

01.09.2023

POL-2023-53676

Sisäministeriö

VN/12167/2023

Poliisihallituksen lausunto rikostiedustelulainsäädännön kehitystarpeita arvioineen selvityshenkilön loppuraportista

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa selvityshenkilön loppuraportista; *Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet* (SM 2023:19).

Selvityksessä arvioidaan poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön tilaa ja sen kehittämistarpeita. Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida muun muassa poliisin nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien tehokkuutta nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä, tiedonhankinnan käytön perusteita rikostiedustelullisessa tarkoituksessa de lege ferenda, rikostiedustelun oikeudellisia reunaehtoja ja tavoitteita, rikostiedustelutiedon käyttämisestä, esitutkintavelvoitteen aktualisoitumista tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta. Lisäksi selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida toimivaltuuksien käyttämiseen liittyviä valvonta- ja oikeussuojajärjestelyitä sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia.

Selvityshenkilö on sisällyttänyt loppuraporttiin kahdeksan toimenpidesuosituksen toimeksiannon mukaisesti. Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa toimenpidesuosituksista.

Poliisihallitusta on kuultu selvityshenkilön toimesta selvitystyön aikana.

Yleistä

Selvityshenkilö on loppuraportissa ansiokkaasti kuvannut nykyistä oikeustilaa ja lainsäädännön kehitystarpeita liittyen rikostiedusteluun poliisin tehtävien, tiedonhankintatoimivaltuuksien ja henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Edellä mainitut kolme lainsäädännöllistä kokonaisuutta muodostavat rikostiedustelun kannalta keskeisen kokonaisuuden.

Lausuntopyyntöön mukaisesti Poliisihallitus kommentoi loppuraportissa esitettyjä toimenpidesuosituksia.

Selvityshenkilön esittämät toimenpidesuosituks:

1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus 1) Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen

Toimenpidesuositus on kannatettava. Poliisin toimintaympäristö on muuttunut ja monimutkaistunut. Samalla poliisin tehtäväkenttä on laajentunut, sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden perinteiset rajat ovat poistuneet ja vakavin rikollisuus on koventunut, kansainvälistynyt ja teknologisoitunut yhä laajemmin.

Poliisin lakiin kirjattujen tehtävien tulisi vastata muuttunutta toimintaympäristöä.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus 2) Poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen.

Toimenpidesuositus on kannatettava. Esitetty muutos selkeyttäisi lainsäädäntöä ja poistaisi tulkinnallisia ongelmia nykyisten toimivaltuuksien osalta. Kuten selvitysmiehen raportista on todettavissa valmistelun estämistä ei ole riittävässä määrin säädelty (rankaisemattoman valmistelun estäminen). Salaisia tiedonhankintekeinoja käytettäessä laajentava laintulkinta ei ole sallittua.

3) Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhdat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi. Selvityshenkilön käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella sellaisia uhkia ovat ainakin ammattimainen ja järjestäytynyt rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, niin kutsuttu jengirikollisuus (jonka laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä määrittely voi olla vaikeaa) ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehty laajamittainen rikollisuus.

Toimenpidesuositus on kannatettava. Jatko valmistelussa harkittavaksi jää sisäisen turvallisuuden uhkien määrittely siten, että uhat vastaavat myös tulevaisuudessa mahdollisesti muuttuvia sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

Vaikka järjestäytynyt rikollisuus määriteltäisiin sisäisen turvallisuuden uhaksi, olisi edelleen tarve arvioida, tulisiko järjestäytyneen rikollisuuden

torjunnasta säätää erityislainsäädännössä. Loppuraportin mukaan yhtenä tavoitteena olisi nimenomaan määritellä, millaisten sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavien uhkien torjumiseksi voitaisiin käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja, sekä muita poliisin toimivaltuuksia. Erityislainsäädännön yhtenä tarkoituksena olisi se, että poliisilla olisi toimivalta arvioida rikollinen ryhmä ulkoisten kriteerien perusteella järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi. Erityislainsäädäntö mahdollistaisi sen, että eri viranomaisilla olisi yhtenäinen ja laissa vahvistettuihin kriteereihin ja prosessiin perustuva käsitys järjestäytyneeksi rikollisryhmiksi todetuista ryhmittymistä. Tietoa henkilön kuulumisesta tällaiseen järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi todettuun ryhmään tulisi voida käyttää myös hallinnollisten viranomaisten toiminnan suuntaamiseksi ja tarvittaessa myös päätösten perusteena. Järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenyystietoa tulisi voida käyttää hallinnollisessa lupaharkinnassa luvan sekä erilaisten tukien epäämisen perusteena, mistä tulisi säätää erityislainsäädännössä. Tämä edesauttaisi sitä, ettei kaikkiin lupaja tukihallintoa koskeviin erityislainsäädäntöihin tarvitsisi tehdä laajoja muutoksia.

4) Tarvittaessa sääntelyä on täsmennettävä niin, että viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa keskenään tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisilla hallussaan olevat tiedot yhdistettyinä (kokonaisuutena arvostellen) aiheen uhka-arvioon. Tietojen luovuttamista ei tule säätää velvollisuuden muotoon. Poliisilla tulee olla nimenomainen oikeus luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. 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.

Toimenpidesuositus on kannatettava. Sisäisen turvallisuuden kannalta on välttämätöntä, että sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomaisen, poliisin, tiedonsaantioikeudet ovat ajan tasalla ja vastaavat muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin.

Viranomaisten mahdollisuus vaihtaa tietoja keskenään salassapitomääräysten estämättä sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisilla hallussaan olevat tiedot yhdistettyinä (kokonaisuutena) aiheen uhka-arvioon olisi tärkeää uhkien- ja rikostorjunnan toteuttamiseksi. Nykytilanteessa salassapitosäädökset saattavat estää tiedon vaihdon. Uhkaan liittyvät tiedot saatavat kuitenkin olla hajautuneena eri viranomaisten rekistereihin, tieto on ns. siiloutunut. Viranomaiset eivät tiedä toistensa hallussa olevasta mahdollisesti merkityksellisestä tiedosta ja yksittäisen viranomaisen hallussa oleva tieto ei välttämättä anna oikeaa kuvaa käsillä olevasta uhasta, vasta tietojen yhdistäminen ja vertailu kokonaisuutena voi antaa oikean kuvan uhan tasosta ja oikeamittaisista torjuntatoimenpiteistä.

Kyse on toisaalta viranomaisten toimenpiteiden kohteena olevan oikeusturvasta (toimenpiteitä kohdistetaan oikeaan kohteeseen, uhka-arvion perusteella jota laadittaessa on ollut kaikki viranomaisten tiedot käytettävissä, myös toimenpiteiden laajuus oikea), kuin myös viranomaisten ja virkamiesten oikeusturvasta (ilman asianmukaisia tietoja toimenpiteitä voitaisiin kohdistaa väärään kohteeseen, väärässä laajuudessa tai uhka jää torjumatta).

Poliisin toiminnan kannalta on tärkeää, että poliisilla on oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja viranomaisille. Nykyinen tilanne lainsäädännön osalta on epäselvä, epäselvää oikeudellista tilannetta todentavat tuomioistuinten ratkaisut, sekä laillisuusvalvojen kannanotot. Hallinnollisen järjestytyneen rikollisuuden torjunnan kannalta nykyiset oikeudet luovuttaa tietoja eivät ole riittävällä tasolla.

Rikosten ja uhkien torjumiseksi on tärkeää, että myös mahdollista rikoksen uhria pystytään varoittamaan ennalta, jotta tämä omalla toiminnallaan pystyy ennakkollisesti ryhtymään toimenpiteisiin, jotka voivat vähentää / poistaa rikosuhan – muussa tapauksessa estäminen jää ainoastaan poliisin toiminnan varaan. Nykyinen lainsäädäntö ei anna riittäviä mahdollisuuksia estää rikoksia varoittamalla potentiaalisen rikoksen uhria.

5) Poliisin henkilötietolakia tulisi täsmentää ensinnäkin niin, että henkilötietoja saa käsitellä tilannekuvan muodostamiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Lakia olisi muutettava siten, että sisäisen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen poliisin tehtävänä mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn myös ensisijaisena perusteena, jolla mahdollistettaisiin poliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen. Rikostiedustelu on säädettävä lain 7 §:ssä rikosten ennalta estämiseen rinnastuvaksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi. Toiseksi henkilötietojen henkilölottuvuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen. Rikostuomiota koskeva määrittely voidaan tehdä toisinkin, mutta tässä olen omaksunut vankeusrangaistuksen rajan siksi, että näin rajautuvat pois muun muassa tilannekuvan muodostamisen kannalta epäolennaiset liikenne rikokset. Tässä yhteydessä on syytä harkita, pitäisikö poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua ylimääräistä tietoa myös rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi.

Rikostiedustelun kannalta poliisin tehtävät, toimivaltuudet ja oikeus käsitellä henkilötietoja muodostavat toisistaan erottamattoman kokonaisuuden. Rikostiedustelun kaikkien osatekijöiden tulee olla lainsäädännön näkökulmasta riittävällä tasolla. Jos poliisilta puuttuu oikeus henkilötietojen käsittelyyn rikostiedustelun kannalta riittävässä laajuudessa – ei poliisin tiedon-

hankintatoimivaltuuksilla ole merkitystä: Tiedonhankintatoimivaltuudet (esimerkiksi salaiset tiedonhankintakeinot) eivät itsessään estä rikoksia vaan tuottavat tietoa. Jotta poliisin toimintaa voidaan johtaa ja suunnata tietojoh-teisesti henkilötietoja tulee voida käsitellä rikostiedustelun kannalta riittä-vässä laajuudessa, muuten tieto ei muutu toiminnaksi, esimerkiksi oikein kohdistetuksi vaikuttamistoimivaltuuksien käyttöön.

Tilannekuvatiedon käsittely poliisin henkilötietolain kannalta loppurapor-tissa kuvatun mukaisesti ”harmaalla alueella” ei ole poliisin toiminnan kan-nalta tyydyttävä tilanne. Ilman laadukasta tilannekuvaa poliisin toiminnan tietojoh-teinen johtaminen on mahdotonta.

6) On aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdol-lista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaa-ralta suojaamiseksi. Nykymuodossaan säännöksen on katsottu mahdollis-tavan viestin suojaan puuttumisen myös rikoksen estämiseksi, rikoksen valmistelu mukaan lukien, sen rangaistavuudesta tai rankaisemattomuudesta riippumatta. Sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suo-jaamiseksi salaisia, luottamuksellisen viestin sisältöön kajoavia pakkokei-noja ei voida perustuslain nykyisen sanamuodon mukaan käyttää ilman kiinteää sidosta nimettyyn rikostunnusmerkistöön tai rikoksen lajiin. Sa-malla on syytä selvittää, olisiko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedon-hankintakeinot mahdollista ulottaa myös niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen kyseisiä tiedonhankintakeinoja on voimassa olevan sääntelyn mukaan käyttää. Olisi johdonmukaista säätää vastaavat toimival-tuudet rikosten paljastamiseen myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille, kun paljastamien koskisi niitä rikoksia, joiden estämiseen ja selvittämiseen noilla viranomaisilla on toimivalta.

Toimenpidesuositus on kannatettava. Poliisilain 5 luvun estämiseksi ja pal-jastamiseksi säädettyjen tiedonhankintatoimivaltuuksien tulisi olla yhden-mukaiset. Huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että rikoksen estämiseksi olisi käytettävissä vastaavat tiedonhankintakeinot kuin rikoksen paljasta-miseksi.

Viranomaisten yhteistyön kannalta yhdenmukaiset toimivaltuudet mahdol-listavat yhteistyön rikostiedustelussa. Keskusrikospoliisin rikostiedustelua koordinoiva rooli mahdollistaisi rikostorjuntaviranomaisten rikostiedustelun yhteensovittamisen.

7) Rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedus-telusta säädettäisiin poliisilaissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinoivastuu olisi keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä

poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR-yhteistyön kautta

Toimenpidesuositus on kannatettava, rikostiedustelusta olisi syytä säätää lainsäädännössä, ehdotetun mukaisesti poliisilaissa. Poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien tulee perustua lainsäädäntöön. Rikostiedustelun laintasoisen määrittelyn, poliisin tehtävien ja toimivaltuuksien lisäksi on huomioitava myös poliisin henkilötietolainsäädäntö - poliisilla tulee olla myös oikeus käsitellä henkilötietoja rikostiedustelun edellyttämällä tavalla.

Siviili- ja sotilastiedustelun lainsäädäntö korostavat sisäiseen turvallisuuteen liittyvän rikostiedustelun lainsäädännön puutetta.

Rikostiedustelun laintasoisen sääntelyn puutteeseen on kiinnitetty huomiota muun muassa poliisin henkilötietolain valmistelun yhteydessä (HE242/2018), Hallintovaliokunnan mietinnössä (30/2018), sekä Rikostorjunnan tila selvityshankkeen loppuraportissa. Tietosuojavaltuutettu on todennut (2154/44/2017, 27.2.2018): ” Käsitykseni mukaan rikostiedustelusta tulisi säätää nimenomaisesti. Rikostiedustelun määrittely lainsäädännössä toimisi perustana myös laajemmalle juridiselle arvioinnille siitä, pitäisikö poliisille antaa mahdollisuus hankkia tietoa myös puhtaasti rikostiedustelun käyttötarkoitukseen, jossa ei olisi kysymys tiedonhankinnasta yksilöidyn rikoksen tai rikoskokonaisuuden selvittämiseksi, estämiseksi tai paljastamiseksi.”

Rikostiedustelun säätelemättömyydestä johtuen rikostiedustelu on määritelty toisistaan poikkeavilla tavoilla eri viranomaisasiakirjoissa. Myös poliisissa on ollut toisistaan poikkeavia käsityksiä rikostiedustelun määrittelystä nykyisen lainsäädännön puitteissa.

Rikostiedustelun koordinoituvastuu sopii keskusrikospoliisille valtakunnallisten ja kansainvälisten vastuiden sen keskusrikospoliisiin PTR-toimintaan liittyvän roolin vuoksi luontevasti.

8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutinnan rajoituspäätösten perusteluvelvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen. Laissa perusteluvelvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa Lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä laajemmin oikeuden olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa esitutkinta tilanteissa, joissa siviili- tai sotilastiedustelun yhteydessä ilmi tulleesta rikoksesta ei olisi saatavissa palomuurisääntelystä tai muusta todisteen käyttökiellosta johtuen syytteen nostamiseksi riittävää näyttöä. Tämä edellyttäisi ETL 3 luvun 10 §:n 2 momentin täsmentämistä niin, että siihen kirjattaisiin nimenomaisena

esitutinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Toimenpidesuositus on kannatettavana. Rikostiedustelussa tai rikosasian esitutinnassa saattaa tulla ilmi ylimääräisenä tietona suuri määrä potentiaalisia lieviä tai vähäisiä rikoksia, joiden kaikkien tutkiminen veisi kohtuuttomasti poliisin resursseja. Tällä hetkellä haasteeksi muodostuu se, että tietojen seulonnan yhteydessä voi paljastua jopa tuhansia tavanomaisia Suomessa tai ulkomailla tapahtuneiksi epäiltyjä huume- tai käyttörikoksia, joissa ei ole asianomistajaa. Nykylainsäädännön perusteella poliisi on kuitenkin yleensä velvollinen käynnistämään esitutinnan jokaisessa paljastuneessa tapauksessa.

Esitutinnan rajoituspäätösten perusteluvelvollisuutta voisi keventää ehdotetulla tavalla niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen. Esitutkintalain 3 luvun 10 §:n 2 momenttia on kannatettavaa täsmentää ehdotetusti siten, että siihen kirjattaisiin esitutinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä. Olisi myös perusteltua mahdollistaa massaluontoinen toimenpiteistä luopuminen (esitutkintaa aloittamatta) tapauksissa, joissa vakavan rikoksen paljastamisessa on tullut ilmi lukuisa määrä vähäisiä rikoksia, joiden esitutkintapakko vaarantaisi vakavan rikoksen esitutkintaa. Ilmi tulleen epäillyn rikoksen kirjaamisvelvoitteesta tulisi olla mahdollista luopua mm. kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen perusteella, kuten tiedon luovuttajaan liittyvien riskitekijöiden takia.

Käytännössä tulisi olla mahdollista, että poliisi käsittelisi useaan asianomistajaan kohdistuneita samankaltaisia rikoksia yhtenä kokonaisuutena, ja pystyisi kirjaamaan, toimittamaan esitutinnan ja myös päättämään useita rikoksia kokonaisuutena. Usein näissä tilanteissa on kyse tietoverkossa tehdyistä tai tietoverkkovälitteisistä rikoskokonaisuuksista. Yhteinen päätöksenteko sisältäisi myös yhteisen rajoitusesityksen tekemisen syyttäjälle, foorumikysymys ei saisi olla rajoittava tekijä.

Päätösten perusteluvelvollisuuden keventämisen tulisi koskea kaikkia esitutinnan päätöksiä. Niin ikään rikoskokonaisuuksissa poliisissa tulisi olla toimivalta päättää konkurrenssiperusteella niiden vähäisempien rikosten esitutkinta, joissa odotettavissa oleva rangaistus ei vaikuttaisi rangaistuksen mittaamisen kokonaisuutensa.

Poliisihallitus katsoo, että koska kyseinen ehdotus liittyy rikostiedustelua laajempaan asiakokonaisuuteen olisi sitä tarkoituksenmukaista käsitellä samassa yhteydessä missä jatko työstetään rikosprosessin sujuvoittamista käsitelleen työryhmän ehdotuksia.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Jari Yli-Pelkonen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 01.09.2023 klo 14:43. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

Kirjoita tähän

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

pol_vp_poliisihallitus_esikunta
Visa Weckström
Minna Ketola