

7.3.2017

POL-2017-4921

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta HE 261/2016 vp.**Kuulemis- ja lausuntopyyntö**

Hallintovaliokunta pyytää 2.3.2017 kirjeellään Keskusrikospoliisilta asiantuntijakuulemistä ja kirjallista lausuntoa Hallintovalokunnassa 9.3.2017 klo 12.45 käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi valtioneuvoston tilannekeskuksesta HE 261/2016 vp liittyen. Ilmoitus asiantuntijasta pyydetään mahdollisimman pian ja kirjallinen asiantuntijalausunto viimeistään kokousta edeltävänä arkipäivänä klo 14.00 mennessä.

Keskusrikospoliisin lausunto*Taustaa*

Keskusrikospoliisi on antanut aiemmin lausunnon hallintovaliokunnalle, lausuntopyynnön asiakirjoista ilmenevään asiaan HE 259/2014 vp. esitys laiksi valtioneuvoston tilannekuvatoiminnasta, jonka käsittely on rauennut 2015.

Keskusrikospoliisi on lisäksi antanut Poliisihallitukselle, Poliisihallituksen pyytämään ja laatimaan 24.10.2016 Sisäministeriölle toimitettuun lausuntoon POL-2016-14039 oman lausuntonsa. Poliisihallitus on huomionnut kyseisen Keskusrikospoliisin lausunnon antaessaan Sisäministeriölle lausuntonsa tilannekuvalaista.

Uudessa hallituksen esityksessä on huomioitu aiemmin esitettyä kannanottoja.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että valtionjohdon keskitetystä tiedonsaannista ja tilannekuvatoiminnasta säädetään lailla. Lakiin perustuva toiminta selkeyttää ministeriöiden velvoitteita valtioneuvoston tilannekeskuksen suuntaan, selventää tilannekeskuksen roolia ja vastuita, vahvistaa tilannekuvakeskuksen toimintaa ja parantaa yhteistyötä. Näin mm. epäselvyydet sovellettavasta laista, viranomaisen hallussa olevan tiedon luovutuksen yhteydessä poistuvat.

Keskusrikospoliisin rooli tilannekuvan tuottajana

Poliisihallitus on poliisiyksiköiden rikostiedustelu- ja analyysitoiminnan järjestämistä sekä toimintojen tehtäviä, vastuita ja suhdetta PTR- rikostiedustelutoimin-

taan koskevassa määräyksessä 2020/2013/4736 määritellyt Keskusrikospoliisin vastuita ja tehtävät seuraavasti;

Keskusrikospoliisi ylläpitää koko poliisin osalta valtakunnallista tilannekuvaa kokonais- ja vakavasta rikollisuudesta, sekä torjuntatilanteesta. Keskusrikospoliisi toimii vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden tiedustelutoiminnan kansallisena keskuksena.

Keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammatti- maista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta, tuottaa asiantuntijapalveluita sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimenetelmiä.

Keskusrikospoliisiin päivittäisjohtoon ja ohjaukseen on sijoitettu poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen PTR -rikostiedusteluysikkö rakenne (PTR- rikostiedustelu- keskus, PTR- ilmayksikkö, PTR- meriyksikkö ja PTR- maayksikkö).

Tilannekuvaa tuotetaan erityisesti PTR- johtoryhmän määrittelemiltä painopiste- alueilta, lainvalvontaviranomaisten tehtävien hoitamisen tukemiseksi ja ilmiöiden tunnistamiseksi, erityisesti rikostorjuntaan liittyvien ja ennalta estävien toimenpi- teiden suuntaamista varten.

Rikostilannekuvalla ymmärretään ajantasaista tilannekatsausta viranomaisten tie- toon tulleesta rikollisuudesta ja siihen perustuvaa arviota tilanteen kehittymisestä lähitulevaisuudessa. Rikostilannekuvassa kuvataan rikollisuuteen liittyviä tapah- tumia, tekotapoja, ilmiöitä ja rikoksentekejiä, rikosten estämiseksi, selvittämisek- si ja paljastamiseksi, torjuntatoimenpiteiden suuntaamiseksi ja rikostentekejiä kiinnittämiseksi.

HE 261/2016 vp, velvollisuus ilmoittaa turvallisuustapahtumasta 2 §

Poliisihallinnossa tapahtumailmoituksen tekemiseen liittyvä prosessi on ohjeistet- tu jo aikaisemmin; Helsingin poliisilaitokseen sijoitettu johtokeskus tekee tapah- tumailmoituksen Poliisihallitukselle, joka tekemänsä arvioinnin ja välttämättö- myysharkinnan jälkeen informoi valtioneuvoston tilannekeskusta. Keskusrikospo- liisi informoi tiedossaan olevista ja tietoonsa saamistaan vakavista ja merkittävistä rikostorjuntaa koskevista ja tutkintaa edellyttävistä tapauksista sekä Keskusrikos- poliisin johtovalmiutta että viraston johtoa ja Poliisihallituksen johtovalmiutta, oh- jeistuksen mukaisesti. Keskusrikospoliisi tekee ko. asioista ilmoituksen myös Helsingin johtokeskukselle, ellei tieto heillä jo ole.

Tärkeää on, että yhteydenotot valtioneuvoston tilannekeskuksesta kanavoitaisiin Poliisihallituksen kautta, jotta poliisihallinnon johdossa on kokonaiskuva hallin- nonalansa ja valtioneuvoston tilannekeskuksesta välisestä tiedonvaihdosta. Kes- kusrikospoliisin arvion mukaan, jotkut kriisi- ja poikkeamatilanteet, voivat kuitenkin edellyttää myös nopeampaa tiedonvaihtoa, jolloin suorat yhteydet esim. poliisin ti- lannekeskuksen ja valtioneuvoston tilannekeskuksen välillä voivat olla välttämät- tömiä. Tällaisissa yksittäistapauksissa menettelystä tulisi aina sopia erikseen, huomioiden johtokeskuksen ja Poliisihallituksen tiedonsaantitarpeet kokonaisku- van ylläpitämisessä.

HE 261/2016 tiedonsaantioikeus 3 §, salassa pidettävien tietojen edelleen luovutus 4 §*Rikostorjunnan tietojen käsittelystä ja salassa pidettävien tietojen luovutus*

Tietojen luovutuksen osalta tulee huomioida laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, ja rekisteritietojen osalta henkilörekisterilainsäädännökset sekä yleinen henkilötietolaki että erityisesti viranomaisia koskevat henkilötietolainsäädäntelyt. Esitutkintalaki rajoittaa tietojen luovutus- ja käyttöoikeutta.

Esityksessä korostetaan, että valtioneuvoston tilannekeskukselle ei ole tarkoitus luovuttaa henkilötietoja - vain poikkeustapauksessa - eikä sinne synny erillistä henkilörekisteriä luovutetuista tiedoista. Edellä kuvatulla tavalla, rikostorjunnan tilannekuvaan sisältyy kuitenkin aina myös henkilötietoja. Rikostorjunnassa ylläpidettävään tilannekuvaan voi sisältyä tietoja epäillyistä sekä tekoon liittyvinä tietoja rikosten todellisista ja potentiaalisista uhreista/kohteista. Siinä tapauksessa, että ko. asiaan liittyviä tietoja luovutetaan valtioneuvoston tilannekeskukselle joko oma-aloitteisesti tai pyynnöstä, on asiaan liittyvät henkilötiedot poistettava, ja se aiheuttaa ylimääräistä työtä tiedon toimittajalle. Olisikin perusteltua, pohtia sääntelyä, että asiaan/tapahtumaan kiinteästi liittyviä henkilötietoja, olisi mahdollista turvallisuuskokonaisuuden arvioimiseksi luovuttaa, arvioinnin kannalta välttämättömiä henkilötietoja valtioneuvoston tilannekeskukselle.

Esityksessä on huomioitu erikseen viranomaisten toiminnan julkisuudesta (JulkL) annettuja säädöksiä salassa pidettävien tietojen osalta ja rajattu niiden tietojen saamisen oikeutta. Osa kyseistä säädöksistä sisältää vahinkoedellytyslausekkeen ja osa ei, lakiehdotuksessa on mainittu kohdat 24 § 1 mom. 23–31, 31a, 31 b ja 32. Asiaa on perusteltu yksityisyyden suojan ydinalueella. Tosiasia kuitenkin on, että tilannekuvaan kuuluu eittämättä yksityisyyden suojaan kuuluvia asioita, jotka sisältävät myös vahinkoedellytyslausekkeen. Onko niin, että JulkL 24 § 1 mom. 24 - ja 28 k tietojensaantioikeuden rajauksilla tilannekeskuksella ei ole oikeutta saada tietoja esimerkiksi silloin, kun turvapaikkaa hakeneita henkilöitä tai vapautensa menettäneitä henkilöitä epäillään tekijöinä, ovat uhreina tai osallisuudesta tekoihin, jotka luokitellaan ehdotetun lain 2 §:ssä tarkoitetuiksi turvallisuustapahtumaksi. Nuo kyseiset julkisuuslain kohdat sisältävät vahinkoedellytyslausekkeen.

Keskusrikospoliisi kiinnittää tässä yhteydessä huomiota mainitun julkisuuslain 24 § 1 mom. 3-5 kohdan säännöksiin. Kohdat 3 ja 5 sisältävät vahinkoedellytyslausekkeen, mutta kohdassa 4 sitä ei ole. Kohdassa 4 on kyse ehdottomasti salassa pidettävistä asioista.

Kyseiset säädökset tarkoittavat asioita, joista tyypillisesti voi päättää tiedon omistaja lainsäädännön puitteissa. Esimerkiksi esitutkinnan tiedon omistajuudesta/tiedon antamisesta on määritelty esitutkintalain 11 luvun 7 §:ssä.

Julkisuuslaki 24 § 1 momentti;

3) poliisille ja muille esitutkintaviranomaisille ja syyttäjälle sekä tarkastus- ja valvontaviranomaisille tehdyt ilmoitukset rikoksesta, esitutkintaa ja syyteharkintaa varten saadut ja laaditut asiakirjat sekä haastehakemus, haaste ja siihen annettu vastaus rikosasiassa, kunnes asia on ollut esillä tuomiois-

tuimen istunnossa taikka kun syyttäjä on päättänyt jättää syytteen nostamatta tai kun asia on jätetty sikseen, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna rikoksen selvittämistä tai tutkinnan tarkoituksen toteutumista tai ilman painavaa syytä aiheuta asiaan osalliselle vahinkoa tai kärsimystä tai estä tuomioistuinta käyttämästä oikeuttaan määrätä asiakirjojen salassapidosta oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain [\(370/2007\)](#) mukaan; [\(13.5.2011/458\)](#)

4) poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen rikosten ehkäisemistä tai niiden selvittämistä varten ylläpitämät rekisterit ja rikosten ehkäisemistä koskevat selvitykset samoin kuin henkilöllisyyden tai matkustusoikeuden todentamista tai varmentamista koskevan hallintoasian käsittelyssä saamat ja ottamat henkilön valokuvat ja muut henkilötuntemerkkitiedot sekä henkilölle tai henkilökortille tai matkustusasiakirjalle annetut erityiset tunnisteet;

5) poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä;

Esitutkintalaki 11 luku 7 §;

Esitutkinnasta tiedottaminen

Jos esitutkinnasta on asian yhteiskunnallisen merkityksen, sen herättämän yleisen mielenkiinnon, rikoksen selvittämisen, rikoksesta epäillyn tavoittamisen, uuden rikoksen estämisen tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä tarpeen tiedottaa, tiedottaminen on tehtävä niin, että ketään ei aiheuttomasti saateta epäilyksenalaiseksi ja että kenellekään ei tarpeettomasti aiheuteta vahinkoa tai haittaa.

Henkilön nimen tai kuvan saa antaa julkisuuteen vain, jos se on välttämättömä rikoksen selvittämiseksi, rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi, uuden rikoksen estämiseksi tai rikoksesta aiheutuvan vahingon estämiseksi.

Esitutkinnasta tiedottamisessa on lisäksi otettava huomioon 4 luvussa säädetyt esitutkintaperiaatteet. Velvollisuudesta pitää salassa esitutkinnassa ilmi tulleet seikat säädetään erikseen.

Oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä. Oikeus tietojen antamiseen on myös syyttäjällä esitutkinnan päättymisen jälkeen.

Salassa pidettävän tai käyttörajoitetun tiedon osalta rikostorjunnan näkökulmasta on tärkeä, että tiedon omistaja (tutkinnanjohtaja, hänen esimies tai heidän erikseen määräämä virkamies) -erityisesti keskeneräisissä tiedustelu- ja esitutkinta asioissa - on nimenomainen taho, joka päättää tarpeellisen tai välttämättömän tiedon luovuttamisesta tilannekeskukseen ja tiedon edelleen luovuttamisesta. Täl-

lä turvataan tiedustelu- ja rikosprosessin häiriötön kulku, sekä esitutkinnan toteuttaminen.

Lain tarkoitus on edistää kaksisuuntaista tiedonvaihtoa ja tuottaa tilannekuvaa laajasti yhteiskunnan turvallisuuteen vaikuttavista tapahtumista.

Lakiehdotuksen pykälän mukaisesti tilannekeskukselle luovutettavan salassa pidettävän tiedon eteenpäin luovuttaminen jää tilannekeskuksen harkintaan. Asia saattaa olla kansainvälisten tietojen käsittelyn osalta ongelmallista, koska tiedonluovuttaja ei näin säädettyinä voi vaikuttaa enää mitenkään siihen, kenelle tai mille viranomaisille tietoa luovutetaan. Tämän kaltainen sääntely ei myöskään vastaa esimerkiksi Schengenin- tai Interpolin säädöspohjissa mainittua tiedon edelleen luovuttamiskieltoa, ilman tiedon tallettajan lupaa, vaikkakin edelleen luovutus tilannekeskuksesta on otettu huomioon ehdotetun lain 4 § 2. momentissa. Näiltä osin säädökseen pitäisikin pohtia esitettäväksi luvan kysyminen tiedon edelleen luovuttamiselle, rajattuun tarkoitukseen.

Edellä kuvatuilla perusteilla tiedonomistajalla esim. tutkinnanjohtajalla tai hänen esimiehellä täytyy säilyä ehdoton ratkaisuvallta, niiden tietojen edelleen luovutuksen osalta, joita on luovutettu Valtioneuvoston tilannekeskukselle.

Rikostorjunnan tietoja tulee koskemaan erityisesti EU parlamentin ja Neuvoston direktiivi (EU) 2016/680. Kyseisessä direktiivissä vahvistetaan erityiset säännöt luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten käsitellessä henkilötietoja 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, ottaen huomioon näiden toimintojen erityisluonteen. Tällaisiin toimivaltaisiin viranomaisiin voi kuulua oikeusviranomaisten kaltaisten julkisten viranomaisten lisäksi poliisiviranomaisia tai muita lainvalvontaviranomaisia sekä myös muita elimiä tai yksiköitä, joille on jäsenvaltion lainsäädännössä annettu tehtäväksi hoitaa julkishallinnon tehtäviä tai käyttää julkista valtaa tässä direktiivissä mainittuihin tarkoituksiin. Jos tällainen elin tai yksikkö käsittelee henkilötietoja muita kuin tässä direktiivissä säädettyjä tarkoituksia varten, sovelletaan asetusta (EU) 2016/679. Näin ollen asetusta (EU) 2016/679 sovelletaan tapauksissa, joissa elin tai yksikkö kerää henkilötietoja muita tarkoituksia varten ja käsittelee näitä henkilötietoja edelleen lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi.

Lopuksi

Eri ministeriöiden alaisuudessa toimii useita tilannekeskuksia tai -huoneita, jotka ovat tavoitteiltaan, rakenteiltaan ja järjestelmiltään erilaisia ja eritasoisia. Niiden tehtävänä on tuoda oman hallinnon alansa asiantuntemus mm. valtioneuvoston tilannekeskuksen käyttöön. Ministeriöiden tilannekeskustoimintojen sujuvuus ja järjestelmien yhteensopivuus ovat avainasioita erityisesti kriisi- ja poikkeusoloissa. Tilannekeskusten yhteistoimintaan ja yhdessä toimimiseen tulisi kiinnittää toimintojen kehittämisessä erityistä huomiota. Tilannekuva sisällön määrittely, mitä siihen tuotetaan ja selkeä lainsäädännöllinen pohja tietojen tallettamiselle, yhdistämiselle on tarpeen säätää laissa. Vain tällä tavalla tilannekuvaa muodostamalla voidaan tietojohteisesti havaita asioita, suunnata toimenpiteitä ja toimintaa oikea-aikaisesti ja oikein. Tällainen toimintamalli edesauttaa turvallisuuden ylläpitämistä ja parantaa yhteiskunnassa kansalaisten perusoikeuksien turvaa.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Robin Lardot

Rikostarkastaja



Arto Tuomela