

Lausunto

26.08.2024

EOAK/4042/2024

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

LAUSUNTO

23.8.2024

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö 18.7.2024, VN/31244/2023

EOAK/4042/2024: LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESI-TYKSEKSI LAEIKSI POLIISILAIN 5 A LUVUN, HENKILÖTIETOJEN KÄ-SITTELYSTÄ POLIISITOIMESSA ANNETUN LAIN 7 LUVUN SEKÄ SOTI-LASTIEDUSTELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusasiamieheltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Kysymys on lausuntopyynnön mukaan siitä, että poliisilaissa selkeytettäisiin sääntelyä, joka koskee siviilitiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan sekä siihen liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi mahdollistettaisiin tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikostiedon luovuttaminen aina kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi, kuitenkin siten, että luovutettujen tietojen käyttäminen olisi rajoitettua erityisesti huomioiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaaminen.

Kansainvälisessä yhteistyössä tehtävää tietojenluovutusta koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin vastaamaan voimassa olevaa poliisin henkilötietolain sääntelyä ja mahdollistettaisiin suojelupoliisille muun kuin henkilötiedon luovuttaminen myös Pohjois-Atlantin liitolle. Lisäksi esityksessä

ehdotetaan, että suojelupoliisi voisi luovuttaa myös henkilötietoja kansainväliselle järjestölle, kuten Pohjois-Atlantin liitolle.

Sotilastiedustelusta annettua lakia ehdotetaan rikostiedon luovuttamisen osalta muutettavaksi vastaavasti.

Lausun seuraavassa hallituksen esitysluonnoksesta valituilta osin.

YLEISTÄ

Hallituksen esitysluonnoksessa on kysymys ensinnäkin tiedustelulainsäädäntöön sisältyvien ns. palomuurisäännösten muuttamisesta. Palomuurilla säännellään tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttamista muun muassa rikostorjuntaan toimivaltaiselle rikostorjuntaviranomaiselle.

Olen antanut 23.11.2021 hallituksen esitysluonnoksessa mainitun päätöksen EOAK/289/2021, joka ilmeisesti on yhtenä vaikuttimena esitysluonnokseen. Päätöksessäni muun muassa totesin, että tulkinta, jonka mukaan palomuurisäännökset eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten osalta, ei mielestäni ole oikeudellisesti hyväksyttävä. Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävämäärittelyillä ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Palomuurisäännöksessä on tyhjentävästi säännelty, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa tavoitteena on selkeyttää poliisilain palomuurisäännöksiä niin, että sääntely ei rajoittaisi suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen mahdollisuutta luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua tietoa Keskusrikospoliisille ja muulle toimivaltaiselle viranomaiselle tehdystä tai vielä estettävistä olevasta maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksesta.

Lakiin jäisi alkuperäinen rikosten rangaistusmaksimista riippuva ilmoitusvelvollisuus, -mahdollisuus ja –”kielto”, joka siten koskisi muita kuin maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksia. Tämän lisäksi lakiin ehdotetaan sääntelyä, joka mahdollistaisi tiedon luovuttamisen rikostorjuntaan kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi. Kysymys olisi luonnoksen mukaan rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa tarkoitetuista rikoksista ilman mahdollisesta rangaistusseuraamuksesta johtuvaa rajoitusta. Näiden kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja selvittäminen sijoittuu perustelujen mukaan samaan jatkumoon siviilitiedustelun

kanssa, eikä näitä rikoksia koskevien tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamista toimivaltaiselle viranomaiselle olisi syytä rajoittaa.

Määräyksestäni toteutetun Suojelupoliisin asiakirjatarkastuksen (EOAK/592/2022) johdosta laaditussa tarkastuspöytäkirjassa totesin, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi ei käsitykseni mukaan perustu lakiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi edellyttäisi siten nimenomaista sääntelyä laissa. Laissa olisi säädettävä nimenomaisesti paitsi oikeudesta tietojen luovuttamiseen, myös täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ”poliisin toiminnan suuntaamisen” käsitteen merkityssisällöstä ja rajoista eli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksesta ja käytöstä.

Nyt ehdotetaan sääntelyä, jonka 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, vaitiolo- ja palomuurisääntöjä, käyttöä, edelleen luovutusta tai luovutetun aineiston palauttamista koskevia ehtoja.

Esityksen tavoitteena on myös mahdollistaa suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaiselle rikokseen liittymättömien tietojen, mukaan lukien henkilötietojen luovuttaminen, tilanteissa, joilla ei ole liittymää rikokseen tai rikosta ei ole tapahtunut. Tieto voi olla tärkeää havaintotietoa esimerkiksi ilmiöstä, jota koskeva tieto olisi hyvä saattaa poliisin tai muun viranomaisen tietoon tilannekuvaa täydentämään. Poliisi tai muu viranomainen voisi käyttää tietoa tilannekuvansa muodostamisessa tai toimintansa suuntaamisessa. Tällöin kyse ei olisi rikostiedosta. Rikostorjunnan osalta kyse voi kuitenkin olla merkittävästä tiedosta tilannekuvaan.

YKSITTÄISISTÄ SÄÄNNÖSEHDOTUKSISTA

”Yleinen” palomuurisääntö tietojen antamisesta rikostorjuntaan

Poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentin oletettavasti tehdyn rikoksen ilmoittamisvelvollisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että ilmaisu ”ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee” muutettaisiin muotoon ”ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön avulla saadusta tiedosta ilmenee”.

Tältä osin tarkoitus on täsmentää sitä ilmeisen vakiintunutta käsitystä, että palomuurisääntelyä sovelletaan pelkästään sellaisen tiedon luovuttamiseen, jonka suojelupoliisi on saanut jollain niistä tiedustelumenetelmistä, joista säädetään 5 a luvun 2 §:ssä.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi oletettavasti tehdyn rikoksen ilmoittamisoikeutta koskevaa sääntelyä niin, että ilmaisu ”Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella...” muutettaisiin muotoon ”Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta ja luovuttaa rikosta koskevaa tietoa keskusrikospoliisille, jos tiedon luovutuksella...”

Totean, että ehdotettu sääntely ilmoitusvelvollisuutta edellyttävien rikosten ja niiden rikosten, joiden osalta ei ole ilmoitusvelvollisuutta, vaan ilmoitusoikeus, ei ole yhteneväinen. Ensin mainittujen, eli rikosten, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, osalta ehdotetaan, että on ”ilmoitettava”. Jälkimmäisten, eli rikosten, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, osalta ehdotetaan oikeutta ”saa ilmoittaa...ja luovuttaa rikosta koskevaa tietoa”.

Siten Suojelupoliisilla ei olisi velvollisuutta luovuttaa tiedustelumenetelmin saatua tietoa sellaisesta vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistuksen mahdollistavasta rikoksesta, josta se on jo aiemmin ilmoitusvelvollisuuden täyttänyt ja joka siten tai muuten on keskusrikospoliisin tiedossa. Jälkimmäisen muutetun lauseen perusteella Suojelupoliisilla olisi kuitenkin oikeus luovuttaa tiedustelumenetelmin saatua tietoa myös näistä vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistuksen mahdollistavista rikoksista.

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan vastaavanlaisia muutoksia.

Perustelujen mukaan kysymys olisi sekä oma-aloitteisesti, että keskusrikospoliisin pyynnöstä tehtävistä tiedon luovutuksista. Ehdotetun sääntelyn perusteella rikosta koskevien tietojen luovuttaminen olisi aina Suojelupoliisin harkinnassa. Tämän harkinnan kriteereistä ei kuitenkaan ole ehdotettu säädettäväksi mitään, sillä pykälän 3. momentti, johon ei ole ehdotettu muutoksia, koskee vain ilmoituksen tekemistä koskevan harkinnan kriteereitä.

Perusteluissa (s. 14) korostetaan, että sääntely ”ei merkitsisi oikeutta käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tiedustelumenetelmän käyttö ei voi tapahtua keskusrikospoliisin pyynnöstä eikä käytön tarkoituksena voi olla rikosta koskevien tietojen hankkiminen keskusrikospoliisia varten.”

Vaikka näin onkin, ehdotettu sääntely johtaisi kuitenkin siihen, että tiedustelumenetelmiä käytettäisiin paitsi tietojen saamiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, tosiasiallisesti samalla myös rikostorjunnan tarpeisiin.

Näin olisi tapauksissa, joissa Suojelupoliisi on jo ilmoittanut tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille tai tieto asiasta on keskusrikospoliisilla muutoin, mutta sillä ei olisi lainmukaisia edellytyksiä salaisten tiedonhankinta- tai pakkokeinojen käyttöön, ja Suojelupoliisi jatkaisi tiedustelumenetelmien käyttöä sinänsä niiden käyttötarkoituksen mukaisesti, mutta samalla luovuttaisi niillä saatua tietoa keskusrikospoliisille ehdotetun sääntelyn mukaisesti. Pidän tätä ongelmallisena.

Poikkeus yleiseen palomuurisääntöön

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ään ehdotetaan uutta 4 momenttia, jonka mukaan Suojelupoliisi saa 1 ja 2 momentin estämättä aina ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoslain 12, 13 ja 34 a luvussa säädetystä rikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 1 ja 2 momentissa tarkoitetulle toimivaltaiselle viranomaiselle.

Kysymys olisi kaikista mainittujen rikoslain lukujen rikoksista. Luvuissa säännellään maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia.

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 15 esitetään, että maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten estämisellä ja selvittämisellä suojataan kansallista turvallisuutta, mistä johtuen kyseisten kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina. Koska kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja selvittäminen näin ollen sijoittuvat samaan jatkumoon siviilitiedustelun kanssa, ei näitä rikoksia koskevien tiedustelumenetelmän avulla saatujen tietojen luovuttamista toimivaltaiselle rikostorjuntaviranomaiselle olisi luonnoksen mukaan syytä rajoittaa vastaavalla tavalla kuin pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään.

Rikosasioiden tietosuojalain (Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä) 5 §:n 1 ja 2 momentin perusteella henkilötietoja saa käsitellä muuhun kuin niiden keräämistarkoituksen kanssa yhteensopivaan tarkoitukseen vain, jos käsittelystä säädetään laissa.

Näin ollen – mikäli tiedustelutietojen käyttö rikostorjuntaan olisi luonnoksessa kuvattu mukaisesti alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopiva – ei mitään erillistä sääntelyä tarvittaisi.

Olen ollut päätöksessäni EOAK/289/2021 sitä mieltä, että mainittua käyttötarkoitusten yhteensopivuutta ei ole. Olen edelleen samaa mieltä. Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan. Tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat huomattavasti väljempiä kuin rikostorjuntaan tarkoitettujen salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöedellytykset. Tiedustelulakeja säädettäessä eduskunta painotti, että tiedustelumenetelmiä ei saa käyttää salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, ja juuri tämän estämiseksi on säädetty palomuurisäännökset.

Kun palomuurisäännöksiä nyt ehdotetaan väljennettäväksi lailla, totean, että rikosasioiden tietosuojalain 5 §:n 2 momenttia koskevan hallituksen esityksen (HE 31/2018 vp) mukaan tällaisen lain olisi täytettävä rikosasioiden tietosuojadirektiivin vaatimukset käsittelyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden osalta siten kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 4 artiklan 2 kohdan b alakohdassa edellytetään (s. 39).

Mainitun rikosasioiden tietosuojadirektiivin alakohdan mukaan saman tai toisen rekisterinpitäjän suorittama käsittely muuhun 1 artiklan 1 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen kuin siihen, johon henkilötiedot kerättiin, sallitaan sikäli kuin käsittely tätä muuta tarkoitusta varten on tarpeellista ja oikeasuhteista unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Tietosuojadirektiivin 1 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivissä vahvistetaan säännöt luonnollisten henkilöiden suojelulle toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämisestä, tutkimisesta, paljastamisesta tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelua ja tällaisten uhkien ehkäisyä varten.

Ehdotettu muutos merkitsisi sitä, että Suojelupoliisi saisi luovuttaa jo tapahtuneista rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa tarkoitetuista rikoksista keskusrikospoliisille sellaista rikosta koskevaa tietoa siihen katsomatta, onko rikoksesta säädetty ankarin rangaistus vähintään kolme vuotta vankeutta. Ilmoitusoikeuteen ei sisältyisi myöskään sitä, jo tehdyksi oletettujen rikosten kohdalla olevaa edellytystä, että tiedon luovutuksella ”voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys” rikoksen selvittämiseksi.

Muutos merkitsisi myös sitä, että suojelupoliisi saisi ilmoittaa vielä hankkeilla olevista näissä luvuissa tarkoitetuista rikoksista rikoksen estämiseksi toimivaltaiselle viranomaiselle ja luovuttaa sille sellaista rikosta koskevaa tietoa siihen katsomatta, onko rikoksesta säädetty ankarin rangaistus vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Useat mainituissa luvuissa säädettyistä rikoksista ovat rangaistusmaksimiltaan sellaisia, että niistä on jo ilmoitusvelvollisuus pykälän 1 ja 2 momenttien perusteella. Lisäksi näihin lukuihin sisältyy rikoksia, joista Suojelupoliisi saa 1 ja 2 momentin perusteella ilmoittaa.

Jo tehtyjen rikosten osalta ilmoitusoikeus laajenisi ehdotuksen myötä tuottamuksellisen turvallisuussalaisuuden paljastamiseen (sakko–2 v. vank.), puolueettomuusmääräysten rikkomiseen (sakko–1 v. vank.), laittomaan sotilaalliseen toimintaan (sakko–2 v. vank.), matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten (sakko–2 v. vank.), terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämiseen (sakko–1 v. vank.) ja terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen (sakko–2 v. vank.). Hankkeilla olevien rikosten kohdalla laajennus koskisi puolueettomuusmääräysten rikkomista ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä.

Tiedustelulakeja säädettäessä palomuurisäännöksen 1 ja 2 momentin rangaistusmaksimiedellytyksiä perusteltiin muun muassa niin, että

Ehdotettua tiedon luovuttamista koskevien sääntelyratkaisujen osalta on lakivaliokunnan mielestä tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole asetettu eikä voida asettaa peruserikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely on rakennettava käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden siten, että tietojen luovuttamista rajataan riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan. (LaVL 32/2018, s. 14)

Totean, että tiedustelumenetelmien käytön edellytykset ovat rikostiedustelun salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksiä huomattavasti väljemmin määritellyt.

Nähdäkseni rikosasioiden tietosuojalaissa edellytetty oikeasuhtaisuus on punnittu jo tiedustelulakien alkuperäisiä palomuurisäännöksiä säädettäessä, jolloin ilmoitettaviin rikoksiin on määritelty pykälän 1 ja 2 momenteista ilmenevät rangaistusmaksimit. Nyt ehdotettuun 4 momenttiin sisältyy edellä todetusti 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja rikoksia lievemmin rangaistavia rikoksia.

On kysyttävä, onko rikostorjuntaan ilmoittaminen kaikkien ehdotettujen rikosten kohdalla sillä tavalla oikeasuhtaista, että rikostorjuntakeinoja väljemmin edellytyksin käytetyllä tiedustelumenetelmällä saatua tietoa olisi mahdollista käyttää rikostorjuntaan. Pidän kysymyksenalaisena, täyttyykö oikeasuhtaisuus esimerkiksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen (RL 34 a:5 d) kohdalla. Huomioon on otettava edellä lakivaliokunnan lausunnossaan esittämä, että tietojen luovuttamista olisi rajattava riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan.

Esitysluonnoksessa ei ole esitetty konkreettisia perusteita sille, miksi palomuurisääntelyä olisi väljennettävä ehdotetulla tavalla. Ehdotetut perustelut ovat lähinnä vain systemaattisia eli ilmoitusoikeus, ja tietojen luovutusoikeus koskisi kaikkia rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa säädettyjä rikoksia. Ehdotettu sääntelyratkaisu tarkoittaisi sitä, että mikä tahansa noihin lukuihin tulevaisuudessa sisällytettävä rikos, myös pelkästään sakolla rangaistava rikos, tulisi automaattisesti tietojen ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin.

Mitä tulee perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että 4 momentissa tarkoitettuja kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina – josta olen eri mieltä –, totean, että esimerkiksi RL 34 a luvun 5 c ja 5 d §:t koskevat tunnusmerkistöjensä mukaan rikoksen tekemistä toisessa valtiossa. Herää kysymys, onko tietojen antaminen rikostorjuntaan tällaisista rikoksista tiedustelutietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivaa, kun siviilitiedustelua tehdään poliisilain 5 a luvun 1 §:n mukaisesti ”kansallisen turvaamisen suojaamiseksi”.

Tiedustelumenetelmin saadun tiedon luovuttaminen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ään ehdotetaan uutta 5 momenttia, jonka mukaan Suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi”. Jos tietoa luovutetaan tässä momentissa tarkoitetuin tavoin, tietoa ei saisi käyttää salaista tiedonhankintakeinoa, salaista pakkokeinoa tai muuta pakkokeinoa koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Suojelupoliisilla olisi oikeus asettaa muita luovutettujen tietojen salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta, käyttöä, edelleen luovutusta tai luovutetun aineiston palauttamista koskevia ehtoja.

Olen Suojelupoliisin kohdistuneen asiakirjatarkastuksen EOAK/562/2022 tarkastuspöytäkirjassa 29.12.2023 todennut, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi ei käsitykseni mukaan perustu lakiin laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Poliisilain 5a luvun 44 §:n palomuurisäännöksessä on käsitykseni mukaan säädetty tyhjentävästi tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta toiselle kansalliselle viranomaiselle muihin kuin tiedustelutoiminnan käyttötarkoituksiin. Kysymys voi olla paitsi rikostorjunnasta säännöksessä mainituin edellytyksin, myös muista säännöksessä mainituista käyttötarkoituksista. Niihin ei kuulu tiedon luovuttaminen poliisin toiminnan suuntaamiseksi.

Edelleen totesin, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi edellyttäisi siten nimenomaista sääntelyä laissa. Käsitykseni mukaan laissa olisi säädettävä nimenomaisesti paitsi oikeudesta tietojen luovuttamiseen, myös täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ”poliisin toiminnan suuntaamisen” käsitteen merkitysisällöstä ja rajoista eli luovutettavien tietojen käyttötarkoituksesta ja käytöstä.

Nyt ehdotettu sanamuoto on täysin avoin. Sanamuodon mukaan tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa saisi ”kansallisen turvallisuuden suojaamisen” lisäksi luovuttaa mille tahansa ”toimivaltaiselle viranomaiselle” sen minkä tahansa ”toiminnan suuntaamiseksi” (”muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi”). Perusteluissa tällaisena viranomaisena on mainittu esimerkiksi Maahanmuuttovirasto.

Perustelujen (s. 15–16) mukaan ”kansallista turvallisuutta koskevien vaaratilanteiden ehkäisemisen ja uhkien torjunnan” lisäksi sääntely tarkoittaisi oikeutta ”luovuttaa, ilman jo tapahtuneen tai vielä estettävissä olevan rikoksen rangaistavuuden mittaamisen arviointia, tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle. Toimivaltainen viranomainen määrittäisi tapauskohtaisesti.” Perustelujen viranomaisia koskevan esimerkkiluettelon perään on todettu, että ”kaikki osaltaan hoitavat kansallisen turvallisuuden suojaamistehtäviä ja käsittelevät osaltaan niihin liittyviä rikosta koskevia tietoja lakisääteisten tehtäviensä takia.”

Totean, että perusteluissa todettu rajausta tietojen luovuttamiskohteista ja -tarkoituksesta ei ilmene ehdotetusta 5 momentista. Pidän myös kysymyksenalaisena, täyttääkö ehdotettu sääntely käyttötarkoituksesta poikkeamisesta säätämälle edellytetyn tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksen.

Nämä vaatimukset mielestäni edellyttävät sääntelyä, josta ilmenee se, keitä toimivaltaiset viranomaiset ovat ja mikä on toiminnan suuntaamisen merkityssisältö ja rajat eli luovutettavien tietojen käyttötarkoitus ja käyttö.

Momenttiin ehdotetaan hyödyntämiskieltoa, jonka mukaan ”tietoa ei saa käyttää salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Suojelupoliisilla on oikeus asettaa luovutettujen tietojen salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta, käyttöä, edelleen luovutusta tai luovutetun aineiston palauttamista koskevia ehtoja.”

Pidän ehdotettua hyödyntämiskieltoa sinänsä asianmukaisena, mutta totean olevan käytännössä varsin vaikeaa todeta ja valvoa sitä, että toiminnan suuntaamiseksi annettua tietoa ei käytetä kiellettyihin tarkoituksiin. Jos tiedonantaja tietoa antaessaan tietää, että rikostorjuntaviranomainen ”suunnatessaan” toimintaansa saamansa tiedon perusteella saa välittömästi tietoa, jota käytetään hyödyntämiskieltoasääntelyssä mainittuihin tarkoituksiin, jää kysymyksenalaiseksi, onko saatua tietoa tosiasiallisesti käytetty kiellettyihin tarkoituksiin. Mikä ”etäisyys” annetulta tiedolta ja suuntaamisella saadulta tiedolta edellytetään, jotta kysymys ei olisi hyödyntämiskielto vastaisesta tiedon käyttämisestä. Tällainen tilanne jää tuomioistuinkontrollin ja ehdotetun 5 a luvun 44 a §:n 2 momentin menettelyvaatimusten ulkopuolelle.

Pykälän edeltävien momenttien perusteella on selvää, että tässä tarkoitetun tiedon perusteella ei saa aloittaa esitutkintaa – kuten perusteluissakin (s. 16, kolmas kappale) on todettu. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua sisällyttää maininta tästä itse säädöstekstiin.

Käsitykseni mukaan jää epäselväksi, mikä on ehdotettujen Suojelupoliisin mahdollisesti antamien ehtojen merkitys esimerkiksi siinä tapauksessa, että tietoja vastaanottanut ei noudata ehtoja.

Totean tässä lisäksi, että pykälän otsikko ”Tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikostiedon luovuttaminen rikostorjuntaan” voi ehdotetun muutoksen jälkeen – kuten myös voimassa olevassa muodossaan – olla jossain määrin harhaanjohtava, koska pykälässä käsitellään tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikostiedon luovuttamista muuhunkin kuin rikostorjuntaan.

Tiedon luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 §:n 4 momentin mukaan Suojelupoliisi voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muita kuin 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 tarpeen suojelupoliisin tai luovutuksensaajan tehtävän suorittamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua.

Vastaavasti poliisin henkilötietolain 51 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että tietoja saisi luovuttaa voimassa olevan sääntelyn ”kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol) ja Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolle (Europol)” sijaan ”Euroopan unionin virastolle ja toimielimelle sekä Pohjois-Atlantin liitolle ja kansainväliselle järjestölle”.

Ehdotetun poliisilain 5a luvun 57 §:n muutoksen tarkoitus on perustelujen (s. 17) mukaan täsmentää sääntelyä vastaamaan poliisin henkilötietolain 51 §:n sääntelyä, koska Suojelupoliisilla on tarve luovuttaa salassa pidettäviä muita kuin henkilötietoja ulkomaisille tahoille vastaavalla tavalla kuin se voisi poliisin henkilötietolain nojalla luovuttaa henkilötietoja.

Ehdotettua poliisin henkilötietolain 51 §:n muutosta perustellaan sillä, että ”muutoksen johdosta suojelupoliisille mahdollistuisi henkilötiedon luovuttaminen Natolle”. Edelleen todetaan, että ”koska momenttiin lisättäisiin mahdollisuus luovuttaa henkilötietoja kansainväliselle järjestölle, voitaisiin momentista poistaa erillinen maininta kansainvälisestä rikospoliisijärjestöstä Interpolista”.

Kun kumpaankin ehdotukseen sisältyy ”kansainvälinen järjestö” luovutuksen saajana, pidän sääntelyä liian avoimena. Käsitykseni mukaan laissa tulisi yksilöidä luovutuksen saajat tarkemmin tai rajata luovutuksen saajat pykälissä mainittuja tehtäviä hoitaviin kansainvälisiin järjestöihin.

Laki sotilastiedustelusta

Edellä lausuttu koskee soveltuvin osin sotilastiedustelulakiin ehdotettavia muutoksia.

Tietojen luovutusten dokumentointi

Kiinnitän huomiota eduskunnan hallintovaliokunnan lausunnossaan 40/2014 vp ”Epäiltyjen tietojärjestelmä (Epri), henkilötietojen käsittely, valvonta ja tietosuojaja” toteamaan:

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 kysyessä velvollinen esittämään täydellisen selvityksen toiminnastaan (audit trail). Uskottava valvonta ei valiokunnan mielestä voi järjestelmään liittyvien epäiltyjen rakenteellisten puutteiden ja virheiden vuoksi toteutua pelkästään poliisin sisäisenä valvontana. Poliisin hierarkkisen organisaation yläpäässä kohdataan välttämättä niin sanottuja vaarallisia työyhdistelmiä ja törmätään itsekriminointisuojaan liittyviin ongelmiin.

Mielestäni laissa tulisi säätää Suojelupoliisin (vastaavasti sotilastiedusteluviranomaisten) tekemien tietojen luovutusten dokumentoinnista sellaisella tavalla, että luovutusten jälkikäteinen ulkopuolinen kontrolli on mahdollista.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Mikko Eteläpää

Eteläpää Mikko
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia