

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.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulta ei ole pyydetty lausuntoa rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeita käsittelevästä selvityshenkilön loppuraportista. Kun tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan kohteina olevilla Suojelupoliisilla ja sotilastiedusteluviranomaisilla on siviili- ja sotilastiedustelutehtävänsä lisäksi kansallista turvallisuutta uhkaavia rikoksia koskeva rikostiedustelutehtävä ja kun toisaalta siviili- ja sotilastiedustelu ja toisaalta rikostiedustelu voivat kuulua myös muutoin samaan toimintojen jatkumoon, esitän seuraavassa kuitenkin eräitä loppuraportin aihepiiriin liittyviä huomioita:

Sisäinen turvallisuus on käsitteenä hyvin moniulotteinen.

Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa poliisin tehtäviksi säädetty oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen kattavat nähdäkseni pääosin poliisille kuuluvat sisäisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvät tehtävät. Sisäisen turvallisuuden suojaamiseen liittyy lisäksi samassa momentissa mainittu poliisin toimiminen yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa turvallisuuden ylläpitämiseksi. Sisäisen turvallisuuden suojaamisen ja sitä tukevan rikostiedustelutoiminnan osalta tulkinnanvaraisuutta liittyy lähinnä tiettyjen konkreettisten vaaratilanteiden ja rikosten estämisen sekä vaaratilanteiden ja rikosten yleisluontoisen ennaltaehkäisemisen väliin mahdollisesti sijoittuvaan konkreettisiin vaaratilanteisiin ja rikoksiin liittymättömään vaaratilanteiden ja rikosten ennalta estämiseen poliisin tehtävänä.

Termejä rikosten estäminen, rikosten ennalta estäminen ja rikosten ennaltaehkäiseminen ei käytetä eri säädöksissä ja säädösten esitöissä keskenään johdonmukaisella tavalla. Rikosten estämisellä tarkoitetaan esimerkiksi poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevassa 5 luvussa tiettyihin konkreettisiin rikoksiin puuttumista. Samasta tiettyihin konkreettisiin rikoksiin puuttumisesta käytetään sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 9 luvussa puolestaan termiä rikosten ennalta estäminen. Muun muassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä rikosten ennalta estämiseksi. Pykälän perusteluissa todetaan, että pykälässä ja poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa käytetty rikoksen ennalta estämisen käsite on laaja-alaisempi kuin poliisilain 5 luvussa käytetty rikoksen estämisen käsite (HE 242/2018 vp, s. 66). Pykälän perusteluissa viitataan myös rikosten yleisluontoiseen ennaltaehkäisemiseen liittyvään toimintaan. Toisaalta pykälän 2 momentti rajaa säännöksen soveltamisen lähinnä tiettyjä konkreettisia estettäviä rikoksia koskevaksi.

Selvityshenkilön loppuraportissa todetaan, että rikostorjunnan alaan voidaan periaatteessa lukea kaikki yhteiskunnan toimet rikosten ehkäisemiseksi ja rikollisuudesta johtuvien haittojen vähentämiseksi ja oikeudenmukaiseksi jakamiseksi (s. 17). Tällaisesta kokonaisuudesta käytetään kuitenkin yleensä termin rikostorjunta sijasta termiä rikosentorjunta (ks. esimerkiksi valtioneuvoston asetus rikosentorjuntaneuvostosta). Rikostorjunnalla tarkoitetaan puolestaan yleensä tiettyjen konkreettisten rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä (ks. esimerkiksi laki rikostorjunnasta Tullissa 2 § 2 kohta, laki rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa 2 § 1 kohta sekä laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 1 § 1 momentti).

Sisäinen turvallisuus voi kattaa vakavuudeltaan erilaisia ilmiöitä arjen turvallisuudesta aina kansalliseen turvallisuuteen saakka. Kansallinen turvallisuus liittyy äärimmillään tilanteisiin, joissa siirrytään normaalioloista normaaliolojen vakaviin häiriötilanteisiin ja edelleen poikkeusoloihin. Kansallista turvallisuutta voivat uhata sisäisen turvallisuuden osalta puolustustilalaissa tarkoitetut vakavasti yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat valtion sisäiset väkivaltaiset levottomuudet, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Selvityshenkilön loppuraportissa todetaan, että siviilitiedustelusääntelyssä relevantit uhat liittyvät yhteiskuntajärjestyksen kumoamiseen tai muuttamiseen liittyvään toimintaan ja että esimerkiksi ammattimainen tai järjestäytyneet rikollisuus ei pyri tällaisiin päämääriin vaan taloudellisen hyödyn saamiseen laittomin, rikoksiksi luokitelluin keinoin (s. 80). Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavassa toiminnassa voi kuitenkin olla kyse myös yhteiskunnan päätöksentekorakenteisiin soluttautumaan pyrkivästä järjestäytyneestä rikollisuudesta. Siviilitiedustelun kohteisiin kuuluu laissa nimenomaisesti mainitusti kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytyneet rikollisuus (poliisilaki 5a luku 3 § 11 kohta).

Gloaalissa ja digitaalisessa toimintaympäristössä on myös valtion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välinen erottelu hämärtyneet.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

Poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan sekä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai sen valmistelu, että toimenpiteitä, joiden tavoitteena on keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen. Ensin mainittu viittaa nähdäkseni rangaistavan teon estämiseen ja jälkimmäinen rangaistavan teon keskeyttämiseen. Rikoksen estämisen tällaisen kaksijakoisen määrittelytavan voidaan katsoa ilmentävän sitä, että poliisilain 5 luvussa säädettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen soveltamisalaan kuuluu myös sellaisten rikosten yritykseen tai valmisteluun puuttuminen, joiden yritystä tai valmistelua ei ole säädetty rangaistavaksi. Jos rikoksen yritys tai valmistelu on säädetty rangaistavaksi, jo aloitettuun rikoksen yritykseen tai valmisteluun puuttumisessa on kyse rangaistavan teon keskeyttämisestä. Rangaistavan teon keskeyttämiseen liittyy myös kyseisen rangaistavan teon selvittäminen. Jos rikoksen yritystä tai valmistelua ei ole säädetty rangaistavaksi, rikoksen yritykseen tai valmisteluun puuttumisessa on kyse rangaistavan teon estämisestä.

Erillisistä valmistelukriminalisoinneista voidaan saada johtoa estettävän rikoksen hankkeilla olemisen määrittämiseen silloinkin, kun kyseisen rikoksen valmistelua ei ole säädetty rangaistavaksi.

3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

3) Laissa voitaisiin siviilitiedustelusäätelyn 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.

Jos sisäisen turvallisuuden suojaamista käytettäisiin itsenäisenä tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön tai henkilötietojen käsittelyn perusteena, sisäisen turvallisuuden uhat olisi kyettävä määrittelemään riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti niin sisällöllisesti, henkilöllisesti kuin ajallisestikin. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvien kansallisen turvallisuuden uhkien kaikissa näissä suhteissa verrattain väljän määrittelyn hyväksyttävyyden perusteena on tällaisten uhkien perustavanlaatuinen vakavuus. Kansallisen turvallisuuden uhkien verrattain väljää määrittelyä on myös kompensoitu kansallisen turvallisuuden suojaamista tukevan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan erityisillä valvontajärjestelyillä, joihin kuuluvat eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan harjoittama parlamentaarinen valvonta ja tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena oleva sotilaallinen tai muu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta on määritelty siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin liittyen poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 4 §:ssä. Jos ja kun kansallisen turvallisuuden suojaamista käytetään myös itsenäisenä henkilötietojen käsittelyn perusteena, kansallisen turvallisuuden suojaaminen olisi nähdäkseni perusteltua kytkeä myös tällöin samankaltaiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan tarkempaan määrittelyyn.

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

Viranomaisten välisen vaaratilanteita ja rikoksia koskevan tiedonvaihdon sääntelyyn liittyen voidaan erottaa toisistaan ylimmän valtiojohdon päätöksentekoa ja viranomaisten toiminnan yleistä suuntaamista tukeva ilmiötason tilannekuva, konkreettisiin vaaratilanteisiin ja rikoksiin liittymättömät henkilötason uhka-arviot sekä tiettyjä konkreettisia vaaratilanteita ja rikoksia koskevat henkilötason tiedot. Henkilötason uhka-arviot voivat liittyä terrorismin torjunnan kohdehenkilöihin tai niin kutsuttuihin huolta aiheuttavien henkilöihin taikka turvallisuusselvityksiin tai lausuntoihin erilaisissa lupa-asioissa. Tilannekuvalla voidaan tukea kansallisen turvallisuuden suojaamista sekä vaaratilanteiden ja rikosten ennaltaehkäisemistä. Henkilötason uhka-arvioilla voidaan tukea kansallisen turvallisuuden suojaamista sekä vaaratilanteiden ja rikosten ennalta estämistä. Tiettyjä konkreettisia vaaratilanteita ja rikoksia koskevilla tiedoilla voidaan tukea vaaratilanteiden ja rikosten estämistä sekä rikosten selvittämistä.

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 henkilöulottuvuutta 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.

Kuten edellä on todettu, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 §:ssä säännelty henkilötietojen käsittely rikosten ennalta estämiseksi liittyy pykälän 2 momentissa säädetyn perusteella nykyisellään lähinnä tiettyjen konkreettisten rikosten estämiseen. Vaaratilanteiden estämiseen liittyvässä henkilötietojen käsittelystä voi olla kyse myös rikosasioiden tietosuoja lain 1 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetusta yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemisesta tai tällaisten uhkien ehkäisemisestä rikosten ennalta estämisen, paljastamisen tai selvittämisen yhteydessä sekä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 5 §:ssä tarkoitetusta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän suorittamisesta.

Perustuslain yksityiselämän suojaa koskevan 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tämän perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan lakiviittauksen seurauksena lainsäätäjällä on henkilötietojen käsittelystä säätäessään suhteellisen paljon harkintavaltaa. Henkilötietojen käsittelystä voisi sen vuoksi olla mahdollista säätää paitsi tiettyjen konkreettisten vaaratilanteiden ja rikosten estämistarkoituksen myös konkreettisiin rikoksiin liittymättömän vaaratilanteiden ja rikosten ennalta estämistarkoituksen osalta. Vaaratilanteiden ja rikosten yleisluontoisen ennaltaehkäisemisen tai sisäisen turvallisuuden suojaamisen henkilötietojen käsittelyn ensisijaiseksi perusteeksi säätämisen perusteleva voisi sen sijaan olla haasteellisempaa. Ilmiötason tietojen käsittelylle vaaratilanteiden ja rikosten yleisluontoisen ennaltaehkäisemisen tai sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa ei ole sen sijaan henkilötietojen suojasta johtuvaa estettä. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen voi toimia nykyiselläänkin Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten osalta niiden henkilötietojen käsittelyn ensisijaisena perusteena.

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.

Poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja ja poliisilain 2 luvussa säädettyjä vaikuttamistoimivaltuuksia voidaan nykyisellään käyttää tiettyjen konkreettisten vaaratilanteiden ja rikosten estämisen tarkoituksessa. Salaisia tiedonhankintakeinoja käyttämällä puututaan niiden kohdehenkilön yksityiselämän suojaan ja vaikuttamistoimivaltuuksia käyttämällä niiden kohdehenkilön henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen taikka omaisuuden suojaan.

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä ja kotirauha on turvattu ja luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä sekä välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa tietynlaisten rikosten tutkinnassa tai tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tämän perustuslain kotirauhaa ja luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan kvalifioitun lakivarauksen seurauksena lainsäätäjällä on kotirauhaan tai luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumattomista tiedonhankintatoimivaltuuksista säätäessään jonkin verran enemmän harkintavaltaa kuin kotirauhaan tai luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvista tiedonhankintatoimivaltuuksista säätäessään.

Perustuslain 10 §:ssä säädetty mahdollistaa tiettyjen konkreettisten rikosten estämisen tarkoituksessa tapahtuvasta kotirauhaan tai luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvasta tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttämisestä säättämisen, kun pykälän vakiintuneen tulkinnan mukaan siinä tarkoitettu rikosten tutkinta kattaa myös tiettyjen konkreettisten rikosten estämisen. Perustuslain pykälän tulkintaa muuttamalla tapahtuva luottamuksellisen viestin salaisuuteen liittyvien rajoitusten laajentaminen koskemaan myös konkreettisiin rikoksiin liittymätöntä rikosten ennalta estämistä taikka perustuslain pykälää muuttamalla tapahtuva luottamuksellisen viestin salaisuuteen liittyvien rajoitusten laajentaminen koskemaan myös rikosten yleisluontoista ennaltaehkäisemistä tai tietojen hankkimista sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta ei vaikuta mielestäni kovin realistiselta tavoitteelta. Mahdollisuuteen käyttää rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen tarkoitettuja tiedonhankintatoimivaltuuksia vaikuttaa myös se, miten tarkasti yksilöityjä tiettyjen konkreettisten estettävien, paljastettavien tai selvitettävien rikosten edellytetään käytännössä olevan. Muiden kuin kotirauhaan tai luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttämisestä voisi olla mahdollista säätää paitsi tiettyjen konkreettisten rikosten estämistarkoituksen myös konkreettisiin rikoksiin liittymättömän rikosten ennalta estämistarkoituksen osalta. Rikosten yleisluontoisen ennaltaehkäisemisen tai sisäisen turvallisuuden suojaamisen tällaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön perusteeksi säättämisen perusteleminen olisi sen sijaan haasteellista. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen toimii nykyiselläänkin Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten osalta niiden siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytön perusteena.

Poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää säännöksessä mainittujen maanpetos- ja terrorismirikosten paljastamiseksi. Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalaissa tarkoitettua perustetta (poliisilaki 5 luku 1 § 3 momentti).

Poliisilain 5 luvun 3 §:n soveltamisalan mahdollinen laajentaminen voisi nähdäkseni tulla kyseeseen lähinnä valtiopetosrikosten (ks. myös poliisilaki 5 a luku 5 §) ja järjestäytyneen rikollisuuden osalta. Laajentamisen hyväksyttävyyden perusteena olisi tällöin se, että maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksissa sekä järjestäytyneessä rikollisuudessa on yleensä kyse organisaatiotoimijan suunnitelmallisesta, ammattimaisesta ja jatkuvasta toiminnasta, joka sisältää samanaikaisesti niin hankkeilla olevia rikoksia (rikosten varsinainen estäminen), tekeillä olevia rikoksia (rikosten keskeyttäminen) kuin jo tehtyjäkin rikoksia (rikosten paljastaminen ja selvittäminen).

Poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistarkoituksessa käyttämisen merkitys on käytännössä vähentynyt siviili- ja sotilastiedustelulakien voimaantulon sekä siihen liittyvän siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytettävissä olon myötä. Maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikosten sekä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan liittyy myös kysymys toisaalta Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä toisaalta muiden rikostiedusteluviranomaisten välisestä työnjaosta rikosten estämisessä ja paljastamisessa.

7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

7) Rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedustelusta säädettäisiin poliisilaisissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinoitivastuu olisi keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR-yhteistyön kautta.

Rikostiedustelun määrittelemistä voidaan lähestyä erilaisista näkökulmista.

Selvityshenkilön loppuraportissa esitetyn alustavan määritelmän mukaan rikostiedustelulla tarkoitettaisiin 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 (s. 72). Loppuraportissa todetaan, että rikostiedustelun alan ulottaminen esitutkintaan on omiaan hämärtämään sitä, mistä rikostiedustelussa on kysymys, ja että esitutkinta on siten yksiselitteisesti rajattava mahdollisesti tulevan rikostiedustelun kattavamman sääntelyn ulkopuolelle (s. 14). Esimerkiksi neuvoston puitepäätöksessä Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta erotetaan samankaltaisella tavalla toisistaan rikostutkinta ja rikostiedusteluoperaatiot (2 artikla b ja c kohta).

Toisaalta sääntelykohteiden osalta on nähdäkseni perusteltua erottaa toisistaan poliisin perustehtävät, poliisin toimintokokonaisuudet perustehtäviensä suorittamiseksi ja poliisin toiminnassa käytettävissä olevat toimivaltuudet. Tällöin rikostorjuntaan liittyvä sääntelykokonaisuus voidaan jäsentää seuraavalla tavalla. Poliisin perustehtäviin kuuluu muun muassa rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Poliisi voi tämän perustehtävänsä suorittamiseksi harjoittaa rikosten estämistä, paljastamista ja selvittämistä tukevaa salaista tiedonhankintaa ja tiedustelutietojen muuta käsittelyä, jota toimintokokonaisuutta voidaan kutsua rikostiedustelutoiminnaksi. Rikostiedustelutoiminnan osalta on säädettävä toiminnan tarkoituksesta, toiminnan yleisistä periaatteista ja toiminnan suojaamisesta. Poliisilla on rikostiedustelutoimintaa harjoittaessaan käytettävissä salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot sekä tiedolliset toimivaltuudet eli oikeus käsitellä henkilö- ja muita tietoja. Toimivaltuuksien käytön osalta on säädettävä toimivaltuuksien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä. Sääntelykokonaisuus näin jäsenettäessä rikostiedustelu ei ole poliisin perustehtäviin rinnastuva itsenäinen tehtävänsä eikä myöskään itsenäinen tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön tai henkilötietojen käsittelyn peruste, vaan poliisin perustehtävien tason ja poliisin toimivaltuuksien tason väliin sijoittuva poliisin toimintokokonaisuutensa. Tiedonhankintatoimivaltuuksien käytön ja henkilötietojen käsittelyn perusteet kytketään tällöin suoraan poliisin perustehtäviin.

Rikostiedustelun käsitettä selvityshenkilön loppuraportissa käytetyllä tavalla käytettäessä erotetaan tiedonhankintatoimivaltuuksien osalta toisistaan toisaalta rikoksia estävässä ja paljastavassa

toiminnassa käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot sekä toisaalta rikoksia selvittävässä toiminnassa käytettävät salaiset ja muut pakkokeinot. Rikostiedustelutoiminnan käsitettä jälkimmäisellä tavalla käytettäessä erotetaan puolestaan toisistaan toisaalta rikoksia estävässä ja paljastavassa toiminnassa käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot ja rikoksia selvittävässä toiminnassa käytettävät salaiset pakkokeinot sekä toisaalta rikoksia selvittävässä toiminnassa käytettävät muut kuin salaiset pakkokeinot. Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot samoin kuin siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmät ovat sisällöltään samankaltaisia. Varsinkin silloin kun kohteena on organisaatiotoimijan suunnitelmallinen, ammattimainen ja jatkuva toiminta, tiedonhankinnan ja tietojen muun käsittelyn yhteydessä paljastuu edellä todetulla tavalla usein niin hankkeilla olevia, tekeillä olevia kuin jo tehtyjäkin rikoksia. Tiedustelumenetelmien, salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttö voi muodostaa myös toimintojen jatkumon siviili- ja sotilastiedustelusta rikostiedusteluun rikosten estämiseksi tai siviili- ja sotilastiedustelusta rikostiedusteluun rikosten paljastamiseksi ja edelleen rikostiedusteluun rikosten selvittämiseksi.

8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

8) Esitutkimtapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinna 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. Esitutkimtapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinna 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 esitutkinna rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmien käytöllä saadun tiedon rikostorjuntaan luovuttamista koskeviin niin kutsuttuihin palomuurisääntöksiin (poliisilaki 5a luku 44 §, laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa 17 § ja laki sotilastiedustelusta 79–81 §) liittyy tulkinnanvaraisuutta sekä säännösten soveltamisalan että niiden tarkemman sisällön osalta. Säännösten soveltamisalan osalta on kyse muun muassa kansallista turvallisuutta uhkaavien ja muiden rikosten mahdollisesta erottelusta sekä säännösten tarkemman sisällön osalta muun muassa rikostorjuntaan luovutettavien tietojen laajuudesta. Tulkinnanvaraisuutta voi aiheuttaa myös Suojelupoliisin poliisiyksikköaseman suhde poliisiin ja poliisimiehen yleisempään oikeuteen tai velvollisuuteen puuttua vaaratilanteisiin ja rikoksiin.

Kuten edellä on todettu, toisaalta siviili- ja sotilastiedustelu ja toisaalta rikostiedustelu voivat kuulua samaan toimintojen jatkumoon. Kyse on tällöin kansallista turvallisuutta uhkaavista rikoksista eli

lähinnä maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista sekä järjestäytyneestä rikollisuudesta. Toimintojen jatkumo voi liittyä siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan yhteydessä paljastuneita hankkeilla olevia, tekeillä olevia tai jo tehtyjä rikoksia koskevien tietojen rikosten estämisen tai selvittämisen tukemisen tarkoituksessa tapahtuvaan toiselle rikostorjuntaviranomaisille luovuttamiseen taikka tietojen Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten omassa rikosten estämis- tai paljastamistoiminnassa käyttämiseen.

Selvityshenkilön loppuraportissa todetaan, että jos rikostiedusteluviranomainen määritellään lainvalvontaviranomaiseksi, ollaan määritelmällisesti varsin suurissa vaikeuksissa, ja että esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat lainvalvontaviranomaisia, mutta näiden viranomaisten tehtävänä ei ole toimivaltuuksien tasolla rikosten ennalta estäminen, paljastaminen tai edes selvittäminen (s. 16 ja 17). Lainvalvontaviranomainen (law enforcement authority) on kuitenkin kansainvälistä viranomaisyhteistyötä koskevan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti käytetty käsite (ks. esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastosta (Europol) 2 artikla a kohta, neuvoston puitepäättös Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta 2 artikla a kohta sekä laki Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta 4 §). Kansainvälistä viranomaisyhteistyötä koskevan sääntelyn yhteydessä erotetaan yleensä toisistaan toisaalta lainvalvontaviranomaisten välinen rikosten estämiseen ja rikosten paljastamiseen ja niiden selvittämisen tukemiseen liittyvä poliisiyhteistyö sekä toisaalta oikeusviranomaisten välinen rikosten selvittämiseen ja rikosasioiden käsittelyyn liittyvä kansainvälinen oikeusapu rikosoikeuden alalla. Oikeusviranomaisiin kuuluvat myös esitutkintaviranomaiset. Tiedonhankintatoimivaltuuksien käyttö liittyy kansainvälistä viranomaisyhteistyötä koskevan sääntelyn yhteydessä lähinnä kansainväliseen oikeusapuun rikosoikeuden alalla.

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu