

Lausunto

01.09.2023

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.

Finnish Information Security Cluster – Kyberala ry on Teknologiateollisuus ry:n toimialayhdistys, joka edustaa Suomessa toimivaa kyber- ja tietoturvallisuusalaa. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiasta. Kyberala yhtyy Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) lausuntoon kokonaisuudessaan sekä täydentää kannanottoja alla.

Suomessa kansallinen turvallisuus on ymmärretty ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen viittaavana ilmiönä ja siten yhteiskunnan perustoimintojen vakavaan häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävänä taikka perustoimintojen häirinnän tai lamauttamisen mahdollistamiseen liittyvä toimintana. Sotilaallinen maanpuolustus, terrorismitorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat jokseenkin kiistatta kansallisen turvallisuuden piiriin. Suojattavia intressejä ovat kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys, yhteiskunnan perustoiminnot, suuren ihmis- määrän henki tai terveys taikka kansainvälinen rauha ja turvallisuus.

Tiedusteluvaltuutetun lausunnon mukaisesti ”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 rikosten ennalta estämiseen poliisin tehtävänä”. Selvityshenkilön loppuraportissa todetaan, että ”siviilitiedustelusäätelyssä relevantit uhat liittyvät yhteiskuntajärjestyksen kumoamiseen tai muuttamiseen liittyvään toimintaan ja että esimerkiksi ammattimainen tai järjestäytynyt rikollisuus ei pyri tällaisiin päämääriin vaan taloudellisen hyödyn saamiseen laittomin, rikoksiksi luokitelluin keinoin” (s. 80).

Kyberturvallisuudessa eli digitaalisen ja verkottuneen yhteiskunnan (ihmiset, yhteisöt/yritykset, instituutit ja infrastruktuuri) turvallisuusriskien hallinnassa laittoman tiedustelun torjunta, sekä digitaalisiin järjestelmiin kohdistuvien vahingontekojen, tuhotöiden, haitanteon sekä tiedonkäsittelyn vaarantaminen terroristisissa tarkoituksissa ovat elinkeinoelämän näkökulmasta merkityksellisiä uhkia. Toistuvasti, tiuhaan ja laajamittaisesti tai vaikutuksiltaan merkittävässä kohteessa toteutettuna teot voivat täyttää sekä sisäisen turvallisuuden että kansallisen turvallisuuden edellytykset.

Selvityshenkilö on ansiokkaasti todennut (yllä), että ammattimainen ja järjestäytynyt rikollisuus pyrkii rikosten keinoin päämääriinsä. On kuitenkin syytä huomata, että digitaalisessa toimintaympäristössä myös kansallisen turvallisuuden määritelmään katsottavat, tietoturvallisuutta loukkaavat teot täyttävät jo sellaisenaan rikoksen tunnusmerkistön. Yhteiskunnan perustoiminnot sekä suurten ihmismäärien hengen ja terveyden ylläpitoon liittyvät toiminnot ovat laajasti yksityisten organisaatioiden varassa ja hallinnassa. Myös taloudellisen toimeentulon jatkuvuus nojaa yksityisen elinkeinoelämän toimintaan. Näin ollen sisäisen turvallisuuden sekä myös kansallisen turvallisuuden keskeinen toimijajoukko poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten lisäksi on elinkeinoelämä, eritoten huoltovarmuuteen ja vientiin liittyvät sekä liiketoiminnan jatkuvuuteen erikoistuneet työnantajayritykset.

Näin ollen sisäisen turvallisuuden suojaamisen tehtävä tarkoittaisi ja johtaisi (tai tulisi johtaa) merkittäväankin toiminnalliseen muutokseen poliisitoiminnan perusteissa. Mikäli sisäisen turvallisuuden suojaaminen lisättäisiin lakiin, selvityshenkilön ehdotuksen sijaan selkeämpi muotoilu voisi olla ”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.” Kuitenkin, mikäli sisäiselle turvallisuudelle ei ole löydettävissä yksiselitteistä ja kansallisesta turvallisuudesta sekä nykyisistä Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa poliisin tehtäviksi säädettyistä tehtävistä erottavaa määritelmää, lisäystä ei tulisi tehdä.

Lähtökohtaisesti käsitteiden määrittelyn sijasta lainsäädäntöhankkeeseen tulisi ryhtyä siltä pohjalta, mitä yksilöityjä konkreettisia toimia poliisi katsoo tarvitsemansa rikostiedustelutilanteissa, ja miltä osin nykyinen lainsäädäntö ei ole riittävää. Kun nämä ovat selvillä, voidaan yksityiskohtaisemmin tarkastella tällaisten toimivaltuuksien hyväksyttävyyttä ja vaikutusta. Pelkästään esimerkiksi poliisin yleistoimivallan määrittelystä ei voi johtaa konkreettisia toimivaltuuksia.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

Hallitusohjelmaan sisältyy useita kirjauksia turvallisuusviranomaisten toimintavaltuuksien tarkistamisesta digitaalisessa ympäristössä. Hallitus päivittää tiedustelu- ja valmiuslakeja, sekä arvioi ja parantaa edellytyksiä biometriikan käyttöön lainvalvonta- ja rikosentorjuntatarkoituksissa.

Hallitus on sitoutunut rakentamaan toimivaa, turvallista ja oikeudenmukaista yhteiskuntaa, jossa kansalaisten mahdollisuudet menestykseen ja hyvinvointiin turvataan ylisukupolvisesti. Valvontayhteiskunta ei tätä tavoitetta kuitenkaan kykene lunastamaan. Tästä syystä toimivaltuuksien täsmentämisen ei tule johtaa siihen, että toimivaltuudet todellisuudessa lisääntyvät perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vastaisesti tai johtavat muutoin poliisin toiminnan muuttumiseen eritoten digitaalisen valvonnan osalta (PoL 5 luku) suhteellisuusperiaatteen vastaisesti. Kyberala korostaa, että valtiosäännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa määriteltyjen perusoikeuksien tulee toteutua yhtäläisesti verkossa kuten muuallakin.

Lisäksi FiCom:in lausuntoa mukaillen on syytä huomioida, että esimerkiksi poliisi- ja pakkokeinolakeja on viime vuosina muutettu lukuisia kertoja, ja myös Tullille ja Rajavartiolaitokselle on säädetty uusia, salaista tiedonhankintaa koskevia toimivaltuuksia vuosina 2015, 2018 ja 2019. Pelkästään vuonna 2022 eri viranomaisten toimivaltuuksiin ehdotettiin sittemmin toteutettuja lukuisia laajennuksia, niiden käyttämisen kynnykseen lievennyksiä ja jopa kokonaan uusia viranomaisia, jotka voivat esittää operaattoreille vaatimuksia.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tuotiin salaisia pakkokeinoja koskevaan lakiin useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää. Myös rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Sisäministeriössä oli jo aiemmin ehdotettu laajennuksia niin rajavartiolaitolainsäädäntöön kuin muutoksia poliisilakiin. Näiden lisäksi puolustusministeriössä valmistelut ehdotus uusitusta laista sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Siinä Pääesikunnalle annettaisiin paitsi samoja toimivaltuuksia kuin muillakin lainvalvontaviranomaisilla on, myös kokonaan uusia, puhtaasti Puolustusvoimien tarpeisiin räätälöityjä toimivaltuuksia. Viimeksi mainittuun ehdotukseen on suhtauduttu jyrkän kriittisesti niin tarkoituksenmukaisuuden kuin oikeusjärjestykseen liittyvien näkökantojen perusteella.

”Rikoksen valmistelemisen” lisääminen voi olla perusteltua PoL 5 lukuun selvityshenkilön esittämällä tavalla. Muutoksen ei tule kuitenkaan johtaa miltään osin ns. palomuurisääntelyn heikentymiseen tai laajamittaiseen toimivallan käytön lisääntymiseen.

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 järjestäytyneet rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, niin kutsuttu jengirikollisuus (jonka laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä määrittely voi olla vaikeaa) ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehty laajamittainen rikollisuus.

Viittaamme edellä toimenpide-ehdotus 1:n osalta lausumaamme sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun tästä toimenpide-ehdotuksesta lausuntopalvelussa lausumaan. Mikäli 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. Esimerkiksi tietoverkkoja hyväksi käytävä rikollisuus kattaa varsin huomattavan määrän rikoksia petoksista vakoiluun. Samalla eri rikoslajien vakavuus vaihtelee jokseenkin alhaisen rangaistusasteen asianomistajarikoksista ylitörkeisiin. Lisäksi laajamittaisuuden osalta voidaan todeta, että todellisuudessa merkittävä osa suomalaisista joutuu vuosittain jonkin tietoverkkorikoksen (yrityksen) kohteeksi esim. huijaus-, haittaohjelma- tai kalasteluviestien muodossa. Ilmiö on niin laaja ja yleinen, että yhteiskuntamme ei edes enää tunnista rikosilmiön laajuutta. Toisin sanoen rikosoikeudellisesti katsoen teot ovat moitittavuudeltaan hyvin eri tasoisia, josta syystä niitä ei voitane oikeudellisesti kestäväällä tavalla käsitellä toisilleen rinnasteisina toimivallan perustavina uhkailmiönä.

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.

Selvityksessä huomio on kiinnitetty suunnitelmallisen ja vakavan väkivallan torjuntaan. Tästä näkökulmasta ehdotus on kannatettava. Kuitenkin on syytä huomata, että termiä uhka-arvio käytetään laajasti myös muiden turvallisuusuhkien yhteydessä, mukaan lukien tietoverkko- tai kyberrikosilmiöiden yhteydessä. Ehdotuksen ei tule johtaa siihen, että esitetyllä perusteella ja tavalla toteutettava täsmennys lisäisi tietojen vaihtoa myös muiden rikosuhkien suhteen.

Esimerkiksi tietoverkkorikollisuuden osalta ehdotettu säädösmuutos johtaisi virheelliseen käsitykseen, että viranomaistoisten tiedonvaihdolla voitaisiin olennaisesti vaikuttaa yksityisten toimijoiden hallinnassa olevien järjestelmien tietoturvaluuteen eli tietoverkkorikosten määrään tai esiintymisen todennäköisyyteen. Ylivoimainen osa Suomessa olevista järjestelmistä on yksityisten hallinnassa.

Kun tietoja käsitellään merkittävän tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhkan selvittämiseksi, ennalta ehkäisemiseksi tai vaikutusten poistamiseksi, jolla on tai uhkaa olla vakavia haitallisia vaikutuksia edellä mainittuihin, on tiedonvaihdossa kyse tapahtumaa koskevasta tutkinnasta tai Poliisilain 5a-luvun 1 §:n mukaisesti selvästi tiedustelulakien soveltamisalaan ulottuvasta toiminnasta ja siten myös perustuslain 10 § koskevan muutoksen edellytyksiä mm. kansallisen turvallisuuden käsitteen osalta. Näin ollen tiedustelulakien yhteydessä edellytetyt periaatteet, rajoitukset sekä muut vaatimukset, mukaan lukien ns. palomuurisääntely tulee ottaa kattavasti huomioon.

Harkitsemattomasti valmisteltuna ehdotus muodostaisikin ilmeisen riskin, että hiljattain selonteon kohteena olleita tiedustelulakeja voitaisiin kiertää erityisesti tietoturvaloukkausten vakavaa uhkaa koskevassa tietojenvaihdossa mm. tuomioistuINVALVONTAA sekä palomuurisääntelyä koskevilta osin. Eduskunnan oikeusasiamies on huomauttanut hiljattain rikostorjunnasta Puolustusvoimissa annetun lain muutosesityksen yhteydessä (VN/3229/2019, lausunto EOAK/3938/2022, 19.08.2022), että

”kehityksen tulisi kulkea siihen suuntaan, että rikostorjunta kuuluisi poliisille ja tiedustelutoimivaltuuksia käyttävä viranomais ei osallistuisi rikostorjuntaan eikä sillä siten olisi sen enempää rikosten estämis- ja paljastamistehtäviä kuin selvittämistehtäviä. Tämä koskee niin Puolustusvoimia kuin Suojelupoliisia”. Liikenne- ja viestintävaliokunta on tiedustelulakien arvioinnin yhteydessä pitänyt keskeisenä, että yksityisyyden suoja ja luottamuksellisen viestin suoja toteutuvat asianmukaisesti (LiVL 13/2022 vp– VNS 11/2021 vp).

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 henkilölottuvuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen. Rikostuomiota koskeva määrittely voidaan tehdä toisinkin, mutta tässä olen omaksunut vankeusrangaistuksen rajan siksi, että näin rajautuvat pois muun muassa tilannekuvan muodostamisen kannalta epäolennaiset liikenne-rikokset.

Tässä yhteydessä on syytä harkita, pitäisikö poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua ylimääräistä tietoa myös rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi.

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.

Viittaamme Tiedusteluvalvontavaltuutetun toteamaan lausunnossaan (31.5.2013).

7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

7) 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.

8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. 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 lainsäädännökseen. Laissa perusteluvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa perustelua. Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. 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 lainsäädännökseen. Laissa perusteluvollisuus 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.

Esitutkintapakosta ei tule luopua. Poliisin tulisikin käydä julkista keskustelua ja selvittää, mikä tulisi olla poliisin tavoite- ja palvelutaso tietoverkkorikollisuuden torjunnassa. Poliisin tehtävänä on rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Digitaalisessa toimintaympäristössä tärkein tehtävä on siis turvallisuushkien vähentäminen rikollisen toiminnan torjuntaan tähtäävillä toimilla, joista olennaisimmat ovat rikoksiin syyllystyneiden rikosvastuun toteuttaminen sekä muiden viranomaisten tukeminen esim. tietoturvaluustoimenpiteiden tai ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimien toteuttamisessa. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rikolliseksi toiminnaksi luetaan myös valtiollinen ja teollisuusvakoilu sekä tietojen ja tietojärjestelmien vahingoittaminen.

Rikollisen toiminnan keskeyttäminen ja rikosvastuun toteuttaminen eivät ole yksinomaan yhteiskunnallinen kriminaalipoliittinen seikka, vaan tae perusoikeuksien kuten omaisuuden suojan toteuttamisesta. Rikosvastuun toteuttamisen kannalta yhtä keskeinen prosessielementti on kansallinen oikeushallinto. Syyttäjien ja tuomioistuinten sekä tuomion täytäntöönpanoon, ml. menettämisseuraamusten täytäntöönpano on kiinnitettävä yhtä paljon huomiota kuin poliisin toimintaedellytyksiin. Mikäli poliisin selvittämää tekoa ei käsitellä syytetoimien sekä tuomioistuinkäsittelyn osalta ammattimaisesti, asianmukaisesti ja kansainvälisen oikeusavun erityiskysymykset huomioiden rikosvastuu ei toteudu, eivätkä asianomistajien oikeudet ja vaatimukset toteudu. Lisäksi perusteluvollisuuden rajaaminen esitutkinnan rajoituspäätösten yhteydessä on ongelmallinen, koska esitutkintaviranomaisen suorittamaan rikosasian laatuun ja kriteereihin liittyvään harkintaan sisältyy epävarmuuksia. Esitutkintaviranomaisen päättäessä siitä, millainen perusteluvollisuus on asianomistajan etua palveleva ja mikä ei, on vaarana oikeudellisen laadun ja oikeusturvan heikkeneminen.

Sund Peter
Finnish Information Security Cluster (FISC) – Kyberala ry