

Asia: VN/12167/2023

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet; Selvityshenkilön loppuraportti

Lausuntopyyntö

1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

Yleistä

Loppuraportissa rikostiedustelu on rajattu koskemaan rikostorjunnan sitä vaihetta, jossa esitutkinnan aloittamisen kynnyks ei ole vielä ylittynyt, eli rikosten ennalta estämistä ja paljastamista ja esitutkintaa edeltävää esiselvitystä. Loppuraportin mukaan rikostiedustelu tulisi myös jatkossa lainsäädännössä rajata edellä mainitulla tavalla.

Yllä mainittu rajausta huomioon ottaen loppuraportti koskee Puolustusvoimien osalta erityisesti ja ensisijaisesti sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (SKRTL, 255/2014) 9 luvussa säädeltyä rikosten ennalta estämistä ja paljastamista. Toisaalta poliisin suorittaman rikostiedustelun tuloksena voi kertyä tietoa, joka voi johtaa esitutkinnan aloittamiseen ja toimittamiseen Puolustusvoimien toimesta (SKRTL 1 §, sotilasoikeudenkäyntilaki 2 §). Käytännössä näitä tilanteita on kuitenkin äärimmäisen harvoin.

Puolustusministeriössä on valmistelu hallituksen esitys laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa, jossa esitetään, että Pääesikunnan tehtäväksi säädettäisiin myös sotilasrikosten estäminen ja paljastaminen.

1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

Sotilastiedustelutoimiala on vastannut rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen tehtävistä osana toimintaansa jo vuodesta 1949. Ensimmäinen asiaa koskeva laki oli poliisin tehtävien suorittamisesta

puolustusvoimissa (PVPOLL, 1251/1995) annettu laki, joka kumottiin sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (SKRTL, 255/2014) annetun lain tullessa voimaan 1.5.2014.

Puolustusvoimien rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa on kyse esimerkiksi suojausvoimien ulkovaltojen (vast.) Puolustusvoimiin tai sen hankkeissa sekä kehitys- ja tutkimustoiminnassa mukana oleviin sidosryhmäyhteyksiin kohdistamalta laittomalta tiedonhankinnalta. Tyypillisiä rikosnimikkeitä ovat esimerkiksi rikoslain 12 luvussa tarkoitetut maanpetosrikokset (mm. maanpetos, vakoilu tai luvaton tiedustelutoiminta), 13 luvussa tarkoitetut valtiopetosrikokset (mm. valtiopetos tai laiton sotilaallinen toiminta).

Toisaalta tarkoituksena on esimerkiksi ennalta estää ja paljastaa sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavan toiminnan (esim. järjestäytyneet rikollisuus) tavoitteita muuten päästä käsiksi Puolustusvoimien salassa pidettävään tietoon tai materiaaliin. Tällaisia rikoksia voivat olla mm. Puolustusvoimiin kohdistuvat tieto- tai viestintärikokset tai esimerkiksi aseisiin, ammuksiin tai räjähteisiin liittyvät rikokset.

Sisäisen turvallisuuden suojaaminen on käsite, joka on liitettävissä kaikkien rikostorjuntaviranomaisten tehtäviin. Esimerkiksi Puolustusvoimien lakisääteistä tehtävää puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdassa mainittua "...kansan elinmahdollisuuksien, perusoikeuksien ja valtionjohdon toimintavapauden sekä laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen..." voidaan selvästi pitää sisäiseen turvallisuuteen liittyvänä tehtävänä. Vastaavalla tavalla liittyy SKRTL 86 §:ssä tarkoitettu tehtävä sisäisen turvallisuuden suojaamiseen.

Rikostorjuntatehtävien toimivaltuuksien tulee olla riittävän tehokkaita ja suorituskykyisiä suhteessa aktiivisen operatiivisen toimijan vastaavaan kykyyn. Viranomaisten on kyettävä perusoikeuksien suoja huomioon ottaen toimimaan riittävän laadukkaasti samassa ympäristössä näiden toimijoiden kanssa. Suorituskykyä parantaa se, että kaikkien suomalaisten rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuudet ovat tehtäviinsä nähden samalla tasolla ja että viranomaisten välisen yhteistyön edellytysten kynnyks pyritään pitämään mahdollisimman matalana.

Selvityshenkilön loppuraportissa esimerkiksi Puolustusvoimien lakisääteinen rikostorjuntatehtävä kuvataan varsin suppeana tehtäväkenttänä ottamatta huomioon, että muun muassa vakoilurikosten ennalta estämisen ja paljastamisen merkitys sisäiselle turvallisuudelle ei nykyisin ole ainakaan vähentynyt.

Mikäli sisäisen turvallisuuden suojaaminen lisätään poliisin tehtäväksi, tulisi myös tarkastella sen lisäämistä osaksi muiden rikostorjuntaviranomaisten tehtäviä.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

Kuten loppuraportissa todetaan, ovat vuoden 2011 poliisilain hallituksen esityksen (HE 224/2010) 5 luvun 1 §:n 2 momentin perustelut selkeät: "valmistelun estämisellä tarkoitettaisiin rangaistavan teon valmistelua...vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu."

Mikäli tarkoituksenmukaisemmaksi todetaan valmistelun estämisen kirjaamista suoraan lakitekstiin, on tarkastelussa otettava huomioon poliisin lisäksi myös muiden rikostorjuntaviranomaisten toiminta.

3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

3) Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, 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.

Ei lausuttavaa.

4. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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 uhriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota, että viranomaisten yhteistyön merkitys on tunnistettu monessa vireillä olevassa hankkeessa.

5. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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 henkilöluottuvuutta 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.

Puolustusministeriö pitää perusteltuna selvittää loppuraportissa esitettyjä muutoksia poliisin henkilötietolakiin ja katsoo, että samalla tulee tarkastella vastaavasti myös muiden rikostorjuntaviranomaisten henkilötietolakeja.

6. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

6) On aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdollista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. Nykymuodossaan 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. 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 käyttää. Olisi johdonmukaista säätää vastaavat toimivaltuudet rikosten paljastamiseen myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille, kun paljastamien koskisi niitä rikoksia, joiden estämiseen ja selvittämiseen noilla viranomaisilla on toimivalta.

Ei lausuttavaa.

7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

7) 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.

Puolustusministeriö katsoo, että on perusteltua tarkastella mahdollisuutta määritellä ”rikostiedustelun” käsite lainsäädännössä.

8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan 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 perustelua. Esitutkinnan 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 esitutkinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Toimenpidesuosituksen mukaan esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvelvollisuutta on perusteltua keventää. Puolustusministeriö kiinnittää huomioita siihen, että tiedustelulainsäädäntö lähtee siitä, että sitä ei voida käyttää lähtökohtaisesti tiedonhankintaan rikostorjunnassa.

Puolustusministeriö esittää harkittavaksi, olisiko perusteltua selvittää myös mahdollisuutta jättää esitutkinta toimittamatta tai lopettaa tilanteissa, joissa vakavasti vaarannetaan kansallista turvallisuutta kyberympäristössä vihamielisen valtion toimesta ja vaarantava toiminta pitäisi keskeyttää muilla kuin rikostorjunnan toimenpiteillä.

Muut huomiot selvitykseen liittyen

Puolustusministeriö pitää tärkeänä tämänhetkisen lainsäädännön vaikutusten arviointia, sekä arvioinnin pohjalta mahdollisesti toteutettavaa lainsäädännön kehittämistä mm. palomuurisääntelyn osalta. Puolustusministeriö pitää tärkeänä myös rikostorjuntaviranomaisten välistä vuoropuhelua selvitystyössä esille nostetuista asiakokonaisuuksista ja että Puolustusvoimien edustaja kutsutaan mukaan loppuraportin pohjalta mahdollisesti käynnistettävään jatkovalmisteluun.

Nordström Hanna
Puolustusministeriö

Gau Anna
Puolustusministeriö