

**ASIA: VN/12167/2023, Oikeusministeriön lausunto, 2.10.2023**

## 1. Tausta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa selvityshenkilön loppuraportista (Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet, Sisäministeriön julkaisuja 2023:19).

Selvityshenkilön tehtävänä on ollut selvityksessä arvioida ainakin seuraavia asiakokonaisuuksia:

- a) Poliisin nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien tehokkuus nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä.
- b) Tiedonhankinnan käytön perusteet rikostiedustelullisessa tarkoituksessa de lege ferenda.
- c) Rikostiedustelun oikeudelliset reunaehdot.
- d) Rikostiedustelun tavoitteet.
- e) Rikostiedustelutiedon käyttäminen ja tiedon käytön rajojen määrittely (käyttötarkoitussidonnaisuus ja palomuri).
- f) Esitutkintavelvoitteen aktualisoituminen tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta.
- g) Rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttävä viranomainen ja mahdolliset organisatoriset järjestelyt.
- h) Toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvät valvonta- ja oikeussuojajärjestelyt sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat.

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan asiassa seuraavan:

## 2. Yleistä

Kyse on ansiokkaasti laaditusta laaja-alaisesta selvityksestä koskien poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita. Selvitys sisältää laajan katsauksen poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön tilasta ja sen kehittämistarpeista.

Oikeusministeriö ei tässä yhteydessä ja vaiheessa ota erikseen kantaan kaikkeen selvityksessä arvioituun, esitettyyn tai ehdotettuun. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että oikeusministeriöllä ei olisi tietyn asian osalta myöhemmin lausuttavaa tai sitä, että oikeusministeriö kannattaa tai vastustaa jotain selvityksessä erikseen arvioitua tai esitettyä.

Poliisin rikostiedustelu on lainsäädännöllisesti moniulotteinen ja monimutkainen kokonaisuus. Keskeisenä kysymyksenä on muun ohella poliisin toimivaltuuksien laajentaminen niin, että ne kattaisivat myös rikoksen valmistelun estämisen eli kun mitään rikosta ei ole vielä tapahtunut. Tältä osin merkityksellisiä ovat myös ne mahdolliset keinot, joita poliisi voisi näissä tilanteissa käyttää.

Kyse on moniulotteisesta, vaikeasta ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusherkästä kokonaisuudesta. Rikostiedustelu on tärkeää ja tarpeen on varmistaa poliisien riittävät keinot rikosten estämiseksi. Tärkeää on siten tarkasti arvioida niitä keinoja, joilla poliisin rikostiedustelua koskevia toimintamahdollisuuksia voitaisiin parantaa. Samassa yhteydessä on kuitenkin yhtä lailla tärkeää laaja-alaisesti arvioida kokonaisuutta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen toteutumisen kannalta. Toisin sanoen, kun arvioidaan tarkemmin niitä

toimivaltuuksia, joita poliisi mahdollisesti tarvitsee rikostiedustelun parantamiseksi/toteuttamiseksi, samalla tulee arvioida tarvittavien keinojen toteuttamismahdollisuuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Selvitykseen liittyen on otettava huomioon myös se, että pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa (*hallitusohjelma*) todetaan, että vahvistetaan poliisitoimintaa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista valmistelemalla ja ottamalla käyttöön rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi otetaan käyttöön uusi rikostiedustelusääntely, joka mahdollistaa nykyistä tehokkaammin puuttumisen uhkaperusteisesti mm. vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Edelleen hallitusohjelman mukaan hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi.

Kyseisten hallitusohjelmakirjausten valossa nyt käsiteltävänä oleva selvitys on ajankohtainen. Selvitys tarjoaa hyvän lähtökohdan asiakokonaisuuden jatkovalmistelun kannalta.

Oikeusministeriö myös kiinnittää huomiota siihen, että pakkokeinolakia (806/2011) ja poliisilakia (872/2011) on juuri laaja-alaisesti tarkasteltu ja uudistettu. Uudistuksen mukaiset lainmuutokset tulevat voimaan 1.10.2023 (HE 217/2022 vp ja EV 305/2022 vp sekä HE 275/2022 vp ja EV 316/2022 vp). Uudistuksessa tehtiin muutoksia myös sekä pakkokeinolain 10 luvun mukaisiin salaisiin pakkokeinoiniin että poliisilain 5 luvun mukaisiin salaisiin tiedonhankintakeinoiniin. Lisäksi samassa yhteydessä tehtiin joitakin muutoksia esimerkiksi esitutkintalakiin (805/2011).

Oikeusministeriö kiinnittää tässä vaiheessa huomiota siihen, että selvityksen mukaan selvitystyössä tuli arvioida muun ohella toimivaltuuksiin liittyviä valvonta- ja oikeussuojajärjestelyjä sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia. Vaikkakin selvitys on laaja-alainen kattaen monipuolisesti asiakokonaisuuteen liittyviä näkökohtia, selvityksessä mainittujen seikkojen arviointi on jäänyt vähäiseksi. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa asiaa arvioidaan vahvasti myös näiltä osin.

Siviilitiedustelulainsäädännön arvioinnin yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti arvioinnissa huomioon otettavia tärkeitä lähtökohtia, jotka soveltuvat myös rikostiedustelua koskevan lainsäädäntötarpeiden arviointiin. Samoin kuin siviilitiedustelun osalta, myös rikostiedustelua ja sitä koskevia pohdintoja mahdollisiksi lainmuutoksiksi on arvioitava perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä korostettujen näkökohtien ja soveltamisrajoitusten sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tässä arvioinnissa (kuten myös siviilitiedustelunkin yhteydessä) erityisen merkityksellistä kyseessä olevassa sääntelykontekstissa on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytäntö. Lisäksi kun rikostiedustelussa olisi kyse poliisin toimivaltuuksista alueella, kun mitään rikosta ei ole vielä tapahtunut, profiloinnin riskit tulee ottaa huomioon perustuslain 6 §:n syrjintäkiellon kannalta. Vastaavasti mahdollisen sääntelyn arvioinnissa on huolehdittava tehokkaista oikeussuojakeinoista (PeVL 35/2018 vp, s. 5).

### **3. Jälkikäteen ilmoitettava paikkaan kohdistuva etsintä (ns. salainen kotietsintä)**

Selvityksen nykytilan arviointia ja lainsäädännön muutostarpeita koskevassa osiossa todetaan muun ohella, että yksi rikostiedusteluakin palveleva harkittava muutos voisi olla se, että erityisesti tutkittaessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyviä vakavia rikoksia, voitaisiin toimittaa kotietsintä salaisena niin, että etsinnästä ilmoitettaisiin paikan haltijalle vasta jälkikäteen. Selvityksen mukaan tämä toimivaltuus olisi samalla ulotettava koskemaan myös rikoksen estämistä ja paljastamista.

Samaista kysymystä on käsitelty myös pakkokeinolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 217/2022 vp (s. 103-104). Tarkemmin kysymystä on pohdittu edellä mainittuun hallituksen esitykseen johtaneessa nk. pakkokeinolakityöryhmässä, jonka tehtävänä oli tarkastella pakkokeinolain muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Työryhmä luovutti yksimielisen mietintönsä 20.12.2021 (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2022:1). Jälkikäteen ilmoitettavaa paikkaan kohdistuvaa etsintää arvioidaan tarkemmin mietinnön s. 51-53.

Kuten selvityksessäkin todetaan, sekä lakivaliokunta että hallintovaliokunta lausuiivat asiasta edellä mainitun HE 217/2022 vp käsittelyssä (LaVM 30/2022 vp, HaVL 37/2022). Eduskunnan vastauksen (EV 305/2022 vp) 4. lausuman mukaan *eduskunta edellyttää, että hallitus selvittää ja arvioi, onko jälkikäteen ilmoitettavan paikkaan kohdistuvan etsinnän kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta ja tuo selvityksen perusteella tarvittavat lainmuutokset eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian.*

Lisäksi hallitusohjelmassa kysymys myös huomioidaan todeten, että *arvioidaan jälkikäteen ilmoitettavan kotietsinnän säätäminen* (s. 180).

Edellä todettu huomioon ottaen, asiaa koskevan sääntelyn tarpeellisuuden arvioinnin osalta tehtävänanto on selkeä.

## 4. Toimenpidesuosituksen arviointi

### 1. Toimenpidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan selvityshenkilö esittää, että poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden lisäksi *sisäisen turvallisuuden suojaaminen* (ehdotus muotoiluksi s. 73).

Oikeusministeriö ensinnäkin huomioi sen, että kokonaisuudessaan rikostiedustelu on muun ohella lainsäädännöllisesti sekä laaja-alainen että monimutkainen kokonaisuus. Sitä koskevien ja siihen liittyvien lainsäädäntömuutosten arviointi on syytä tehdä perusteellisesti ja harkiten. Tässä arvioinnissa myös erityisesti korostuu perus- ja ihmisoikeusarvioinnin tärkeys.

Raportissa ei määritellä sisäisen turvallisuuden käsitettä. Valtioneuvoston selonteossa sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021) annetaan määritelmä, jonka mukaan ”Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta ihmiset voivat nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja niihin rinnastettavista kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.” (s. 2). Ainakin valtioneuvoston selonteossa käytetyn määritelmän valossa ymmärrettynä sisäinen turvallisuus olisi hyvin laaja ilmiö, jossa olisi kyse toisaalta rikollisuudesta ja toisaalta muunlaisista vaaroista.

Oikeusministeriö toteaa, että epäselväksi jää, mitä sisäisellä turvallisuudella poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettaisiin ja mikä olisi käsitteen suhde toisaalta kansalliseen turvallisuuteen ja toisaalta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen. On otettava huomioon käsitteiden päällekkäisyys sekä siitä johtuvat mahdolliset vaikutukset toimivaltasääntelyn kannalta. Esimerkiksi selvityksenkin mukaan viime kädessä kyse

on valtion turvallisuutta vahvistavasta toiminnasta, ja tällä tasolla rikostiedustelu sivuaa läheltä siviilitiedustelua, etenkin rikostiedustelutietoa hyödyntävän tahon osalta. Siksi on syytä varoa, ettei rikostiedusteluvaltuuksia hahmoteta päällekkäisiksi siviilitiedustelun toimivaltuuksien kanssa. Suomessa suojelupoliisi on ensi sijassa siviilitiedusteluviranomainen, ilman oikeutta suorittaa rikosten esitutkintaa (s. 16).

Selvityksen mukaan poliisin tehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Yleinen viittaa tässä myös turvallisuuteen, turvallisuus-termi kattaa sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden. Selvityksen mukaan yleinen turvallisuus on kuitenkin mm. rikostiedustelun näkökulmasta liian epämääräinen ilmaisu kelvataksaan toimivaltuuksien mahdollisen laajentamisen pohjaksi. Viimeksi mainitun osalta oikeusministeriö toteaa, että sisäinen turvallisuus käsitteenä ei toisaalta vaikuttaisi olevan yleistä turvallisuutta sen täsmällisempi, erityisesti suhteessa kansalliseen turvallisuuteen. Selvityksen mukaan sisäinen turvallisuus on kuitenkin eri asia kuin kansallinen turvallisuus, joka viittaa Suojelupoliisin toimialaan (jota koskee siviilitiedustelu). Selvityksen mukaan vaikutukset näkyisivät poliisin toimivaltuuksissa ja henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä. Poliisin tehtäväluettelon täsmentäminen merkitsisi siirtymää *reaktiivisesta* (jo tehtyihin rikoksiin kohdistuvasta) rikostiedustelusta *proaktiiviseen* (rikosriskeihin painottuvaan) rikostiedusteluun.

Viimeksi mainitusta huolimatta oikeusministeriö katsoo edelleen jokseenkin epäselväksi mm. sisäisen turvallisuuden käsitteen eron ja suhtautumisen kansalliseen turvallisuuteen, ja lisäksi minkälaiset vaikutukset mahdollisilla päällekkäisyyksillä olisi toimivaltuuskysymysten kannalta. Selvän ja tarkkarajaisen eron tekeminen on tärkeää, etenkin kun kyse on toimivaltuuksista tilanteissa, joissa mitään rikosta ei ole vielä tapahtunut. Esimerkiksi suojelupoliisin tehtävänä on hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä *tai valtakunnan sisäistä* tai ulkoista turvallisuutta (HE 202/2017 vp, s. 165). Lisäksi oikeuskirjallisuuden mukaan poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 10 §:n 1 momentin mukaisesti valtakunnan sisäinen turvallisuus on tiedustelun kannalta kuulunut perinteisesti suojelupoliisin vastuulle, ja sen herruutta kotimaan tiedonhankinnassa on korostettu myös sotilasvastatiedustelua koskevassa sääntelyssä (Johdatus tiedusteluun 2018: Lohse – Viitanen, s. 226).

Lisäksi selvityksessä todetaan, että sisäisen turvallisuuden rinnastaminen kansalliseen turvallisuuteen voisi mahdollistaa tiedonhankintatoimivaltuuksien ulottamisen myös tiedon hankkimiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (s. 76).

Toisaalta oikeusministeriö huomioi myös asiaankuuluvien termien yksiselitteiseen täsmentämiseen liittyvät vaikeudet. Yleisesti termien täsmällisyyteen liittyvät vaikeudet on tunnistettu myös poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä koskien termiä yleinen järjestys ja turvallisuus (HE 224/2010 vp, s. 16).

Joka tapauksessa puhuttaessa lopputuotteena olevista poliisin toimivaltuuksista – tässä asiayhteydessä erityisesti liittyen hyvin varhaisen vaiheen tiedonhankintaan – erityisen huomionarvoista on (selvityksessäkin esiin tuotu) se, että poliisin tehtäväkuvauksen täsmentämisestä ei voida johtaa toimivaltuuksia, vaan toimivaltuuksista on säädettävä muualla poliisilaisissa ja muussa lainsäädännössä.

Oikeusministeriö pitää tärkeinä selvityksessä tehtyjä arvioita. Arviot ja tarkemmat – luonteeltaan alustavat ehdotukset – toimivat hyvänä pohjana asian jatkovalmistelua silmällä pitäen.

Oikeusministeriö ottaa tarkemmin kantaa mahdollisiin lainsäädäntömuutosehdotuksiin koskeviin arviointeihin jatkovalmistelun edetessä.

## 2. Toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää, että poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennettäisiin niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen. Tämä on selvityksen mukaan mahdollista lisäämällä toimivaltuuspykäliin sanojen ”syytä epäillä syyllistyvän rikokseen” sanat ”tai valmistelevan rikosta”. Toinen vaihtoehto on tulkita rikoksen estämisen tarkoittavan hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) mukaisesti myös rikoksen valmistelun estämistä, riippumatta siitä, onko valmistelu kriminalisoitu vai ei. Tällöin selvityksen mukaan poliisilain 5 luvun tarkistamiseen ei olisi tältä osin aihetta. Selvityshenkilö pitää kuitenkin parempana vaihtoehtona rikoksen valmistelun estämisen kirjaamista avoimesti lakitekstiin (mm. televalvontaa sääntelevään poliisilain 5 luvun 8 §:ään).

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että viimeisimmän poliisilain muutosten osalta perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisesti huomiota siihen, että poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia (PeVL 99/2022 vp, s. 2).

Tältä osin on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että nyt käsiteltävänä olevat mahdolliset muutokset toimivaltuuksiin eivät olisi vähäisiä.

Selvityksen mukaan rikoksen valmistelun paljastaminen merkitsee samalla rikoksen estämistä. Tästä syystä selvityksen mukaan rikoksen estämiseen oikeuttavat toimivaltuudet olisi perusteltua ulottaa myös rikoksen ja sen valmistelun paljastamiseen. Kysymys voisi olla myös rikoksen paljastamisen käsitteen uudesta määrittelystä, koskemaan muutakin kuin esitutkintaa edeltävää esiselvitystä. Voimassa olevan poliisilain 5 luvun mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja (ei pakkokeinoja) saa käyttää, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän laissa tarkemmin määriteltyihin rikoksiin. Selvityksen mukaan tilanne on siis se, että poliisin tietoon ovat jo tulleet henkilön lausumat, uhkaukset tai käyttäytyminen. Toimivaltuuksien ulottaminen rikoksen valmistelun paljastamiseen ja estämiseen tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi selvittää, onko olemassa seikkoja, joiden perusteella henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän nimettyihin rikoksiin. Toimivaltuudet ulotettaisiin siten myös lain sanamuodon tasolla aiempaan vaiheeseen, rikoslajikohtaisesta kriteeristä luopumatta (s. 74-75).

Tässä vaiheessa oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka rikoksen valmistelun paljastamisen voidaan katsoa laajassa mielessä merkitsevän myös rikoksen estämistä, se ei tarkoita automaattisesti sitä, että sen johdosta rikoksen estämiseen oikeuttavat toimivaltuudet olisi perusteltua ulottaa myös rajoituksetta rikoksen valmistelun paljastamiseen. Kyse ei ole niin yksinkertaisesta asiasta, ja siihen liittyy useita avoimia kysymyksiä ennen kuin selvityksessä todettu yhteys on läsnä. Tältä osin ajattelu liikkuu vahvasti kohti pelkkien aikomusten kriminalisointia. Selvityksessäkin todetaan, että tässä kohdin ”on paikallaan varoituksen sana” (s. 76).

Lisäksi selvityksessä esitetään ensinnäkin, voitaisiinko toimivaltuuksia (salaisia tiedonhankintakeinoja) rikoksen paljastamiseksi laajentaa koskemaan niitä rikoksia, joissa toimivaltuudet koskevat rikosten estämistä. Poliisilain valmistelun yhteydessä on 5 luvun mukaisten toimivaltuuksien käyttö tietoisesti rajattu luvun 3 §:ssä vain tiettyjen rikosten paljastamiseen. Estämistoimivaltuuksien piiriin kuuluu hyvin erilaisia ja myös vakavuudeltaan eritasoisia rikoksia. Kun myös rikoksen paljastaminen ja estäminen ovat toimenpiteinä hyvin erilaisia, edellyttää paljastamistoimivaltuuksien piiriin kuuluvien rikosten joukon mahdollinen laajentaminen perusteellista harkintaa. Selvityksen pohjalta ei vielä voida vastata siihen, onko laajentaminen perusteltua ja mitä rikoksia laajentaminen voisi koskea. Toiseksi selvityksen mukaan voidaan harkita toimivaltuuksien ulottamista koskemaan myös sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavien rikosten valmisteluvaihetta, rikosten estämiseksi. Selvityksen mukaan lainsäädäntömuutosten harkinta on tarpeen, koska lain (poliisilain 5 luku) nykyinen sanamuoto ei ainakaan yksiselitteisesti koske rikosten rankaisematonta valmisteluvaihetta. Tähän liittyy myös rikosten ennalta ehkäisemisen, ennalta estämisen ja rikosten estämisen käsitteiden täsmentäminen [edellä kuvatulla tavalla]. Selvityksen mukaan rikoksen valmisteluvaiheen tiedustelu olisi omiaan edistämään rikosten estämisen tavoitetta (s. 75).

Selvityksessä asianmukaisesti huomioidaan ongelmalliseksi kuitenkin se, miten määritellään kriteerit, joilla valmistelua olisi mahdollista paljastaa ja estää. Miten voitaisiin määritellä kriteerit, joilla arvioitaisiin todennäköisyyttä sille, että henkilö valmisteleekin rikosta? Selvityksessä todetaan, että yhtälö vaikuttaa varsin vaikealta. Toisaalta selvityksessä arvioidaan pulman ehkä ennemmin olevan tiedon hankinnan sijasta sen käsittelyssä ja analysoimisessa. Selvityksessä on päädytty mm. siihen, että samalla kun harkitaan tiedonhankintatoimivaltuuksien laajentamista, olisi perusteellisesti pohdittava keinoja nykyisillä toimivaltuuksilla saatavan tiedon entistä systemaattisemmaksi käsittelemiseksi ja analysoimiseksi ja poliisin tilannekuvan muodostamiseksi (s. 75-76).

Oikeusministeriö korostaa erityisesti niitä ongelmallisuuksia, jotka selvityksessäkin on asianmukaisesti tuotu esiin. Toisessa toimenpidesuosituksessa muun ohella tulkitaan sitä, mitä rikoksen estäminen tarkoittaa poliisilain mukaisesti (poliisilain 5:1.2) ja miten se suhtautuu rikoksen valmisteluun. Riippumatta siitä, miten estäminen suhtautuu valmisteluun, kysehän on rikoksen (valmistelun) estämisestä. Tämä ei siis auta epämääräisempien uhkien torjumiseen, mihin tiedustelu yleensä liitetään. Tätä käsitellään myös selvityksen 3. toimenpidesuosituksessa. Tässä suhteessa oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rikostiedustelussa mentäisiin pidemmälle kuin rikoksen estäminen, johon sääntely on lähtökohtaisesti jo olemassa.

Valmistelukriminalisointien lisäämisen osalta selvityksessä todetaan mm., että mitä laajemmin valmistelu säädetään rangaistavaksi, sitä suurempi on riski pelkkien aikomusten kriminalisoinnista. Myös laillisuusperiaate asettaa rajoituksia valmistelun rangaistavuudelle. Tältä osin selvityksessä suhtaudutaan valmistelukriminalisointien laajentamiseen suurin varauksin (s. 76).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valmistelun säätäminen rangaistavaksi merkitsee rikosoikeudellisen vastuun laajentamista ajallisesti aikaiseen vaiheeseen. Koska selvityksessäkin todetuin tavoin pelkistä ajatuksista ja aikomuksista ei rangaista, tulee rangaistavaksi säätämisessä voida osoittaa moitittava tekotyyppi. Valmistelurikoksissa subjektiiviset elementit korostuvat, mikä osaltaan antaa aihetta huomattavaan varovaisuuteen säädettäessä rangaistavaksi rikoksen tekemisen valmistelutoimia. Lisäksi laillisuusperiaate asettaa rajoituksensa rangaistavuuden käytölle. Rangaistavan käytöksen tulee olla selkeää, tarkkarajaista ja ymmärrettävissä kaikille.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan ja kriminalisointiperiaatteiden tuomiin reunaehtoihin rangaistavaksi säätämisestä ja rangaistavuuden laajentamisesta edellytyksenä.

Kriminalisointiperiaatteiden mukaan rikoslain käyttö on ultima ratio, eli viimesijainen keino. Sitä tulisi käyttää vain, jos muut resurssien käytön osalta ja tehossaan vastaavat keinot eivät auta. Rikostiedustelun tehostamiseen tuleekin pyrkiä ensisijaisesti muilla kuin rikosoikeuden keinoilla. Selvityksessä esitetyt muut toimenpidesuosituksukset kohdistuvat näihin keinoihin. Lisäksi perustuslakivaliokunnan käytännössä rangaistavaksi määräämiseltä on edellytetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta (esim. PeVL 23/1997 vp). Viranomaisen työn helpottaminen ei ole täyttänyt tätä kriteeriä (esim. PeVL 48/2017 s. 8). Valmistelukriminalisointienkin osalta tulee voida osoittaa painava yhteiskunnallinen tarve ja suojeltava oikeushyvä. Poliisin toimivaltuudet eivät sellaisenaan toteuta näitä edellytyksiä.

Ensinnäkin oikeusministeriö viittaa tässä kohdin myös lausunnossa muiden toimenpidesuosituksien yhteydessä lausuttuun, erityisesti valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen arviointia koskeviin seikkoihin. Asiassa on kyse vaikeasta ja erityisesti perus- ja ihmisoikeusherkästä kokonaisuudesta. Oikeusministeriö pitää kuitenkin hyvinä selvityksessä tehtyjä pohdintoja ja arvioita. Ne toimivat hyvänä pohjana jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö ottaa tarkemmin kantaa mahdollisiin lainsäädäntömuutosehdotuksiin jatkovalmistelun edetessä.

### 3. Toimepidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentti rajoittaa vain niiden pakkokeinojen käyttöä, jotka loukkaavat luottamuksellisen viestin suojaa. Muiden pakkokeinojen käytön edellytyksien laajentamista olisi syytä harkita koskemaan sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavilta rikoksilta suojautumista, ilman viittausta nimettyihin rikoksiin, rikoslajeihin tai enimmäis- taikka vähimmäisrangaistuksiin. Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi. Selvityshenkilö nimeää sellaisiksi uhiksi ainakin ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden, rajat ylittävän rikollisuuden, niin kutsutun jengirikollisuuden ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehdyn laajamittaisen rikollisuuden.

Viranomaistoimivaltuuksien sääntelyssä on yhtäältä otettava huomioon perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, mikä pakkokeinojen kohdalla konkretisoituu vaatimuksena sääntelyn täsmällisyydestä, ja toisaalta perustuslain 2 luvun perusoikeussäännökset.

On sinänsä totta, että perustuslain 10 §:n 4 momentti koskee vain niiden pakkokeinojen käyttöä, jotka rajoittavat luottamuksellisen viestin salaisuutta. Tiedonhankintamenetelmien perusoikeusvaikutukset eivät kuitenkaan koske ainoastaan luottamuksellisen viestin salaisuutta. Mainittu perustuslain 10 § jo itsessään suojaa yksityiselämän suojan useita ulottuvuuksia: yksityiselämää suppeammin ymmärrettynä, kunniaa, kotirauhaa (1 momentin 1. virke), henkilötietoja (1 momentin 2. virke) ja luottamuksellisen viestin salaisuutta (2 momentti). Osassa poliisilain 5 luvun tiedonhankintakeinoista on kyse luottamuksellisen viestin suojan rajoituksesta. Samalla rajoitus kohdistuu kuitenkin myös henkilötietojen suojaan. Tiedon kerääminen henkilön elämästä voi merkitä myös yksityiselämän rajoitusta yleisemmin ymmärrettynä esimerkiksi aiheuttaen henkilölle tunteen siitä, että hänen yksityiselämänsä on jatkuvan tarkkailun kohteena (ks. EUT:n tuomio *Digital Rights Ireland*). Lisäksi joissain tiedonhankintakeinoissa on kysymys kotirauhan rajoituksesta.

Perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään erityisistä rajoitusedellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta voidaan rajoittaa kotirauhan suojaa tai luottamuksellisen viestin suojaa. Lisäksi perusoikeusrajoituksen on

aina täytettävä myös perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, joita ovat vaatimus 1) lailla säätämisestä, 2) lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, 3) rajoituksen hyväksyttävyydestä, 4) rajoituksen suhteellisuudesta, 5) perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, 6) oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja 7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas luku 4.1). Keskeisiä ihmisoikeusvelvoitteita seuraa erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta.

Yksityiselämän suojan lisäksi tiedonhankintakeinoja on arvioitava myös siltä kannalta, vaikuttavatko ne esimerkiksi sananvapauden, kokoontumisvapauden tai uskonnonvapauden toteutumiseen. Siltä osin kuin tietoja yhdistellään analyysivaiheessa eri lähteistä, kyseessä voi olla profilointi, johon liittyy syrjintäriski.

Ehdotus muistuttaisi sääntelymalliltaan poliisilain 5 a luvussa säädettyä siviilitiedustelua. Tiedustelulakien säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että tiedustelumenetelmissä on kysymys perus- ja ihmisoikeuksiin varsin konkreettisesti puuttuvien keinojen käytön laajentamisesta tavalla, joka etäännyttävä yksittäisen konkreettisen rikoksen estämisestä ja selvittämisestä sekä rikostutkinnasta eli rikosperusteisuudesta samoin kuin tällaisten keinojen henkilöllisen soveltamisalan merkittävästä laajentamisesta (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tässä yhteydessä valiokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Siviilitiedustelulain yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että poliisin käytössä olevien rikosten selvittämistarkoituksessa säädettyjen toimivaltuuksien osoittaminen muuhun tarkoitukseen edellyttää niiden sisällöllistä tarkastelua. Esimerkiksi valeostoa on valiokunnan käytännössä luonnehdittu epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunta on painottanut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta (PeVL 35/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut painokkaasti (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9) perustuslain säännöksen 10 §:n 4 momentin välttämättömyys-edellytystä. Valiokunta totesi, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä seuraa, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ään ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ään oli edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisympäristössä (PeVL 35/2018 vp). Välttämättömyyden asettaminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ilmentää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja rikosepäilystä irtautunutta luonnetta (PeVL 35/2018 vp). Vaikka rikostiedustelun toimivaltuudet eivät puuttuisi luottamuksellisen viestin salaisuuteen, sääntelyä olisi tarkasteltava perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysedellytyksen kannalta varsinkin kun otetaan huomioon mahdollisen sääntelyn epätarkka luonne.

Oikeusministeriö arvioi, että alun perin rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi säädettyjen tiedonhankintakeinojen käyttöalaa ei voi suoraviivaisesti laajentaa uhkaperustaisesti sisäisen turvallisuuden turvaamiseksi, vaan laajentamista on arvioitava tarkkaan kunkin uhkan ja toimivaltuuden osalta. Ehdotukseen liittyy avoimia kysymyksiä muun muassa sen osalta, mitä poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia käytettäisiin ja miten (esimerkiksi kehen tai mihin kohdistuen ja millä edellytyksillä). Ehdotuksesta jää epäselväksi, kohdistettaisiinko esimerkiksi yhteen henkilöön telekuuntelua sen selvittämiseksi, uhkaako jokin



laajempi vakava rikollinen ilmiö sisäistä turvallisuutta. Alustavan arvion perusteella oikeusministeriö katsoo, että tarkkarajaiseen perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavaan lainsäädäntöön voi olla vaikea päästä. Muun ohella eteen tulee vaikeita yksityisen edun ja yleisen edun tasapainottamistilanteita. Myös uhkien tarkkarajainen määrittely voi osoittautua ongelmalliseksi.

Siviilitiedustelulakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi: ”Valiokunta tähdentää tiedustelutoiminnan valvonnan poikkeuksellista merkitystä siviilitiedustelussa. Valiokunnan käsityksen mukaan siviilitiedustelulain säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelun tehokas valvonta. Ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan.” (PeVL 35/2018 vp). Jos sääntelyssä irtauduttaisiin konkreettisen rikoksen torjumisesta yleisemmän tiedonhankinnan edistämiseksi, toiminnan valvontaa on arvioitava. Tiedustelulakien osalta ratkaisuna on ollut perustaa eduskuntaan tiedusteluvalvontavaliokunta ja lisäksi erillinen, riippumaton valtuutettu.

#### 4. Toimenpidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan uhka-arvioinnissa tulee korostaa viranomaisten yhteistyötä. *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. *Selvityshenkilö on päätyynyt siihen, että tietojen luovuttamista ei tule säätää velvollisuuden muotoon. Poliisilla tulee olla nimenomainen oikeus luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. Tarvittaessa* poliisilain 7 luvun 2 §:n säännöstä on täsmennettävä, jos katsotaan nykyisen sanamuodon olevan riittämätön muutoin salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen muulle viranomaiselle uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. Samassa yhteydessä on syytä selvittää tarve tämentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa. Poliisilain 7 luvun 2 § ei näyttäisi ainakaan yksiselitteisesti antavan poliisille oikeutta olla yhteydessä esimerkiksi törkeän petoksen uhriksi joutumisen riskissä olevaan yksityishenkilöön tai oikeushenkilöön, rikoksen estämisen tarkoituksessa.

Toimenpidesuositus koskee salassapidettävien tietojen luovuttamista viranomaisten välillä uhka-arvioinnin tekemistä varten. Muutosehdotuksen tarkoituksena olisi antaa viranomaisille mahdollisuus vaihtaa tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisten hallussa olevat tiedot yhdistettyinä aiheen uhka-arvioon. Suosituksen mukaan poliisilla tulisi olla nimenomainen oikeus luovuttaa salassapidettäviä tietoja toisille viranomaisille kyseistä tarkoitusta varten ja tarvittaessa poliisilain 7 luvun 2 §:n säännöstä olisi täsmennettävä, mikäli sen ei katsota antavan oikeutta tällaiseen tiedon luovuttamiseen.

Toimenpidesuositus ilmaisee tietojen aiotun käyttötarkoituksen, mutta siinä ei oteta kantaa siihen, mitä tietoja ja minkä viranomaisten välillä olisi tarkoitus luovuttaa. Raportissa on tarkemmin arvioitu sääntelyä, jonka nojalla salassapidettäviä tietoja voidaan luovuttaa sosiaalihuollon ja poliisin välillä. Lisäksi raportissa on tuotu esiin poliisihallituksen näkemys, jonka mukaan tiedusteluviranomaisen tiedustelutiedon luovuttamista poliisille sääntelevää ns. palomuurisääntelyä olisi perusteltua muuttaa niin, että tiedusteluviranomainen voisi luovuttaa palomuurin läpi tietoa myös rikostiedustelun tarpeisiin, ilman

nykyisessä laissa olevaa rikossidosta (s. 76). Toimenpidesuositus on kuitenkin muotoiltu tätä yleisempään muotoon koskemaan viranomaisia yleensä.

Koska viranomaisten salassapidettävien tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn liittyy valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä, on kyseiseen ehdotukseen vaikea ottaa kantaa ilman konkreettisia säännösluonnoksia. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa jo tässä vaiheessa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi huomioitava luovutettaviksi aiottujen tietojen tietosisältö sekä relevantti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka koskee salassapidettävien tietojen luovuttamista sekä henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttumista.

Henkilötietojen käyttötarkoituksen muuttumiseen liittyviä seikkoja käsitellään tarkemmin lausunnon viidettä toimenpidesuositusta koskevissa huomioissa. Oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä kuitenkin kyseiseen seikkaan huomiota jo palomuurisääntelyä koskevan muutosehdotuksen osalta. Voimassaolevaan palomuurisääntelyyn antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta on katsonut käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan kysymyksen korostuvan tässä yhteydessä tiedustelutoiminnan sekä rikostorjunnan ja rikostutkinnan eroavat luonteen huomioon ottaen. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että erityisesti tulisi varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 35/2018 vp, s. 21-22). Oikeusministeriö katsoo, että raportissa esitetty palomuurisääntelyn muutosehdotus tarkoittaisi voimassaolevaan sääntelyyn nähden mittavaa tiedustelutiedon käyttötarkoituksen laajennusta, minkä selvityshenkilö on katsonut edellyttävän perustuslain 10 §:n 4 momentin muuttamista. Mikäli kyseistä esitystä arvioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin, on arviossa kiinnitettävä painavaa huomiota edellä esitettyihin seikkoihin.

Tietojen luovutusten osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että arkaluonteisia henkilötietoja käsitellään poliisissa voimassaolevan poliisin henkilötietolain (616/2019) esitöiden mukaan sekä EU:n rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 (jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi) että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan kuuluvia poliisin tehtäviä varten. Lisäksi esitöiden mukaan poliisin tarpeet käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja liittyvät lähes jokaiseen lakiehdotuksen mukaiseen käsittelytarkoitukseen. (HE 242/2018 vp, s. 126)

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/l). Myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan sen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 51/2018).

Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta on arvioinut perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja

miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/1 ja siinä mainitut lausunnot).

Toimenpidesuosituksessa esiin nostetun salassapidettävien tietojen luovuttamista poliisilain 7 luvun 2 §:n nojalla koskevan seikan osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota korkeimman oikeuden ratkaisuun KKO 2023:24, jossa korkein oikeus toteaa, että poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentissa ei säädetä poliisin toimivallasta luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti. Ratkaisun mukaan ottaen huomioon säännöksen yleisluontoisuus sekä edellä todettu poliisin toimivaltuuksia ja perusoikeusrajoituksia koskeva täsmällisen ja tarkkarajaisen lailla säätämisen vaatimus säännöstä ei ole perusteltua tulkita siten, että poliisilla olisi sen nojalla toimivalta luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja ulosottomiehelle ulosottoasiaa varten.

## 5. Toimenpidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan 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 henkilöulottuvuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen.

Uudistettu poliisin henkilötietolaki on parantanut tilannetta, mutta jättää kuitenkin toivomisen varaa nimenomaan, kun arvioidaan yhteiskunnallisen kehityksen rikostiedustelulle asettamia tavoitteita. Erityisesti päivittäisessä poliisityössä kertyvän sisäistä turvallisuutta koskevan, myös rikollisuuden tilannekuvaan vaikuttavan, tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja analysoinnista olisi syytä säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin. Laissa tulisi nykyistä tarkemmin määritellä tiedon hankinnan ja tiedon käytön raja. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, millä keinoilla ja millä rajoituksilla poliisi saa hankkia ja analysoida avoimista lähteistä saatavilla olevaa tietoa ja missä määrin tietoa olisi mahdollista analysoida automaattisesti.

*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. Nykyisellään ylimääräistä tietoa näyttäisi olevan mahdollista käyttää oikeuskirjallisuudessa vallitsevan kannan mukaan poliisitoiminnan suuntaamiseksi lähinnä tilanteissa, joissa on jo käynnissä rikoksen esitutkinta tai esiselvitys.*

Raportin mukaan tavoitetilan vähimmäistasona on se, että poliisi voisi rikostiedustelu- ja analyysitehtävissä aina käsitellä, yhdistää ja analysoida kaikkea poliisin hallussa jo olevaa ja laillisin keinoin hankkimaa tietoa poliisitoiminnan suuntaamiseksi. (s. 39) Edellä mainitun osalta oikeusministeriö toteaa, että raportissa kuvatut rikostiedustelu- ja analyysitehtävät vaikuttaisivat edellyttävän olennaisesti nykyistä laajempaa ja laajempaan ihmisjoukkoon kohdistuvaa henkilötietojen käsittelyä, mikä samalla tarkoittaisi myös mittavampaa henkilötietojen suojaa koskevan perusoikeuden rajoittamista. Tästä johtuen oikeusministeriö kiinnittää myös tässä yhteydessä huomiota jo lausunnon johdannossa esiin tuotuun seikkaan koskien sitä, että raportissa esitettyjen toimenpidesuosituksien vaikutusta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, ml henkilötietojen suojaan, olisi arvioitava kattavasti jatkovalmistelun aikana.

Raportissa on käsitelty kansallista voimassaolevaa poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä ja sen asettamia edellytyksiä henkilötietojen jatkokäsittelylle. Oikeusministeriö näki keskeiseksi, että jatkovalmistelussa arvioitaisiin EU-lainsäädännön vaikutusta raportissa esitettyjen toimenpidesuosituksiin. Tämä olisi merkityksellistä erityisesti rikosasioiden tietosuojadirektiivin, kuin myös yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran kannalta. Tämän kysymyksen osalta oikeusministeriö viittaa myös edellä lausunnossa esiin nostettuihin seikkoihin koskien sisäisen turvallisuuden määritelmän täsmällistä sisältöä ja merkitystä sekä termin suhdetta kansalliseen turvallisuuteen, jonka ylläpitämiseen liittyvät tehtävät eivät kuulu EU-oikeuden soveltamisalaan eivätkä siten myöskään EU:n tietosuoja-sääntelyn soveltamisalaan (ks. esim. PeVL 51/2018 vp, s. 3). Vaikka kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä henkilötietojen käsittely ei kuulu EU-oikeuden soveltamisalaan, se kuuluu Euroopan neuvoston yleissopimuksen 108 ja sen muutospöytäkirjan (CETS 223) soveltamisalaan. Suomi on ratifioinut muutospöytäkirjan, ja muutetusta yleissopimuksesta seuraavat pitkälti samat vaatimukset kuin EU:n tietosuojalainsäädännöstä.

Toimenpidesuosituksen mukaan rikostiedustelu olisi säädettävä poliisin henkilötietolain 7 §:ssä rikosten ennalta estämiseen rinnastuvaksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi. Kyseinen suositus liittyy ennen kaikkea raportin seitsemänten toimenpidesuosituksen, joka koskee rikostiedustelun legaalin määritelmästä sekä rikostiedustelusta poliisin tehtävänä säätämiseen ja jota käsitellään jäljempänä tässä lausunnossa. Tässä yhteydessä oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että kuten raportissa on tunnistettu, olisi poliisille säädettäviä toimivaltuuksia ja henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä arvioitava rinnakkain. Tähän voi liittyä haasteellisiakin kysymyksiä edellä mainittujen tietosuoja koskevien yleissäädösten soveltamisalan kannalta ja riippuen siitä, miten rikostiedustelun määritelmä rajattaisiin, osa siihen liittyvästä käsittelystä voisi kuulua tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota yleisesti siihen, että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala on rajattu. Kuten sen täytäntöönpanosäännöksistä ilmenee (rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 mom. 1 ja 5 kohta), se on tarkoitettu sovellettavaksi lähinnä konkreettisten rikosten tai uhkien ennalta estämiseen. Direktiivin soveltamisala ei sisällä kansallista liikkumavaraa.

Raportin toimenpidesuositusten mukaan laissa tulisi nykyistä tarkemmin määritellä tiedon hankinnan ja tiedon käytön raja ja erityisesti olisi kiinnitettävä huomiota siihen, millä keinoilla ja millä rajoituksilla poliisi saa hankkia ja analysoida avoimista lähteistä saatavilla olevaa tietoa. Tämän seikan osalta raportissa todetaan muun muassa seuraavaa (s. 68):

Selvityksen taustakeskusteluissa on käynyt ilmeiseksi, ettei tiedonhankinnan ja tiedon käsittelyn raja ole ollenkaan selkeä. Ongelma koskee esimerkiksi tietoverkosta saatavilla olevan tiedon seulontaa. Missä vaiheessa tiedon hakeminen rikosilmiöstä muuttuu tiedon käsittelyksi ja tiedon analysoinniksi? Onko esimerkiksi tiettyjen poliisin mielenkiintoa

herättäneiden henkilöiden poiminta tietoaineistosta tiedonhankintaa vai henkilötiedon käsittelyä? Tähän ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Tässä on kysymys ennen kaikkea avointen lähteiden tiedustelusta. Vallitsevan tulkinnan perusteella saattaa olla niin, että tietyn henkilön poimiminen avoimen lähteen laajasta tietoaineistosta on jo henkilötiedon käsittelyä. Sääntelemättä ovat myös mahdollisuudet automatisoida avoimista lähteistä saadun tiedon analysointia. Automaattinen tietoaineiston analysointi voisi tehostaa merkittävästi erityisesti niin kutsuttujen heikkojen signaalien tunnistamista, ilman yhteyttä nimenomaiseen rikokseen tai rikoksen lajiin.

Oikeusministeriö katsoo, että kyseisten seikkojen osalta on keskeistä kiinnittää huomiota henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) (jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) mukaisesti henkilötiedon ja käsittelyn määritelmiin (ja vastaavasti myös tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaisesti määritelmiin). Rikosasioiden tietosuojalain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan henkilöön välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja. Lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan käsitteillä puolestaan tarkoitetaan tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista sekä muuta toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin. Myös henkilötietojen poimimista avoimista lähteistä sekä näin kerättävien henkilötietojen automaattista analysointia olisi arvioitava kyseisten määritelmien valossa.

Edellä mainitun osalta oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että henkilötietoja kerätessään tai hankkiessaan poliisilla tulee jo lähtökohtaisesti olla peruste käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Jos tällaista perustetta ei ole, tietoja ei voi kerätä. Poliisitoiminnan luonteeseen kuuluu, että poliisilla on toisinaan tarve kerätä esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä henkilötietoja, joiden täsmällistä merkityksellisyyttä kyseisen tehtävän kannalta ei keräämishetkellä tarkalleen tiedetä. Tällaistenkin tietojen keräämisen yhteys käsillä olevaan tehtävään on kuitenkin pystyttävä näyttämään ja tiedot on poistettava heti, kun niiden käsittelyyn ei ole enää perustetta. Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti voimassaolevaan poliisin henkilötietolakiin antamassaan lausunnossaan huomiota siihen, että sekä tietosuoja-asetuksessa että rikosasioiden tietosuojadirektiivissä henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan myös tietojen keräämistä, mikä on mahdollista vain tiettyyn nimenomaiseen tarkoitukseen (PeVL 51/2018 vp, s. 10).

Oikeusministeriö katsoo, että kyseisen toimenpidesuosituksen osalta olisi kiinnitettävä huomiota erityisesti käsiteltävien henkilötietojen luonteeseen, käsiteltävien tietojen välttämättömyyteen ja käyttötarkoituksen muuttumiseen sekä profilointia koskeviin seikkoihin. Edellä mainitun EU-lainsäädännön vaikutuksen arvioimisen lisäksi toimenpidesuositusta olisi arvioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s.5). Valiokunta on viitannut arkaluonteisten tietojen muodostaman riskin lisäksi nimenomaisesti siihen, että valiokunta on pitänyt henkilötietojen käsittelyä koskevassa valtiosääntöisessä arvioissa merkityksellisenä myös käsittelyn tarkoitusta yksilöön kohdistuvan julkisen vallan käytön mahdollistajana (ks. PeVL 1/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen

perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2—3 ja PeVL 99/2022 vp s. 2). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 51/2018 vp, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina muun ohella rekisteröinnin tavoitetta, tietosisältöjä ja sallittuja käyttötarkoituksia (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 2). Valiokunta katsoi voimassaolevaan poliisin henkilötietolakiin johtanutta hallituksen esitystä arvioidessaan, että näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tuli kyseisessä sääntelykontekstissa olla edelleen kattavaa ja yksityiskohtaista. (PeVL 51/2018 vp, s. 7) Lisäksi, kuten jo edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on edellyttänyt erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajoittamista täsmällisillä ja tarkkarajaisilla laintasoisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5, PeVL 48/2018 vp ja PeVL 51/2018).

Oikeusministeriö katsoo, että toimenpidesuosituksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa olisi kiinnitettävä erityistä huomioita toimenpidesuosituksessa esitettyyn henkilötietojen käsittelyä koskevaan henkilöpiiriin laajennukseen, jonka mukaan poliisi saisi käsitellä rikostiedustelussa sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu sisäistä turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta vankeusrangaistukseen. Voimassa oleva poliisin henkilötietolaki ei ole kovin selkeä siltä osin, missä tilanteissa poliisilla on oikeus käsitellä rikoksesta tuomittujen henkilöiden tietoja ja mihin tarkoituksiin. Jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida ehdotuksen suhdetta voimassa olevaan sääntelyyn tarkemmin, huomioiden erityisesti poliisin henkilötietolain 7 §:n säännökset. Kyseinen ehdotus vaikuttaisi kuitenkin olevan poikkeus ainakin voimassaolevassa poliisin henkilötietolaissa omaksuttuun henkilöpiiriin nähden ja merkitsisi perustuslaissa taatun henkilötietojen suojan erityistä rajoitusta vankeusrangaistukseen tuomittujen henkilöiden kohdalla.

Raportin toimenpidesuosituksen mukaan olisi harkittava, pitäisikö poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua ylimääräistä tietoa myös rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi. Oikeusministeriö katsoo, että kyseisen toimenpidesuosituksen merkitsisi luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadun tiedon käyttämistä muihin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, mihin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota suosituksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioissa.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään asettanut ylimääräisen tiedon käyttämiselle merkittäviä rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, joihin kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttäminen olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4—5). Valiokunta on sittemmin tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi olla tietyn edellytyksin sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6—7). Lähtökohtana on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II ja PeVL 99/2022 vp s. 4). Perustuslakivaliokunta on katsonut käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan kysymyksen korostuvan, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä (PeVL 35/2018 vp).

Ylimääräisen tiedon käyttämistä rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi koskevaa suositusta arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä siitä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 40/2021 vp, s. 5, PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4; PeVL 14/2017 vp, s. 5–6). Oikeusministeriö katsoo, että toimenpide-ehdotuksen mukaiseen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saadun tiedon toissijaiseen käyttöön rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi voi liittyä riski siitä, että tietojen toissijainen käyttötarkoitus muodostuu tietojen merkittäväksi käyttötavaksi, mikä on niin ikään huomioitava suosituksen tarkemmassa arvioinnissa.

## 6. Toimenpidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan on aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdollista tämentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. Suosituksen mukaan nyky muodossaan säännöksen on katsottu mahdollistavan viestin suojaan puuttumisen myös rikoksen estämiseksi, rikoksen valmistelu mukaan lukien, sen rangaistavuudesta tai rankaisemattomuudesta riippumatta. Sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi salaisia, luottamuksellisen viestin sisältöön kajoavia pakkokeinoja ei voida perustuslain nykyisen sanamuodon mukaan käyttää ilman kiinteää sidosta nimettyyn rikostunnusmerkistöön tai rikoksen lajiin. Lisäksi suosituksen mukaan samalla on syytä selvittää, olisiko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot mahdollista ulottaa myös niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen kyseisiä tiedonhankintakeinoja on voimassa olevan sääntelyn mukaan mahdollista käyttää. Olisi johdonmukaista säätää vastaavat toimivaltuudet rikosten paljastamiseen myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille, kun paljastaminen koskisi niitä rikoksia, joiden estämiseen ja selvittämiseen noilla viranomaisilla on toimivalta.

Tiedustelua koskeva perustuslain muutos tehtiin toissa vaalikaudella, vuonna 2018. Muutosta edelsi mm. puolustusministeriön tiedonhankintalakyöryhmän mietintö vuonna 2015, jonka jälkeen valmisteltiin hallituksen esitykset perustuslain muuttamisesta ja siviili- ja sotilastiedustelusta sekä tiedustelun valvonnasta. Valmistelu tapahtui parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

Vuoden 2018 muutosehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi perustuslain muuttamisen lähtökohdista seuraavaa:

”Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/1)". (PeVM 4/2018 vp, s. 3)

Valiokunnan mukaan "uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin tiedustelussa. Muutosesityksen hyväksyttävyyden arvioissa olennaista on siten, että rajoituslausekkeen on edelleen turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta." (PeVM 4/2018 vp)

Esitystä arvioidessaan valiokunta suhtautui torjuvasti perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ehdotettuun uuteen sanamuotoon "rikosten torjunta", jonka se katsoi muuttavan rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä niiden ennalta estämiseen, mikä olisi voinut johtaa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusmahdollisuuksien laajentumiseen nykysääntelyyn verrattuna. Myöskään säännöksen voimassa ollut tulkinta, jossa edellytetään rajoituksilta vähintään konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä, ei ollut vastaavalla tavalla kiinnitettävissä rikoksen torjunnan kuin rikoksen tutkinnan käsitteeseen (PeVM 4/2018 vp). Valiokunta totesi pitävänsä "rikosten torjunnan" käsitettä perustuslakiin otettavana uutena käsitteenä ongelmallisempänä kuin voimassa olevan lain "rikosten tutkinnan" käsitettä (PeVM 4/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään varsin laaja-alaisia käsitteitä. Valiokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Valiokunta tähdensi sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp.)

Kuten perustuslakivaliokunta edellä siteeratusta mietinnössään toteaa, perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella. Oikeusministeriö huomauttaa, että luottamuksellisen viestin suoja koskevat uudet rajoitusperusteet on säädetty vasta viisi vuotta sitten. Valiokunnan mietinnössä korostuu se lähtökohta, että perustuslakiin tulee tehdä vain sellaisia muutoksia, jotka laajapohjaisen yhteisymmärryksen perusteella katsotaan välttämättömiksi. Rajoituksen on oltava aidosti välttämätön, eikä pelkkä rajoituksen hyödyllisyys olisi riittävä peruste. Rajoitus ei ole välttämätön, jos tavoitteeseen voidaan päästä toisilla, vähemmän perusoikeutta rajoittavilla keinoilla. Perustuslain on asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumiselle eikä rajoitusten tule mennä liian pitkälle.

Ehdotettu sisäisen turvallisuuden rajoitusperuste rinnastuisi kansallista turvallisuutta ja sotilaallista toimintaa koskeviin rajoitusperusteisiin muun muassa siinä, että sitä ei ole sidottu yksittäisiin rikoksiin vaan yleisempiin uhkiin. Edellä on kuitenkin kuvattu perustuslakivaliokunnan torjuvaa suhtautumista rikoksen



torjuntaa koskevaan rajoitusperusteeseen, joka olisi irtaantunut samankaltaisella tavalla yksittäisestä rikoksesta. Rajoitusperusteessa ongelmana olisi myös sisäisen turvallisuuden käsitteen hyvin laava sisältö ainakin jos nojaututtaisiin edellä jo siteerattuun valtioneuvoston selonteossa käytettyyn määritelmään, jonka mukaan ”Sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta ihmiset voivat nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja niihin rinnastettavista kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta.” Tämän määritelmän valossa rajoitusperuste ”sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi” olisi ilmiselvästi liian laava voidakseen täyttää perustuslakivaliokunnan mietinnössä asetetut kriteerit.

Kansallista turvallisuutta koskevalla rajoitusperusteella viitataan muun muassa kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaan toimintaan. Kyseessä on toiminta, joka ei kohdistu ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyhteisöön (HE 202/2017 vp). Rajoituksen perusteena on siis yhteiskunnan eksistentiaalisten uhkien torjuminen. Sisäistä turvallisuutta koskevan rajoitusperusteen välttämättömyyttä ei voida samalla tavoin perustella eksistentiaalisilla uhilla. Toisaalta ainakin osa vakavimmista uhkista sisältyy jo kansallista turvallisuutta koskevaan rajoitusperusteeseen, jolloin voidaan kysyä, onko sisäisen turvallisuuden rajoitusperuste välttämätön.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan ”hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdolliseksi”. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta korosti mietinnössään, että perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Perustuslaista valmisteluvastuussa olevana ministeriönä oikeusministeriö katsoo, että ainakaan vielä käsillä olevasta raportista ei ilmene riittäviä perusteita katsoa, että sisäistä turvallisuutta koskeva rajoitusperuste olisi välttämätön tai asianmukaisesti rajattu.

## 7. Toimenpidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedustelusta säädettäisiin poliisilaissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinoitavastuu olisi keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR-yhteistyön kautta.

Selvityksen mukaan rikostiedustelun määritelmälle luonteva paikka olisi poliisilain 5 luvun 1 §, jossa säädetään salaisista tiedonhankintakeinoista. Selvityksen mukaan *alustava* määritelmä voisi olla (s. 72):

*”Rikostiedustelu on poliisin suorittamaa, johdettua ja suunnitelmallista, rikollisuuteen liittyvää tiedonhankintaa, jonka tavoitteena on hankitun ja poliisin hallussa olevan tiedon, analyysin ja prosessoinnin sekä toiminnan ja tiedon suojaamisen kautta tuottaa tiedustelutietoa yksittäisistä rikoksista tai rikosuhista laajemmin tilannekuvan muodostamiseksi ja tietojohtoisen päätöksenteon tai rikosten ennalta estämisen tueksi, poliisin toiminnan ohjaamiseksi ja suuntaamiseksi”.*

Oikeusministeriö pitää ensinnäkin tarkoituksenmukaisena sitä, että selvitystyössä on arvioitu sitä, olisiko perusteltua säätää erillinen rikostiedustelulaki vai tulisiko asiayhteydessä tarkistaa ennemmin poliisilain säännöksiä. Alustavan arvion perusteella oikeusministeriö lähtökohtaisesti pitäisi tarkoituksenmukaisempaan vaihtoehtona poliisilain säännösten tarkistamisen harkitsemista. Tämä olisi myös johdonmukaista, kun siviilitiedustelustakin säädetään poliisilain 5 a luvussa. Rikostiedustelun määritelmän paikan luontevuuden osalta (poliisilain 5 luku) puolesta puhuu mm. se, että 5 luvun 1 §:ssä on myös määritelty *rikoksen estäminen ja rikoksen paljastaminen*.

Vaikkakin selvityksessä laajasti arvioidaan ja selostetaan rikostiedustelua aina määritelmästä rikostiedustelun tavoitteisiin, epäselväksi jää konkreettiset toimet, joilla poliisi voisi tarkkaan säännellyissä tilanteissa ja tarkoituksissa hankkia (sekä myöhemmin käsitellä) tietoja vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennalta estämiseksi ennen kuin ketään voidaan perustellusti epäillä yksilöidystä rikoksesta tai olettaa syyllistyvän sellaiseen. Tästä näkökulmasta myös toimivaltuuksien riittämättömyyttä on arvioitava suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Vasta tämän jälkeen voitaisiin tarkemmin tehdä tarpeellisuusarviointi tarvittavien toimien osalta. Toisaalta yhtenä konkreettisempaan keinoja selvityksessä pohditaan muun muassa ns. salaista kotietsintää erityisesti tutkittaessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyviä vakavia rikoksia. Viimeksi mainitun osalta on tarkemmin lausuttu edellä. Lisäksi 2. toimenpidesuosituksessa esitetään poliisilain 5 luvun toimivaltuuksien täsmentämistä niin, että ne kattaisivat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen (esim. 5 luvun 8 §:n täsmentäminen).

Ensinnäkin oikeusministeriö viittaa tässä kohdin myös lausunnossa muiden toimenpidesuosituksien yhteydessä lausuttuun. Oikeusministeriö pitää ehdotuksen arviointeja muun ohella rikostiedustelun legaalimääritelmästä tarpeellisina ja yhtyy raportissa esitettyyn näkemykseen (s. 76), jonka mukaan samalla kun harkitaan tiedonhankintatoimivaltuuksien laajentamista, olisi perusteellisesti pohdittava keinoja nykyisillä toimivaltuuksilla saatavan tiedon entistä systemaattisemmaksi käsittelemiseksi ja analysoimiseksi ja poliisin tilannekuvan muodostamiseksi. Selvityksen arvioinnit ja alustavat ehdotukset toimivat hyvänä lähtökohtana jatkovalmistelussa, joskin valmistelussa on aiempaa tarkemmin otettava huomioon henkilötietojen suoja, erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja profilointia koskevat edellytykset. Oikeusministeriö ottaa tarkemmin kantaa mahdollisiin lainsäädäntömuutosehdotuksiin jatkovalmistelun edetessä.

## 8. Toimenpidesuositus

Toimenpidesuosituksen mukaan esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua, mutta esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädäntöön. Toimenpidesuosituksen mukaan laissa perusteluvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa perustelua. Suosituksen mukaan on syytä tutkia mahdollisuudet esitutkinnan massaluonteiseen rajoittamiseen esitutkintaa aloittamatta tapauksissa, joissa vaatimus massarikosten esitutkinnasta vaarantaisi tai kohtuuttomasti viivästyttäisi rikosvastuun toteuttamista vakavasta rikoksesta. Muutos tarkoittaisi sitä, että rikokset kirjattaisiin epäillyt nimeten, mutta syyttäjä tekisi tutkinnanjohtajan esityksestä kaikista epäillyistä yhteisen, massaluonteisen päätöksen. Näissä tapauksissa olisi syytä harkita sitäkin, ettei toimenpiteistä luopumisesta (päättöksestä olla

aloittamatta esitutkintaa) tarvitsisi ilmoittaa rikoksesta epäillylle. Suosituksen mukaan muutos olisi radikaali, koska epäilty ei saisi tietää olleensa poliisin toimenpiteen eli esitutkinnan rajoittamisen kohteena. Harkittavaksi sitä silti selvityshenkilö esittää. Suosituksen mukaan prosessuaalinen hyöty olisi mittava. Sitä pitäisi punnita epäillyn oikeusturvaa vastaan ja päättää, kumpi näkökohta on painavampi.

Lisäksi toimenpidesuosituksen mukaan 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 esitutkinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Perustuslain 21 §:n mukaan muun muassa oikeus saada perusteltu päätös turvataan lailla. Esitutkintaviranomaisen perusteluvollisuudesta säädetään esitutkintalaissa. Esitutkinnan toimittamatta jättämisestä ja lopettamisesta tulee tehdä kirjallinen päätös, josta on ilmentävä muiden päätöstä koskevien asiatietojen ohella päätöksen sisältö ja perustelut. Myös uhridirektiivi asettaa velvoitteita uhrin tiedonsaantioikeuksiin asiansa käsittelystä, häntä koskevista päätöksistä ja niiden perusteluista.

Oikeusministeriö toteaa, että oikeus saada omassa asiassa perusteltu päätös kuuluu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa jo nyt esitutkintaviranomaisten tekemien päätösten perustelun lyhyesti ja osin nykyisin vallitsevaa käytäntöä tiiviimmin. Esitutkinnan rajoittamista koskevan päätöksen perusteluilla on merkitystä paitsi asianomistajan oikeusturvan, oikeuksien tehokkaan käyttämisen ja mahdollisen muutosharkinnan arvioinnin kannalta myös viranomaisten ratkaisukäytännön yhdenmukaisuuden ja sen valvonnan kannalta. Olennaista on, että perusteluista ilmenee asianosaisille, millä perusteella on päädytty päätöksen tarkoittamaan lopputulokseen sen sijaan, että asiaa tai siinä kerättyä näyttöä selostetaan laajasti.

Perusteluvollisuutta on arvioitu oikeusministeriön asettamissa työryhmissä. Rikosprosessin tehostamista arvioineessa työryhmämietinnössä (oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:14) on arvioitu perusteluvollisuutta koskevaa sääntelyä, ohjeistusta ja käytäntöä ja päädytty siihen johtopäätökseen, ettei esitutkintaviranomaisen ratkaisujen perusteluvollisuutta esitetä kevennettäväksi. Viimeisempänä rikosprosessin sujuvoittamista arvioineessa työryhmämuistiossa (oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2023:16) yhdytään tähän näkemykseen. Työryhmämietinnössä viitataan myös Poliisihallituksen antamaan ohjeistukseen, kuten rikosten esikäsittelytoimintaa poliisissa koskevaan ohjeeseen (POL-209-37438), jossa selvitetään perusteluvollisuuden sisältöä ja tavoitteita.

Valmisteluvastuu esitutkintalakiin tehtävistä muutoksista kuuluu oikeusministeriölle. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaan sisältyy useita kirjauksia, joiden tarkoituksena on sujuvoittaa rikosprosessia käsittelyketjun eri vaiheissa. Hallitusohjelmakirjauksia tullaan tarkastelemaan niiden toimenpanoa varten jo asetetuissa ja myöhemmin asetettavissa hankkeissa. Valmistelutyössä on tarkoitus arvioida myös toimenpidesuosituksessa 8 kuvattuja toimenpiteitä.

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Ville Hinkkanen

Erityisasiantuntija

Joni Korpinen

**VN/12167/2023-OM-30**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: