

31.8.2023

SUPO 427/01.04.01.02/2023

Sisäministeriön poliisiosasto

Viite: Sisäministeriön lausuntopyyntö VN/12167/2023

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet

Yleistä

Sisäministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta selvityshenkilön loppuraportista, jossa arvioidaan poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön tilaa ja kehittämistarpeita. Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida muun muassa poliisin nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien tehokkuutta nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä, tiedonhankinnan käytön perusteita de lege ferenda, rikostiedustelun oikeudellisia reunaehdoja ja tavoitteita, rikostiedustelutiedon käyttämistä sekä esitutkintavelvoitteen aktualisoitumista tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan selvitys arvioi rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tarvetta ja toteuttamisvaihtoehtoja monipuolisesti ja kattavasti. Suojelupoliisi yhtyy selvityshenkilön näkemykseen siitä, kuinka rikostiedustelun ala tulisi määritellä ja katsoo selvityshenkilön tavoin, että esitutkinta tulisi rajata mahdollisen tulevan rikostiedustelua koskevan sääntelyn ulkopuolelle.

Selvityksessä käsitellään verrattain laajasti kysymystä ns. palomuurista eli Suojelupoliisin oikeudesta ja velvollisuudesta luovuttaa siviilitiedustelumenetelmien avulla saatua tietoa muulle poliisille. Selvityksestä ilmenee Poliisihallituksen katsovan, että palomuurisääntelyn nykyinen epätarkoituksenmukainen muotoilu rajoittaa poliisin rikostiedustelukyvyyttä. Suojelupoliisi toteaa, että vaikka palomuurisääntelyyn liittyy ilmeisiä ja tärkeitä uudistustarpeita, on asialla vain rajallinen merkitys poliisin rikostiedustelukyvyyden kannalta. Kuten selvityshenkilö toteaa, siviili- ja sotilastiedustelun kohteet eivät ole lähtökohtaisesti samoja kuin ne kohteet ja ilmiöt, joita koskevaa tiedonsaantia rikostiedustelulainsäädännön avulla haluttaisiin parantaa. Paraskaan palomuurisääntely ei voine olla omiaan mainittavasti lisäämään poliisin tietopohjaa esimerkiksi järjestäytyneestä rikollisuudesta, jengiytymisestä, vakavasta huumausainerikollisuudesta tai ei-valtiollisten toimijoiden kyberrikollisuudesta, koska Suojelupoliisi ei lähtökohtaisesti hanki niistä tietoa.

Selvityksen sivuilla 60-61 käsitellään kysymystä niin sanotusta jälkikäteen ilmoitettavasta kotietsinnästä. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan jälkikäteen ilmoitettavasta kotietsinnästä säätämiseksi on tärkeä tarve. On kuitenkin vaikea nähdä, että kyseisestä toimivaltuudesta voitaisiin perustuslain nykyisen 10 §:n 3 momentin puitteissa säätää varsinaisena ”rikostiedustelutoimivaltuutena”, sikäli kuin rikostiedustelulla Poliisihallituksen tavoin tarkoitetaan tiedonhankintaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennalta estämiseksi ”jo astetta ennen

kuin ketään voidaan perustellusti epäillä yksilöidystä rikoksesta tai olettaa syyllistyvän sellaiseen”. Sen sijaan jälkikäteen ilmoitettavasta kotietsinnästä olisi perustuslain mainitun säännöksen estämättä mahdollista – ja myös suotavaa - säätää (yksilöityjen) rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Selvityksen suositukset

Selvityksessä esitetään, että poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen. Suojelupoliisi ei sinänsä näe estettä tällaisen lisäyksen tekemiselle, mutta se ei toisaalta myöskään näe poliisin rikostiedustelutarpeiden sanelemaa välttämätöntä tarvetta siihen. Sisäisen turvallisuuden suojaamisen voidaan käsitteellisesti katsoa olevan osa poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa poliisin tehtävinä jo nykyisinkin mainittuja oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamista ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Yleisestä turvallisuudesta poiketen sisäinen turvallisuus ei myöskään ole esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tunnistama oikeushyvä.

Selvityksessä ehdotetaan, että poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennettäisiin niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen. Selvityksen mukaan tämä olisi mahdollista toteuttaa lisäämällä toimivaltuuspykäliin sanojen ”syytä epäillä syyllistyvän rikokseen” lisäksi sanat ”tai valmistelevan rikosta”. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan vallitsevaa oikeustilaa voi olla aiheellista täsmentää esitetyllä tavalla säännöstasolla, joskaan sen sisällöstä ei sinänsä ole ollut tähänkään asti epäselvyyttä ottaen huomioon poliisilain säätämistä esittäneeseen hallituksen esitykseen HE 224/2010 vp sisältyvät esityölausumat, joiden mukaan rikoksen estäminen käsitteenä sisältää myös rangaistavan teon kriminalisoimattoman valmistelun estämisen.

Selvityksessä todetaan, että perustuslain 10 §:n 4 momentti rajoittaa vain niiden pakkokeinojen käyttöä, jotka loukkaavat luottamuksellisen viestin suoja. Selvityksen mukaan muiden pakkokeinojen käytön edellytyksien laajentamista olisi syytä harkita koskemaan sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavilta rikoksilta suojautumista, ilman viittausta nimettyihin rikoksiin, rikoslajeihin tai enimmäis- tai vähimmäisrangaistuksiin. Selvityksessä suositetaan, että laissa määriteltäisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti ne rikosuhat – esimerkiksi ammattimainen ja järjestäytyneet rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, nk. jengirikollisuus ja tietoverkkoja hyväksikäyttäen tehty laajamittainen rikollisuus -, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi ja jotka näin ollen antaisivat poliisille mahdollisuuden tiedonhankintakeinojen käyttöön.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan on ymmärrettävää, että siviilitiedustelulainsäädännön ilmiöperusteinen sääntely halutaan ottaa rikostiedustelulainsäädännön esikuvaksi. Samalla on kuitenkin tärkeä tiedostaa, että siviilitiedustelua varten omaksutun sääntelymallin siirtokelpoisuus rikostiedusteluun voi olla heikko ja siihen voi liittyä hyväksyttävyysongelmia. Ilmiöperusteinen sääntely on pakostakin jossain määrin väljempää ja laadultaan epätasmaisempää kuin rikosperusteinen sääntely. Siviilitiedustelulainsäädännön osalta sääntelyn tietynasteinen väljyys on arvioitu hyväksyttäväksi pääasiassa siitä johtuen, että siviilitiedustelun kohteena olevien uhkien katsotaan kohdistuvan yhteiskunnan

perustavanlaatuisimpiin kollektiivisiin etuihin. Sääntelyn väljyyden vastapainoksi on toisaalta säädetty siviilitiedusteluun kohdistuvista erityisistä parlamentaarisisista ja oikeudellisista valvontajärjestelyistä sekä oikeusturvaa parantavista menettelyistä. Suojelupoliisi pitää ilmeisenä, että jos harkitaan rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön sitomista ilmiöperusteiseen sääntelyyn, on toimintaan kohdistuvien valvontajärjestelyiden tarve arvioitava huolellisesti. Tämän lisäksi Suojelupoliisi toteaa, että mahdollisuuksia säätää täysimääräisesti salaisen tiedonhankinnan käytöstä ilmiöperusteista tiedonhankintaa varten rajaa paitsi luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja koskeva perustuslain 10 §:n 4 momentti, myös kotirauhan suoja koskeva perustuslain 10 §:n 3 momentti. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan ulottuvien tiedonhankintakeinojen ilmiöperusteisesta käytöstä ei näyttäisi olevan mahdollista säätää momentin sisältämän kvalifioidun lakivarauksen nykyisen muotoilun puitteissa.

Edelleen selvityksessä suositetaan sääntelyä täsmennettäväksi siten, että viranomaiset voisivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa keskenään tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisten hallussa olevat tiedot yhdistettyinä aiheen uhka-arvioon. Selvitysmiehen näkemyksen mukaan tietojen luovuttamista ei kuitenkaan tulisi säätää veloitteen muotoon. Selvityksen mukaan samassa yhteydessä on syytä selvittää tarve täsmentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhuriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

Suojelupoliisi toteaa, että sen mielestä lainsäädännöllisesti selkeämpi ja suoraviivaisempi ratkaisu olisi, että varsinkin selvityksessä erikseen käsitellyille sosiaali- ja terveystieteiden viranomaisille säädettäisiin nykyistä laajempi velvollisuus luovuttaa salassa pidettäviä asiakastietoja poliisille sen pyynnöstä. Suojelupoliisi yhtyy selvityksessä ilmaistuun näkemykseen, että poliisin oikeutta luovuttaa tietoja rikoksen potentiaaliselle uhrille tähän kohdistuvasta rikosriskistä on tarve täsmentää.

Selvityksessä esitetään poliisin henkilötietolainsäädäntöä tarkistettavaksi siten, että selvennetään poliisin toimivaltuuksia hankkia ja analysoida avoimista lähteistä peräisin olevaa rikostiedustelutietoa. Selvityksen mukaan samoin olisi selvitettävä tarve säätää tarkemmin poliisin oikeudesta analysoida automatisoidusti sellaista avoimista tietolähteistä saatavilla olevaa rikostiedustelutietoa, jota ei ole hankittu kohdistetusti nimetystä henkilöstä tai henkilöryhmästä.

Suojelupoliisi pitää viimeksi mainittujen ehdotusten toteuttamista tärkeänä. Poliisille ei ole nykyisin säädetty selkeää toimivaltuutta hankkia, tallentaa ja hyödyntää avoimista lähteistä saatuja suuria tietovarantoja. Yhteiskunnan digitalisoitumisen myötä tällaisten tietovarantojen automaattinen käsittely on muuttunut välttämättömäksi poliisitoiminnan kohteiden tunnistamisen ja yhdistämisen sekä toimenpiteiden oikea-aikaisen suuntaamisen ja tilannekuvan ylläpitämisen edellytykseksi.

Selvityksen mukaan on aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdollista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta uhkaavilta vaaralta suojaamiseksi. Selvityksen mukaan on syytä samalla selvittää, olisiko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset

tiedonhankintakeinot mahdollista ulottaa myös niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen kyseisiä tiedonhankintakeinoja on voimassa olevan sääntelyn mukaan käyttä.

Suojelupoliisin on vaikea ottaa kantaa ajatukseen perustuslain 10 §:n 4 momentin muuttamisesta, koska selvityksessä ei yksilöidä, mikä olisi muutoksen tavoiteltava sisältö ja millaisten tavallisen lain tasoisten säännösten antaminen perustuslakiin tehtävän muutoksen avulla halutaan mahdollistaa. Tiedustelulakien säätämisen aikaisten omien kokemustensa nojalla Suojelupoliisi pitää kuitenkin perustuslain 10 §:n 4 momentin muuttamista siten, että se mahdollistaisi säätää luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvasta tiedonhankinnasta yksittäistä estettävää, paljastettavaa tai selvitettävää rikosta yleisemmässä rikollisuusilmiöihin kiinnittyvässä tiedonhankintatarkoituksessa, hyvin haastavana. Sen sijaan Suojelupoliisi näkee selvityksessä ehdotetulla tavalla tarpeelliseksi selvittää, voitaisiinko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot ulottaa niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämistä varten kyseisiä tiedonhankintakeinoja nykyisin saadaan käyttää. Poliisilain 5 luvun voimassa olevan 3 §:n mukaan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen on tällä hetkellä mahdollista vain eräiden rikoslain 12 ja 34 a luvuissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen paljastamiseksi. Poliisilain esitöissä ei perustella, miksi paljastamistarkoituksessa tapahtuva tiedonhankintakeinojen käyttö on haluttu rajata juuri näihin rikoksiin. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö yleisemmin sellaisten rikosten paljastamiseksi, joita tyypillisesti tehdään osana järjestäytyntä rikollisuutta.

Selvityksessä otetaan myös kantaa eri yhteyksissä esillä olleeseen kysymykseen siitä, tulisiko poliisille säädetyistä ns. esitutkintapakosta luopua. Selvitysmies päätyy siihen, että esitutkintapakosta luopuminen ei ole perusteltua, mutta esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta olisi syytä keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Selvityksen mukaan olisi myös syytä tutkia mahdollisuudet esitutkinnan massaluonteiseen rajoittamiseen esitutkintaa aloittamatta tapauksissa, joissa vaatimus massarikosten esitutkinnasta vaarantaisi tai kohtuuttomasti viivästyttäisi rikosvastuun toteuttamista vakavasta rikoksesta. Suojelupoliisi katsoo, että näiden suositusten toteuttaminen olisi tarkoituksenmukaista, koska niistä saatava prosessuaalinen hyöty voisi selvityksessä todetulla tavalla olla mittava.

Esitutkintapakkoa koskevan kysymyksen osalta selvityksessä esitetään edellä sanotun lisäksi, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä laajempi oikeus olla toimittamatta esitutkinta tilanteissa, joissa sotilas- ja siviilitiedustelun yhteydessä ilmi tulleesta rikoksesta ei olisi saatavissa palomuurisääntelystä tai muusta todisteen käyttökiellosta johtuen syytteen nostamiseksi riittävää näyttöä. Selvityksen mukaan tämä edellyttäisi esitutkintalain 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.

Kuten Suojelupoliisi on edellä tässä lausunnossa todennut, liittyy palomuurisääntelyn soveltamisalaan ja sisältöön tulkinnanvaraisuutta. Sääntelyä on välttämätöntä uudistaa siten, että se aina mahdollistaa

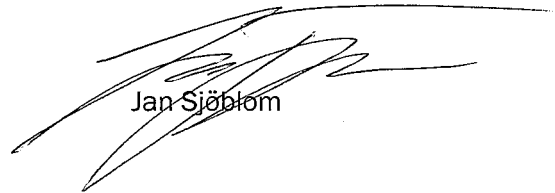
Suojelupoliisin siirtää kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta merkityksellistä tietoa poliisille. Samassa yhteydessä, osana laajempaa palomuurisääntelyn uudistamista, tulisi myös huolellisesti arvioida tarve säätää poliisin oikeudesta olla kirjaamatta ilmoitus rikoksesta tai jättää esitutkinta toimittamatta sen saaman palomuri-ilmoituksen johdosta.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Pelttari

Päälakimies



Jan Sjöblom