

Asia: VN/27085/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia siten, että siihen lisättäisiin uusi 5 b luku, jossa säädettäisiin rikostiedustelukeinoista ja niiden käytöstä uhkaperusteisessa rikostiedustelussa. Myös poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun ehdotetaan muutoksia. Poliisilain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka mahdollistaisivat niin sanottujen automaattisten keräinten käytön avoimiin lähteisiin kohdistuvan tiedon haussa ja tallentamisessa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia, lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa, rikoslakia, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia sekä ympäristönsuojelulakia.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (330/2022) annetun lain 3 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle keskitettäviin tehtäviin kuuluu muun ohella salaista tiedonhankintaa, salaisia pakkokeinoja, siviilitiedustelua, sotilastiedustelua ja tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevat asiat, ja tehtävänjaon johdosta pääosa poliisin menettelyä koskevista asioista keskittyy muutoinkin eduskunnan oikeusasiamiehelle. Tämän seurauksena esimerkiksi salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat asiat eivät pääsääntöisesti tule oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteeksi.

ALUKSI

Esitysluonnos on rakenteeltaan selkeästi jäsennelty, ja siinä on tunnistettu ehdotettavan sääntelyn merkityksellisyys. Esityksessä ehdotettavan rikostiedustelua vakavan rikollisuuden torjumiseksi koskevan poliisilain 5 b luvun rakenne vastaa pitkälti poliisilain 5 a luvun siviilitiedustelua koskevaa sääntelyä. Kuten siviilitiedustelun osalta on säädetty, niin myös rikostiedustelun osalta koskien poliisilain erillisessä luvussa säädettäisiin soveltamisalasta, tiedustelukeinoista, tiedustelun kohteista, käytön edellytyksistä ja kohdentamisesta, tiedustelumenetelmien päätöksenteosta, tietojen käsittelystä ja luovuttamisesta sekä valvonnasta. Tämän tyyppinen sääntelyratkaisu on rakenteeltaan sinänsä perusteltu. Esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on tunnistettu asian arvioinnissa keskeiset seikat ja yleiset lähtökohdat säätämisyjärjestyksen arviointiin on kuvattu selkeästi. Pidän sinänsä kannatettavana, että rikostiedustelua koskevan sääntelyn tarpeellisuutta arvioidaan. Viranomaisten toimivaltuuksien selkeä sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Esitys sisältää kuitenkin myös sen säätämisyjärjestyksen kannalta varsin ongelmallisia kohtia.

YLEISTÄ SÄÄNTELYN TARKOITUKSESTA JA RIKOSTIEDUSTELUSTA

Poliisin tehtävänä on poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n mukaan oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisille laissa säädettyjen tehtävien perusteella voidaan nähdä, että poliisi on veloitettukin suorittamaan rikostiedustelua ja analyysia, jotta se kykenisi suoriutumaan sille säädettyistä tehtävistä ja kohdentamaan tehokkaasti resurssejaan. Rikostiedustelussa ja rikosanalyysissä ei ole kyse sinänsä uudesta asiasta. Jo kumotun poliisilain hallituksen esityksessä (57/1994 vp s. 16) oli aikoinaan todettu, että poliisitehtäviin on kuulunut valvonnan lisäksi aina myös tiedustelu- ja tarkkailutoiminta rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi.

Nykytilan arviointia koskevassa osiossa käsitellään tarvetta ehdotetulle uhkaperustelulle rikostiedustelulainsäädännölle. Sen mukaan rikostiedustelun toiminnallisten tavoitteiden osalta voidaan todeta, että poliisin tiedon tarve on siirtynyt yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäilystä rikosentekijästä kohti uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaa ja tuon tiedon analysointia sekä hyödyntämistä. Näitä lähtökohtia ei ole aihetta kiistää. Varsin ohueksi jää esityksessä sen käsittely, millä tavoin tätä tiedonhankintaa ja analysointia voidaan nykyisinkin tehdä ja millä tavoin esimerkiksi Poliisihallitus on sen käytöstä mahdollisesti ohjeistanut. Vaikka rikostiedustelun yksityiskohtaisiin menetelmiin liittyisikin salassa pidettäviä taktisia ja tutkinnallisia menetelmiä ja suunnitelmia, päätöksentekijöiden riittävän tiedonsaannin toteutumiseksi rikostiedustelun nykytilaa tulisi esityksessä käsitellä paremmin.

Esityksessä todetaan (s. 17–18), että mikäli poliisilain mukaisen salaisen tiedonhankintakeinon käyttö ole mahdollista, niin muun tiedustelutiedon hankinnan on perustuttava avointen lähteiden seurantaan, poliisin niin sanottuun yleisvalvontaan sekä tietoihin, jotka poliisi yhteistyöverkostonsa

kautta saa muilta viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta. Ehdotettavia rikostiedustelutoimivaltuuksien tarpeellisuuden arviointia varten olisi kuitenkin mielestäni syytä käydä läpi laajemmin poliisin nykyisiä mahdollisuuksia tietojen hankintaan ja myös analysointiin.

Poliisilla on nykyisinkin mahdollisuus tehdä esimerkiksi rekisteritarkastuksia ja analysoida tietoja sekä kohdentaa resurssejaan ja toimenpiteitään näiden perusteella eikä esimerkiksi lyhytaikaisen tarkkailun ole edes katsottu edellyttävän erillistä toimivaltuussäätelyä (HE 224/2010 vp). Poliisilain 2 luvussa säädettyt yleiset toimivaltuudet ja 4 luvun tekninen valvonta ja tiedonsaantioikeudet lienevät myös merkityksellisiä kuten myös 5 luvun toimivaltuuksista erityisesti 40 §:n 1 momentissa säännelty tietolähdetoiminta. Jotta sääntelyn välttämättömyys olisi perusteltavissa, niin jo käytössä olevien keinojen merkitystä ja ongelmia tulisi ehdotuksessa avata paremmin kuin nyt on toteutunut.

Ymmärtääkseni poliisilla on varsin hyvä yleinen tilannekuva rikollisuudesta. Esityksessä on katujengirikollisuuden osalta todettu, että kevään 2025 tilannekuvan mukaan Suomen poliisi on tunnistanut noin 10 katujengiksi luokiteltua yhteenliittymää. Näihin yhteenliittymiin on yhdistetty kaikkiaan noin 400 henkilöä, joista noin 150 on poliisin arvion mukaan yhteenliittymissä keskeisiä henkilöitä tai jäseniä ja loput muita ryhmiin liittyviä henkilöitä, kuten rikoskumppaneita tai myötävaikuttajia (s. 12). Esimerkiksi tämänkaltaisen poliisin tilannekuva perustunee nykyisinkin poliisin omaan eri lähteistä kerättyyn rikostiedustelutietoon ja -analyysiin.

Rikoslaisissa rangaistavaksi on säädetty monenlaiset teot ja esimerkiksi järjestäytyneeseen rikollisryhmän toiminnan osallistumisesta säädetään sen 17 luvun 1 a §:ssä. Henkilöt, joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhan täyttävään rikokseen tai sellaisen valmisteluun, voivat joutua poliisilain 5 luvussa säädettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen kohteeksi. Salaisia tiedonhankintakeinoja käytetään rikoksen estämiseen ja jo tehtyjen rikosten paljastamiseen. Näiden keinojen käytön edellytyksenä ei ole se, että syyksilukevaan tuomioon, syyttämiseen, tai edes esitutkinnan aloittamiseen olisi riittävä näyttö, vaan näyttökynnys salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle on alhaisempi. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön tilanteessa varsinainen rikos ei ole välttämättä vielä toteutunut, eikä välttämättä missään vaiheessa edes tule toteutumaan.

Lausunnolla olevassa esityksessä lähtökohtana on, että nykyiset toimivaltuudet eivät ole riittäviä. Ehdotus tarkoittaa sitä, että salaisia tiedonhankintakeinoja vastaavia, rikostiedustelukeinoiksi kutsuttuja menetelmiä voitaisiin käyttää myös jopa sellaisiin henkilöihin, joiden itsensä ei oleteta syyllistyvän rangaistusuhan täyttävään rikokseen tai sellaisen valmisteluun. Tämänkaltaisen esitys tarkoittaisi lähtökohdaltaan olennaista puuttumista perusoikeuksiin. Rikosten tekemiseen tai valmisteluun ei tietenkään ole oikeutta: sen sijaan keskeinen perusoikeus on yksilön oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten aiheutonta puuttumista hänen Suomen perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämäänsä. Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentin mukaan valtiosäntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.

Suhtaudun lausunnostani ilmenevistä syistä esitysluonnokseen vielä varauksellisesti.

NYKYTILAN KUVAUS

Edellä todetulla tavalla esityksessä tulisi ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyyden arvioimistakin varten kuvata tarkemmin sitä, millä tavoin poliisi voi tehdä nykyisinkin rikostiedustelua ja analyysia. Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp, s. 12) oli esimerkiksi todettu, että Keskusrikospoliisissa toimii niin sanottu PTR-keskus, jonka puitteissa poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli harjoittavat yhteistä rikostiedustelu- ja analyysitoimintaa. Toiminnan tarkoituksena on ylläpitää rikollisuuden tilannekuvaa, valmistella vakavan rajat ylittävän ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntakohteita, sarjoittaa rikoksia sekä valmistella rikostiedustelumuistioita ja uhka-arvioita. Esimerkiksi tämänkaltaisen nykytoiminnan kuvaus ja sen perusteiden arviointi esityksestä vaikuttaa puuttuvan.

Keskeisenä ongelmana esityksessä tuodaan esille, että poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot eivät ole riittäviä uhkien torjumiseksi eikä niillä voida riittävän tehokkaasti ja varhaisessa vaiheessa havaita uhkia eikä ryhtyä niiden edellyttämiin toimenpiteisiin. Esityksessä tuodaan esille, että salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö estämis- ja paljastamistarkoituksessa on lainsäädännössä sidottu rikoksen käsitteeseen. Toiminta, josta tietoa olisi tarve hankkia, ei monesti ole rangaistavaksi säädettyä tai edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Esityksen perusteella on vaikea arvioida, minkälaisia konkreettisia ongelmia näistä rajoituksista on seurannut. Tiedossani ei ole esimerkiksi oikeuskäytäntöä sellaisista rajatapauksista, joissa tuomioistuimien on hylännyt poliisin esittämän vaatimuksen sillä perusteella, ettei rikoksen valmistelu ole edennyt sille asteelle, että siihen voidaan puuttua salaisella tiedonhankintakeinolla. Ylipäänsä tietoa ei ole siitä, onko salaisten tiedonhankintakeinojen käytön mahdollinen vähäisyys seurausta lainsäädännöstä vai esimerkiksi pikemmin poliisin resurssien vähäisyydestä tai esimerkiksi siitä, ettei nykyisten toimivaltuuksien soveltamistilanteita tunnusteta. Tällaisia asioita esityksessä tulisi käsitellä paremmin ja avoimemmin, jotta esitetyn kaltainen periaatteellisesti ja rakenteellisestikin merkittävä lainsäädäntömuutos olisi perusteltu.

Poliisilain 5 luvussa säädettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen osalta tulisi erityisesti arvioida tietolähdetoiminnan ja tietolähteen ohjatun käytön merkitystä jo tämänhetkessä poliisin rikostiedustelussa, sillä näiden osalta yhteys yksilöityyn rikosepäilyyn voinee olla nykyisinkin etäinen. Poliisilain 5 luvun 40 §:n mukaan tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun viranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä. Esityksessäkin todetaan tämän tarkoittavan (s. 18): ”Poiketen muista poliisilain 5 luvun salaisista tiedonhankintakeinoista tietolähdetoiminnan käyttöä ei ole sidottu tiettyjen rikosten estämiseen tai keskeyttämiseen, vaan tietolähdetoiminta on sallittua poliisilain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisin tehtävien

hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseksi.” Myös esityksen sivulla 92 todetaan olevan huomattavaa, että 5 luvun 40 §:n 1 momentissa säänneltyä niin sanottua perusmuotoista tietolähdetoimintaa voidaan käyttää kaikkien 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisin tehtävien hoitamiseksi ja tietolähdetoiminta olisikin käytännössä merkittävä tiedonhankintakeino myös ehdotetun 5 b luvun 3 §:ssä tarkoitettujen vakavan rikollisuuden uhkien torjunnassa.

Huomioni on kiinnittynyt myös siihen, että esityksessä vaikuttaa olevan epäselvyyttä nykytilan arvioinnin ja lainsäädännön muutostarpeiden kannalta keskeisestä kysymyksestä koskien sitä, voidaanko poliisilain 5 luvun keinoja käyttää tilanteessa, jossa valmistelu ei ole edennyt vielä rangaistavan teon asteelle. Keskeinen asia nykytilan ja esitettävien muutosten välttämättömyyden osalta on se, mikä on tällä hetkellä se raja, kun ei ole perusteita käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja.

Poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Tältä osin poliisilain esitöissä todettiin (HE 224/2010 vp s. 89): ” Rikoksen estämisestä olisi kysymys ensinnäkin silloin, kun teko kyettäisiin estämään ennen kuin tunnusmerkistön mukaiseen täytäntöönpanotoimeen on ryhdytty. Selvyyden vuoksi mainittaisiin myös rangaistavan yrityksen estäminen. Valmistelun estämisellä tarkoitettaisiin rangaistavan teon valmistelua, esimerkiksi murhan tai törkeän ryöstön valmistelua, vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu. Lisäksi valmistelun estämiseen kuuluisi myös rangaistavan valmistelun estäminen.”

Lain esitöiden perusteella salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää siten myös tilanteessa, jossa rikosta vasta valmistellaan, vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu. Lisäksi monien yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavien rikosten osalta myös itse rikoksen valmistelu on erikseen kriminalisoitu. Esityksen sivulla 81 on toistettu edellä kerrottu hallituksen esityksen sisältö, mutta sen merkitystä esityksessä ei juurikaan arvioida. Sen sijaan muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa on todettu professori Matti Tolvasen esittäneen harkittavaksi rikosten estämistä koskevien toimivaltuuksien ulottamista koskemaan sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavien rikosten valmisteluvaihetta riippumatta siitä, onko valmistelua kriminalisoitu. Esitysluonnoksessa todetaan, että ongelmana tässä sääntelyssä olisi muun muassa se, miten määritellään kriteerit, joilla valmistelua olisi mahdollista paljastaa ja estää. Mikäli toimivaltuudet kattaisivat myös kriminalisoimattoman valmistelun, jäisi avoimeksi, milloin valmistelu on sillä asteella, että siihen voitaisiin puuttua salaisella tiedonhankintakeinolla (s. 62–63).

Esityksestä välittyy siten käsitys, että nykyiset salaisten tiedonhankintakeinojen toimivaltuudet eivät kattaisi kriminalisoimatonta rikoksen valmistelua. Epäselväksi jää, mihin oikeuskäytäntöön tai muihin oikeuslähteisiin tällainen tulkinta perustuu, kun lain esitöissä asiasta oli nimenomaisesti todettu toisin.

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa oikeuskäytäntöä on tapauksiin liittyvien salassapitomääräysten johdosta julkaistu vain vähän. Edilex-verkkopalvelussa julkaistussa Turun hovioikeuden ratkaisussa (13.3.2024, R 23/1280) hovioikeus hylkäsi tiedonhankinnan kohteena olleen henkilön kantelun. Perusteluissaan hovioikeus totesi näyttökynnyksen osalta muun muassa seuraavaa: ”Näyttökynnyksen arvioinnin on kuitenkin rikosten estämiseen tähtäävissä toimenpiteissä perustuttava tilanteen kokonaisharkintaan. Näin ollen myös sellaiset tosiseikat, jotka eivät vielä yksittäin arvioituna olisi riittäviä täyttämään salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämiselle asetettuja edellytyksiä, saattavat osana kokonaisuutta muodostaa sellaisen perustellun oletuksen rikokseen syyllistymisestä, jonka vuoksi poliisilain 5 luvun mukaisten toimenpiteiden käyttäminen rikoksen estämiseksi on perusteltua.” Puolestaan sen merkityksestä, että henkilöä ei myöhemmin syytetty rikoksesta hovioikeus lausui: ”Poliisilain mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käyttäminen on varhaisvaiheen ennakkollista viranomaistoimintaa, jonka keskeisenä tavoitteena on erityisen vakavana pidettävien rikosten torjuminen. Sillä seikalla, että - - ei syytetä murhan yrityksestä, suunnittelusta tai muusta vastaavasta rikoksesta, ei ole merkitystä arvioitaessa lupaedellytysten olemassaoloa päätöksentekohetkellä.”

Kaiken kaikkiaan asiassa herää väistämättä kysymys siitä, tulisiko pikemmin poliisilain 5 luvun sääntelyä selventää sen sijaan, että luodaan esitetyn mukaiset rikostiedustelutoimivaltuudet, joiden käytön edellytykset määritellään lopulta varsin tulkinvaraisin kriteerein.

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleinen edellytys on, että salaisia tiedonhankintakeinoja käyttämällä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön tilanteessa varsinainen rikos ei ole välttämättä vielä toteutunut, eikä välttämättä missään vaiheessa edes tule toteutumaan. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytysten on tarkoitettu olevan matalampi kuin esitutkinnan aloittamiskynnys ja siten salaisten pakkokeinojen käyttökynnys. Poliisilain 5 luvun mukaisista salaisista tiedonhankintakeinoista päättää pääosin tuomioistuimien pidättämisen oikeutetun poliisimiehen vaatimuksesta. Vaatimuksen esittävä virkamies ja tuomioistuimien tekevät arvionsa tuolloin käytössä olevien tietojen perusteella. Se, että rikos ei mahdollisesti myöhemmin missään vaiheessa etenekään rangaistavalle asteelle, ei ole osoitus siitä, että lupavaatimus tai tuomioistuimen päätös olisi aiemmin käytettävissä olleilla tiedoilla ollut virheellinen. Toisaalta toimivaan oikeusjärjestelmään kuuluu sekin, että tuomioistuimien ei kaikissa tapauksissa arvioi luvan edellytyksiä samoin kuin vaatimuksen esittävä poliisi.

Mahdollisesta jatkovalmistelua varten tuon myös esille, että eräissä esityksen kohdissa huomioni on kiinnittynyt siihen, kuvaako esitys riittävän tasapainoisesti poliisin nykyisiä toimintamahdollisuuksia siinä esiintuoduissa tilanteissa. Osaltaan tämä liittyy myös nykytilan riittävään kuvaamiseen.

Tuon esimerkkinä esille ehdotuksen sivulla 43 esiin tuodun tilanteen, jossa huolta aiheuttavat kirjoitukset tietoverkon alustoilla saattavat olla ainoa poliisin tietoon tuleva niin sanottu heikko signaali uhkasta. Esityksessä on todettu, että salaisten tiedonhankintakeinojen soveltamisala kriminalisoidun valmistelun estämiseksi jää käytännössä varsin suppeaksi, mutta tästä huolimatta uhka voi olla kuvatussa tilanteessa olla todellinen ja edellyttää poliisin toimenpiteitä.

Tämänkaltaisten kirjausten osalta huolellisuutta tulee kiinnittää siihen, ettei esityksestä siitä välity liian suppeaa kuvaa poliisin toimintamahdollisuuksista. Esimerkiksi huolta aiheuttavien kirjoitusten osalta poliisin vaihtoehtoina ei liene ainoastaan vain salaiset tiedonhankintakeinot tai vaihtoehtoisesti ei minkäänlainen toimintaan puuttuminen, vaan näiden välissäkin on eriasteisia viranomaisten toimenpiteitä. Vaikka salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle ei olisi edellytyksiä, niin oletettavasti poliisi käyttäisi edelleen sillä olevia muita tietoja ja tekisi esimerkiksi analyysiä uhan todennäköisyyden selvittämiseksi. Esityksessäkin todetaan sivulla 109 samantyyppisen esimerkin kohdalla, että vaikka henkilö ei tiedonhankinnan perusteella suunnittelisi tai valmistelisi rikosta, mutta hänen käytöksensä on rikollisuuden ja erityisesti väkivaltarikollisuuden torjunnan näkökulmasta muulla tavoin huolta aiheuttavaa, häneen voidaan tilannearvioon perustuen kohdistaa jatkotiedonhankintaa tai hänen toimintaansa ja motiiveihin voidaan yrittää vaikuttaa muulla tavoin, esimerkiksi puhuttamalla ja hoitoon ohjaamalla. Lisäksi tämänkaltaisten esimerkkien osalta haastetta aiheuttaa se, että nykyisestä oikeuskäytännöstä ei ole tietoa. Yleisellä tasolla voitaneen arvioida, että jo uhkaavien verkkokirjoitustenkin voitaisiin jossain tilanteessa katsoa ylittävän poliisilain 5 luvun tiedonhankintakeinojen soveltamiskynnyksen.

Toisena esimerkkinä tuon esille sivulta 114, jossa rikostiedustelun soveltamistapauksesta tuodaan esimerkkinä esille se, että ”Käytännössä kyse voisi esimerkiksi olla siitä, että poliisi on saanut luotettavana pidettävää tiedustelutietoa siitä, että joku katujengi on aseistautunut edellä kuvatulla tavalla.” Onko tosiaan, että jos poliisilla on tällaista jo nykyisillä menetelmillä saatua luotettavaa tiedustelutietoa ja tiedossa myös katujengin jäseniä, niin epäiltyyn ampuma-aseiden hallussapitoon ei olisi nykyisin minkäänlaisia keinoja puuttua? Esityksessä esille tuodut urheilutapahtumiin liittyvät esimerkit (s. 115) nostavat puolestaan kysymyksiä siitä, eikö soihtujen heittelyyn ja muuhun häiriökäyttäytymiseen pystyttäisi nykyisinkin vastaamaan huomattavasti rajatummin keinoin kuin rikostiedustelusäätelyllä.

Kaiken kaikkiaan mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huolellisuutta esityksen tasapainoiseen kuvaukseen nykytilanteesta ja sen ongelmista.

SÄÄTÄMISJÄRJESTYSPERUSTELUT

Ehdotuksen mukaisia rikostiedustelukeinoja olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, valvottu läpilasku sekä ohjattu tietolähdetoiminta. Kyseisillä keinoilla voidaan puuttua keskeisesti perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan, jonka mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Edellä todettu lähtökohta esityksessä on tunnistettu kuten myös se, että poliisilain mahdollistamia perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia on arvioitava paitsi perusoikeuksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Rajoittamisen yleiset edellytykset koskevat vaatimusta säätää rajoituksesta lailla, rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, suhteellisuusvaatimuksen täyttymistä perusoikeutta rajoitettaessa, rajoitukseen liittyvien oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (esim. PeVL 67/2010 vp, s. 3). Arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon perusoikeuksia koskevat lakivaraukset. Valtiosääntöisiin reunaehtoihin vaikuttavat myös kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä niitä koskeva tulkintakäytäntö. Toimivaltuussäätelyn arvioinnin kannalta olennaista on myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi ehdotuksia arvioitaessa merkitystä on perustuslain 21 §:n säännöksillä oikeusturvasta.

Kiistatonta on, että yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavan vakavan rikollisuuden torjumiselle on olemassa painava yhteiskunnallinen tarve. Esityksessä esitetyt perustelut uusien toimivaltuuksien välttämättömyydelle, hyväksyttävyydelle ja suhteellisuudelle edellyttävät kuitenkin vakuuttavampia perusteluja.

VÄLTÄMÄTTÖMYYS, HYVÄKSYTTÄVYYS, OIKEASUHTAISUUS

Siviilitiedustelulakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana, että tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön. Samalla on kuitenkin oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat säätelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa (PeVL 35/2018 vp s. 2–3). Vaikka nyt ehdotettavia rikostiedustelukeinoja vastaavia salaisen tiedonhankintakeinojen toimivaltuuksia on aiemmin säädetty poliisille perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, ei tästä seuraa vielä se, että ne olisivat ongelmattomia toimivaltuuksina ilman rikosepäilykytkentää.

Säättämisympäristöperusteluissa todetaan (s. 185), että vakavan rikollisuuden torjumiseksi arvioidaan olevan välttämätöntä sen mahdollistaminen, että tietoa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaavasta vakavasta rikollisuudesta voitaisiin hankkia uhkaperusteisesti ilman yksilöityä ja konkreettista rikosepäilyä. Säättämisympäristöperusteluissa rikostiedustelutoimivaltuuksien välttämättömyyttä perustellaan kuitenkin kovin yleisin sanankääntein (”Rikollisuuden väkivaltaisten toimintamallien yleistyessä ja muun muassa huumausaine-, petos-, ampuma-ase- ja rahanpesurikollisuuteen liittyvien uhkien muuttuessa digitalisaation, teknologian kehityksen ja rikollisuuden kansainvälistymisen myötä vakavammiksi...”). Perusteluissa tulisi selkeästi ja yksityiskohtaisesti käydä läpi, miksi poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintavaltuudet ja

poliisin muut toimivaltuudet eivät riitä vakavan rikollisuuden torjuntaan. Tältä osin esille nousee ennen kaikkea kysymys siitä, millä tavoin tietoa vakavasta rikollisuudesta voidaan hankkia jo nykyisinkin. Edellä todetulla tavalla sitä tulisi jatkovalmistelussa käsitellä huomattavasti paremmin, jotta välttämättömyys olisi arvioitavissa.

Esityksessä on sinänsä perustellusti tuotu esille siviilitiedustelua koskevaa sääntelyä. Merkittävä ero on kuitenkin se, että siviilitiedustelun osalta kysymys on kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavista toiminnoista, jotka eivät välttämättä sisällä lainkaan rikollista toimintaa. Siviilitiedustelulla ei ole samanlaista yhteyttä rikollisuuteen kuten ehdotettavalla rikostiedustelulla väistämättä tulisi olemaan. Rikostiedustelu liittyisi rangaistavaksi säädettyihin tekoihin kytkeytyvään toimintaan, joskin varhaisemmassa vaiheessa eli ennen kuin käsillä on konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Joka tapauksessa rikostiedustelun kiinteä yhteys rikollisuuteen tarkoittaisi sitä, että uhan selvittämiseksi tehtävä tiedustelu voisi johtaa rikoksen estämistä, paljastamista tai selvittämistä koskeviin toimenpiteisiin. Perusteellisemmin pitäisi esityksessä käsitellä myös sitä, miten tällaisessa asetelmassa rikostiedustelukeinot eivät tosiasiaassa toimisi salaisten tiedonhankintakeinojen edellytysten selvittämisen esiasteena.

Esityksessä ehdotetaan rikostiedustelukeinoiksi suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, valvottu läpilasku sekä ohjattu tietolähdetoiminta. Esityksessä todetaan (s. 94), että perustuslain 10 §:stä ilmenevistä rajoituksista johtuen siinä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta ja kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta. Esityksen mukaan tehokas rikostiedustelutoiminta edellyttäisi kuitenkin myös tällaisen tiedonhankinnan mahdollistamista. Erityisesti nopeasti etenevissä uhkatilanteissa mahdollisuudet uhan torjumiseen heikkenevät merkittävästi, jos poliisilla ei ole pääsyä kohdehenkilön luottamuksellisten viestien sisältöön. Lisäksi esityksessä todetaan, että toisaalta tiedonhankintakeinojen tehokas käyttö edellyttää joissakin tilanteissa myös toimimista kotirauhan suojan piirissä. Esimerkiksi peitetoiminnassa tämä on olennainen osa tiedonhankintakeinon tehokasta tavoitteiden mukaista käyttöä. Irtaantuminen tilanteesta joka kerta, kun olisi tarvetta siirtyä toimimaan kotirauhan piirissä olevaan tilaan saattaisi helposti johtaa jopa turvallisuusriskiin.

Nyt esitettävien toimivaltuuksien välttämättömyyttä voidaan arvostella myös sen johdosta, että esityksessäkin todetun perusteella yksinomaan nyt esitettävät uudet toimivaltuudet eivät edes vielä muodostaisi tehokasta rikostiedustelutoimintaa. Jos näin on, niin yksityiselämään merkittäviä puuttuvia uusia toimivaltuuksia ei voitane pitää välttämättömänä, hyväksyttävänä tai oikeasuhtaisena.

TÄSMÄLLISYYS JA TARKKARAJAISUUS

Jo rikostiedustelun 1 §:n soveltamisala on säännökseltään varsin tulkinnanvarainen ja avoin, sillä perustellustikin voitaneen esittää monenlaisia näkemyksiä siitä, mikä on sellaista vakavaa

rikollisuutta, joka vakavasti uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Myös 3 §:ssä määritellyt rikostiedustelun kohteet ovat varsin avoimet erilaisille tulkinnoille, vaikka säännöskohtaisissa perusteluissa näille pyritäänkin antamaan esimerkkejä. Rikostiedustelukeinojen käytön edellytykset (4 §) ja rikostiedustelukeinon kohdentaminen (5 §) ovat säännösten varsin tulkinnanvaraisia ja väljiä. Myös ajallisesti toimivaltuuksien käyttö olisi säännelty varsin väljästi, kun rikostiedustelun käyttöä koskeva päätös voitaisiin tehdä kerrallaan jopa kuudeksi kuukaudeksi (12 §). Kokonaisuudessaan näistä muodostuu erittäin tulkinnanvarainen kokonaisuus, jonka soveltamistilanteita on vaikea ennakoida.

Ehdotuksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puutteet ovat säätämisyjärjestyksen kannalta keskeisiä ongelmia. Vielä erityisen ongelmallinen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta on rikostiedustelun kohdentamista koskeva 5 §:n 3 momentti, jonka perusteella rikostiedustelukeinoja voitaisiin käyttää sellaiseen henkilöön, jonka ei edes voitaisi olettaa osallistuvan 1 momentissa tarkoitettulla tavalla 3 §:ssä tarkoitettuun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavaan toimintaan, mutta jolla voidaan kuitenkin perustellusti olettaa olevan uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole juurikaan avattu sitä, mitä tämä voisi tarkoittaa.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden puute on merkityksellinen myös oikeusturvajärjestelyjen ja valvonnan osalta.

OIKEUSTURVAJÄRJESTELYT JA VALVONTA

Tiedustelutoiminnan luonteesta johtuen siinä korostuu tarve varmistaa toimivat ja riittävät oikeusturvajärjestelyt sekä valvonnan tehokkuus. Tiedustelukeinojen luonteesta seuraa toisaalta myös se, että niiden tehokas valvonta on erityisen vaikeaa. Merkittävää on sekin, että rikostiedustelu olisi luonteeltaan pitkälti asianosaisjulkisuuden ja median tarkastelun ulkopuolella. Siviilitiedustelun ja sotilastiedustelun osalta on jo havaittu, että esimerkiksi tiedusteluvalvontavaltuutetun julkiset kertomukset jäävät väistämättä monilta osin yleiselle tasolle.

Esityksessä todetaan, että rikostiedustelun ulkoisesta laillisuusvalvonnasta huolehtisi ylimpien laillisuusvalvojien lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu, joka valvoisi rikostiedustelutoimintaa reaaliaikaisesti. Ylimpien laillisuusvalvojien valvonnan osalta on syytä todeta, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetussa laissa (330/2022) muun ohella tiedustelutoimintaa, salaista tiedonhankintaa ja salaisia pakkokeinoja koskevat asiat sekä monet muutkin poliisin menettelyä koskevat asiat on keskitetty oikeusasiamiehelle.

Rikostiedustelutoimivaltuuksien käytön ulkoinen valvonta tulisi järjestää siten, että se on reaaliaikaista ja riittävän intensiivistä ja laajalle ulottuvaa. Esitysluonnos rakentuu tältä osin ennen kaikkea tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan varaan. Valtuutetun nykyiset

valvontatoimivaltuudet laajennettaisiin koskemaan rikostiedustelua. Käytännössä tämä laajentaisi merkittävästi valtuutetun toiminnan piiriä. Esitysluonnoksessa ehdotetaan valtuutetulle kahden henkilötyövuoden lisäystä. Vaikka uhkaperusteiseen rikostiedusteluun liittyvien asioiden määrä onkin vaikeasti ennustettavissa, niin ehdotettava lisäys ei vaikuta kovin merkittävältä resurssilta, ainakaan silloin, jos toimivaltuuksia käyttäisivät ehdotuksen mukaisesti kaikki Poliisihallituksen alaiset poliisiyksiköt.

Esityksessä todetaan (s. 65) valmistelun aikana arvioidun myös vaihtoehtoa, jossa uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi keskitetty keskusrikospoliisiin sen sijaan, että ehdotetun poliisilain 5 b luvun mukaista uhkaperusteista rikostiedustelua olisi mahdollista toteuttaa kaikissa Poliisihallituksen alaisissa poliisiyksiköissä. Tällaista keskitettyä vaihtoehtoa tulisi mielestäni jatkovalmistelussa yhä vakavasti harkita ottaen huomioon myös oikeusturvaan ja valvontaan liittyvät näkökohdat. Mikäli toimivaltuuksia käyttävät ehdotuksen mukaisesti kaikki Poliisihallituksen alaiset poliisiyksiköt, niin päätöksentekijöiden määrä poliisissa on huomattava, vaikka yksittäiselle poliisille näitä tapauksia tulisi käsittelyyn oletettavasti kuitenkin harvoin. Vaarana tällöin on, että tietämystä käytännöistä ei ole ja toimintatavat poikkeavat toisistaan. Erityisesti näin, kun rikostiedustelussa on kyse uudenlaisista tulkintatilanteista eikä kaikkiin toimivaltuuksiin edes haeta tuomioistuimen lupaa.

Uhkaperusteisen rikostiedustelun keskittäminen keskusrikospoliisille turvaisi todennäköisesti hajautettua mallia paremmin tiedustelukeinojen käytön yhdenmukaisuutta sekä myös poliisin sisäisen valvonnan toteuttamista ja ulkoisen valvonnan toimintaa. Poliisin hallinnosta annetun lain 9 §:n mukaisesti keskusrikospoliisin tehtävänä on torjua kansainvälistä, järjestäytyntä, ammattimaista, taloudellista ja muuta vakavaa rikollisuutta. Järjestäytyneeseen ja vakavaan rikollisuuteen kohdistuva uhkaperusteinen rikostiedustelu saattaisi jo tämän perusteella soveltua paremmin valtakunnallisen yksikön, keskusrikospoliisin, tehtäväksi kuin paikallispoliisille.

Rikostiedustelun ja siviilitiedustelun kohteissa on merkittävää päällekkäisyyttä, minkä vuoksi toiminnan ja toimivaltuuksien käytön yhteensovittaminen on käytännössä välttämätöntä. Yhteensovittaminen on välttämätöntä toiminnan turvallisuuden ja myös tehokkuuden kannalta. Yhteensovittamisen toteutuminen ehdotetun kaltaisessa hajautetussa järjestelmässä on todennäköisesti merkittävästi vaikeampaa kuin keskitetyimmässä järjestelmässä, jossa rikostiedustelutoimivaltuudet osoitettaisiin vain keskusrikospoliisille.

Edellä todetuin tavoin rikostiedustelukeinojen käytön edellytykset ja kohdentaminen ovat varsin tulkinnanvaraiset ja väljät. Tämä on aiheuttaa haastetta myös oikeusturvajärjestelyille ja valvonnalle. Mitä väljempiä ja tulkinnanvaraisempia laissa säädetyt toimenpidekriteerit ovat, niin sitä vaikeampaa on ennakkollisesti tai jälkikäteenkään valvoa niiden asianmukaista soveltamista. Tuomioistuimille tai muillekaan toimintaa valvoville ei voi asettaa epärealistia edellytyksiä, sillä tuloksena on tällöin vain muodollinen valvontajärjestelmä ja näennäistä oikeusturvaa, mikä viime kädessä myös heikentää oikeusturvan tarkoitusta ja legitimitettä.

Käytännössä menetelmien käytöstä päättävä tuomioistuinkin olisi poliisilta saamansa tietojen varassa ja tuomioistuimen mahdollisuus itsenäisesti arvioida väljien ja tulkinanvaraisten rikostiedustelukeinojen käytön edellytysten täyttymistä voi olla varsin vähäinen. Jos poliisi kertoo, että sen tekemän analyysin perusteella rikostiedustelukeinon käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi, kysymyksenalaiseksi jää, mitkä ovat lopulta tuomioistuimen mahdollisuudet kyselyoikeuttaan käyttäen arvioida lopulta asiaa toisin tai mitkä olisivat lopulta yksittäisestä rikostiedustelukeinosta päättävän tuomioistuimen mahdollisuudet valvoa esimerkiksi sitä, ettei rikostiedustelua käytettäisi salaisten tiedonhankintakeinojen edellytysten kiertämiseen. Tämänkaltaisia valvonnan tosiasialliseen tehokkuuteen liittyviä seikkoja esityksessä tulisi käsitellä perusteellisemmin.

Yhtenä oikeusturvaa lisäävänä tekijänä esityksessä on 36 §:ssä säädetty rikostiedustelun käytöstä ilmoittaminen. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, jolla ilmoittamista voitaisiin lykätä tai jättää kokonaan tekemättä. Vaikka esityksessä todetaan, että kynnys kokonaan ilmoittamatta jättämiselle on korkea, niin säännöksen tosiasiallista soveltamisalaa on ehdotetun säädöksen tai sen esitöiden perusteella vaikea arvioida. Tältäkin osin voisi olla aiheellista arvioida myös niitä kokemuksia, joita on saatu siviilitiedustelun käytöstä. Huomioitavaa on myös, että rikostiedustelun käytöstä ilmoittamista rajaa merkittävästi myös 5 momentin ehdotus siitä, että suunnitelmallisesta tarkkailusta, peittelystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta ja tietolähteen ohjatusta käytöstä ei ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa.

MUITA HUOMIOITA

Poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun ehdotetaan muutoksia tarkoituksena vahvistaa poliisin rikostorjuntaa. Rikosten paljastamista koskevaa 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisilain 5 luvun mukaisia salaisia tiedonhankintakeinoja saataisiin käyttää sellaisten rikosten paljastamisessa, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta. Lisäksi ehdotetaan, että salaisia tiedonhankintakeinoja saataisiin käyttää myös törkeän kiristyksen paljastamisessa, minkä on arvioitu olevan perusteltua erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvän piilorikollisuuden paljastamisessa. Voimassa olevassa säännöksessä paljastamisen edellytyksenä olevat perusterikokset kytkeytyvät erityisesti suojelupoliisin tehtäväkenttään kuuluvien rikosten paljastamiseen. Vastaavasti telekuuntelua koskevaa 5 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että telekuuntelu olisi mahdollista eräiden vakavimpien rikosten estämiseksi. Ehdotus liittyy erityisesti pyrkimykseen varmistaa, että poliisilla on riittävät salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet tilanteissa, joissa uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva toiminta konkretisoituu poliisilain 5 luvun mukaisin keinoin estettäväksi rikokseksi. Esityksessä todetaan, että ehdotus liittyy erityisesti pyrkimykseen varmistaa, että poliisilla on riittävät salaisen tiedonhankinnan toimivaltuudet tilanteissa, joissa uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva toiminta konkretisoituu poliisilain 5 luvun mukaisin keinoin estettäväksi rikokseksi.

Tuon esille, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään

tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäininkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa

aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Perustuslakivaliokunta on todennut, että osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonaiskuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Perustuslakivaliokunta onkin katsonut, että pakkokeinoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä olisi syytä tehdä kattava selvitys (PeVL 98/2022 vp, kohdat 1–3).

Edellä todetut näkökohdat soveltuvat mielestäni pitkälti myös poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan sääntelyyn.

AUTOMAATTINEN TIEDONKERÄÄMINEN AVOIMISTA LÄHTEISTÄ

Poliisilain 4 lukuun ehdotetaan lisättäväksi säännökset (6–9 §:t), jotka mahdollistaisivat niin sanottujen automaattisten keräinten käytön avoimiin lähteisiin kohdistuvan tiedon haussa ja tallentamisessa. Keräinten käyttö olisi ehdotetun säännöksen mukaan sallittua, mikäli se on tarpeen poliisille säädetyin tehtävien suorittamiseksi. Keräimen käytöstä tulisi tehdä erillinen päätös, mikäli keräimen käytön yhteydessä kerätään henkilötietoja. Päätöksen voisi tehdä päällystään kuuluva poliisimies. Esityksen mukaan automaattisen keräinten käytössä ei olisi kyse tekoälyavusteisesta tiedonkeräämisestä, vaan ainoastaan tietyn, ennalta määritellyn avoimen lähteen sisältämän tiedon automaattisesta dokumentoinnista tietyn ajanjakson ajalta. Automaattisen keräimen käyttöön ei myöskään sisältyisi automaattista tiedonhaun kohdentamista, tiedon analysointia tai päätöksentekoa. Ainoastaan tiedonkeruu ja tallentaminen olisi automaattista.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esille, että perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa poliisin henkilötietolakia koskevassa lausunnossaan arvioinut ehdotusta, joka koski muun muassa julkisista lähteistä rikosanalyysin yhteydessä kerättyjen tietojen käsittelemistä tilanteissa, joissa tiedot eivät liity suoraan käsillä olevaan poliisin yksittäiseen tehtävään. Ehdotettu säännös olisi mahdollistanut tietojen tallettamisen poliisin rekisteriin kuuden kuukauden ajaksi niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn perusteella olisi muodostunut laaja, tietosisällöltään ja käsittelyn tarkoitukseltaan oikeudellisesti kontrolloimaton rekisteri, joka voisi sisältää laajasti myös arkaluonteisia tietoja. Säännösehdotukset olisivat mahdollistaneet poliisin tehtävien kannalta merkityksettömien tietojen keräämisen ja tallettamisen rekisteriin jopa kuuden kuukauden ajaksi. (Ks. PeVL 51/2018 vp, s. 9–10.)

Esityksessä todetaan, että nyt ehdotetussa automaattisessa tietojen keräämisessä olisi sovellettava perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä poliisin henkilötietolakia, kun kerättävään tietoon sisältyisi henkilötietoja. Automaattisessa tietojen keräämisessä saadut henkilötiedot olisi

siten hävitettävä viipymättä, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita laissa säädettyyn käsittelytarkoitukseen. Esityksessä myös tuodaan esille, että henkilötietojen kerääminen olisi mahdollista ainoastaan kohdennetusti tietystä päätöksessä mainitusta avoimesta lähteestä ja vain tiettyä päätöksessä määriteltyä tarkoitusta varten. Esityksen mukaan sääntely ei mahdollistaisi laajamittaista henkilötietojen keräämistä ja tallettamista ilman niiden tarkoituksen määrittelyä.

Kerättävien henkilötietojen laajuutta ja laatua ei ole kuitenkaan säännöksessä sinänsä rajattu. Lopulta henkilötietojen keräämisen ja tallettamisen laajuuden kuten myös henkilötietojen laadun osalta keskeiseksi tulee se, minkälaisella tarkkuudella toimenpiteen kohteena oleva avoin lähde ja tiedon keräämisen tavoite sekä tarpeellisuus yksittäisessä päätöksessä määritellään. Tältä osin sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta olisi aiheellista yhä pohtia.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, että virka-aikana automaattisen keräimen toimintaa seuraisi poliisimies, analytikko, tekninen henkilö ja esimies omien rooliensa ja vastuidensa edellyttämällä tavalla, mutta erityisesti yöaikaan automaattinen tiedonkeruu ja tallennus tapahtuisi ilman yksittäisen virkamiehen reaaliaikaista seurantaa ja valvontaa. Jatkovalmistelussa tulisi harkita mielestäni sitä, tulisiko tätä perusteluissa kuvattua automaattisen keräimen toiminnan seurannan vastuita saattaa säännökseen tai muulla tavoin täsmentää sitä, kuinka usein virkamiehen tulee tarkastaa automaattisen keräimen toimintaa.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Juho Lehtimäki

Lehtimäki Juho
Oikeuskanslerinvirasto - Oikeuskansleri