

31.08.2023

POL-2023-54152

Sisäministeriö

Viite: VN/12167/2023

Keskusrikospoliisin lausunto rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita arvioineen selvityshenkilön loppuraportista

1 Asian tausta

Sisäministeriö on teettänyt professori Matti Tolvasella selvityksen poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja sen kehittämisestä. Selvitystyö on valmistunut ja Sisäministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa loppuraportista.

Selvityksessä on arvioitu 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 käyttämistä sekä esitutkintavelvoitteen aktualisoitumista tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta. Lisäksi selvityshenkilön tehtävänä on ollut arvioida toimivaltuuksien käyttämiseen liittyviä valvonta- ja oikeussuojajärjestelyitä sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia. Loppuraportissa selvityshenkilö on esittänyt kahdeksan toimenpidesuosituksen.

2 Keskusrikospoliisin lausunto

Keskusrikospoliisi pitää erinomaisena asiana sitä, että Sisäministeriö on teettänyt rikostiedustelulain kehittämistarpeista selvityksen. Loppuraportti on laadukas ja siinä on kattavasti huomioitu rikostiedusteluun liittyvä lainsäädännön tila sekä kehittämistarpeet.

Keskusrikospoliisi lausuu selvityshenkilön toimenpidesuosituksista pyynnössä esitettyjen kysymysten mukaisesti.

2.1 1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää loppuraportissaan, että poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.

Keskusrikospoliisi pitää esitystä kannatettavana.

2.2 2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää loppuraportissaan, että poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen. 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. Parempana vaihtoehtona selvityshenkilö on kuitenkin pitänyt rikoksen valmistelun estämisen kirjaamista avoimesti lakitekstiin.

Keskusrikospoliisi pitää esitystä kannatettavana.

Keskusrikospoliisi toteaa, että raportissa todetun mukaisesti poliisilain 5 luvun toimivaltuuksissa on täsmennettävää. Ennalta estäminen ja paljastaminen poliisin tehtävinä ovat laajempia kuin mitä pakkokeinolain määritelmiä koskevan 5 luvun 1 §:ssä on kuvattu. Paljastamisen käsitteen uudelleen määrittelyä, kuten raportin sivuilla 74-75 esitetään, voidaan pitää kannatettavana.

2.3 3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää loppuraportissaan, että muiden kuin perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoittamien pakkokeinojen käytännön edellytyksiä laajennetaan koskemaan sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavilta rikoksilta suojautumista. Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi

Keskusrikospoliisi pitää esitystä kannatettavana.

Keskusrikospoliisi toteaa, että vaikka rikostiedustelu ja sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavat uhat määriteltäisiin poliisilaissa, olisi edelleen tarve arvioida, tulisiko järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta säätää erityislainsäädännössä. Raportin 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 rikollisryhmäksi todetuista ryhmittymistä. Tietoa henkilön kuulumisesta tällaiseen järjestäytyneeksi rikollis-

ryhmäksi todettuun ryhmään tulisi voida käyttää erityisesti 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 lupa- ja tukihallintoa koskeviin erityislainsäädäntöihin tarvitsisi tehdä laajoja muutoksia.

Keskusrikopoliisi kiinnittää huomiota siihen, että rikostiedustelun kannalta on tärkeää, että poliisin tehtäviä, toimivaltuuksia ja henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset ovat toisiinsa nähden tasapainossa. Toisen osa-alueen säännösten puutteet saattavat aiheuttaa sen, ettei toisaalla säädetyt toimenpiteitä voida toteuttaa laissa tarkoitetulla tavalla. Esimerkiksi tiedonhankintakeinoista ei ole hyötyä, jos henkilötietolainsäädäntö ei mahdollista riittävän monipuolista henkilötietojen käsittelyä ja tietojenvaihtoa.

2.4 4. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö toteaa loppuraportissaan, että 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 aiheen uhka-arvioon. 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 täsmentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

Keskusrikopoliisi pitää esitystä kannatettavana. Tietojen vaihtoa koskevan sääntelyn kehittäminen ja poliisin oma-aloitteisen tiedonluovutuksen mahdollistaminen ovat rikostiedustelusääntelyn keskeisimpiä kehittämiskohteita, niin uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi kuin yleisesti poliisin tiedonluovutuksen kehittämiseksi. Rikostiedustelu liittyy jo käsitteenäkin yksittäisiä tekoja laajempaan kokonaisuuteen, jossa on tavoitteena rikollisuuden uhkakuvien ja ilmiöiden tunnistaminen sekä laajemman tilannekuvan ylläpitäminen. Sisäisen turvallisuuden kannalta on välttämätöntä, että keskeisen sisäisen turvallisuuden viranomaisen, poliisin, tiedonsaantioikeudet ovat ajan tasalla ja vastaavat muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin. Rikostiedustelullisista keinoista ei ole hyötyä, jos esimerkiksi henkilötietojen käsittelyä ja tiedonvaihtoa koskevat säännökset eivät ole ajantasaisia ja mahdollista keinon täysipainoista toteuttamista.

Poliisin oikeudet luovuttaa tietoa muille viranomaisille sekä kolmannen sektorin toimijoille vakavan rikoksen torjumiseksi ja ehkäisemiseksi tulisi määrittellä laajemmin. Samalla tulisi myös varmistaa poliisin tiedonsaantioikeus eri

toimijoilta, jotka liittyvät huolta aiheuttavien henkilöiden tietojen käsittelyyn. On tärkeää, että tiedonvaihto eri poliisin ja eri toimijoiden välillä toimii tehokkaasti. Poliisin on usein uhka-arviotilanteissa välttämätöntä luovuttaa tietoja esimerkiksi terveysviranomaisille. Käsillä saattaa olla esimerkiksi henkeen tai terveyteen kohdistuva uhka, jossa toisella viranomaisella on keskeinen rooli ja tarve saada poliisilta tietoa oman tehtävän suorittamiseksi. Puutteellinen tiedonvaihtoa koskeva sääntely voi estää viranomaisten mahdollisuuden puuttua uhkatilanteeseen.

Keskusrikospoliisi toteaa, että hallinnollisen torjunnan keskeiset haasteet myös liittyvät tiedonvaihtoa koskevaan sääntelyyn. Nykyinen lainsäädäntö ei luo poliisille riittävää ja selkeää toimivaltaa luovuttaa poliisilla olevaa tietoa toiselle viranomaiselle tai kolmannelle sektorille esimerkiksi rikostaustasta tai järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvista henkilöistä hallinnollisen torjunnan tarkoituksessa. Viime aikoina poliisia koskevaa tiedonluovutus-sääntelyä on käsitelty muun muassa korkeimman oikeuden ratkaisussa S2021/237. Sen valossa voidaan todeta, että nykyinen poliisia koskeva tiedonluovutussääntely on vähintäänkin epäselvää.

Keskusrikospoliisi toteaa, että tiedustelulainsäädännön palomuurisäännöksiä tulee kehittää tiedustelutiedon luovutuksen riittäväksi mahdollistamiseksi. Huomiota tulisi kiinnittää muun muassa siihen, ovatko palomuurisäännöksiin valitut muotoilut yhteensopivia poliisin rikostorjunnan ja suppeammin rikostiedustelun kanssa, jossa tekoja pyritään estämään ennalta.

2.5 5. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää loppuraportissaan, että 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 poliisin henkilötietolain 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.

Keskusrikospoliisi pitää esitystä kannatettavana ja toteaa, että henkilötietolakia on tarpeellista täsmentää ja tarkentaa. Rikostiedustelussa henkilötiedot ovat toiminnan keskiössä. Henkilötietolainsäädännön tulee mahdollistaa henkilötietojen riittävän laajan käsittelyn rikostiedustelussa. Operatiivisen toiminnan sujuvuuden kannalta on tärkeää, että sääntely on täsmällistä ja selkeää. Tehtävä- ja toimivaltuussääntelyn mukaisia keinoja ei voida toteuttaa tehokkaasti, jos lainsäädäntö asettaa perusteettomia rajoituksia henkilötietojen käsittelylle. Esimerkiksi voimassa olevan poliisin henkilötietolain määritelmä rikostiedustelun kohteista, henkilöpiiristä, on varsin suppea,

mikä aiheuttaa jo nyt käytännön ongelmia muun muassa käsiteltäessä ilmiötason kokonaisuuksia.

2.6 6. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää loppuraportissaan, että on aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 mom. mahdollista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. 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.

Keskusrikospoliisi pitää esitystä kannatettavana.

2.7 7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää loppuraportissaan, että rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedustelusta säädettäisiin poliisilaissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinoituvastuu olisi Keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR -yhteistyön kautta.

Keskusrikospoliisi pitää esitetystä kannatettavana.

Keskusrikospoliisin toteaa, että tällä hetkellä yksi merkittävimmistä lainsäädännöllisistä haasteista liittyy poliisin tiedustelullista tiedonhankintaa koskeviin rajoitteisiin. Poliisilla ei ole tällä hetkellä selkeää toimivaltuutta tehdä kohdennettua tiedonhankintaa, mikäli käsillä ei voida todeta olevan konkreettisen rikoksen ennalta estäminen, paljastaminen taikka vaaran torjuminen. Voimassa oleva lainsäädäntö ei vaikuta tältä osin enää vastaavan poliisin tiedonhankinnan vaatimuksia voimakkaasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Keskusrikospoliisi toteaa, että rikostiedustelun määritelmän yhteydessä on syytä mainita myös taktinen analyysi, jonka keskiössä on poliisitoiminnan kohdentaminen. Lisäksi Keskusrikospoliisi tuo ilmi, että rikostiedustelun ja rikostutkinnan mahdollinen päällekkäisyys on tärkeää tunnistaa. Operatiivinen analyysi on tärkeä työkalu esitutkinnassa. On mahdollista, että esitutkinnassa samaan asiakokonaisuuteen liittyen on tarve rikostutkinnan lisäksi esittää rikostiedustelun keinoin toista tekoa. Näin ollen poliisille rikostiedustelun huolellinen määrittely ja toimivaltuudet ovat merkityksellisiä, sillä kattavan rikostiedustelun tulee olla mahdollista myös rikoksen selvittämisen alettua, eli syytä epäillä rikosta -esitutkintakynnyksen jälkeen.

Keskusrikospoliisi katsoo, ettei toimivaltuuksiin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvä lainsäädäntö mahdollista riittävää avointen lähteiden tiedustelua nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Näin ollen olisi tarpeellista

arvioida, tulisiko verkkoympäristön avointen lähteiden tiedonhankintaa varten luoda omat säännökset.

Keskusrikospoliisi toteaa, että rikostiedustelun ja yleisesti rikostorjunnan resursoinnin kannalta olisi syytä arvioida, tulisiko siviiliviroissa olevalla poliisin henkilöstöllä olla toimivaltuus osallistua rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyviin tehtäviin. Esimerkiksi tietoverkoissa suoritettava tiedonhankinta vaatii yleensä sellaista erityistä osaamista, johon pelkkä poliisin peruskoulutus ei luo riittävää osaamista. Suoritettaessa tiedonhankintaa verkkoympäristössä ei lähtökohtaisesti tule eteen myöskään tilanteita, joissa tarvittaisiin muita poliisimiehen toimivaltuuksia. Näin ollen Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan olisi tärkeää arvioida, voisivatko muut kuin poliisimiehet tehdä joltain osin rikosten estämiseen ja paljastamiseen liittyviä tehtäviä kuten tiedonhankintaa tietoverkoissa.

2.8 8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Selvityshenkilö esittää, että esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Lisäksi on syytä tutkia mahdollisuudet esitutkinnan massaluonteiseen rajoittamiseen esitutkintaa aloittamatta tapauksissa, joissa vaatimus massarikosten esitutkinnasta vaarantaisi tai kohtuuttomasti viivästyttäisi rikosvastuun toteuttamista vakavasta rikoksesta. Edelleen selvityshenkilö esittää, että lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä laajemmin oikeus 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.

Keskusrikospoliisi pitää esitystä kannatettavana. Rikosasian esitutkinnassa 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 esitutkinnan jokaisessa paljastuneessa tapauksessa.

Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta 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 kirjaamisveloitteesta tulisi olla mahdollista luopua mm. kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen perusteella, kuten tiedon luovuttajaan liittyvien riskitekijöiden takia.

Keskusrikospoliisin päällikkö

Poliisineuvos

Robin Lardot

Poliisilakimies

Simeon Oikarinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 31.08.2023 klo 12:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.