

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Amanda Mäkelä

Lausunto

18.6.2021

Sisäministeriö

VN/6248/2021; Poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanon seuranta ja arviointi (Poliisihallitus ja sen alainen poliisihallinto)

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoa koskevassa asiassa. Lausuntopyyntö liittyy poliisin henkilötietolain kokonaisuudistukseen ja uudistusta koskevaan eduskunnan lausumaan. Eduskunta edellytti hallitusta seuraamaan uuden poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpanoa kiinnittäen huomiota muun ohella uuden käyttötarkoituserusteisen sääntelyn toimivuuteen, henkilötietojen suojan toteutumiseen, vaikutuksiin poliisiin ja muiden viranomaisten toimintaedellytyksiin sekä henkilötietojen käsittelyn valvontaan¹.

Oikeusministeriö lausuu erityisesti uuden käyttöperusteisen sääntelyn toimivuudesta sekä henkilötietojen suojan toteutumisesta seuraavaa:

Uuden käyttötarkoituserusteisen sääntelyn toimivuus

Kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut saattaa poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö vastaamaan EU:n tietosuojalainsäädännön vaatimuksia sekä huomioida poliisin toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ja niistä aiheutuneet tiedonkäsittelytarpeet, jotka koskevat erityisesti henkilötietojen käsittelyä rikosten ennalta estämiseksi. Lisäksi uudistuksen tarkoituksena on ollut selkeyttää ja yksinkertaistaa lain monimutkaiseksi muodostunut rakenne. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että lainsäädännön kokonaisuudistuksilla pyritään

¹ EV 318/2018 vp – HE 252/2018 vp.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

selkeyttämään ja yksinkertaistamaan sääntelyä. Ministeriö pitää myös kannatettavana, että nyt käsiteltävänä olevan kokonaisuudistuksen tavoitteena on ollut pyrkimys saattaa sääntely vastaamaan EU:n tietosuojasääntelyn vaatimuksia.

Sääntelyn selkeys: Kokonaisuudistuksessa sääntelyä pyrittiin selkeyttämään muun muassa siirtymällä rekisteriperusteisesta sääntelystä käsittelytarkoituksiin perustuvaan sääntelyyn. Oikeusministeriö toteaa, että käyttötarkoituserusteisella sääntelytekniikalla on omat etunsa ja se mahdollistaa yksinkertaisen ja joustavan sääntelyn antamista. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että käsittelytarkoituksiin perustuva sääntelytekniikka ei välttämättä vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn yksityiskohtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta, huomioiden erityisesti poliisin toimintaan liittyvä perusoikeusherkkä sääntelykonteksti ja rekisteröidyn oikeudet. Ministeriön näkemyksen mukaan sääntelyn täsmällisen sisällön selvittäminen on varsin työlästä, kun käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely koostuu usean pykälän yhdistelmästä, joita tulee tulkita yhdessä muun poliisia koskevan erityislainsäädännön kanssa. Sääntely jättää myös epäselväksi, mihin tietoja saa tai tulee tallentaa, mikä voi lisätä virheiden riskiä.

Poliisin henkilötietolain suhde muuhun kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön: Poliisin henkilötietolaki on tarkoitettu rikosasioiden tietosuojalakia, yleistä tietosuojasetusta sekä tietosuojalakia täydentäväksi erityislaiksi. Poliisin henkilötietolakia sovelletaan täydentävästi poliisin tehtävien suorittamiseksi tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin erityislainsäädäntöön ei sisälly poliisin henkilötietolaista poikkeavia säännöksiä. Oikeusministeriö toteaa, että poliisin henkilötietolain soveltamisalaa koskevista säännöksistä on jokseenkin työlästä selvittää sääntelyn täsmällistä soveltamisalaa. Lain suhde rikosasioiden tietosuojalakiin sekä muuhun poliisin toiminnasta säädettyyn erityislainsäädäntöön saattaa joiltakin osin jäädä epäselväksi.² Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyä uudistettaessa olisi voitu arvioida yhtenä vaihtoehtona poliisin henkilötietolaista luopumista ja rekisteriperusteisen sääntelyn hajauttamista muualle lainsäädäntöön. Tämä olisi voinut selkiyttää sääntelyä.

² Perustuslakivaliokunta kiinnitti vastaavasti soveltamisalan epäselvyyteen huomiota esitystä käsitellessään. (PeVL 51/2018 vp, s. 5–6.); Hallintovaliokunta totesi niin ikään sääntelystä muodostuvan varsin monitahoisen kokonaisuuden, jossa erityisesti poliisin käytännön toiminnassa sovellettavan ja noudatettavan säännöksen identifiointi voi olla vaikeaa (HaVM 39/2018 vp, s. 8–10).²

Henkilötietojen käsittelytarkoitukset, henkilöryhmät ja käsiteltävien henkilötietojen sisältö: Poliisin henkilötietolain 2 luvussa (suojelupoliisin osalta 7 luvussa) säädetään niistä käsittelytarkoituksista, joihin poliisi saa käsitellä henkilötietoja tehtäviensä suorittamiseksi sekä kunkin käyttötarkoituksen osalta sallitut tietosisällöt. Yksityiskohtaisten tietoluettelojen sijaan säännellään tietoluokista, joiden tarkempi sisältö määräytyy käsittelytarkoituksen perusteella. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että käsittelytarkoitukseen perustuvan sääntelyn mahdollistaa sen, että tietosisältöjä voidaan käsitellä laajasti eri rekistereissä ja/tai tietojärjestelmän osissa. Tältä osin tulisi arvioida, onko käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely oikeasuhtaista, riittävän tarkkarajaista ja täyttääkö se henkilötietojen minimointiperiaatteen vaatimuksen. Yksittäisenä esimerkkinä, tietosuojadirektiivin 6 artikla sisältää vaatimuksen säilyttää eri ryhmiin kuuluvien rekisteröityjen (kuten rikoksesta epäiltyjen, rikoksesta tuomittujen, rikoksen uhrien ja todistajien) henkilötietoja erillään. Oikeusministeriö pohtii, jotta käsittelytarkoituksiin perustuva sääntely sen, että eri ryhmiin kuuluvien rekisteröityjen tiedot tietojärjestelmässä käytännössä saman hakuindeksin takana.³

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja arkaluonteisten tietojen käsittelyedellytykset: Oikeusministeriö katsoo, ettei poliisin henkilötietolaissa ole huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä arkaluonteisten tietojen osalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta.⁴ Valiokunta on painottanut myös arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja katsonut arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvän tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille.⁵ Poliisin henkilötietolakia säädettäessä valiokunta piti säätämisyjärjestyskysymyksenä, että lakiehdotukseen lisätään yleissäännös arkaluonteisten tietojen käsittelyyn kohdistuvasta välttämättömyysvaatimuksesta (vaihtoehtoisesti täydentämään ehdotusta pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä).⁶ Hallintovaliokunta ehdotti tätä koskevan yleissäännöksen lisäämistä lakiehdotukseen.⁷ Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että poliisin henkilötietolaissa 15 §:ssä säännellään ainoastaan erityisiin henkilötietoryhmiin

³ Ks. tältä osin erityisesti poliisin henkilötietolain 7 §.

⁴ PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp.

⁵ Ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp.

⁶ PeVL 51/2018 vp, s. 7.

⁷ HaVM 39/2018 vp, s. 21, 38–40, 58.

kuuluvien tietojen käsittelystä, eikä sääntely näin ollen ulotu valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi katsottuihin tietoihin. Ministeriö toteaa, että valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot ovat laajempi käsitteenä kuin tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 11 §:ssä tarkoitettut erityiset henkilötietoryhmät, vaikkakin jälkimmäiset kuuluvat myös siihen.⁸

Perustuslakivaliokunta esitti, että sääntelyä voitaisiin yleissäännöksen sijaan täydentää vaihtoehtoisesti pykäläkohtaisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyteen sitovilla säännöksillä.⁹ Oikeusministeriön mukaan olisi tärkeää, että laissa säädettäisiin tarkkarajaisesti, mistä yksittäisestä erityisestä henkilötietoryhmästä (tai arkaluonteisesta tiedosta) on kyse ja millä edellytyksillä niitä voidaan tallentaa, käsitellä tai luovuttaa.¹⁰ Välttämättömyytedellytyksestä säädetään lain 15 §:n yleissäännöksessä. Yksittäisistä erityisistä henkilötietoryhmistä (kuten sormenjäljet, DNA-tunniste, kasvokuva ja muut biometriset tiedot) säädetään erikseen lain 6, 8, 10, 12 §:ssä.¹¹ Oikeusministeriö pohtii, olisiko yleissäännöksen sijaan selkeämpää, että poliisin henkilötietolaissa säädettäisiin säännöskohtaisesti yksittäisten tietoryhmien käsittelystä ja käsittelyn välttämättömyydestä. Sääntelyä olisi hyvä arvioida tältä osin.

Oikeus tietojen saamiseen ja henkilötietojen luovuttamiseen: Henkilötietojen saamisesta säädetään poliisin henkilötietolain 3 luvussa ja luovuttamisesta säädetään 4 luvussa (suojelupoliisin osalta 7 luvussa). Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota poliisin henkilötietolain tiedonluovutussäännöksiä koskeviin epäselvyyksiin. Säännöksissä ei ole muun muassa tunnistettu luovutettavien tietojen arkaluonteisuutta, jolloin luovutettavien tietojen tulisi olla välttämättömiä yksittäisen

⁸ Vaikka EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen johdosta kansallisessa lainsäädännössä tulee tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan valitun erityisten henkilötietoryhmien käsitteen vuoksi välttää arkaluonteisten tietojen käsitteen käyttämistä sääntelyn selvyden vuoksi, pitää perustuslakivaliokunta edelleen perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteisiksi. Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut erityiset henkilötietoryhmät; Ks. esim. PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp; PeVL 17/2018 vp.

⁹ PeVL 51/2018 vp, s. 7.

¹⁰ Vrt. ulosottokaari.

¹¹ Suojelupoliisin osalta lain 7 luvussa.

rikosasian kannalta.¹² Oikeusministeriö toteaa, että vaikka poliisin henkilötietolakin tiedonluovutus- säännöksiin on ehdotettu joitakin täsmennyksiä¹³, laissa on edelleen säännöksiä, jotka eivät vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viran- omaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiin- nittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen.¹⁴ Perustuslakivaliokunta on pai- nottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle mene- vässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomai- nen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen koh- distuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti.¹⁵ Ottaen huomioon, että henkilötietojen käsittelyä koskevien erityislakien rajoitussäännökset kattavat vain erityiset henkilötietoryhmät, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten ja muiden salassa pidettä- vien tietojen osalta ehdotetun sääntelyn riittävyys on kyseenalaista.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei salassa pidettävien tietojen saamisesta ja luovuttamisesta tule olla kaksinkertaista sääntelyä. Henkilötietojen luovuttamisesta ei ole tarpeen säätää, jos muualla laissa on jo säädetty vastaavasta oikeudesta saada mainittuja tietoja.

Henkilötietojen poistamista ja hävittämistä koskevat säännökset: Henkilötietojen säilytysajoista sää- detään poliisin henkilötietolain 5 luvussa (suojelupoliisin osalta 7 luvussa). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita¹⁶. Valiokunta on

¹² Ks. esim. Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eurooppalaista raja- ja merivartiostoa koske- vaksi täydentäväksi lainsäädännöksi, 14.8.2020 (VN/15116/2020-OM-3) ja oikeusministeriön lausunto; luonnos hallituk- sen esitykseksi eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädännöksi, 13.11.2020 (VN/21748/2020-OM-5).

¹³ Ks. Hallituksen esitys eduskunnalle Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia täydentäväksi lainsäädän- nöksi (HE 35/2021 vp).

¹⁴ Ks. tarkemmin esim. PeVL 17/2016 vp ja PeVL 19/2012 vp, s. 4/I sekä niissä mainitut lausunnot.

¹⁵ Ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 sekä niissä viitatus lausunnot.

¹⁶ Ks. PeVL 31/2017 vp.

pitänyt myös viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä¹⁷ ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta¹⁸. Perustuslakivaliokunta huomautti poliisin henkilötietolakia säätäessä pitkistä säilytysajoista, erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta.¹⁹ Valiokunta on vastikään huomauttanut uudelleen poliisin henkilötietolainsäädännön pitkistä, yli 20 vuoden säilytysajoista, jotka koskevat myös biometristen tietojen säilyttämistä.²⁰ Oikeusministeriön näkemyksen mukaan poliisin henkilötietolain säilytysaikasääntelyä tulisi arvioida huomioiden niin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö kuin tietojen tosiasiallinen säilytysaika. Ministeriön saaman tiedon mukaan kyseisiä tietoja ei tosiasiaassa säilytetä pidempään kuin 10 vuotta (mikä oli kumotun lain mukainen säilytysaika).

Henkilötietojen suojan toteutuminen

Lainsäädännön selkeys rekisteröidyn näkökulmasta / Rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen: Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyn tulee olla rekisteröidyn kannalta selkeää ja läpinäkyvää ja täyttää yleisessä tietosuojasetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä henkilötietojen käsittelylle asetetut edellytykset. Rekisteröidyn kannalta on olennaista, että rekisteröity tietää, mitä henkilötietoja hänestä kerätään, mihin tarkoitukseen ja miten niitä käsitellään. Vastaavasti on olennaista, että rekisteröity tietää, miten hän voi käyttää henkilötietoihin liittyviä oikeuksiaan (ja miltä osin niitä on rajoitettu) ja mille taholle hän voi kohdistaa pyyntönsä. Oikeusministeriö toteaa, että yksityiskohtainen ja tarkkarajainen sääntely olisi niin lain soveltajan kuin rekisteröidyn kannalta tärkeää. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, etteivät mahdolliset ongelmat poliisin henkilötietolain soveltamisessa ja täsmällisen sisällön selvittämisessä heikentäisi rekisteröidyn henkilötietojen suojaa ja mahdollisuuksia toteuttaa rekisteröidyn oikeuksia.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

¹⁷ PeVL 13/2017 vp.

¹⁸ PeVL 28/2016 vp.

¹⁹ PeVL 51/2018 vp, s. 15–16; ks. myös HaVM 39/2018 vp, s. 22–24.

²⁰ PeVL 3/2021 vp, s.3–4; ks. poliisin henkilötietolain 38 §.

Erityisasiantuntija

Amanda Mäkelä