



Dnro 3163/91/2021

18.6.2021

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi

lainsaadantoyksikko_poliisosasti@intermin.fi

Viite: VN/6248/2021

Poliisin henkilötietolainsäädännön toimeenpano ja seuranta

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto perustuu niihin kokemuksiin, jotka on saatu henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, jäljempänä poliisin henkilötietolaki) soveltamisesta tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvien tehtävien hoitamisen yhteydessä.

Tietosuojavaltuutetun tehtävistä poliisin henkilötietojen käsittelyn osalta säädetään pääasiassa laissa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Keskeisiä tehtäviä ovat lain 21 §:n mukainen tietosuojaviranomaisen ennakko kuuleminen, 48 §:ssä säädetty oikeus tehdä tarkastuksia sekä 29 §:ssä säädetty rekisteröityjen oikeuksien käyttö tietosuojavaltuutetun välityksellä.

Tarkastukset

Tietosuojavaltuutetun toimisto teki tammikuussa 2020 Poliisihallituksessa tarkastuksen, joka koski kohdennetun väkivallan uhka-arviointien tekemistä.

Uhka-arviointien tekeminen perustuu poliisin henkilötietolain 7 §:n (rikosten ennalta estäminen tai paljastaminen) soveltamiseen.

Edellä mainitun säännöksen perusteella tehtävä henkilötietojen käsittely kuuluu poliisin henkilötietolain voimaantulon jälkeen Poliisihallituksen rekisterinpitovastuulle ja se on siten osana poliisin valtakunnallista henkilötietojen käsittelykokonaisuutta. Tarkastus hetkellä ei poliisin henkilötietolain 7 §:n soveltamisessa käytettäville tietokannoille ollut olemassa yhteistä alustaa tai valtakunnallista tietojärjestelmää. Tavoitetila tietojärjestelmien kehittämisen osalta on rekisterinpitäjän toimesta kuitenkin tunnistettu ja toimenpiteiden suunnittelu on käynnissä. Tarkastuksessa kiinnitettiin myös huomioita mm. tiedon lähteiden dokumentointiin ja annettuun ohjeistukseen, näiltä osin rekisterinpitäjä on tarkastuksen jälkeen kehittänyt menettelytapoja

Lain yhdenmukaisen soveltamisen ja valvonnan kannalta on välttämätöntä, että edellä mainittu tietojärjestelmien uudistamista koskeva työ etenisi nopeasti. Poliisin henkilötietolain 7 §:n toimivuuden kannalta on ongelmallista, että aikaisemmin voimassa olleen poliisin henkilötietolain lain (761/2002) 6 §:n 2 momentin mukaan perustetuille tilapäisille rikosanalyysirekistereille ei vielä ole valtakunnallista yhtenäistä alustaa, vaan henkilötietojen käsittely tapahtuu edelleenkin lukuisilla erillisillä alustoilla.



Tietosuojavaltuutetun toimisto teki marraskuussa 2020 Poliisihallituksessa tarkastuksen, jonka kohteena olivat sisäisen tarkastuksen ja valvonnan menettelytavat.

Tarkastuksen perusteella henkilötietojen käsittelyn sisäinen valvonta ja tarkastus oli järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla ja valvonnan menettelytapoja ja koordinoitua oltiin kehittämässä. Myös valvonnan suunnitelmallisuutta ja pitkäjänteisyyttä edistettiin. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomioita valvontaan liittyviin kysymyksiin mm. siihen, että valvonnan ja tarkastuksen dokumentaation olisi tarkoituksenmukaista muodostaa kokonaisuus, josta kaikki valvonnan ja tarkastuksen toimenpiteet, tulokset ja niiden johdosta tehdyt toimenpiteet käyvät ilmi. Valvonnan tuloksien raportointia suositeltiin myös tehtäväksi yksityiskohtaisemmalla tasolla ja myös merkittävässä asemassa olevan päivittäisvalvonnan roolia voitaisiin kuvata laajemmin. Poliisihallitus onkin aloittamassa tietotilinpäätökseen perustuvan raportointimallin käyttöönottoa. Poliisihallituksen tarkastustoiminta on esimerkiksi vuotta 2021 koskevan tarkastussuunnitelman perusteella kattavaa.

Henkilötietojen suojan toteutuminen sekä ohjauksen ja valvonnan tehokkuus edellyttävät riittävien resurssien varmistamista tietosuojatyölle.

Ennakkokuulemiset

Tietosuojavaltuutetun toimisto on vuosina 2020 ja 2021 saanut Poliisihallitukselta viisi rikosasioiden tietosuojalain 21 §:n mukaista ennakkokuulemistä.

Yhdessä ennakkokuulemispyynnössä kuvattiin pääasiassa nykyisin teknisessä valvonnassa noudatettavia menettelytapoja, valvonnan käyttökohteita, lainsäädäntöä ja materiaalin käsittelyä. Vaikutustenarvioinnista ei käynyt ilmi, miltä osin rekisterinpitäjän käsityksen mukaan rikosasioiden tietosuojalain 21 §:ssä säädetyt tietosuojavaltuutetun kuulemisen edellytykset täyttyvät. Tietosuojavaltuutetun toimisto ei voi rikosasiain tietosuojalain 21 §:n tarkoittamassa ennakkokuulemismenettelyssä arvioida jo käytössä olevien toimintojen lainmukaisuutta tai jälkikäteen hyväksyä niitä. Vastuu esimerkiksi teknisen valvonnan laajemmasta auditoinnista ja lainmukaisuuden arvioinnista on rekisterinpitäjällä rikosasioiden tietosuojalain 14 §:ssä säädetyllä tavalla.

Kasvojentunnistusjärjestelmän käytön (liikkumaton offline-kuva) osalta Poliisihallitus teki kaksi ennakkokuulemispyyntöä. Vastauksena toiseen ennakkokuulemispyyntöön apulaistietosuojavaltuutettu totesi, että sen jälkeen, kun ensimmäisessä ennakkokuulemispyynnössä annettu ohjaus oli otettu huomioon, toiminta ei enää muodostuisi rikosasioiden tietosuojalain vastaiseksi. Kasvojen tunnistusta käytettäessä korostuvat mm. se, mitä materiaalia käytetään kasvojentunnistuksen vertailuaineistona ja henkilötietojen käsittelyn välttämättömyyden sekä tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen.

Kuvavirrasta tunnistamisen osalta ennakkokuulemispyyntöön annetussa vastauksessa todettiin, että rikosasioiden tietosuojalain 11 §:n 2 momentin mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on sallittua vain mm. silloin kun käsittelyä säädetään laissa. Vastauksessa selostettujen perustuslaki- ja hallintovaliokunnan kannanottojen mukaisesti reaaliaikainen kuvavirrasta tunnistaminen edellyttää täsmällistä säännöstä, eikä toiminta ole mahdollista rekisterinpitäjän vaikutustenenarvioinnissa oikeusperustaksi esittämien poliisilain, poliisin henkilötietolain (616/2019),



pakkokeinolain (806/2011) tai eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain (4895/2004) yleisten säännösten perusteella.

Poliisilla ei siten ole toimivaltaa tehdä reaaliaikaista kasvojentunnistusta kuvavirrasta ennakkokuulemispyynnössä tarkoitetulla tavalla Schengen-alueen sisärajoilla, eikä salaisten pakkokeinojen käytön yhteydessä.

Erilaisten kaupunkikamerajärjestelmien sekä niiden henkilötietojen käsittelyn saattamista yhden kokonaisuuden alle koskevaan ennakkokuulemiseen annetussa vastauksessa todettiin, että henkilötietojen käsittely ei muodostuisi rikosasioiden tietosuojalain vastaiseksi sillä edellytyksellä, että Poliisihallitus toteuttaa annetussa ohjauksessa mainittu toimenpiteet. Kaupunkikamerajärjestelmien osalta korostuvat mm. kuntien ja poliisin välinen sopimusjärjestely sekä rekisterinpidon vastuisiin liittyvät kysymykset.

Ennakkokuulemisten yhteydessä on käyty keskustelua siitä missä määrin muut PTR-viranomaiset rekisterinpitäjinä voivat nojautua poliisin tekemiin ennakkokuulemisiin. Tässä yhteydessä on ollut tarvetta selvittää rekisterinpitäjien tehtävien erilaisuutta ja tarvetta arvioida niihin liittyviä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä se tarvittaessa kuulla jäännösriskeistä valvontaviranomaista.

Ilmoitukset tietoturvaloukkauksista

Tietoturvaloukkauksien osalta merkityksellinen oli tapaus, jossa poliisi oli käyttänyt Clearview AI-nimistä kasvojentunnistuspalvelua. Tieto tästä oli tullut poliisille organisaation ulkopuolisesta lähteestä. Kysymyksessä oli palveluntarjoajan tarjoama ilmainen kokeilujakso, jonka yhteydessä poliisi oli käyttänyt sovellutusta seksuaalisen hyväksikäytön materiaalin automaattiseen seulontaan. Tämän tapauksen osalta korostuu rekisterinpitäjän vastuun ja sisäisen valvonnan merkitys. Muilla poliisin tekemillä tietoturvaloukkaukset eivät olleet merkittäviä nimenomaisesti lain toimivuuden arvioinnin kannalta.

Tietojen luovutus

Tietojen luovutuksen osalta tietosuojavaltuutetun toimisto on antanut huomautuksen ja määräyksen Helsingin kaupungille saattaa toimintansa lainmukaisesti tapauksessa, jossa kaupunki oli pyytänyt ja saanut poliisilta rekisteritietoja, jotka koskivat vapaaehtoiseksi lapsen/nuoren tukihenkilöksi hakevasta. Tietojen luovutus poliisilta perustui sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000) 4 luvun 20 pykälään. Päätös ei ole vielä lainvoimainen

Henkilötietojen käsittelystä lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä on säädetty erityislaille. Lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä annetun lain (148/2014) 2 §:n mukaan tässä laissa säädetään menettelystä, jonka avulla selvitetään alaikäisten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustaa. Rekisterinpitäjänä oleva kaupunki oli luonut käytännön, jossa säännönmukaisesti pyydettiin ja saatiin poliisilta kaikki poliisin rekisteritiedot edellä mainitun erityislain perusteella saatujen tietojen lisäksi. Poliisin luovuttamat tiedot eivät olleet välttämättömiä, eivätkä edes tarpeellisia pyydettyyn käyttötarkoitukseen. Poliisin osalta asiakokonaisuuden käsittely tietosuojavaltuutetun toimistossa on vielä kesken.

Rikostaustan tarkistamista varten on säädetty erityislakeja, kuten turvallisuusselvityslaki (726/2014), laki lasten kanssa työskentelevien rikostaustan selvittämisestä



(504/2002), laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden näkökulmasta on ongelmallista, että erityislakien perusteella saatavien rikosrekisteritietojen lisäksi rekisterinpitäjät saivat säännönmukaisesti samaa käyttötarkoitusta varten muiden luovutusta koskevien säännösten perusteella poliisin rekisteritietoja. Henkilötietoja luovuttavat käytännössä eri poliisilaitokset, vaikka rekisterinpitäjänä on Poliisihallitus.

Tietosuojavaltuutetun toimiston tiedossa on myös kysymyksiä siitä, missä laajuudessa poliisin rekisteritietoja voidaan luovuttaa eri erityislaeissa olevien tiedonsaantioikeuksien perusteella ja missä määrin poliisin tulisi arvioida luovutettavien tietojen tarpeellisuus. Tietosuojavaltuutetun toimiston tietoon on tullut myös tapauksia, joissa eri rekisterinpitäjät ovat pyytäneet rekisteröityjä käyttämään tarkastusoikeuttaan ja sen jälkeen toimittamaan saamansa vastauksen rekisterinpitäjälle.

Rekisteröityjen näkökulma

Rekisteröityjen tietosuojavaltuutetun toimistoon tekemät toimenpidepyynnöt ja yhteydenotot eivät ole merkittävästi muuttuneet uuden lain voimaantulon myötä. Tietosuojavaltuutetun toimistoon tulevien kysymysten perusteella poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö on ollut rekisteröidyille jossain määrin vaikeaa hahmottaa, eikä uuden lain voimaantulo ole tältä osin ole muuttanut tilannetta. Rekisteröityjen oikeuksien toteutumisen näkökulmasta tilanteessa ei ole havaittavissa merkittäviä muutoksia, tarkastusoikeuspyyntöjen käsittely on kuitenkin tullut selkeämmäksi, kun rekisterinpito on keskitetty Poliisihallitukselle.

Tarkastusoikeuden käyttämiseen liittyvät menettelytavat eivät merkittävästi muuttuneet uuden poliisin henkilötietolain myötä, menettely pysyi käytännössä samana kuin aikaisemmin voimassa olevassa laissa. Tietosuojavaltuutetun toimisto on ollut poliisihallitukseen yhteydessä tarkastusoikeuden käyttöön liittyvissä kysymyksissä siltä osin, jotka ovat liittyneet poliisihallituksen antaman ohjeistuksen ajantasaisuuteen ja ohjauksen sisältöön.

Tarkastusoikeuden ja erityisesti välillisen tarkastusoikeuden käytön toimintatapojen tehokkuus on rekisteröityjen oikeuksien kannalta keskeistä toimialoilla, joissa läpinäkyvyys rekisteröidyille on toiminnan luonteen vuoksi pienempi. Samalla se on myös tärkeä kanava mahdollisten henkilötietojen käsittelykäytäntöjen puutteellisuuksien havaitsemiseen, kuten yllä mainittu uhka-arviointaja koskeva tarkastus osoitti. Tarkastuksen tarve tuli keskeisiltä osin ilmi nimenomaan välillisen tarkastusoikeuden toteuttamisen kautta.

Yhteenveto

Kun rekisterinpito on keskitetty Poliisihallitukselle edellyttäisi tämä, että poliisinhenkilötietojen käsittelylle olisi olemassa mahdollisimman yhtenäinen valtakunnallinen alusta. Tämä on tärkeää erityisesti poliisin henkilötietolain 7 §:n soveltamisen osalta. Nykytilanteessa 7 pykälään perustuva henkilötietojen käsittelyä tehdään käytännössä monilla eri alustoilla ja eri poliisin yksiköiden toimesta, vaikka rekisterinpidon vastuu on Poliisihallituksella. Tämä on omiaan aiheuttamaan henkilötietojen käsittelyn ohjaukseen ja valvontaan liittyviä haasteita.

Hallintovaliokunnan poliisin henkilötietolakia koskevassa mietinnössä (HaVM 39/2018 vp) todettiin, että esitys poliisin henkilötietolainsäädännön uudistamiseksi sisältää ehdotuksia, jotka ovat omiaan lisäämään valvonnan tarvetta.



Samalla sääntelyä pyritään kuitenkin kehittämään niin, että se helpottaisi henkilötietojen käsittelyn ohjausta ja valvontaa sekä tietojen suojaamista. Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan uuden valvontaa sääntelevän lainsäädännön, valvontaa koskevan muun normipohjan ja käytännön tehostamistoimien voidaan arvioida antavan aikaisempaa paremmat edellytykset henkilötietojen käsittelyn valvontaan.

EU:n tietosuojauudistus on terävöittänyt rekisterinpitäjän vastuuta. Rekisterinpitäjä vastaa siitä, että henkilötietoja käsitellään lainmukaisesti. Rekisterinpitäjän on lisäksi kyettävä osoittamaan, että henkilötietojen käsittely on tietosuojalainsäädännön mukaista myös käytännössä. Valvonnan tehokkuuden toteutumisen osalta välttämätön edellytys on kuitenkin toimintaan osoitettujen riittävien resurssien varmistaminen. Tältä osin toiminnassa on vielä kehittämisen tarvetta.

Rikosasioiden tietosuojalain 20 §:ssä tarkoitettu vaikutustenarviointi on tärkeä väline poliisin henkilötietolain soveltamista koskevassa arvioinnissa. Poliisihallituksen on tarkoituksenmukaista edelleen kehittää kykyään tunnistaa tilanteet, jossa olisi tehtävä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi on tehtävä ja kehittää vaikutustenarviointien tekemiseen liittyvää menettelyä. Vaikutustenarvioinneissa tulisi kiinnittää keskeisesti huomioita toiminnan lainmukaisuuden arviointiin mm. viranomaisen toimivaltaan käsitellä henkilötietoja ja yleisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden noudattamiseen.

Tietojen luovutus poliisilta muille viranomaisille eri säännösten perusteella edellyttää joiltain osin perusteellisempaa harkintaa mm. sen osalta milloin ja mitä tietoja voidaan luovuttaa. Menettely, jossa luovutetaan kaikki poliisin käsittelemät henkilötiedot arviomatta luovutuksensaajan oikeutta käsitellä niitä, on henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden kannalta ongelmallista. Tietosuojavaltuutetun toimisto selvittää tätä kysymystä vielä tarkemmin kuluvan vuoden tarkastussuunnitelmansa puitteissa.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja arkaluonteisten tietojen käsittelyedellytykset ovat nykyisellään tarkoituksenmukaiset. Aikaisemmin on erittäin laajasti selvitetty esimerkiksi mahdollisuutta passilain perusteella kerättyjen sormenjälkien laajempaan käyttöä rikosten selvittämisessä ja muussa poliisin toiminnassa. Tästä kysymyksestä on olemassa selkeä nykyisessä lainsäädännössä oleva tahtotila, joka on syntynyt eduskunnassa perusteellisen harkinnan jälkeen. EU:n tietosuojauudistus vahvistaa edelleen omaksuttua ratkaisua, näin ollen ei ole mahdollista, että esimerkiksi passia varten kerättyjen henkilötietojen kuten sormenjälkien tai muiden muuhun tarkoitukseen kerättyjen biometrinen henkilötietojen käsittely olisi nykyistä laajemmin tulevaisuudessa mahdollista poliisitoiminnassa.

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Ylitarkastaja _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.



Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihte: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi