

Asia: VN/12167/2023

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet; Selvityshenkilön loppuraportti

Lausuntopyyntö

1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

1) Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.

Ei lausuttavaa.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

2) Poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen.

Raportin mukaan (s.75) toimivaltuuksien ulottaminen rikoksen valmistelun paljastamiseen ja estämiseen tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi selvittää, onko olemassa seikkoja, joiden perusteella henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän nimettyihin rikoksiin. Raportin mukaan (s.78) Poliisin henkilötietolakiin tulisi säätää selkeä toimivaltuus tiedustelutiedon käsittelystä ja analysoinnista sisäistä turvallisuutta vaarantavien rikosten ja niiden valmistelun estämiseksi.

Keskeisenä huomiona edellä sanotusta on muistettava se, että poliisin henkilötietolaissa ei säädetä poliisin toimivaltuuksista. Ensisijaisia instrumentteja poliisin toimivaltuuksien osalta ovat poliisilaki ja pakkokeinolaki.

Voimassa olevassa poliisin henkilötietolaissa on jo säännös, joka mahdollistaa henkilötietojen käsittelyn rikosten ennalta ehkäisemiseksi tai paljastamiseksi (7 §). Edellä mainittu säännös mahdollistaa esimerkiksi havaintotietojen käsittelyn ja rikosanalyysin. Rikoksen valmistelun estäminen ei ole käsitteenä niin selkeä, että raportissa esitetyillä perusteluilla voitaisiin arvioida mitä, henkilötietoja tässä tarkoituksessa saatettaisiin käsitellä sen lisäksi mitä edellä mainittu poliisin henkilötietolain 7§ jo mahdollistaa. Ehdotettu säännös voisi mahdollistaa sen, että poliisille

annettaisiin hyvinkin laajasti mahdollisuus käsitellä tietoja, joiden osalta henkilötietojen suoja koskevissa säännöksissä olevat käsittelyn edellytykset eivät täytyisi, esimerkiksi tilanteessa, jossa jouduttaisiin arvioimaan, onko henkilöllä aikomuksia ryhtyä valmistelemaan rikosta. Jos tällaisessa tilanteessa mahdollistettaisiin myös salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttö, tulisi kysymys entistä haasteellisemmaksi henkilötietojen suojan näkökulmasta.

3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

3) Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi. Selvityshenkilön käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella sellaisia uhkia ovat ainakin ammattimainen ja järjestäytyneet rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, niin kutsuttu jengirikollisuus (jonka laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä määrittely voi olla vaikeaa) ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehty laajamittainen rikollisuus.

Jos rikosuhat määritellään, tulisi määrittelyn olla riittävän täsmällinen. Rikosuhan määrittely tällaisessa yhteydessä edellyttäisi sitä, että uhka olisi myös muiden kuin poliisin toimesta objektiivisesti arvioitavissa.

4. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

4) Tarvittaessa sääntelyä on täsmennettävä niin, että viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa keskenään tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisilla hallussaan olevat tiedot yhdistettyinä (kokonaisuutena arvostellen) aiheen uhka-arvioon. Tietojen luovuttamista ei tule säätää velvollisuuden muotoon. Poliisilla tulee olla nimenomainen oikeus luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. Samassa yhteydessä on syytä selvittää tarve tämentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhuriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

Henkilötietojen luovuttamista koskevia säännöksiä on lukuisissa erityislaeissa.

Toimenpidesuosituksessa esitetty asia ei ole uusi, vaan asia on tunnistettu ja sitä on varsin pitkän ajan kuluessa pyritty useasti selvittämään. Tietojen vaihtoa ja luovutusta on pidemmän ajan kuluessa arvioitu eri lainsäädäntö- ja muissa hankkeissa, joiden yhteydessä asia on koettu erityisen haasteelliseksi. Ajankohtaisin hanke on sosiaali- ja terveysministeriön nimeämä ohjausryhmä, jonka tehtävät liittyvät mahdollisuuteen velvoittaa sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan viranomaisia antamaan poliisille ainakin henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten muutoin salassa pidettävät välttämättömät tiedot. Ohjausryhmä on ollut tarkoitus asettaa ajalle 1.4.2023-30.6.2024.

Ohjausryhmän tavoitteena on koordinoida eduskunnan 18.3.2022 päivätyn kirjelmän edellyttämää STM:n ja OKM:n tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn arviointia, sekä koota asiantuntemukseen perustuva ehdotus sääntelyn muutostarpeista.

5. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

5) Poliisin henkilötietolakia tulisi tämentää ensinnäkin niin, että henkilötietoja saa käsitellä tilannekuvan muodostamiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Lakia olisi muutettava siten, että sisäisen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen poliisin tehtävänä mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn myös ensisijaisena perusteena, jolla mahdollistettaisiin poliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen. Rikostiedustelu on säädettävä lain 7 §:ssä rikosten ennalta estämiseen rinnastuvaksi

henkilötietojen käsittelyperusteeksi. Toiseksi henkilötietojen henkilöulottuvuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen. Rikostuomiota koskeva määrittely voidaan tehdä toisinkin, mutta tässä olen omaksunut vankeusrangaistuksen rajan siksi, että näin rajautuvat pois muun muassa tilannekuvan muodostamisen kannalta epäolennaiset liikenne rikokset.

Tässä yhteydessä on syytä harkita, pitäisikö poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua ylimääräistä tietoa myös rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi.

Nykytilan arviointi

Loppuraportissa on omaksuttu suhteellisen kriittikön lähestymistapa uusien toimivaltuuksien tarpeellisuudesta ja hyödyllisyydestä. Uudet toimivaltuudet tarkoittaisivat kuitenkin myös mahdollisuutta käsitellä henkilötietoja laajemmin.

Raportissa todetaan, että poliisin tiedonhankintaa ja tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mahdollista rikostiedustelun edellyttämää tietojen riittävää tallentamista ja käsittelyä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei yksiselitteisesti tue valtakunnallisella tasolla tapahtuvaa analysointia yksittäistä rikosta tai rikoskokonaisuutta laajemmin (raportti sivu 39). Näin yleisellä tasolla ilmaistuja huomioita ei ole mahdollista arvioida henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Raportissa esitetty nykytilan arviointi (alkaen s. 59) perustuu muutenkin yleisluonteisiin argumentteihin. Mahdollisessa jatkotyöskentelyssä olisi tarkoituksenmukaista tehdä kattavampi arvio nykytilanteesta ja voimassa olevan lainsäädännön toimivuudesta.

Poliisin henkilötietolain 7 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi. Raportissa todetaan, että rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tapahtuvan tietojen käsittelyn (poliisin henkilötietolaki 7 §) intressi on tiedustelullinen (s. 41). Tämän vuoksi rikostiedustelun määritelmää arvioitaessa olisi selvitettävä, missä määrin voimassa olevan poliisin henkilötietolain 7 §:ssä tarkoittaman toiminnan voidaan jo katsoa olevan rikostiedustelua. Raportissa ei ole esitetty tämän säännöksen toimivuuden arviointia, eikä sitä, missä määrin säännöksen perusteella on mahdollista tehdä raportissa rikostiedusteluksi kuvattua toimintaa. Mahdollisessa jatkotyöskentelyssä tulisi selvittää poliisin analyysitoiminnan nykytila, eli se, missä määrin nykytilaa voidaan kohentaa voimassa olevien säännösten perusteella, pelkästään toimintaa kehittämällä. Ennen pidemmälle menevän arvioin tekemistä uusien toimivaltuuksien tarpeellisuudesta, tulisi yksityiskohtaisesti selvittää nykyisten toimivaltuuksien riittävyys ja se mitä konkreettisia puutteita nykyisissä toimivaltuuksissa on, sen sijaan, että ensi vaiheessa esitettäisiin lisää toimivaltuuksia ja käsiteltävien henkilötietojen määrän kasvattamista.

Raportissa onkin esitetty, että ennen kuin ryhdytään esittämään toimivaltuuksien laajentamista, olisi perusteellisesti selvitettävä keinoja nykyisillä toimivaltuuksilla saatavan tiedon entistä systemaattisemmaksi käsittelemiseksi ja analysoimiseksi ja poliisintilannekuvan muodostamiseksi. Tähän raportissa esitettyyn huomioon (s. 76) on helppo yhtyä.

Oikeudelliset reunaehdot

Raportissa ei ole kattavammin arvioitu oikeudellisia reunaehtoja, joita henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset asettavat. Raportin henkilötietojen käsittelyä koskevassa osassa (s. 38) selostetaan lähinnä voimassa olevia poliisin henkilötietolain säännöksiä ilman kattavampaa arviointia. Raportissa ei ole otettu huomioon myöskään sitä, että rikostiedustelu ei voimassaolevassakaan lainsäädännössä ole tuntematon käsite, esimerkiksi laissa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009) säädetään PTR-rikostiedusteluyksikön toiminnasta ja tietojen käsittelystä (5 §, 6 § 6 a §, 7 § ja 12 §), Jatko-valmistelussa tulisi arvioida henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä johtuvat oikeudelliset reunaehdot rikostiedustelulle sekä rikostiedustelutiedon käyttäminen ja tiedon käytön rajojen määrittely, kuten selvityksen tehtävänannossakin edellytettiin (s. 11).

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680, jäljempänä direktiivi) on Suomessa pantu täytäntöön mm. rikosasioiden tietosuojalailla (1054/2018) ja poliisin henkilötietolailla (616/2019). Eriyistä huomioita tulisi kiinnittää direktiivin II lukuun sisältyviin henkilötietojen käsittelyä koskeviin periaatteisiin. Esimerkiksi raportissa esitetty tilannekuvan muodostaminen ei ole henkilötietojen käsittelyn perusteena tarpeeksi täsmällinen, jotta voitaisiin arvioida sitä henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Jos asiassa edettäisiin lainvalmisteluun, tulisi käsitellä täsmällisemmin. Sama huomio koskee rikostiedustelukäsitettä.

Raportin mukaan rikostiedustelussa on kolme vaihetta: tiedon hankkiminen, tiedon käsittely (analyysi) ja tiedon hyödyntäminen (s. 15). Ei ole tarkoituksenmukaista arvioida pääasiassa poliisin toimivaltuuksiin perustuvia tiedonhankkimisvaltuuksia, jos henkilötietojen suoja koskevin säännösten perusteella henkilötietoja ei ole oikeutta kerätä tai muutoin käsitellä. Toimivaltuuksia ja henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä on arvioitava rinnakkain.

Asiaa arvioitaessa on tehtävä ero mahdollisten poliisin rikostiedustelutoimivaltuuksien arvioimisen ja siviili- ja sotilastiedustelutoimivaltuuksien välillä. Esimerkiksi siviilitiedustelua tekevä Suojelupoliisi on poliisiorganisaatiosta erillinen toimija, ominen tehtäväneen ja toimivaltuuksineen.

Henkilötiedon ja henkilötietojen käsittelyn määritelmä

Keskeinen kysymys henkilötietojen suojan näkökulmasta on se, milloin toimintaan sovelletaan henkilötietojen suoja koskevia säännöksiä. Olennaisia seikkoja ovat henkilötiedon ja henkilötietojen käsittelyn määritelmät. Raportin sivulla 68 todetaan, että ”selvityksen taustakeskusteluissa on käynyt ilmeiseksi, ettei tiedonhankinnan ja tiedon käsittelyn raja ole ollenkaan selkeä. Ongelma koskee esimerkiksi tietoverkosta saatavilla olevan tiedon seulontaa. Missä vaiheessa tiedon hakeminen rikosilmiöstä muuttuu tiedon käsittelyksi ja tiedon analysoinniksi? Onko esimerkiksi tiettyjen poliisin mielenkiintoa herättäneiden henkilöiden poiminta tietoaaineistosta tiedonhankintaa vai henkilötiedon käsittelyä? Tähän ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Tässä on kysymys ennen kaikkea avointen lähteiden tiedustelusta. Vallitsevan tulkinnan perusteella saattaa olla niin, että tietyn henkilön poimiminen avoimen lähteen laajasta tietoaaineistosta on jo henkilötiedon käsittelyä.

Sääntelemättä ovat myös mahdollisuudet automatisoida avoimista lähteistä saadun tiedon analysointia. Automaattinen tietoaineiston analysointi voisi tehostaa merkittävästi erityisesti niin kutsuttujen heikkojen signaalien tunnistamista, ilman yhteyttä nimenomaiseen rikokseen tai rikoksen lajiin.”

Edellä esitetyt kysymykset eivät ole raportissa esitetyllä tavalla tulkinnanvaraisia. Rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n mukaan tunnistettavaan henkilöön välittömästi tai välillisesti liittyvä tieto on henkilötieto ja mm. henkilötietojen kerääminen ja tallentaminen ovat henkilötietojen käsittelytoimia. Myös avoimista lähteistä saatujen henkilötietojen automaattinen analysointi on henkilötietojen käsittelyä. Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai muutoin, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista.

Oikeussuojajärjestelyt

Raportti ei sisällä arvioita tarvittavista oikeussuojajärjestelyistä, jota selvityksen tehtävänannossa edellytettiin (sivu 11). Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomioita siihen, että siviili- ja sotilastiedustelun osalta on säädetty erittäin kattavista oikeussuojajärjestelyistä. Erityisesti silloin, jos on tavoitteena esittää poliisille merkittäviä uusia perus- ja ihmisoikeusherkkiä toimivaltuuksia, tulisi jo varhaisessa vaiheessa arvioida se, mitä oikeussuojajärjestelyjä tällainen toiminta tulisi edellyttämään.

6. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

6) On aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdollista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. Nykymuodossaan säännöksen on katsottu mahdollistavan viestin suojaan puuttumisen myös rikoksen estämiseksi, rikoksen valmistelu mukaan lukien, sen rangaistavuudesta tai rankaisemattomuudesta riippumatta. Sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi salaisia, luottamuksellisen viestin sisältöön kajoavia pakkokeinoja ei voida perustuslain nykyisen sanamuodon mukaan käyttää ilman kiinteää sidosta nimettyyn rikostunnusmerkistöön tai rikoksen lajiin. Samalla on syytä selvittää, olisiko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot mahdollista ulottaa myös niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen kyseisiä tiedonhankintakeinoja on voimassa olevan sääntelyn mukaan käyttää. Olisi johdonmukaista säätää vastaavat toimivaltuudet rikosten paljastamiseen myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille, kun paljastamien koskisi niitä rikoksia, joiden estämiseen ja selvittämiseen noilla viranomaisilla on toimivalta.

Perustuslain muuttaminen on viime kädessä poliittinen päätös lähinnä perustuslakivaliokunnan kannan perusteella. Asiaa ei ole mahdollista arvioida tarkemmin tässä vaiheessa.

7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

7) Rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedustelusta säädettäisiin poliisilaisissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinoivastuu olisi keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR-yhteistyön kautta.

Rikostiedustelun määritelmän kirjaaminen lakiin edellyttää, että määritelmä on tarkkarajainen ja täsmällinen, jotta voidaan arvioida, missä määrin rikostiedustelu voi olla perusteena henkilötietojen käsittelylle.

8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen. Laissa perusteluvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa perustelua. Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen. Laissa perusteluvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä laajemmin oikeuden olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa esitutkinta tilanteissa, joissa siviili- tai sotilastiedustelun yhteydessä ilmi tulleesta rikoksesta ei olisi saatavissa palomuurisääntelystä tai muusta todisteen käyttökiellosta johtuen syytteen nostamiseksi riittävää näyttöä. Tämä edellyttäisi ETL 3 luvun 10 §:n 2 momentin täsmentämistä niin, että siihen kirjattaisiin nimenomaisena esitutkinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Ei lausuttavaa.

Huhtiniemi Heikki
Tietosuojavaltuutetun toimisto