

**ASIA**

Henkilötietojen käsittely esitutkintapöytäkirjassa

**1 KANTELU**

Oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa 22.2.2011 kantelija arvostelee keskusrikospoliisin menettelyä esitutkinnassa. Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko keskusrikospoliisin menettely loukannut asianomaisten kansalaisten oikeusturvaa, kun se on kotisivuillaan tarjonnut yleisölle ostettaviksi niin sanotun WinCapita-poliisitutkinnan pöytäkirjoja niin, että pöytäkirjan kaikille tilaajille luovutetuista ”pöytäkirjatiedoista” ilmenee epäilyinä kuultujen, asianomistajien ja tutkinnassa muussakin asemassa kuultujen henkilöiden nimitietojen, osoitetietojen, puhelinnumeroiden ja sähköpostiosoitteiden lisäksi ”sosiaaliturvatunnukset” (henkilötunnukset). Kantelija on tähdentänyt, että WinCapita-esitutkinta-aineiston on tuossa vaiheessa voinut tilata kuka tahansa ja sähköisessä muodossa tilaajalle toimitettu aineisto on ollut hyvä tietolähde identiteettivarkaudelle.

Lisäksi kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan WinCapita-esitutkinta-aineiston julkistamista koskevan asian erityisesti julkistamisen ajankohta huomioon ottaen. Tältä osin kantelija on viitannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:ään, joka koskee salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja.

Lisäksi asiakkaille tilauksesta keskusrikospoliisista toimitetussa WinCapita-aineistossa on kantelijan mukaan esiintynyt sellaistenkin henkilöiden nimiä ja tietoja, joiden esitutkinta-aineistoa ei ole keskusrikospoliisista lainkaan toimitettu syyttäjälle. Näitä väitteitä kantelija ei ole kantelussaan tarkemmin perustellut.

**2 SELVITYS JA VASTINE**

Poliisihallitusta on apulaisoikeuskanslerin kirjeellä 24.11.2011 pyydetty hankkimaan kanteluasian tutkimiseksi tarpeellinen selvitys ja antamaan lausunto. Poliisihallituksen 9.2.2012 päivätyn lausunnon ohella tänne on saatu keskusrikospoliisin esikuntayksikön pyytämät keskusrikospoliisin Oulun toimipisteen rikoskomisario A:n 9.1.2012 ja Kuopion toimipisteen rikosarostajan B:n 10.1.2012 päivätty selvitykset sekä 20.1.2012 päivätty keskusrikospoliisin esikuntayksikön selvitys.

Kantelija on antanut 7.3.2012 päivätyn vastineensa.

### 3 RATKAISU

#### 3.1. Henkilötunnusten sisällyttäminen asiakkaille tulostettuihin asiakirjoihin

##### 3.1.1 Selvitykset ja lausunnot

Rikoskomisario A on selvityksessään muun ohella katsonut, että asianosaisten yksilöinti on erittäin tärkeää esitutkinnassa ja etenkin kyseisessä poikkeuksellisen laajassa Win Capita-sijoitusklubin esitutkinnassa, joka käsittää kymmeniä tuhansia sivuja ja noin 3500 henkilön kuulustelut. A:n mukaan henkilötieto sinänsä ei ole arkaluontoinen ja lähtökohta on se, että kaikki tieto on julkista, jos sitä ei ole erikseen salaiseksi määrätty. Tiedon salaamisen tulee perustua lakiin ja on tärkeää, että vääriä samannimisiä henkilöitä ei yhdistetä klubin toimintaan.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö C on lausunnossaan muun ohella viitannut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvun 24 §:n 3 kohtaan sekä tietosuojavaltuutetun samassa asiassa antamaan kannanottoon 707/44/2011 ja pitänyt keskusrikospoliisin menettelyä asianmukaisena. C on myös katsonut, että henkilöiden yksilöinti on ollut välttämätöntä rikosasian laajuuden vuoksi, jotta mahdollisia samannimisiä asiaan liittyttämiä henkilöitä ei perusteettomasti liitettäisi asiaan.

Poliisihallitus on lausunnossaan muun ohella viitannut aiempiin eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin samankaltaisissa asioissa (1/4/07 ja 278/4/11) ja todennut olevan tärkeää, että henkilöt yksiselitteisesti yksilöidään henkilötunnuksen avulla poliisin tietojärjestelmään.

Poliisihallituksen lausunnossa viitataan kuitenkin myös henkilötietolain 13 §:n 4 momenttiin, joka edellyttää, että rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin. Lisäksi lausunnossa todetaan henkilötietolain 9 §:n 1 momentissa säädetyn tarpeellisuusvaatimuksen edellyttävän, että henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn kannalta tarpeellista.

Poliisihallitus päätyy lausunnossaan johtopäätökseen, että tietojärjestelmästä tulostettavia asiakirjoja on arvioitava tapauskohtaisesti. Kyseinen esitutkinta on ollut poikkeuksellisen laaja ja saanut myös paljon julkisuutta. Oma merkityksensä on siten ollut myös sillä, että samannimisiä henkilöitä ei perusteettomasti liitettäisi asiaan. Mainitut seikat puoltavat Poliisihallituksen mukaan osittain asianosaisten yksilöintitarvetta esitutkinta-asiakirjoissa.

##### 3.1.2 Sovellettavista säännöksistä

Henkilötietolain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että henkilötietoja käsiteltäessä on noudatettava, mitä henkilötietolaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä.

Henkilötietolain 3 §:ssä henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan muun muassa henkilötietojen tallettamista ja luovuttamista.

Lain 5 §:n huolellisuusvelvoitteen mukaan rekisterinpitäjän tulee käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaen huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutenkin niin, että rekisteröidyn yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia ei rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta.

Henkilötietolain 9 §:ssä todetaan, että käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määritellyn henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta tarpeellisia (*tarpeellisuusvaatimus*).

Henkilötietolain 13 §:n mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella tai jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi tai historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten.

Säännöksen 3 §:n 4 momentin mukaan rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

### 3.1.3 Arviointi

Asiaan hankituissa edellä mainituissa selvityksissä esitetyn johdosta on alkuun todettava, että käsillä olevassa kantelijan kanteluasiassa ei ole kyse kyseisen rikosasian esitutkinnassa kuultujen henkilöiden yksilöinnistä henkilön täydellisen nimen lisäksi henkilötunnuksen avulla poliisin esitutkinta-asioiden sisäisessä tietojärjestelmässä vaan siitä, mitä asianosaisten yksityisyyden piiriin kuuluvia henkilötietoja julkaistaan yleisölle poliisin rekisteristä myytävissä tulosteissa. Tämä kanteluasian oikeudellinen rajausta ilmenee selkeästi jo kantelukirjoituksesta ja sen asiakirjoista. Tästä nimenomaisesta asiasta säädetään siis henkilötietolain 13 §:n 4 momentissa. Asiassa selvityksensä antaneiden rikoskomisario A:n ja rikostarkastaja B:n selvityksissä ei ole kuitenkaan edes mainittu kyseistä lainkohtaa eikä edes sitä lakia, josta kanteluasiassa on tältä osin kysymys. Keskusrikospoliisin esikunnan selvityksessä apulaisoikeuskanslerille kyseinen lainkohta on tosin mainittu, kun siinä todetaan, että ”henkilöiden yksiselitteinen yksilöiminen henkilötunnuksen avulla poliisin tietojärjestelmissä on henkilörekisterilain 13 §:n mukaista poliisin tehtävien hoitamisen kannalta”.

Kuten eduskunnan apulaisoikeusasiamies on edellä mainitussa ratkaisussaan (dnro 1/4/07) todennut, henkilöiden tarkka yksilöiminen henkilötunnuksen avulla poliisin tietojärjestelmään on tärkeää jo poliisin poliisilaissa säädetyn tehtävän suorittamisen sekä rekisteröidyn oikeuksien että velvollisuuksien toteuttamisen kannalta. On luonnollisesti tärkeää, että poliisi ei omassa työssään sekoita esimerkiksi samannimisiä henkilöitä toisiinsa. Tästä henkilötietolain 13 §:n 1 momentissa säädetystä henkilötietojen käsittelyperusteesta viranomaistoiminnassa kantelussa ei siis ole kuitenkaan kysymys.

Henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimus yleisellä tasolla on asetettu jo henkilötietojen käsittelyn yleisiä periaatteita koskevan henkilötietolain 2 luvun 9 §:ssä. Henkilötunnuksen käsittelyä koskevan henkilötietolain 13 §:n 4 momentissa tämä tarpeellisuusvaatimus nimenomaan tuossa yhteydessä toistetaan, kun lainkohdassa edellytetään, että henkilötunnusta ei merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin asiakirjoihin. Henkilötunnuksen merkitseminen tulostettuihin asiakirjoihin on näin lainkohdan mukaan sallittavissa vain silloin, kun se on tarpeellista. Tämän lainkohdan mukaista tarpeellisuuden vaatimusta on arvioitava ja punnittava nimenomaan kyseisen lainkohdan yhteydessä. Asiaa on arvioitava siltä pohjalta, millaista ja kuinka merkittävää tiedollista oikeudellista intressiä palvelee se, että rikos-

asian tutkintapöytäkirjan hankkinut pöytäkirjasta oman asiansa hoitamisen tai vaikkapa yleisen mielenkiinnon kannalta saatavan tiedon lisäksi samalla saa kymmenien tai tässä tapauksessa tuhansien asiassa kuultujen henkilöiden henkilötunnukset.

Poliisin esitutkinnassa kuultujen tuhansien henkilöiden henkilötunnusten sisällyttämisen (lainkohdassa ”merkitä”) perusteeksi poliisin asian asianosaisille ja muille (ns. yleisöjulkisen asiakirja) luovuttamiin esitutkinta-aineiston tulosteisiin on selvityksissä mainittu mm. täysin samannimisten henkilöiden sekoittumisen vaaraa yleisön keskuudessa. Tämä sinänsä mahdollinen ja suuremman henkilökunnan kyseessä ollen joidenkin henkilöiden kohdalla todennäköinenkin mahdollisuus ei ole mielestäni kuitenkaan sellainen, että poliisilla olisi ollut sen vuoksi henkilötietolaissa tarkoitetut perusteet luopua kokonaan lain 9 §:n ja 13 §:n 4 momentissa säädetystä tarpeellisuuden vaatimuksen arvioinnista, kun kysymys on ollut tuhansien ihmisten yksilöityjen henkilötietojen julkistamisesta suurelle yleisölle.

Varsinkin aikaisempina vuosina on monien viranomaisten automaattisen tietojenkäsittelyn tietojärjestelminä toteutettujen ja käyttöön otettujen asioiden kirjaamisjärjestelmien, asiankäsitteilyjärjestelmien jne. tietoteknisten järjestelmien yhteydessä jouduttu toteamaan, että niiden yksityiskohdat eivät kaikilta osin vastaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta, henkilörekistereistä jne. annetun lainsäädännön vaatimuksia, mistä on seurannut, että lainsäädännön vaatimusten täyttäminen on edellyttänyt ylimääräistä työtä tai asiakirjahallinnon tehtävissä ei ole menetelty kaikilta osin erityislakien edellyttämällä tavalla. Asiaa yksityiskohtaisesti tuntematta voin otaksua, että tämäntyyppisistä tietojärjestelmien puutteellisuuksista on osittain tässäkin yhteydessä kysymys. Henkilörekisterilain samoin kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain omalta osaltaan tarkoitus on kuitenkin edistää hyvää tiedonhallintatapaa (JulkisuusL 3 §) ja hyvää tietojenkäsittelytapaa (HenkilötietoL 1 §). Siihen kuuluu, että tietojenkäsittelyn ja tiedonhallinnan järjestelmien ja menetelmien tulee olla sellaisia, että viranomaiselta esimerkiksi tieto- ja asiakirjapalveluja pyytävillä henkilöillä ja yhteisöillä on oikeus luottaa siihen, että viranomaisen toiminta täyttää muun muassa mainittujen erityislakien perusvaatimukset. Jos asianomaisen viranomaisen asioiden kirjaamis- tai asiakirjahallinnon tietojärjestelmät eivät tällaisia vaatimuksia täytä, viranomaisen velvollisuutena on huolehtia lain vaatimusten täyttämisestä muin keinoin.

Ns. WinCapita -asian esitutkintaprosessin laajuus ja asiassa eri yhteyksissä kuulusteltujen ja kuultujen henkilöiden suuri määrä huomioon ottaen pidän jossain määrin käytännön tasolla ymmärrettävänä sitä, että myös kyseisen asian esitutkinta-aineiston yleisölle luovutettuihin tulosteisiin oli jätetty (”merkitty”) kaikkien asiassa kuulusteltujen ja kuultujen henkilöiden henkilötunnukset. Henkilötietolain 1 §:ssä edellytetyn hyvän tietojenkäsittelytavan ja henkilötunnuksen käsittelyä koskevan 13 §:n 4 momentin vastaisena pidettävän menettelyn vakavuutta arvioitaessa voidaan kuitenkin huomiota kiinnittää myös siihen, että automaattisen tietojenkäsittelyn menetelmin (ns. muistitikku) tapahtuneessa laajamuotoisessa tietojenluovutuksessa erilaisten henkilötietojen väärinkäytön mahdollisuudet ja vaarat ovat perinteistä asiakirjaluovutusta suuremmat.

Kun ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten ratkaisuihin on jo aiemmin puututtu poliisin henkilörekisterilain 13 §:n 4 momentin vastaisena pidettävään menettelyyn, on menettelyyn tässä yhteydessä, kun sitä – viranomaistyön säästämiseksi sinänsä ymmärrettävästi – on tarkoitus toteuttaa uusien tietoteknisten menetelmien, vakavasti puututtava. Lailla säädetty henkilötietojen suoja on osa perustuslain 10 §:ssä kaikille perusoikeutena turvattua yksityiselämän suojaa, jonka toteutuminen julkisen vallan on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava.

Henkilötunnusten merkitsemisen ohella asian vakavaksi tekee se, että kantelijan yksilöityjen väitteiden perusteella eräiden WinCapita -esitutkinnassa kuultujen kohdalla on nimen ja mui-

den henkilötietojen ohella mainittu myös pankkitiedot tilinumeroineen. Tunnettua on, että niin sanotut identiteettivarkaudet ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi (ks. myös mainittu tietosuoja-valtuutetun toimiston kannanotto 707/44/2011, s. 2 ja 5).

### 3.2 Esitutkinta-aineiston julkiseksi tulo ja laajuus

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 3 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisten asiakirjoja ovat muun ohella poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat, kunnes asia on ollut esillä tuomioistuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain mukaan.

Oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 1 §:n 3 momentin mukaan rikosasia tulee vireille, kun haastehakemus saapuu tuomioistuimen kansliaan tai, jos syyttäjä antaa haasteen, kun haaste annetaan tiedoksi. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan rikosasiassa on toimitettava suullinen valmistelu, jos pääkäsittelyn keskittämisen turvaaminen sitä erityisesti syytä edellyttää. Asiakirjojen mukaan kantelussa tarkoitetun rikosasian valmisteluistunto on ollut 2.2.2011. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1998) perusteluihin (s. 90) viitaten lain kommentaariteoksessa (*Wallin – Konstari; Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö v. 2000 s. 148*) todetaan seuraavaa: ”Oikeudenkäynti rikosasioissa alkaa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain mukaan yleensä asian pääkäsittelyllä. Jos asiassa suoritetaan poikkeuksellisesti suullinen valmistelu,” [julkisuuslain 24 §:n 3] ”kohdan mukainen salassapitovelvollisuus päättyy suullisen käsittelyn alkaessa. Kun suullinen valmistelu on pääkäsittelyn tavoin oikeudenkäynnin julkisuussäännösten alainen, on perusteltua, että tätä ajankohtaa pidetään määräävänä esitutkintaan liittyvien asiakirjojen salassapidon päättyemisessä.”

Asian valmisteluistunnon ajankohtaa koskevissa keskusrikospoliisin esikuntayksikön tiedoissa on lisäksi todettu, että niiden WinCapita-asian epäiltyjen, joiden osalta esitutkinta oli edelleen kesken, esitutkintapöytäkirjat pysyivät valmisteluistunnon 2.2.2011 jälkeen edelleen salaisina. Niiden epäiltyjen osalta epäiltyjen rikosten esitutkinta on erotettu pääjutusta erillisiksi tutkinnoiksi muun muassa maantieteellisistä ja prosessitaloudellisista syistä johtuen.

Asiassa saatuun selvitykseen viitaten katson, että keskusrikospoliisi ei ole menetellyt kantelussa tarkoitettua WinCapita-esitutkinta-aineiston julkiseksi tulon ajankohdan osalta lainvastaisella tavalla.

Kantelija ei ole kantelussaan eikä vastineessaan yksilöinyt sellaisia esitutkintapöytäkirjassa mainittuja henkilöitä tai tahoja, jotka eivät olisi asian tuomioistuinkäsittelyn alkaessa 2.2.2011 mahdollisesti asiaan liittyneet ja miksi tällaisten henkilöiden nimien julkiseksi tulemisessa olisi tuossa vaiheessa tullut menetellä muista poikkeavalla tavalla. Kyseinen rikosasia on vielä vailla lainvoimaista tuomioistuinratkaisua, joten lopullista varmuutta asian henkilöllisestä ulottuvuudesta ei ole vielä täysin saatavilla.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella minulla ei ole aihetta epäillä, että keskusrikospoliisi olisi esitutkinta-aineiston julkiseksi tulon laajuutta määrittäessään ylittänyt harkintavaltansa tai menetellyt muuten lainvastaisesti.

### 3.3 Toimenpiteeni

Päätökseni kohtaan 3.1.3. viitaten vastaisen varalle kiinnitän keskusrikospoliisin huomiota myös poliisin esitutkinta-asiakirjoista luovutettavia tulosteita koskevan henkilötietolain 13 §:n 4 momentin velvoittavuuteen. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen päätöksestäni Poliisihallitukselle, jonka tehtävänä on saattaa päätös asianomaisten tietoon sekä poliisihallinnon keskusviranomaisena valvoa lainmukaisena pidettävän menettelyn noudattamista.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Risto Hiekkataipale

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen