

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

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että siviilitiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikostiedon luovuttamista sekä siihen liittyvää henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä selkeytettäisiin. Suojelupoliisille sallittaisiin tiedustelumenetelmän avulla saadun maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia koskevan rikostiedon luovuttaminen toimivaltaiselle viranomaiselle. Lisäksi mahdollistettaisiin 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.

Suojelupoliisille mahdollistettaisiin muun kuin henkilötiedon luovuttaminen Pohjois-Atlantin liitolle. Suojelupoliisi voisi luovuttaa myös henkilötietoja kansainväliselle järjestölle, kuten Pohjois-Atlantin liitolle.

Kyse olisi siten palomuurisääntelyn uudistamisesta ja tavoitteena olisi, että palomuurisääntely mahdollistaisi poliisin toiminnan suuntaamisen ja riittävän laajasti tiedon luovuttamisen poliisille ja muille viranomaisille.

Amnesty toteaa, että kyse on perus- ja ihmisoikeusherkästä sääntelyalasta. Perustuslain 10 § turvaa yksityiselämän, henkilötietojen sekä luottamuksellisen viestin suojan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artikla turvaavat yksityiselämän ja viestinvaihdon kunnioituksen. EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklassa säädetään henkilötietojen suojasta.

Siviilitiedustelua koskevaa sääntelyä säädettäessä vuonna 2019 muutettiin myös perustuslakia siten, että välttämättömiä rajoituksia viestin salaisuuteen oli mahdollista säätää esimerkiksi tiedon hankkimiseksi vakavasti kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä säädetään siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan.

Kyseisessä palomuurisäännöksessä säädetään, että suojelupoliisin tulee ilmoittaa keskusrikospoliisille tiedustelumenetelmän käytön aikana saadusta tiedosta tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Suojelupoliisi saa ilmoittaa keskusrikospoliisille tehdystä rikoksesta, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Lisäksi suojelupoliisin on ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle tiedustelumenetelmän käytön aikana saadusta tiedosta hankkeilla olevasta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä. Tietoa saadaan luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate edellyttää, ettei myöskään tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja saa käyttää tavalla, joka ei ole yhteensopiva niiden alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa ei ole alun perin siviilitiedustelusäännöksistä säädettäessä tarkoitettu käytettävän rikostorjuntaan. Edellä mainittu palomuurisäännös asettaakin rajat sille, kenelle ja millaista tietoa suojelupoliisi saa luovuttaa. Näin ollen tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta (katso esimerkiksi Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 23.11.2021, EOAK/289/2021).

Siviilitiedustelua koskevalla sääntelyllä on annettu suojelupoliisille toimivaltaa käyttää tiedustelumenetelmiä väljemmillä edellytyksillä, kuin mitä esimerkiksi poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle rikostorjunnassa on säädetty. Tiedustelutoiminnassa voidaan myös käyttää menetelmiä, joita rikostorjunnassa ei ole käytettävissä. Palomuri onkin tarpeen siitä syystä, ettei tiedustelumenetelmiä käyttämällä kierrettäisi salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa

sääntelyä. Palomuurisäännös osoittaa, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voidaan luovuttaa rikostorjuntaan (EOAK/289/2021).

Siviilitiedustelua koskevaa sääntelyä säädettäessä pidettiin tärkeänä, että palomuurisäännöksessä tietojen luovuttamista muulle viranomaiselle rajattiin riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan (hallintovaliokunnan mietintö HaVM 30/2018 vp). Esitysluonnoksessa ehdotetaan nyt sääntelyä, jossa myös lievemmin rangaistavien rikosten ilmoittaminen mahdollistettaisiin eli nykyistä palomuurisääntelyä lievennettäisiin ja siten sen tarjoamaa suojaa yksityiselämälle, henkilötiedoille sekä luottamukselliselle viestille heikennettäisiin vain viisi vuotta sen jälkeen, kun siviilitiedustelusta säädettiin.

Amnesty toteaa, että esitysluonnoksessa ei ole arvioitu esitettyjä muutoksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Esitysluonnoksessa ei ole esimerkiksi arvioitu, onko ehdotetuille muutoksille hyväksyttävät perusteet, jotka ovat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimat. Ja, jos näin on, ovatko ehdotetut muutokset myös välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Muutoksen myötä ilmoitettavien tietojen joukkoon kuuluisi lievempiä rikoksia kuin aikaisemmin. Palomuurisääntely ei rajoittaisi mahdollisuutta luovuttaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle tehdystä tai vielä estettävissä olevasta maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksesta. Näin ollen rikoksista olisi mahdollista luovuttaa tietoa ilman, että rangaistusasteikko tulisi ottaa huomioon. Esimerkiksi tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, laitton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen sekä terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen tulisivat siten kyseeseen. Lisäksi mahdollistettaisiin rikostietojen luovuttaminen aina kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi.

Amnesty katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tarkastella, onko näiden vähäisempien rikosten kohdalla oikeasuhtaista, että rikostorjuntakeinoja lievemmillä edellytyksillä käytettävillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa olisi mahdollista käyttää rikostorjuntaan.

Amnesty katsoo, että lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus ei esitysluonnoksessa ehdotetuissa muutoksissa toteudu. Esitysluonnos on myös osittain vaikeaselkoinen. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset ovat epätarkkoja, kuten ehdotus tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisen mahdollistamisesta toiselle viranomaiselle kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi. Kansallinen turvallisuus on terminä hyvin laaja-alainen ja epämääräinen ja voi siten sisältää monenlaista uhkaa.

Esimerkiksi Suomen itärajalle tulevien turvapaikanhakijoiden on useassa sisäministeriön laatimassa lakiesityksessä kuvattu uhkaavan kansallista turvallisuutta. Myös nyt arvioitavana olevassa

esitysluonnoksessa niin sanottu hybridivaikuttaminen on mainittu. Lisäksi esitysluonnoksessa on mainittu Maahanmuuttovirasto mahdollisena viranomaisena, jolle tietoa voitaisiin luovuttaa. Amnesty katsoo, että turvapaikanhakijoiden esittäminen mahdollisena uhkana kansalliselle turvallisuudelle on ongelmallista ihmisoikeusnormien ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien näkökulmasta. Myöskään toiminnan suuntaaminen ei ole tarkkarajainen termi, vaan jättää avoimeksi viranomaisessa toteutettavat toimet sekä sen, mihin niillä pyritään. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston toiminnan suuntaaminen tiedustelumenetelmillä saaduilla tiedoilla voisi johtaa itärajalta tehtäviin ennakoiviin toimiin turvapaikanhakijoiden rajalle tulon estämiseksi.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta ei täytä myöskään ehdotus laajentaa tietojen luovutuksensaajien joukkoa sisältämään Euroopan unionin virastot ja toimielimet sekä kansainväliset järjestöt. EU:lla on lukuisia virastoja ja toimielimiä, eikä esitysluonnoksesta selviä, miksi kyseistä luovutuksensaajien joukkoa ei ole rajoitettu esimerkiksi vain niihin, joiden tehtäviin kuuluu esimerkiksi turvallisuuden turvaaminen tai rikosten estäminen. Myöskään tietojen luovuttamista kansainvälisille järjestöille ei ole rajoitettu. Esitysluonnoksesta ilmenee, että tällaisia järjestöjä olisivat esimerkiksi Interpol ja Europol, mutta periaatteessa tähän voi sisältyä mitä vain muitakin järjestöjä, joten ehdotus jää tältä osin aivan liian epämääräiseksi.

Amnesty toteaa lopuksi, että esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava ehdotuksia tarkemmin perusoikeuksien rajoittamisedellytysten kannalta, etenkin ovatko muutokset välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Lisäksi jatkovalmistelussa tulee tarkastella ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia huomattavasti yksityiskohtaisemmin. Ehdotuksia ei ole arvioitu käytännössä lainkaan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta. Amnesty huomauttaa, että etenkin termit kansallinen turvallisuus sekä viranomaisen toiminnan suuntaaminen ovat liian väljiä täyttääkseen lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksia perus- ja ihmisoikeusherässä sääntelyssä.

Lisäksi henkilötietoja luovutettaessa on tärkeä varmistaa se, ettei sellaista tietoa luovuteta, joka voisi johtaa henkilön ihmisoikeusloukkausten vaaraan. Tämä on tärkeää siitäkkin syystä, että osalla Naton jäsenvaltioista on käytössä edelleen esimerkiksi kuolemanrangaistus.

Kunnioitavasti

Niina Laajapuro

Ihmisoikeustyön johtaja, Amnesty International Suomen osasto

niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi

Korhonen Kaisa
Amnesty International Suomen osasto