



Lainsäädäntöhanke poliisin rikostiedustelua koske- vaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädän- nöksi

Asettaminen

Sisäministeriö on tänään asettanut hankkeen valmistelemaan ehdotuksen poliisin rikostie-
dustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Toimikausi

Hankkeen toimikausi on 25.9.2023 – 31.5.2026.

Tausta

Juha Sipilän hallituskaudella (29.5.2015 - 6.6.2019) säädettiin nykyinen tiedustelulainsäädäntö. Ennen tätä tiedonhankinta perustui poliisilain rikoksen estämistä ja paljastamista koskevien toimivaltuuksien käyttöön.

Tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä sekä siviilitiedustelusta että sotilastiedustelusta sisällytettiin legaalimääritelmät lakiin. Tässä yhteydessä rikostiedustelua ei määritely vastaavalla tavalla. Suomessa ei myöskään ole rikostiedustelulainsäädäntöä.

Rikostiedustelun tarve nousi erityisesti tiedustelukokonaisuutta koskevassa lainsäädäntötyössä esille. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi siviilitiedustelulakiehdotuksesta HE 202/2017 vp antamassaan mietinnössä HaVM 36/2018 vp (s. 24), että rikostiedustelulla tarkoitetaan yleensä lainvalvontaviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa rikollisista, rikoksista ja rikosenteko-olosuhteista. Lisäksi hallintovaliokunta viittasi rikostorjunnan tilaa koskevaan selvitykseen, jonka mukaan rikostiedustelulla tarkoitetaan rikollisuutta ja rikoksia koskevan tiedon hankintaa ja hankitun tiedon analysointia rikostorjunta varten. Rikostiedustelun käsitettä ei ole määritely lainsäädännössä ja varsin tavallisesti sen mielletään tarkoittavan joko näytön hankkimista rikosprosessia varten tai yksittäiseen rikokseen taikka rikoskokonaisuuteen liittyvää esitutkintaa edeltävää tiedonhankintaa. Rikostiedustelukokonaisuuden kannalta on kuitenkin olennaista huomata, että osa tiedustelutoiminnan tavoitteista ei kytkeydy suoraan havaittuihin rikoslain

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

tunnusmerkkistöjen mukaisiin yksittäisiin tekoihin, vaan rikollisuuteen astetta yleisemmin. Rikostiedustelu kytkeytyy poliisin tehtäväkentässä keskeisellä tavalla rikosten ennalta estämiseen sekä ilmiöiden ja heikkojen signaalien tunnistamiseen. (Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018).

Eduskunnan hallintovaliokunta korostaa mietinnössään HaVM 39/2018 vp (s. 16) tiedon merkitystä päätöksenteossa ja toteaa, että poliisin toimintaan johtavan päätöksenteon tulee pohjautua asianmukaiseen, oikeaan ja ajantasaiseen tietoon. Tietojen käsittelyllä varmistetaan tehtävien ja toimenpiteiden oikeasuhtainen kohdentuminen eli tietojohdoinen toiminta. Tietojen käsittely ja dokumentointi on myös oikeussuojakeino, jolla varmistetaan sekä toimenpiteiden kohteiden sekä toimenpiteitä suorittavien henkilöiden oikeusturva. Toiminnan jälkikäteinen arviointi voi lähtökohtaisesti perustua vain dokumentoituun tietoon. Poliisin toiminnan tulee perustua tiedolla johtamiseen, ja päävastuullisena viranomaisena poliisi vastaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden häiriöiden realisoituessa niitä koskevasta kenttätoiminnasta, rikosten selvittämisestä sekä niiden ennalta estämisestä.

Sisäisen turvallisuuden selonteon (VNS 4/2021 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä puolustusvaliokunta totesi lausunnossaan, että selvityksen mukaan Suomessa ei ole erillistä rikostiedustelulakia, vaan rikostiedusteluun liittyvät pykälät ovat osa poliisilakia (872/2011). Voimassa oleva lainsäädäntö ei täytä rikostorjuntaviranomaisen roolissa toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja poliisille asetettuja odotuksia muutuneessa turvallisuusympäristössä. Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan myös kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi sekä voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Valiokunta katsoi tärkeäksi, että perusteet tällaisen lainsäädäntöuudistuksen toteuttamiselle arvioitaisiin mahdollisimman nopeasti.

Hallintovaliokunta esitti sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä eduskunnalle ponneksi, että eduskunta edellyttää hallituksen tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja tässä tarkoituksessa muun muassa selvittävän ja arvioivan lainsäädännön kehittämistarpeet ja sen pohjalta valmistelea tarvittavat lainsäädäntöesitykset (HaVM 19/2021 vp, s. 49).

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta painottaa mietinnössään etenkin poliisin ennaltaehkäisevän toiminnan vahvistamista sisäisen turvallisuuden selonteon (VNS 4/2021 vp) linjauksen mukaisesti. Voimavarojen uudelleen kohdentamisen helpottamiseksi tulee mm. hallintovaliokunnan näkemyksen (HaVL 29/2021 vp — HE 146/2021 vp) mukaisesti kiirehtiä sellaisten lainsäädäntömuutosten valmistelua, joilla voidaan tehostaa poliisi nykyistä resursien käyttöä (esim. rikostiedusteluun, poliisin esitutkintavelvoitteeseen ja viranomaisten väliseen tiedonkulkuun liittyvät muutostarpeet).

Valtioneuvoston selonteossa tiedustelulainsäädännöstä (VNS 4/2021 vp, s. 17) todetaan, että rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuudet laajempaan tiedonhankintaan voidaan selvittää erikseen, koska nykyisellään rikostiedustelussa tiedonhankintatoimivaltuudet kytkeytyvät yksilöitävissä olevaan rikokseen ja henkilöön, ja asia on noussut lausuntokierroksella esiin.

Nykyisin tiedusteluviranomaisten tiedonhankinnan painopiste on pääosin rikostorjunnan ja rikosten selvittämisen ulkopuolella. Tämän takia käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuen tiedusteluviranomaiset voivat antaa tiedustelutietoa poliisille vain rajatusti. Tiedon luovuttamisesta poliisille säädetään niin sanotuin palomuurisäännöksiin, jotka rajoittavat tiedustelutiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Käytännössä on havaittu, että palomuurisääntely on ainakin toistaiseksi pääosin estänyt tietojen luovuttamisen poliisin rikostorjuntaan. Tiedusteluvallontavaltuutetun vuosikertomuksissa ja näitä koskevissa eduskunnan tiedusteluvallontavaliokunnan mietinnöissä (TiVM 1/2020 vp ja TiVM 1/2021 vp) sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/289/2021) on esitetty havaintoja ja käsityksiä palomuurisääntelystä. Kyse on aiheesta, josta esitetyt tulkinnat eivät kaikin osin ole pysyneet lain sanamuodon mukaisen tulkinnan ja lain esitöissä vahvistetun merkityssisällön asettamissa rajoissa.

Poliisin toiminnan on välttämätöntä perustua oikealla ja ajantasaisella tiedolla johtamiseen. Poliisi päävastuullisena viranomaisena vastaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen

turvallisuuden häiriöiden ennalta estämisestä ja selvittämisestä. Jotta poliisi voi toteuttaa tehokkaasti sisäisen turvallisuuden selonteossa edellytettyä ennaltaestävyysepainotusta, tulee sen itse tietää mitkä tekijät uhkaavat suojattavia oikeushyviä.

Sisäministeriö teetätti vuosien 2022–2023 aikana ulkopuolisella asiantuntijalla selvityksen poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja sen kehittämistä. Selvityshenkilönä toimi rikos- ja prosessioikeuden professori Matti Tolvanen. Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida mm. poliisin nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien tehokkuutta nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä, tiedonhankinnan käytön perusteita rikostiedustelullisessa tarkoituksessa de lege ferenda, rikostiedustelun oikeudellisia reunaehtoja ja tavoitteita, rikostiedustelutiedon käyttämistä, esitutkintavelvoitteen aktualisoitumista tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta. Lisäksi selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida toimivaltuuksien käyttämiseen liittyviä valvonta- ja oikeussuojajärjestelyitä sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia.

Selvityshenkilö luovutti raporttinsa (Selvityshenkilön loppuraportti: Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet, Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2023:19) sisäministeriölle keväällä 2023, jonka jälkeen se lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle.

Suhde hallitusohjelmaan

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että vahvistetaan poliisitoimintaa ja sisäisen turvallisuuden suojaamista valmistelemalla ja ottamalla käyttöön rikostiedustelun mahdollistava lainsäädäntö. Sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi otetaan käyttöön uusi rikostiedustelusäätely, joka mahdollistaa nykyistä tehokkaamman puuttumisen uhkaperusteisesti muun muassa vakavaan jengi- ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Hallitus arvioi tarpeen perustuslain täsmentämiseksi tehokkaan rikostiedustelun mahdollistamiseksi.

Mahdollistetaan tekninen eli automaattinen valvonta tietoverkkojen avoimissa lähteissä. Arvioidaan verkkoympäristön avointen lähteiden tiedonhankinnan säätelyn kehittämistä siten, että valvontaa voi suorittaa siviilivirkamies.

Hankkeella on liittymäpintoja myös muihin hallitusohjelmakirjauksiin. Niitä ei kuitenkaan käsitellä tämän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

Tavoitteet ja tehtävä

Hankkeen keskeisin tavoite on Suomen sisäisen turvallisuuden parantaminen ja säädösperustan luominen Poliisihallituksen alaisen poliisin rikostiedustelulle.

Poliisin tehtäviin kuuluvat sisäisen turvallisuuden uhat muuttuvat jatkuvasti. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvilta vakavimmilta uhkilta.

Hankkeen tehtävänä on valmistella poliisin rikostiedustelua koskevat keskeiset säännökset ja näin parantaa poliisin mahdollisuuksia saada tietoa tehokkaammin poliisin tehtäviin liittyvistä sisäisen turvallisuuden uhkista. Valmistelu voidaan tarvittaessa toteuttaa myös vaiheittain ottaen huomioon perustuslaista nykyisin johtuvat mahdolliset rajoitukset. Samassa yhteydessä voidaan valmistella muut sellaiset lainsäädäntöehdotukset, jotka katsotaan ehdottoman välttämättömiksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 119 §:n mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Lain alaan kuuluvista asioista täytyy olla ainakin perussäännökset lain tasolla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 10 §:n mukaan Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla (1 mom.). Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton (2 mom.). Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (3 mom.). Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (4 mom.).

Perusoikeudet sitovat ja velvoittavat ensi sijassa julkista valtaa. Perusoikeussäätelyn lähtökohtana on yksilön vapauspiirin suojaaminen valtiovallan taholta tulevilta puuttumisilta. Valmistelussa tulee huomioida perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti yksityiselämän suojan toteutuminen niin, että se on tasapainossa sisäisen turvallisuuden ja sen alaan kuuluvien suojattavien oikeushyvien kanssa.

Taloudelliset vaikutukset

Hankkeella tulee olemaan taloudellisia vaikutuksia.

Muutokset tulee huomioida viranomaisten olemassa ja rakenteilla olevissa asiankäsittelyjärjestelmissä, joihin poliisin toimenpiteet kirjataan ja joissa niitä hallinnoidaan. Ehdotuksista voidaan arvioida aiheutuvan järjestelmiin jonkin verran muutostarpeita ja tästä seuraavia kustannuksia. Kustannusten suuruus on osin riippuvainen siitä tarkoituksenmukaisuusharkintaan liittyvästä seikasta, kuinka kattavasti muutostyöt nähdään tarpeellisiksi ja välttämättömmiksi tehdä.

Lainsäädäntöhankkeen laajuus huomioon ottaen on lisäksi selvää, että rikostiedustelulainsäädäntöä soveltavat virkamiehet tarvitsevat koulutusta uuden lainsäädännön käyttöön ottamisen yhteydessä.

Arviot hankkeen muista taloudellisista vaikutuksista ja muista vaikutuksista täsmentyvät hankkeen edetessä.

Organisointi

Ohjausryhmä

Hankkeella on ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimii poliisiosaston osastopäällikkö Tomi Vuori. Ohjausryhmään kutsutaan edustajat seuraavista organisaatioista: sisäministeriön rajavartio-osasto/Rajavartiolaitoksen esikunta, oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Tulli ja Syyttäjälaitos.

Ohjausryhmä voi kokoontua asiakysymyksen niin salliessa myös suppeammassa kokoonpanossa. Ohjausryhmän sihteerinä toimivat poliisiosaston lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi ja erityisasiantuntija Sanna Rekonen. Työryhmän puheenjohtajan ominaisuudessa kokouksiin osallistuu poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen.

Työryhmä

Valmistelun tueksi tullaan asettamaan työryhmä, jonka toimikausi päättyy perusvalmistelun päättyessä. Työryhmään nimetään lainvalmistelun kannalta keskeiset tahot. Laajemmin työryhmään on pyydetty nimeämään yhteyshenkilöitä, joita voidaan kutsua asiantuntijoiksi työryhmän kokouksiin käsiteltävien asiakokonaisuuksien mukaan.

Työryhmä voi asettaa tarpeen mukaan esitykseen sisältyvien erityisasiantuntemusta vaativien asioiden valmistelemiseksi alatyöryhmiä, jotka raportoivat työstään päätyöryhmälle. Tällaisia osuuksia voi sisältyä esimerkiksi rikostiedustelukeinojen teknisiin toteuttamistapoihin.

Työryhmän puheenjohtajana toimii lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen sisäministeriön poliisiosastolta ja varapuheenjohtajana lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi sisäministeriön poliisiosastolta.

Työryhmän jäseniksi ja varajäseniksi sekä mahdollisesti pysyviksi asiantuntijoiksi kutsutaan edustajat seuraavista organisaatioista:

- valtiovarainministeriö
- oikeusministeriö
- puolustusministeriö
- Syyttäjälaitos
- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Tulli
- Keskusrikospoliisi

Yhteyshenkilöt:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Tuomioistuinvirasto
- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Helsingin poliisilaitos
- Elinkeinoelämän keskusliitto
- Suomen asianajajaliitto

Työryhmään nimetään sisäministeriöstä jäsenet seuraavista sisäministeriön yksiköistä:

- sisäministeriön poliisiosasto, poliisitoiminnan ohjausyksikkö
- sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikkö
- sisäministeriö, rajavartio-osasto

Työryhmän on kuultava muita ministeriöitä, joiden hallinnonaloilla on liittymäkohtia hankkeessa esitettäviin muutoksiin. Hankkeen aikana kuullaan työryhmän päätösten mukaan myös ylimpiä laillisuusvalvojia, tiedusteluvalvontavaltuutettua ja sellaisia keskeisiä tahoja, joiden toimintaan lainsäädännöllä tulee olemaan vaikutuksia. Työryhmä voi kuulla tarpeen mukaan myös muita asiantuntijoita.

Työryhmän jäseniä ja varajäseniä nimitettäessä on otettava huomioon naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986) 4 a §:ään sisältyvä säännös vähintään 40 prosentin sukupuolijakaumasta miesten ja naisten välillä.

Hankkeen vastuuvalmistelijana toimii lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi sisäministeriön poliisiosastolta.

Sihteeristö

Valmistelijoiden työn tueksi tullaan perustamaan sihteeristö.

Jäsenet:

- lainsäädäntöneuvos, Marko Meriniemi, sisäministeriö
- Poliisiylitarkastaja Sami Nevalainen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Suvi Pato-Oja, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Sanna Rekonen, sisäministeriö

Hankkeen hallinnollisena assistenttina toimii suunnittelija Sari Mustila, sisäministeriö, poliisiosasto.

Sihteeristö vastaa työryhmän kokousten yleissuunnittelu- ja koordinaatiotehtävistä. Sen tehtäviin kuuluu muun muassa kokousten valmistelu, niiden järjestäminen ja tutkimustiedon etsiminen sekä työryhmän kokouksessa tehtyjen päätösten valmistelu.

Sihteeristön tulee hankkia työryhmälle vertailutietoa ainakin Ruotsista, Tanskasta ja Virossa sekä mahdollisesti myös muista Pohjoismaista ja Baltian maista.

Esityksen jatkovalmistelu toteutetaan virkatyönä sisäministeriössä.

Kustannukset ja rahoitus

Valtionhallinnon ulkopuoliselle asiantuntijalle voidaan maksaa erillinen palkkio, jonka sisäministeriö hyväksyy.

Muut mahdolliset kustannukset maksetaan sisäministeriön toimintamenomomentilta 26.01.01. Hankkeeseen käytettävä työaika ja muut kulut kirjataan toimintokohteelle 2000 520 100.

Palkkauksista, asiantuntijapalkkioista ja muista sopimuksista on tehtävä erillinen sisäministeriön päätös.

Sisäministeri Mari Rantanen

Kansliapäällikkö Kirsi Pimiä

Liitteet

-

Jakelu

Sisäministeriö/rajavartio-osasto
 Sisäministeriö/kansallisen turvallisuuden yksikkö
 Valtiovarainministeriö
 Oikeusministeriö
 Puolustusministeriö
 Liikenne- ja viestintäministeriö
 Sosiaali- ja terveysministeriö
 Tuomioistuinvirasto
 Syyttäjälaitos
 Poliisihallitus
 suojelupoliisi
 Keskusrikospoliisi
 Rajavartiolaitos
 Tulli
 Tietosuojavaltuutetun toimisto
 Helsingin poliisilaitos
 Elinkeinoelämän keskusliitto

Tiedoksi

Sisäministeriön johto
 Sisäministeriö/viestintä

VN/27085/2023-SM-1

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: