu tarkastusoikeusyhdyshenkilöiden verkosto. Lisäksi tietosuojatoiminnolla on edustus useassa keskeisessä poliisin yhteistyöryhmässä, hankkeessa ja työryhmässä.

Tietosuojalainsäädännön mukaisen vaikutustenarviointivelvollisuuden ja osoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi poliisissa on vakiinnutettu ja kuvattu tietosuojavaikutusten arviointiprosessi sekä kehitetty tiedonhallinnan tarkastusprosessia seuranta- ja valvontatyön tueksi. Esimerkiksi jatkuviin tarkastuskohteisiin kuuluu rekisteröityjen oikeuksien toteuttamiseen liittyvät toimintatavat ja prosessit poliisiyksiköissä sekä tietojärjestelmien käyttöön, henkilötietojen käsittelyyn ja tietoturvaan liittyvä henkilöstön koulutus ja koulutuksen seuranta. Tämän toiminnan kehittämisen tavoitteena on poliisin henkilötietolain, mutta myös muun tietosuojalainsäädäntöön liittyvän opastuksen, ohjauksen ja valvonnan vakiinnuttaminen osaksi poliisin toimintaprosesseja.

Poliisissa on myös päivitetty tietosuoja- ja tietoturvaohjeistuksia vastaamaan uuden lainsäädännön vaatimuksia. Niin tietosuoja- ja tietoturvanormit kuin esimerkiksi kokonaisuudistuksen läpikäyneet tietosuojaselosteet ovat koko poliisin henkilöstön saatavilla keskitetysti.

11. *Millä tavalla rekisteröidyn tarkastusoikeus (rikosasioiden tietosuojalain 23 ja 24 § sekä 29 §) on järjestetty? Miten paljon rekisterinpitäjä/tietosuojaviranomainen on vastaanottanut vuosittain (2019-2021) tarkastuspyyntöjä ja mitä tilanteita, rekistereitä tai tietoryhmiä ne ovat pääosin koskeneet?*

Rekisteröidyn oikeuksiin poliisissa liittyvät lait määräytyvät pääosin kolmen yleislain ja yhden erityislain perusteella (yleinen tietosuoja-asetus (EU), rikosasioiden tietosuojalaki, tietosuojalaki, poliisin henkilötietolaki). Toteutettaessa rekisteröidyn oikeuksia sovellettavaksi voivat tapauskohtaisesti tulla yksi, useampi tai kaikki edellä mainitut säädökset. Lisäksi on olemassa erinäisiä kansainvälisiä säännöksiä, jotka omalta osaltaan sääntelevät rekisteröidyn oikeuksia.

Rekisteröidyn tarkastusoikeus rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan liittyen on toteutettu poliisin henkilötietolaissa säädetyllä menettelyllä. Poliisissa on annettu tarkastusoikeuden käyttöön liittyvät käytäntö- ja ohjeet.

Poliisi ohjeistaa rekisteröityjä kattavasti tarkastusoikeuden toteuttamiseen liittyen poliisi.fi-sivustolla tähän asiaan nimenomaan keskittyvässä osiossa ja tietosuojaselosteissa. Lisäksi ohjeistusta on saatavilla jokaisesta poliisiyksiköstä kirjallisesti ja myös suullisesti.

Poliisihallituksen selvitysten mukaan vuonna 2019 poliisissa on vastaanotettu 570 ja vuonna 2020 noin 880 tarkastusoikeuspyyntöä. Poliisin henkilötietolain 42 §:n mukaisia tarkastusoikeuspyyntöjä (nk. välillinen tarkastusoikeus) on vuonna 2019 käsitelty noin 30 kappaletta ja vuonna 2020 noin 20 kappaletta. Vuoden 2021 tietoja ei ole vielä tilastoitu. Merkittävin osa tarkastusoikeuspyynnöistä kohdistuu poliisiasian tietojärjestelmän tietoihin.

12. *Onko rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvan henkilötietojen käsittelyyn nimetty tietosuojavastaava ja/tai mikä on rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn valvontaan osoitetun henkilökunnan lukumäärä?*

Poliisihallitukseen on nimetty poliisin tietosuojavastaava, joka toimii rikosasioiden tietosuojalain 38–40 §:ien ja yleisen tietosuoja-asetuksen 37–39 artiklojen tarkoittamana tietosuojavastaavana. Poliisiyksiköihin (13) on lisäksi nimetty tietosuojan vastuuhenkilöt, joiden tietosuojatehtävät on erikseen määritelty. Tietosuojavastaavan tukena toimii Poliisihallituksessa useampia tietosuojan ammattilaisia, jotka osallistuvat myös henkilötietojen käsittelyn seurantaan ja valvontaan. Lisäksi valvontaa tehdään poliisiyksiköissä normaalisti osana laillisuusvalvontaa ja sisäistä tarkastusta.

13. *Onko rikosasioiden tietosuojalain noudattamisessa ilmennyt ongelmia ja mitä säännöksiä ongelmat ovat erityisesti koskeneet?*

Poliisihallituksella ei ole tiedossa rikosasioiden tietosuojalain noudattamiseen tai soveltamiseen liittyviä haasteita. Mahdolliset haasteet liittyvät

julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön välisiin suhteisiin, johon liittyen Poliisihallitus pitää välttämättömänä lainsäädännön selkiyttämistä.

14. Näkemyksenne lainsäädännön toimivuudesta tietosuojaviranomaisen valvontavaltuuksien käytön ja laillisuusvalvonnan näkökulmasta?

Poliisihallituksen käsityksen mukaan asiassa ei ole ilmennyt käytännön ongelmia.

15. Onko rikosasioiden tietosuojalain 51 ja 52 §:n säännöksiä vielä sovellettu ja jos kyllä, minkälaisissa tilanteissa?

Poliisihallituksen tiedossa ei ole, että tietosuojavaltuutettu olisi poliisiin osalta käyttänyt rikosasioiden tietosuojalain 52 §:n mukaista uhkasakkoa.

Tietosuojalainsäädännön mukaisen vaikutustenarviointivelvollisuuden ja osoitusvelvollisuuden toteuttamiseksi poliisissa on vakiinnutettu ja kuvattu vaikutustenarviointiprosessi. Poliisihallitus on vaikutustenarviointiprosessien yhteydessä esille tulleiden seikkojen osalta kuullut tietosuojavaltuutettua ennen henkilötietojen käsittelyä rikosasioiden tietosuojalain 21 §:ssä säädettyllä tavalla.

Edellä mainittujen tietosuojavaltuutetun kuulemisten johdosta tietosuojavaltuutettu on antanut rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin kohdassa 1) tarkoitettua ohjausta sekä varoittanut rekisterinpitäjää siitä, että aiotut käsittelytoimet voivat olla rikosasioiden tietosuojalain vastaisia (54.1 §, kohta 3), ellei esimerkiksi kyseiseen käsittelysuunnitelmaan liittyen jotakin yksittäistä asiaa kehitetä tiettyyn suuntaan. Poliisi on toiminnassaan huomionnut tietosuojavaltuutetun antaman ohjauksen.

16. Kokemuksenne rikosasioiden tietosuojalain säännösten ja rikosoikeudellisen ja virkamiesoikeudellisen sääntelyn yhteentoimivuudesta?

Poliisihallituksen tiedossa tietoon ei ole tähän mennessä tullut kysymyksessä mainitun sääntelyn yhteentoimivuuteen liittyviä haasteita tai käytännön kokemuksia. Koska henkilötietojen käsittelyyn liittyvä sääntelykonaisuus on pirstaloitunut, monimutkainen ja laaja, säännöstöä voi kuitenkin käytännön tasolla olla vaikea ymmärtää, hahmottaa ja joissain tilanteissa jopa vaikea tulkita. Tällä voi puolestaan olla vaikutuksia säännöksiä soveltavan virkamiehen oikeusturvalle.

17. Mahdolliset huomionne henkilötietojen käsittelyn tietoturvallisuutta koskevista vaatimuksista (suunnitelmat, ohjeet, tietojärjestelmämuutokset, organisatoriset muutokset, auditoinnit, tietoturvaloukkauksia koskevat ilmoitukset), huomioiden myös lokitietojen osalta täytäntöönpanoon varattu siirtymäaika.

Tietosuojaan, henkilötietojen käsittelyprosesseihin, tiedonhallintaan ja tietoturvaan on panostettu poliisissa uuden tietosujasääntelyn ja myös uudistuneen tiedonhallintasääntelyn myötä yhä enemmän, minkä todetaan parantavan rekisteröityjen yksityisyyden suojan ja myös muiden re-

kisteröidyn oikeuksien toteutumista. Nykyisessä rikosasioiden tietosuojalaissa yksilöidyt vaatimukset henkilötietojen suojaamiselle ja lokitietojen keräämiselle on poliisissa pitkälti toteutettu jo henkilötietolain (523/1999, kumottu) aikana rikosasioiden tietosuojalain 19 §:ssä ja 32 §:ssä edellytetyllä tavalla.

18. Mahdolliset huomionne rikosasioiden tietosuojalain vaikutuksista uuden teknologian kehittämiseen ja käyttöön.

Uudessa tietosuojalainsäädännössä rekisterinpitäjän velvoitteet määritellään riskiperusteisesti. Rikosasioiden tietosuojalain 20 §:n mukaan Rekisterinpitäjän on tehtävä kirjallinen vaikutustenarviointi, jos suunniteltu henkilötietojen käsittely saattaa aiheuttaa merkittävän riskin luonnollisen henkilön oikeuksien toteutumisen kannalta. Rikosasioiden tietosuojalain 21 §:n mukaan rekisterinpitäjän on kuultava tietosuojavaltuutettua ennen henkilötietojen käsittelyä esimerkiksi silloin, jos tietojen käsittely erityisesti uusien tekniikoiden, mekanismien tai menettelyjen käyttämisen johdosta aiheuttaa merkittävän riskin rekisteröityjen oikeuksien kannalta. Poliisissa arvioidaan ennakkokuulemismenettelyn tarpeellisuutta tietosuojan vaikutustenarvioinnin yhteydessä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rikosasioiden tietosuojalain 20 ja 21 §:t ovat varsin toimivat työkalut osana henkilötietojen käsittelyn riskiarviointia.

Voisi kuitenkin olla hyvä jatkoselvityksellä varmistaa, että poliisin toiminnassa sovellettava erityis- tai yleislainsäädäntö mahdollistaa myös tulevaisuudessa tarkoituksenmukaisella tavalla esimerkiksi tekoälypohjaisten ratkaisujen hyödyntämisen poliisin toiminnassa. Tähän liittyen on syytä seurata yleistä automaattiseen päätöksentekoon ja ns. tekoälylainsäädäntöön liittyvää kehitystä.

19. Muut mahdolliset huomionne rikosasioiden tietosuojadirektiivistä tai rikosasioiden tietosuojalaista ja sen soveltamisesta.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rikosasioiden tietosuojadirektiivin ja kansallisesti toimeenpannun rikosasioiden tietosuojalain sääntely vaikuttaa lähtökohtaisesti onnistuneelta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rikosasioiden tietosuojalaki on sääntelytekniikaltaan ja sisällöltään huomattavasti yleistä tietosuoja-asetusta ja sitä täydentävää tietosuojalakia selkeämpää.

Poliisijohtajan sijaisena;
Poliisiylitarkastaja

Janne Paavola

Ylitarkastaja

Jaana Nieminen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 27.08.2021 klo 12:48. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Oikeusministeriö (lausuntopalvelu.fi)

Tiedoksi

Poliisihallitus, esikunta

Poliisihallitus, poliisiylitarkastaja Karl Linderborg