



OIKEUSMINISTERIÖ

1/5

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 5.7.2019, VN/268/2018

Asia:

Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyö vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja laitosturvallisuuden ylläpitämisessä

Yleistä

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän mietinnöstä, joka koskee Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyötä vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä ja laitosturvallisuuden ylläpitämisessä. Keskityn lausunnossani mietinnössä ehdotettuihin muutoksiin, jotka koskevat Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen luovuttamista ja tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla.

Mietinnössä todetaan, että radikalisaatio, terrorismi sekä järjestäytynyt rikollisuus asettavat omat vaatimuksensa viranomaisten väliselle tiedonvaihdolle. Rikolliseen ja vankilaturvallisuutta vaarantavaan toimintaan tulee voida tehokkaasti puuttua ennaltaehkäisemällä tällaista toimintaa vankilassa sekä saattamalla nämä tapaukset tarvittaessa poliisin käsiteltäväksi. Tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia vaikuttaa viranomaisyhteistyöllä rikosten estämiseen, vankilaturvallisuuteen sekä yhteiskunnan turvallisuuteen.

Pidän näitä mietinnössä esitettyjä tavoitteita tärkeinä ja voin yhtyä näiltä osin esitettyihin näkemyksiin. Korostan kuitenkin, että erityisesti ehdotettua Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen luovuttamista ja tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla on tarkoin arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Tietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla

Mietinnössä ehdotetaan, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1069/2015) 26 §:än lisättäisiin uusi 2 momentti, jonka mukaan pykälän 1 momentin mukaiset tiedot (turvallisuustietorekisteristä) voitaisiin antaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Ennen henkilötietojen luovuttamista niiden vastaanottajan olisi esitettävä rekisterinpitäjälle luotettava selvitys henkilötietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Voimassa olevan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 24 §:n 1 momentin mukaan lain 14-23 §:ssä tarkoitetut tiedot voidaan ”antaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti”. Lisäksi eräät lain 28 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot voidaan 28 §:n 3 momentin mukaan ”antaa teknisen käyttöyhteyden avulla siten kuin siitä rekisterinpitäjän kanssa erikseen sovitaan”. Lakia säädettyessä lakivaliokunta (LaVM 37/2014 vp, s. 3) totesi tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla muun ohella seuraavaa: ”Esityksen pääsääntönä on, että viranomaisten välillä tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Tämä periaate ei kuitenkaan koske turvallisuustietorekisterin, tapaamisrekisterin tai Rikosseuraamuslaitoksen potilasrekisterin tietoja. Tämä siitä syystä, että kyseisten rekisterien tiedot koskevat joko ulkopuolisia henkilöitä tai ovat erityisen arkaluonteisia ja käsittelyyn oikeutettuja on hyvin rajoitettu joukko Rikosseuraamuslaitoksen sisällä.”

Myös mietintöön liittyvässä eriävässä mielipiteessä tuodaan esille, että turvallisuustietorekisteri sisältää erittäin arkaluonteista vankilähteiltä saatua vihjetietoa, ja että näiden tietojen käsittely edellyttää suurta varovaisuutta, koska eri rekistereistä tietoja yhdistelemällä on joissakin tapauksissa mahdollista rajata vihjetiedon antaneen vangin henkilöllisyys pieneen kohdejoukkoon. Eriävässä mielipiteessä tuodaan esille muitakin sinällään huomion arvoisia seikkoja koskien tietojen antamista teknisen käyttöyhteyden avulla.

Ottaen erityisesti huomioon kerrottu turvallisuustietorekisteriin sisältyvien tietojen erityinen luonne teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa tietojen luovutusta on tarkoin arvioitava erityisesti perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tiedonsaantioikeuksia arvioidessaan useaan otteeseen katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tiedonsaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan.

Tässä yhteydessä on syytä tuoda esille ensi vuoden alusta voimaan tulevaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, jälj. tiedonhallintalaki) sisältyvät säännökset, jotka liittyvät tietojen antamiseen teknisen käyttöyhteyden avulla. Lakia koskevissa esitöissä (HE 284/2018 vp, s. 105) todetaan, että lain 22 §:n (Tietojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla viranomaisten välillä), 23 §:n (Katseluyhteyden avaaminen viranomaiselle) ja 24 §:n (Tietoaineistojen luovuttaminen teknisen rajapinnan avulla muille kuin viranomaisille) tarkoituksena on säätää yleislaissa siitä, millä edellytyksillä viranomainen voi luovuttaa tietoja voimassa olevan käsitteen ”teknisen käyttöyhteyden” avulla vastaavasti teknistä rajapintaa tai katseluyhteyttä käyttäen. Tiedonhallintalain 2 §:n 11 kohdan mukaan teknisellä rajapinnalla tarkoitetaan sähköisen tietojenvaihdon mahdollistavaa tiedonsiirtoratkaisua kahden tai useamman tietojärjestelmän välillä. Pykälän 12 kohdan mukaan katseluyhteydellä tarkoitetaan puolestaan tietojärjestelmään toteutettua tietoaineistojen katselun mahdollistavaa rajattua näkymää.

Tulevassa tiedonhallintalaissa ei siis säädetä viranomaisen tiedonsaantioikeuksista (Rikosseuraamuslaitoksesta luovutettavien tietojen osalta tiedonsaantioikeuksista säädetään henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetussa laissa), vaan tavasta, jolla tietoja voidaan antaa toiselle viranomaiselle teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla.

Tiedonhallintalain esitöissä (HE 284/2018 vp, s. 106) korostetaan lain 22 §:n osalta, että teknisen rajapinnan avulla tietoja voidaan luovuttaa vain, jos tiedot vastaanottavalla viranomaisella on laissa säädetty tiedonsaantioikeus rajapinnan avulla luovutettaviin tietoihin. Pykälä ei mahdollista rajoittamatonta pääsyä toisen viranomaisen tietovarantoihin ja niissä oleviin tietoai-

neistoihin. Pykälän 2 momentissa säädetään nimenomaisesti, että tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla on toteutettava tietojärjestelmien välillä siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi, jos luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja.

Myöskään lain 23 §:n mukainen katseluyhteyden avaaminen ei mahdollistaisi rajoittamatonta pääsyä tiedon antavan viranomaisen tietovarantoon ja siellä oleviin tietoaaineistoihin. Lain esitöiden (HE 284/2018 vp, s. 108-109) mukaan säännöksen tarkoituksena on osaltaan korvata tekniseen käyttöyhteyteen liittyvää sääntelyä niissä tilanteissa, joissa teknisellä käyttöyhteydellä on tarkoitettu erillisen katseluyhteyden avaamista toiselle viranomaiselle. Pelkästään tiedonsaantioikeus ei vielä riitä katseluyhteyden avaamiseen, vaan tämän lisäksi tarvitaan tietojärjestelmiin liittyviä suojatoimia. Pykälän mukaan edellytyksenä katseluyhteyden avaamiseen on muun ohella, että katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Viranomaisen on lisäksi toteutettava katseluyhteys siten, että katseluyhteyden mahdollistava tietojärjestelmä tunnistaa automaattisesti poikkeavan tietojen hakemisen.

Tiedonhallintalain säännöksiin sisältyvät teknisen rajapinnan ja katseluyhteyden käyttöä koskevat edellytykset turvaavat osaltaan sitä, että näitä teknisen käyttöyhteyden keinoja ei käytetä tarpeettomaan tiedonhankintaan ja estetään lainvastainen tietojen käsittely. Näistä syistä nähdäkseni suoranaisia esteitä ehdotetulle teknistä käyttöyhteyttä koskevalle sääntelylle ei ole. Toetaan kuitenkin, että työryhmän mietinnössä ei ylipäätään tuoda esille henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 26 §:n 2 momentissa säädettyjen tietojen antamisen (teknisen käyttöyhteyden avulla) suhdetta tulevan tiedonhallintalain säännöksiin. Mietinnössä ei näin ollen esimerkiksi oteta kantaa siihen, tarkoitetaanko momentin mukaisella teknisellä käyttöyhteydellä tiedonhallintalain 22 §:n mukaista teknisen rajapinnan avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista vai 23 §:n mukaisen katseluyhteyden avaamista.

Mielestäni tiedonhallintalain säännökset, jotka liittyvät teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen, ovat olennaisia nyt ehdotettavan sääntelyn kannalta ja ne on syytä tuoda esille asian jatkovalmistelussa. Huomioni kiinnittyy myös siihen, että mietintöön sisältyvässä osiossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” käsitellään teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvaa tietojen luovuttamista perusoikeuksien näkökulmasta hyvin suppeasti.

Tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen

Mietinnössä ehdotetaan, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1069/2015) 26 §:ä (tulevaa 1 momenttia) muutettaisiin siten, että Rikosseuraamuslaitos voisi myös oma-aloitteisesti luovuttaa poliisille, pääesikunnalle, Tullille ja rajavartiolaitokselle turvallisuustietorekisterin tietoja, jotka ovat välttämättömiä turvallisuustietorekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin. Mietinnössä ehdotetaan, että niin ikään lain 14 §:ä (siltä osin kuin kyse on tietojen luovuttamisesta poliisille), 20 §:ä (tietojen luovuttaminen Tullille) ja 21 §:ä (tietojen luovuttaminen Rajavartiolaitokselle), muutettaisiin siten, että Rikosseuraamuslaitos voisi myös oma-aloitteisesti luovuttaa kyseisissä säännöksissä lueteltuja tietoja säännöksissä mainituin edellytyksin.

Edellä jo esitettyjen turvallisuustietorekisteriin sisältyvien tietojen erityispiirteiden vuoksi on tarkoin arvioitava lain 26 §:n (1 momentin) muutosta erityisesti perustuslain yksityiselämän suojaan koskevan 10 §:n kannalta. Keskityn tämän vuoksi kyseistä säännöstä koskevaan muu-

tosehdotukseen. Totean tässä yhteydessä selvyyden vuoksi, että mietintöön sisältyvissä lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 59) ei 26 §:n kohdalla jostakin syystä lainkaan mainita ehdotettua oma-aloitteista tietojen luovuttamista, vaan selostetaan yksinomaan ehdotettua 26 §:n 2 momentin mukaista tietojen antamista teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti. Ehdotettu oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen turvallisuustietorekisteristä ilmenee kylläkin mietintöön sisältyvistä yleisperusteluista ja ehdotetusta säädöstekstistä.

Mietinnössä tuodaan asiamukaisesti esille tulkinta, että viranomaisten välinen tietojen vaihtaminen edellyttää julkisuuslain ja muiden tietojen luovuttamista koskevien nimenomaisten säännösten mukaan pääsääntöisesti tietoja tarvitsevan viranomaisen esittämää pyyntöä eikä tietoja lähtökohtaisesti voi luovuttaa oma-aloitteisesti. Mietinnössä mainitaan vertailuna, että sosiaalihuollon tietojen ja potilastietojen oma-aloitteista luovuttamista laajennettiin vuonna 2015. Lainmuutosten esitöissä (HE 333/2014) todettiin yleisen ongelman olevan, ettei poliisi tiedä toisella toimijalla olevista tiedoista, eikä tämän vuoksi osaa pyytää tietoja toiselta viranomaiselta. Pahimmillaan tilanne johtaa kyseisten esitöiden mukaan siihen, että vakava väkivallantekehtii tapahtua, ennen kuin poliisi saa mitään tietoa. Käsillä olevassa mietinnössä tuodaan tähän liittyen esille, että vastaava ongelma koskee tilannetta, jolloin Rikosseuraamuslaitoksella on tieto, joka olisi syytä saattaa poliisin tietoon, mutta poliisi ei tiedä Rikosseuraamuslaitoksella olevan tietoa eikä tästä syystä osaa sitä kysyä.

Mainitut mietinnössä esitetyt lähtökohdat ja Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteista tietojen luovuttamista koskevat tavoitteet ovat sinällään perusteltuja ja kannatettavia. Arvioitaessa säännösmuutosta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta suoranaista johtoa arviointiin ei ole saatavissa mainituista sosiaalihuollon tietojen ja potilastietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevista lainmuutoksista, koska asioiden välillä on eroavaisuuksia esimerkiksi oma-aloitteisesti luovutettavien tietojen alkuperän, laadun ja luovutustarkoituksen osalta. Korostan lisäksi, että tietojen oma-aloitteinen luovuttaminen eroaa olennaisesti ”tavanomaisesta” tietojen luovuttamisesta, joka perustuu tiedonsaantioikeuden omaavan viranomaisen toiselle viranomaiselle esittämään pyyntöön. Viimeksi mainitussa tilanteessa tietojen luovuttajan on mahdollista arvioida tietopyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tähän tietojen luovuttavalla viranomaisella on velvollisuuskin. Oma-aloitteisessa tietojen luovuttamisessa luovuttavan viranomaisen on sen sijaan ilman tietopyyntöä arvioitava tietojen antamisen laillisten edellytysten täyttymistä tietämättä tarkalleen, mikä tosiasiallinen tarve vastaanottavalla viranomaisella on tietojen saamiseen.

Mietintöön sisältyvässä osiossa ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys” on tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevien säännösten osalta tuotu esille kahdessa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 42/2010 vp ja PeVL 62/2010 vp) esitettyjä näkemyksiä. Tämän jälkeen mietinnössä todetaan, että ehdotettuja tietojen oma-aloitteista luovuttamista koskevia säännöksiä voidaan pitää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävinä. Tarkennuksena todetaan, että perustuslain 10 §:n rajoittaminen perustuisi lakiin ja rajoitusta voidaan pitää sääntelyn sisältö ja tarkoitus huomioon ottaen täsmällisenä ja tarkkarajaisena, ja että esityksen taustalla on yhteiskunnallinen tarve estää rikollisuutta, jonka perusteella perustuslain 10 §:n rajoittamista voidaan pitää hyväksyttävänä.

Pidän työryhmän mietinnössä edellä kerrotuin tavoin esitettyä riittämättömänä arviona siinä esitetyn oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen perustuslainmukaisuudesta. Mietinnössä on tosin myös muutoin tuotu esille perustuslakivaliokunnan eräissä muissa lausunnoissaan (esim. PeVL 59/2010 vp, PeVL 10/2014 vp ja PeVL 12/2014 vp) esittämiä näkemyksiä. Mietinnössä viitatuissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on kuitenkin ollut kyse viranomaisten tiedon-

saantioikeuksista yleisesti eikä kyse siis ole ollut viranomaisen oma-aloitteisesta tietojen luovuttamisesta.

Kuten sanottu, tiedonhallintalain säännökset turvaavat osaltaan sitä, että teknisen käyttöyhteyden keinoja ei käytetä tarpeettomaan tiedonhankintaan ja estetään lainvastainen tietojen käsittely. Tässä mielessä Rikosseuraamuslaitoksen oma-aloitteinen tietojen luovuttaminen turvallisuustietorekisteristä eroaa teknisen käyttöyhteyden avulla tapahtuvasta tietojen antamisesta, kun oma-aloitteiseen tietojen luovuttamiseen ei liity edellä kerrotun kaltaisia, muusta lainsäädännöstä aiheutuvia lisäkriteerejä.

Oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen edellytyksenä on ehdotetun lain 26 §:n 1 momentin mukaan, että tiedot ovat välttämättömiä turvallisuustietorekisterin mukaisiin käyttötarkoituksiin. Säännökseen sisältyvä tietojen luovuttaminen on siis sinällään asianmukaisesti sidottu välttämättömyyskriteeriin, jota perustuslakivaliokunta on peräänkuuluttanut arvioidessaan tietojensaantioikeuksia ylipäätään. Pidän tätä sinällään perusteltua oma-aloitteisen tietojen luovuttamisen edellytystä kuitenkin yksinään riittämättömänä. Jatkovalmistelussa tulisi nähdäkseni vielä tarkemmin arvioida muun ohella sitä, kuka Rikosseuraamuslaitoksessa päättää tietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta. Edellä olen jo tuonut esille, että henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain esitöiden mukaan turvallisuustietorekisterin tietojen käsittelyyn oikeutettuja on ylipäätään hyvin rajoitettu joukko Rikosseuraamuslaitoksen sisällä. Lisäksi olisi syytä selkeyttää ainakin sitä, kenelle esitutkintaviranomaisen sisällä Rikosseuraamuslaitos voi tietoja oma-aloitteisesti luovuttaa. Syytä olisi myös perusteluissa selkeämmin avata, mitä turvallisuustietorekisterin mukaisilla käyttötarkoituksilla tarkoitetaan.

Lopuksi

Mietinnössä ehdotettuihin säännösmuutoksiin liittyy nähdäkseni sellaisia perusoikeuksien kannalta olennaisia kysymyksiä, joiden vuoksi mahdollisesta hallituksen esityksestä on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Osastopäällikkö
Esittelijäneuvos

Markus Löfman

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
