

Asia: VN/31244/2023

Lausuntopyyntö: luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi poliisilain 5 a luvun, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomioita seuraaviin kysymyksiin, jotka tulisi huomioida hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

Tiedustelutoiminnassa on kysymys luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tiedustelulainsäädännöllä tiedusteluviranomaisille on annettu toimivalta käyttää perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä väljin edellytyksin verrattuna vastaavien keinojen käyttämiseen rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Lisäksi tiedusteluviranomaisilla on käytettävissä tiedustelumenetelmiä, joita ei voida lainkaan käyttää rikosperusteisessa tiedonhankinnassa.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, tulee sääntelyssä varmistua siitä, ettei lainsäädäntö avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen tai väljentämiseen (ks. esim. PeVL 35/2018 vp, s. 22).

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten. Esitettyä lakia tulisi arvioida rikosasioiden tietosuojadirektiivin näkökulmasta, esimerkiksi sitä, miten esitetty laki täyttää luovutettavien tietojen käsittelyn osalta rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset käsittelyn

tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden osalta siten kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään.

Tiedustelutoiminnassa saatujen tietojen luovuttamisen osalta oleellinen kysymys on se, millä perusteilla, missä vaiheessa ja kenen tekemän arvion perusteella (tietojen luovuttajan vai tietojen vastaanottajan) määritetään, se mitä tietoja luovutetaan ja kenelle. Esityksessä tulisi kiinnittää huomioita siihen, että esimerkiksi poliisin käsittelemillä henkilötiedoilla tulee olla aina laissa säädetty käsittelyperuste, jonka osalta sovellettavaksi tulevat pääsääntöisesti laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Tietojen vastaanottajien on siten arvioitava niille luovutettujen Suojelupoliisin tiedustelumenetelmien avulla hankkimien henkilötietojen tallentamista ja käsittelemistä luovutuksensaajia koskevan lainsäädännön näkökulmasta.

Poliisilain 5a lukuun ehdotettavat muutokset

Poliisilain 5 a luvun 44 §:n pykälään ehdotetaan uutta 5 momenttia. Sen mukaan Suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi. Jos tietoa luovutettaisiin tämän momentin perusteella, tietoa ei saisi käyttää salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Suojelupoliisilla olisi lisäksi oikeus asettaa muita luovutettujen tietojen salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta, käyttöä, edelleen luovutusta tai luovutetun aineiston palauttamista koskevia ehtoja.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toiminnan suuntaamiseksi saatua tietoa voitaisiin käyttää viranomaisissa esimerkiksi uhka-arvion pohjana. Sotilastiedustelulakiin ehdotettavan vastaavan säännöksen, eli 80 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toiminnan suuntaamisella tarkoitettaisiin sitä, että toimivaltaisella viranomaisella jo käynnissä olevassa toiminnassa voitaisiin useista eri toimintavaihtoehtoista priorisoida vaihtoehtoa, johon tiedustelumenetelmän käytön avulla saatu tieto antaisi toimivaltaiselle viranomaiselle viitteen kohdistaa resursseja parhaalla mahdollisella tavalla.

Resurssien järkevä kohdistaminen on sinänsä hyväksyttävä tavoite, mutta se ei yksinään liene riittävä perusoikeuksien rajoittamisedellytykseksi, ottaen huomioon, että tiedustelumenetelmien käyttö ja niillä saadun tiedon käsittely muodostavat poikkeuksellisen toimintakokonaisuuden, joka sisältää lähtökohtaisesti varsin pitkälle meneviä rajoituksia perustuslain 10 §:ssä säädettyihin oikeuksiin.

Sääntelyyn ehdotettu ”muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi” on perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta laeva. Hallituksen esitysluonnoksesta ei riittävän

tarkkarajaisesti ja täsmällisesti käy ilmi, mitä toimintaa tällä tarkoitetaan. Käytännössä muotoilu voisi sallia tiedustelutiedon käyttämisen viranomaisissa niiden toiminnan suunnittelemiseen ilman, että toiminnalla olisi yhteyttä kansalliseen tai yleiseen turvallisuuteen.

Säännösehdotuksessa jää auki se, mille kaikille viranomaisille suojelupoliisi tai sotilastiedusteluviranomainen voisi luovuttaa tietoja 5 momentin perusteella. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimivaltainen viranomainen määrittäisi tapauskohtaisesti. Käytännössä luovutuksensaajana olisi useimmiten poliisi, mutta kysymykseen tulisivat myös muut viranomaiset, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitos, Tulli, tai Puolustusvoimat, jotka kaikki osaltaan hoitavat kansallisen turvallisuuden suojaamistehtäviä ja käsittelevät osaltaan niihin liittyviä rikosta koskevia tietoja lakisääteisten tehtäviensä takia. Viranomaisten joukkoa ei ole sidottu edes esitutkintalain 1 §:ssä määriteltyihin esitutkintaviranomaisiin, joita ovat pelkästään muu poliisi kuin suojelupoliisi sekä rajavartio-, tulli- ja sotilasviranomaiset. Luovutuksensaajien määritelmä on täsmentymätön tavalla, joka ei täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta.

Säätelyä olisi tarkennettava siten, että se rajaisi tiedon luovuttamisen sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta yhteensopivia suojelupoliisin suorittaman tietojen keräämistarkoituksen kanssa. Tarkentavan määrittely olisi tarkoituksenmukaista sisällyttää itse pykälään, eikä pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan myös uuta 44 b §:ää. Se vastaisi nykyisen 44 §:n 4 momenttia. Momentissa säädettäisiin siitä, että suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön aikana saatua tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että momentissa tarkoitettu vaara tai vahinko voi liittyä muuhunkin kuin rikokseen. Kysymys voisi olla esimerkiksi onnettomuuden estämisestä. Perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, onko säätelyllä tarkoitus muuttaa nykytilaa, vai pelkästään siirtää säännös eri pykälään.

Poliisin henkilötietolain 7 luvun 51 §:ään ehdotettavat muutokset

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan poliisin henkilötietolain 7 luvun 51 §:ää 1 momenttia muutettaisiin seuraavasti: suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle sekä ulkomaan viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä Euroopan unionin virastolle ja toimielimelle sekä Pohjois-Atlantin liitolle ja kansainväliselle järjestölle, jos luovuttaminen on välttämätöntä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi.

Ulkomaisten viranomaiset, joille tietoja voidaan luovuttaa, olisivat yhä sellaisia, että niiden tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaamien ym. vastaava toiminta. Mille tahansa ulkomaiselle viranomaiselle ei siten voitaisi luovuttaa henkilötietoja. EU:n viranomaisia ja toimielimiä ei kuitenkaan koskisi sama rajoitus. Tätä ratkaisua ei perustella hallituksen esityksessä. Mikä tahansa monilukuisista EU:n toimielimistä voisi esitetyn säännöksen perusteella saada suojelupoliisilta henkilötietoja. Sama koskee kansainvälisiä järjestöjä, joiden lukumäärä on erittäin suuri. Pykälän muotoilua tulisi tästä syystä jatkovalmistelussa muuttaa täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi.

Pykälään lisättäisiin myös mahdollisuus tietojen luovuttamisesta Natolle. Se lienee perusteltua johtuen Suomen jäsenyydestä Natossa, mutta hallituksen esitysluonnoksessa tätä tulisi tarkemmin perustella. Lisäksi Naton osalta olisi tarkoituksenmukaista arvioida millaiseen käyttötarkoitukseen käyttöön tietoja Natolle luovutettaisiin ja mitä ehtoja luovutukselle mahdollisesti asetettaisiin, ottaen huomioon myös se, että Natoon kuuluu jäsenmaita, joiden osalta perusoikeuksien suoja merkittävästi erilainen kuin esimerkiksi EU:n jäsenvaltioissa.

Merkityksellinen edellä mainittujen kysymysten osalta on myös voimassa olevan lain 7 luvun 51 §:n 5 momentti, jonka mukaan kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Valvonta

Lausunnossaan, joka koski siviilitiedustelulainsäädäntöä perustuslakivaliokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVL 35/2018 vp, s. 4; PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Esitetty lainmuutos lisää myös tehokkaan laillisuusvalvonnan merkitystä, joka olisi tarkoituksenmukaista ottaa esille hallituksen esityksessä.

Suhde perustuslakiin ja EU-lainsäädäntöön

Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu kansainvälinen vertailu, erityisesti muiden EU-maiden, tai ainakin pohjoismaiden osalta tällainen vertailu olisi tarkoituksenmukaista tehdä.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin mukaan lukien perusoikeuksien suojaan. Arvio on kuitenkin suppea, ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn kohteena oleva toiminta.

Hallituksen esitysluonnoksessa selostetaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, mutta ei varsinaisesti arvioida ehdotuksen vaikutuksia perustus-lain 10 §:ssä suojeltuihin oikeuksiin. Tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, ottaen huomioon myös niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö (ks. esim. PeVL 35/2018 vp, s. 4).

Henkilötietojen suoja on harmonisoitu EU-lainsäädännöllä, jäsenvaltioliila on vain erikseen säädettyä liikkumavaraa EU-säännösten noudattamisen osalta. Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu EU-oikeudellinen näkökulma, erityisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 sekä unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännön osalta.

Vaikutustenarviointi

Käsiteltävien tietojen luonne huomioon ottaen, hallituksen esitysluonnoksessa tulisi arvioida vaikutuksia ja riskejä, joita laajennetut mahdollisuudet tietojen luovuttamiseen mahdollisesti aiheuttaisivat henkilötietojen käsittelyyn.

Huhtiniemi Heikki
Tietosuojavaltuutetun toimisto