

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 40/2014 vp

Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuojat

Sisäministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallintovaliokunta on 27 päivänä tammikuuta 2015 pyytänyt sisäministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjallisen selvityksen asiasta Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuoja (HAO 10/2014 vp).

Sisäministeriö on 3 päivänä helmikuuta 2015 toimittanut hallintovaliokunnalle selvityksensä.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- kansliapäällikkö Päivi Nerg, osastopäällikkö Kauko Aaltomaa ja lainsäädäntöjohtaja Marko Viitanen, sisäministeriö

- oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
- poliisiylijohtaja Mikko Paatero, poliisijohtaja Seppo Kolehmainen ja poliisijohtaja Tomi Vuori, Poliisihallitus
- valtiosyyttäjä Jarmo Hirvonen ja valtiosyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- päällikkö, poliisineuvos Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Hallinnon tietotekniikkakeskus HALTIK
- Poliisiammattikorkeakoulu.

SELVITYSPYYNTÖ

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 4 §:n mukaan epäiltyjen tietojärjestelmä on poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu automaattisen tietojen käsittelyn avulla ylläpidettävä rekisteri. Tietojärjestelmä voi sisältää poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja rikostiedustelu-, tarkkailuja havaintotietoja henkilöistä, joiden on syytä 1) epäillä syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, josta voi seurata vankeutta, tai 2) epäillä myötävaikuttavan tai myötävaikuttaneen rikokseen,

josta saattaa seurata enemmän kuin kuusi kuukautta vankeutta, tai huumausaineen käyttörikkokseen.

Mainitusta 4 §:stä ilmenevät myös rekisteriin merkittävät tiedot. Epäiltyjen tietojärjestelmää (Epri, epäiltyjen rekisteri) saavat 4 §:n nojalla käyttää teknisen käyttöyhteyden avulla vain rikostiedustelu-, rikosanalyysi- ja tarkkailutehtäviin määrätty poliisin henkilöstöön kuuluvat sekä poliisin ulkomaille lähettämät yhteyshenkilöt. Lainsäädännöstä ilmenee, että teknisen käyttöyhteyden avulla Epristä voidaan luovuttaa tie-

toja myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille. Epäiltyjen tietojärjestelmään on myönnetty käyttöoikeus noin 1 400 henkilölle, joista poliisimiehiä on noin 1 100.

Hallintovaliokunta on keväällä 2013 julkisuuksessa esiin nousseiden seikkojen perusteella pyytänyt sisäasiainministeriöltä selvitystä koskien epäiltyjen tietojärjestelmää ja kuullut asiasa asiantuntijoita (HAO 2/2013 vp). Asiakokonaisuus on noussut uudelleen esiin kevätistunto-kaudella 2014. Valiokunta on tuolloin tarkastellut asiaa hallituksen esityksen turvallisuusselvityslainsäädännön mukaisesti ja siihen liittyviksi laeiksi käsittelyn yhteydessä (HE 57/2013 vp). Tällöin on noussut kysymys muun muassa epäiltyjen rekisterin sisällön ja tehtävien merkintöjen, valvonnan, koulutuksen ja ohjeistuksen asianmukaisuudesta. Valiokunta toteaa mietinnössään HaVM 16/2014 vp keskeisenä tavoitteenaan olevan varmistua siitä, että poliisin henkilörekisterit ja niiden käyttö on joka suhteessa lainsäädännön vaatimissa ja muutoinkin asianmukaisessa kunnossa ja että ilmenneet ja mahdollisesti ilmenevät puutteet korjataan mahdollisimman nopeasti.

Hallituksen esityksen HE 57/2014 vp käsittelyn yhteydessä on ilmennyt, että epäiltyjen tietojärjestelmässä on virheellisiä merkintöjä. Henkilötietojen rekisteröinti oli järjestetty puutteellisesti, eikä varsinaista tietojärjestelmän valvontaa ollut järjestetty. Sittemmin oli saadun selvityksen mukaan ryhdytty ainakin osin myös korjaaviin toimenpiteisiin. Rekisteriä ei ole myöskään koskaan sen olemassa olon aikana tarkastettu. Nyt on jälleen julkisessa sanassa nostettu esiin tunnettuja henkilöitä, joiden on väitetty tulleen rekisteröidyiksi epäiltyjen tietojärjestelmään ja joiden kohdalla on noussut keskustelu mahdollisten merkintöjen perusteista samaan tapaan kuin huhtikuussa 2013 esiin nousseen väitetyn rekisterimerkinnän osalta.

Hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 16/2014 vp pohjalta eduskunta on hyväksynyt lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että hallintovaliokunnalle annetaan viimeistään vuoden 2015 loppuun mennessä kattava selvitys 1) niis-

tä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty erityisesti epäiltyjen tietojärjestelmän, mutta myös muiden poliisin henkilörekisterien osalta, sen varmistamiseksi, että tietojärjestelmät ovat virheettömiä ja että henkilötietojen käsitteleminen tapahtuu kaikilta osin lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja muutoinkin asianmukaisesti, sekä 2) niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty kyseisten henkilörekisterien ja henkilötietojen käsittelyn sekä niihin liittyvän koulutuksen, ohjeistuksen ja valvonnan kehittämiseksi.

Muun muassa epäiltyjen tietojärjestelmään merkittäviin tietoihin liittyvistä tietosuojaj- ja oikeusturvasyistä on perusteltu syy selvittää uudelleen epäiltyjen tietojärjestelmään liittyviä eri seikkoja ja mahdollisuuksien mukaan vielä aiempaa perusteellisemmin.

Hallintovaliokunta pyytääkin epäiltyjen tietojärjestelmän osalta valiokunnan tiistaina 3 päivänä helmikuuta 2015 klo 12.15 pidettävään kokoukseen sisäministeriön kirjallisen selvityksen 1) niistä toimenpiteistä, joihin eduskunnan lausuman johdosta on ryhdytty, 2) epäiltyjen tietojärjestelmän tilasta sekä tietosuojan ja oikeusturvaan liittyvistä seikoista, 3) rekisteröityjen henkilöiden lukumääristä eriteltyinä eri perusteilla mukaan lukien rahanpesuepäilyihin perustuvat merkinnät ja muita kuin epäiltyjä koskevat merkinnät sekä rekisteriin merkittyjen henkilöiden kokonaismäärät, 4) mihin perustuu se seikka, että keskusrikospoliisi hoitaa käytännössä rekisterinpidon, vaikka lain mukaan poliisihallitus on rekisterinpitäjä, 5) rekisteröintiin, sen valvontaan, ohjaukseen ja koulutukseen sekä muihin henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä tehtävistä kehittämistoimenpiteistä, 6) kronologisessa järjestyksessä kuvauksen epäiltyjen tietojärjestelmään sen olemassa olon aikana merkintöjä tehneistä henkilöistä ammattinimikkeiden mukaisesti ja muista vastuuhenkilöistä, ohjauksesta ja erimuotoisesta valvonnasta, koulutuksesta ja ohjeistuksesta, tehtyistä merkinnöistä sekä rekisterin tarkastamisesta, sekä 7) muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

*Perustelut**Yleistä*

Hallintovaliokunta uudistaa aluksi mietinnössään HaVM 16/2014 vp lausutun. Mainitussa mietinnössä valiokunta on myös edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että hallintovaliokunnalle annetaan viimeistään vuoden 2015 loppuun mennessä kattava selvitys 1) niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty erityisesti epäiltyjen tietojärjestelmän, mutta myös muiden poliisin henkilökäsittelemisen osalta sen varmistamiseksi, että tietojärjestelmät ovat virheettömiä ja että henkilötietojen käsitteleminen tapahtuu kaikilta osin lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja muutoinkin asianmukaisesti, sekä 2) niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty kyseisten henkilökäsittelemisen ja henkilötietojen käsittelyn sekä niihin liittyvän koulutuksen, ohjeistuksen ja valvonnan kehittämiseksi.

Hallintovaliokunta on ottanut asian uudelleen käsiteltäväksi ennen mietinnössä HaVM 16/2014 vp edellytetyn selvityksen antamista koskevan määräajan päättymistä sen johdosta, että eräiden julkisuuden henkilöiden nimet on tuotu esiin eräissä tiedotusvälineissä siinä valossa, että kyseiset henkilöt olisi merkitty epäiltyjen tietojärjestelmään (epäiltyjen rekisteri, Epri).

Hallintovaliokunta tarkastelee tässä yhteydessä asiakokonaisuutta selvityksen, sisäministeriön, Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin lausuntojen pohjalta tiivistetysti niissä puitteissa kuin salassa pidettävän aineiston osalta on mahdollista.

Arviointia

Putin-kirjauksen tultua julki Epri-kirjaukset sekä tietojenkäsittelyn ohjaus ja valvonta ovat olleet esitutkinnan kohteena. Asiassa on nostettu syyte kolmea virkamiestä vastaan, jotka ovat ilmeisesti kiistäneet syyllistyneensä asiassa rikokseen. Asiaa ei ole vielä käsitelty oikeudessa. Osaksi tästä johtuen valiokunta on vielä tässä yhteydessä paljolti tyytynyt yleisluonteiseen tar-

kasteluun, vaikka tässä yhteydessä asian tarkastelu ei luonnollisestikaan ole rikosoikeudellinen, vaan perustuu perustuslaissa säädettyyn eduskunnan toimialavaluokunnan tiedonsaantioikeuteen.

Sisäministeriön, Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin puolelta on esitetty selvitystä niistä toimenpiteistä, joihin on ryhdytty niin sanotun Putin-kirjauksen julkitulon jälkeen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että saadut lausunnot ovat siinä määrin yleisluonteisia, ettei niistä saa riittävää kuvaa, miten valvonta on käytännössä aiemmin toteutunut ja millaista koulutus on aiemmin käytännössä ollut. Käytettävissä olevan kokonaisuuden perusteella voidaan kuitenkin todeta, ettei Putin-kirjauksen ilmituloa edeltävänä aikana epäiltyjen rekisterin osalta henkilötietojen käsittely ollut asianmukaisella tasolla. Puutteita on ollut tuonaikaisissa menettelytavoissa, käytännöissä, valvonnassa, ohjauksessa ja koulutuksessa. Tältä osin ei ole ilmennyt olennaista uutta valiokunnan mietinnössä lausuttuun nähden (ks. myös HaVM 16/2014 vp).

Myöskään Epriin kirjattujen henkilöiden lukumäärät ja kirjausperusteiden selitykset eivät ole olleet erityisen konkreettisia. Ilmoitetut rekisteröityjen lukumäärätiedot ovat lisäksi vaihdelleet. Tosin se on selvinnyt, miksi Epriin kirjattujen määräksi on aiemmin virheellisesti mainittu 180 000.

Hallintovaliokunta on saanut yleisellä tasolla selvitystä niistä puutteista, joita kyseessä olevan tietojärjestelmän osalta henkilötietojen käsitteilyyn liittyy. Valiokunnan tiedossa ei kuitenkaan ole Putin-kirjausta lukuun ottamatta, että yksittäisen nimetyn henkilön osalta olisi tehty virheellisiä rekisterimerkintöjä. Henkilöitä voidaan rekisteröidä vain epäiltyinä ja myötävai-kuttajina. Täydentävään "selostusosaan" on lisäksi saattanut olla merkittynä esimerkiksi henkilö, johon epäillyn väkivallan uhka kohdistuu tai voi kohdistua. Perusteluna menettelylle on esitetty, ettei poliisi muutoin kykene antamaan tarvittaessa suojaa kyseiselle asianomistajaksi

katsottavalle henkilölle. Tältä osin ei ole ollut kysymys rekisteröidystä henkilöstä. Tässä yhteydessä on aiheellista todeta valiokunnan pitävän kovin outona sitä asiakirjoista ilmenevää seikkaa, ettei niin sanotun Putin-kirjauksen rekisteriin merkinnästä päättänyt henkilö ole ilmaissut ymmärtävänsä merkinnän virheellisyyttä.

Valiokunta toteaa saaduista lausunnoista käyvän sinänsä ilmi, että poliisihallinnossa on ryhdytty lukuisiin korjaaviin toimenpiteisiin. Niiden tehokkuus ja vaikutukset eivät ole vielä tiedossa, koska monelta osin toimenpiteet ovat vielä kesken ja muutoinkin varsin tuoreita.

Asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin kysymys, oliko välttämätöntä keskeyttää Epriä koskeva hallinnollinen selvitys ainakaan kaikilta osin, vaikka asiassa käynnistettiin esitutkinta. Eprin tietosisällön oikeellisuutta olisi voitu tarkastella esitutkinnasta huolimatta ja tarvittaessa tutkinnan johtajina toimineiden syyttäjien kanssa neuvotellen. Tätä olisi valiokunnan mielestä edellyttänyt uskottavuudenkin vuoksi Poliisihallituksen asema rekisterinpitäjänä ja ylimpänä poliisiviranomaisena. Epäilyinä on ollut vain muutama virkamies, ei koko Poliisihallitus, minä vuoksi kysymys itseksiminointisuojaan tarpeesta ei nouse tässä yhteydessä valiokunnan mielestä relevantilla tavalla esiin. Lisäksi on syytä todeta, että lainsäätäjät on antanut poliisille laajat valtuudet muun muassa henkilötietojen rekisteröimiseen. Ottaen huomioon poliisin tehtävät ja toimivaltuudet sekä se seikka, että poliisi valvoo laajalti lakien noudattamista, valiokunta korostaa, että poliisilta odotetaan vastaavasti esimerkillisen hyvää ja kaikilta osin virheetöntä henkilötietojen käsittelyä.

Edellä mainitun hallinnollisen selvityksen lisäksi kesken näyttää olevan Poliisihallituksen marraskuussa 2014 asettaman työryhmän työ (Eprin tietosisällön oikeellisuuden tarkistus). Saadusta aineistosta ei ilmene, miten tarkastus tehdään ja onko se täysin kattava. Samoin näyttää siltä, että vasta syksyllä 2015 työryhmä antaa arvionsa ohjeistuksen täsmentämisestä. Myös se, miten koulutusta aiotaan konkreettisesti kehittää, jää vielä epäselväksi.

Valiokunta pitää erikoisena, että Epri-syötöt ovat vähentyneet 80 prosenttia vuonna 2014. Henkilötietojen käsittely ei voi olla näin epävarmalla pohjalla. Tällainen vaihtelu ei muutoinkaan anna hyvää kuvaa toiminnan laadusta.

Valiokunta toteaa lisäksi, ettei se ole saanut riittävää oikeudellista selvitystä siitä, mihin perustuu se seikka, että keskusrikospoliisi hoitaa käytännössä rekisterinpidon, vaikka lain mukaan Poliisihallitus on rekisterinpitäjä.

Valiokunta tähdentää poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistuksen välttämättömyyttä (ks. HaVM 26/2013 vp). Vastaisuudessa on entistä enemmän painotettava sitä, että tietojärjestelmät jo rakenteellisesti ohjaavat käyttäjää oikeisiin ja lailisiin toimintamalleihin sekä että tietojärjestelmiä kehitettäessä otetaan huomioon laillisuusvalvonnan tarpeet. Valiokunta korostaa, ettei mikään järjestelmä tai valvonta voi korvata sitä, että asiat jo ensi vaiheessa tehdään oikein. Tähän seikkaan on panostettava kaikkein eniten. Jälkikäteen rekisterien kattava läpikäynti voi olla jopa rekisterinpitäjän, jonka toimia on myös ulkopuolisen voitava valvoa, toimesta mahdollista. Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä myös ohjeistuksen erityistä merkitystä.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta toteaa, että henkilötietolain (523/1999) 41 §:n mukaan asianomaisen viranomaisen on varattava tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi valmisteltaessa lainsäädännöllisiä tai hallinnollisia uudistuksia, jotka koskevat henkilöiden oikeuksien tai vapauksien suojaamista henkilötietojen käsittelyssä. Tämän lainkohdan tarkoituksena on luonnollisesti pyrkiä ennakkollisesti vaikuttamaan henkilötietojen käsittelytoimien ja rekisterihallinnon lainmukaisuuteen. Tavoitteena tulee luonnollisesti olla kaiken aikaa myös hyvä henkilötietojen käsittelytapa. Viime aikoina annetun epäiltyjen tietojärjestelmän ohjeistuksen osalta ei ole saadun selvityksen mukaan tietovaltuutetulle varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Tietosuojavaltuutetun puolelta on myös ilmoitettu, että Epri-tietoja on korjattu hänen yhteydenottojensa johdosta. Tietosuojavaltuutettu on lisäksi ilmoittanut, että hän tulee te-

kemään epäiltyjen tietojärjestelmään kohdistuvan tarkastuksen hallintovaliokunnan mietinnössä edellytetyllä tavalla, kun Poliisihallituksen selvitykset on saatu valmiiksi.

Vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta

Yhteenvetona hallintovaliokunta toteaa yleisellä tasolla edellä mainitun ja esitutkinnassa ilmenneen perusteella, että muun muassa poliisin antamassa ohjeistuksessa, menettelytavoissa, koulutuksessa, sisäisessä valvonnassa ja valvonnan uskottavuudessa on paljastunut rakenteellisia epäkohtia. Kysymys on periaatteellisestikin vakavista asioista, ja ne ovat laajempia kuin pelkästään Epriä koskevat seikat. Kysymys on poliisin vastuullisuudesta ja tilivelvollisuudesta (accountability) salaisten rekisterien sekä taktisten ja teknisten menetelmien toimintakentällä eli siis ympäristössä, joka ei ole julkinen eikä läpinäkyvä. Salaisella toimintakentällä vastuullisuus edellyttää tilivelvollisuutta ja toimintojen kirjaamista (audit trail) eli selkeitä vastuuasemia, kattavaa dokumentointia ja valvontaa. Rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan rekisteröinnin laillisuus. "Accountability" tarkoittaa

myös sitä, että poliisi on auktorisoidun tahon kyvyssä velvollinen esittämään täydellisen selvityksen toiminnastaan (audit trail). Uskottava valvonta ei valiokunnan mielestä voi järjestelmään liittyvien epäiltyjen rakenteellisten puutten ja virheiden vuoksi toteutua pelkästään poliisin sisäisenä valvontana. Poliisin hierarkkisen organisaation yläpäässä kohdataan välttämättä niin sanottuja vaarallisia työyhdistelmiä ja törmätään itsekriminointisuojaan liittyviin ongelmiin.

Valiokunta pitää välttämättöminä myös niitä eri toimenpiteitä, joilla voidaan estää tietovuotoja poliisin salaisista rekistereistä. Mekanismit, joilla voidaan paljastaa tällaisia rikoksia, toimivat samalla myös vuotoja ennalta estävästi.

Valiokunta tulee käsittelemään asiaa tarkemmin saatuaan hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 16/2014 vp edellytetyn selvityksen.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta edellyttää,

että asiassa otetaan edellä lausuttu huomioon.

Helsingissä 9 päivänä maaliskuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Mika Kari /sd
jäs. Maarit Feldt-Ranta /sd
Satu Haapanen /vihr
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk
Timo V. Korhonen /kesk

Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Tapani Mäkinen /kok
Kari Tolvanen /kok
Ulla-Maj Wideroos /r
vjäs. Ari Jalonen /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.