

Asia: VN/27085/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on valmistellut luonnoksen hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Esitys sisältää poliisilain muutosehdotuksen lisäksi useiden muiden lakien muutosehdotuksia. Turvallisuuskomitean sihteeristö on tarkastellut luonnosta hallituksen esitykseksi pääasiassa kokonaisturvallisuuden ja Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (YTS) näkökulmasta.

Esitysluonnos vahvistaa poliisin kykyä hankkia tietoa ennen kuin uhkat konkretisoituvat rikoksiksi ja mahdollistaa salaisen tiedonhankinnan aloittaminen jo ennen rikosepäilyä, jos vakava rikollisuus uhkaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Tämä vastaa hyvin YTS:n ennalta ehkäisevää turvallisuusajattelua. Lakisäätelineen vahva perusta rikostiedustelulle vähentää harmaata aluetta. Lisäksi esitysluonnos vahvistaa hallinnonalojen välistä yhteistyötä mahdollistamalla tietyn edellytyksin rikostiedustelutiedon välittämisen muille viranomaisille. Tiedonvaihdon on oltava sekä tehokasta että hallittua. Yhteistoiminta on YTS:n keskeisin periaate. Kokonaisturvallisuuden näkökulmasta hallituksen esitysluonnos on keskeisiltä osiltaan YTS:n sisällön suuntainen ja sitä toimeenpaneva.

Kokonaisturvallisuuden ja YTS:n näkökulmasta esitysluonnoksessa on kuitenkin joitakin jännitteitä, joita voisi vielä jatkovalmistelussa tarkastella. Esitysluonnos siirtää turvallisuuspolitiikan painopistettä entistä varhaisempaan ja osin abstraktimpaan uhkavaiheeseen, mikä tekee valvonnasta, oikeasuhtaisuudesta ja legitimitetistä entistä keskeisempiä kokonaisturvallisuuden uskottavuuden kannalta. Esitysluonnos laajentaa poliisin kykyä kerätä ja yhdistellä tietoa (ml. automaattinen keruu avoimista lähteistä), jolloin demokraattisen kriisinkestävyuden kannalta ratkaisevaa on, että valvonta ja oikeusturva ovat yhtä vahvoja kuin toimivaltuudet. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi tarpeen vielä kiinnittää kertaalleen huomiota rikostiedustelun kohdentamiseen ja tietojen elinkaaren määrittelyyn.

Hallituksen esitysluonnos tarjoaa laajan keinovalikoiman erilaisten uhkien seuraamiseen ja torjuntaan. Toimeenpanokykyä voidaan pitää realistisena, mikäli resursseja varataan esitetty määrä tiedustelukykyyn. Sen sijaan valvontaan käytettäviä resursseja olisi hyvä arvioida perusteellisemmin

jatkovalmistelun aikana. Resurssiarviointia voisi jatkovalmistelussa täsmentää myös koulutusvaatimusten osalta, jotta poliisin osaamiseen liittyvät edellytykset suorittaa rikostiedustelua kyettäisiin luotettavasti todentamaan. Tarkastelussa tulisi paneutua oikeudellisen osaamisen lisäksi myös tiedusteluosaamiseen ja tiedon analyysivalmiuksiin.

Esityksen päätöksentekorakenne on varsin selkeä ja perusteltu, mikä tukee oikeusvaltioperiaatetta ja jälkikäteistä valvottavuutta. Huomionarvoista on, että tiedustelukeinojen luonteesta johtuen rikostiedustelun tehokas valvonta olisi lähtökohtaisesti vaikeata. Parlamentaarin valvonta on nyt esitetyssä poliisin rikostiedustelun toimintatavassa varsin rajallinen, mikä voi heikentää kokonaisvaltaista demokraattista ohjausta. Kyse ei ole yksittäisten keinojen laillisuudesta, vaan demokraattisen järjestelmän kokonaiskestävyydestä. Rikostiedustelu jää esitysluonnoksessa pääosin hallinnollisen ja lainkäyttöllisen jälkikäteisvalvonnan varaan, kun taas sotilas- ja siviilitiedustelussa eduskunta on mukana systemaattisemmin. Tiedustelutoiminnan valvonnassa Suomessa on selkeä malli, jossa Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta vastaa parlamentaarista valvonnasta. YTS:n mukaan turvallisuus edellyttää institutionaalista luottamusta ja demokraattista resilienssiä, missä yhteiskunnalla on kyky suojata demokraattisia rakenteita ja oikeusvaltiota myös silloin, kun se torjuu vakavia uhkia. Hallituksen esityksellä on kaikki mahdollisuudet vahvistaa demokraattista kriisinkestävyyttä, jos valvonta kehittyy samassa tahdissa toimivaltuuksien kanssa ja turvallisuustoimien legitimiisyys pidetään jatkuvasti arvioinnin kohteena. Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä tarkastella parlamentaarisen valvonnan mahdollisuutta, mikä pitäisi sisällään esimerkiksi painopisteet, volyymit ja valvontahavainnot, mutta ei operatiivisia yksityiskohtia.

Uhkaperusteinen laaja-alaisuus edellyttää erityistä tarkkuutta, jotta perusoikeusloukkauksien riski ei kumuloidu. Strateginen ennakointi vaatii väljyyttä ja tämä mahdollistuu pitkälti laajojen sekä joustavien uhkamääritelmien avulla. Jatkovalmistelussa voisi vielä tarkastella, jäävätkö uhkamääritelmät tulkinnallisesti liiankin avoimiksi. Jos esimerkiksi kohdentamiskriteerit jäävät pitkälti operatiivisen arvion varaan, voi syntyä riski mm. profiloinnista. Tämä voi pidemmällä aikavälillä rapauttaa yhteiskunnallista luottamusta viranomaisiin, mikä Suomessa on perinteisesti ollut korkealla tasolla ja on ehdottomasti suomalaisen yhteiskunnan vahvuuksia. Jatkotyöskentelyssä voisi arvioida pystyisikö tätä täsmentämään perusteluissa ja velvoittaa dokumentoimaan valittujen keinojen välttämättömyyden. Selkeä arviointitapa helpottaisi myös jälkikäteisvalvontaa sekä parantaisi kaikkien osapuolien oikeusturvaa ja päätöksenteon laatua. Erityisesti olisi tarpeellista sanoittaa milloin henkilö, ryhmä tai verkosto voi joutua tiedonhankinnan kohteeksi, mikä on uhkan vakavuus ja todennäköisyys sekä miksi toimenpide on aikakriittinen. Ehdotuksen mukaan salaisia tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää myös henkilöihin, joiden itsensä ei oleteta syyllistyvän rikoksiin. Perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta esityksessä on vielä joitakin epäselvyyksiä välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden suhteen, joita olisi hyvä jatkovalmistelussa arvioida syvällisemmin. Lisäksi on huomioitava, että kun poikkeuksellisista keinoista tulee pysyviä, kynnys niiden laajentamiseen madaltuu ja voi olla olemassa normalisaation riski. Laajat uhkamääritelmät voivat ajan myötä venyä ilman, että poliittinen järjestelmä tekee tietoista arvovalintaa.

Hallituksen esityksen valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoa, jossa uhkaperusteinen rikostiedustelu olisi keskitetty Keskusrikospoliisiin. Jatkovalmistelun yhteydessä voisi vielä palata tarkastelemaan myös tätä vaihtoehtoa suhteessa hallituksen esitykseen tehtäviin täsmennyksiin, joka voisi olla mm. osaamisen keskittämisen ja tiedustelun kohteeksi joutuneiden perusoikeuksien kannalta perustellumpi vaihtoehto.

Jatkovalmistelussa voisi vielä harkita täsmennettäväksi tietojen elinkaareen liittyviä tapahtumia. Poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely korostaa tarkoitussidonnaisuutta, suhteellisuutta ja tietosuojaperiaatteita, mutta juuri rikostiedustelussa on riski, että tiedot kertyvät nopeammin kuin kyky hallita säilytystä, poistoa, oikaisua ja valvontaa. Toiminnassa ei tulisi pyrkiä tietojen maksimaaliseen keräämiseen, vaan varmistaa, että tietojen käyttö on sidottu nimenomasiin käyttötarkoituksiin ja huolehtia mm. tietojen oikea-aikaisesta poistamisesta ja rekisterimerkintöjen valvotusta käytettävyydestä. Tämä vähentää riskiä, että turvallisuusjärjestelmä itsessään muodostuu haavoittuvuudeksi. Jatkovalmistelussa voisi pyrkiä täsmällisempään kuvaukseen etenkin tietojen poiston ja säilytysaikojen osalta myös sellaiselle tiedolle, jotka eivät johda toimenpiteisiin. Jatkovalmistelussa voisi vielä arvioida syvällisemmin myös avoimista lähteistä tapahtuvaan automaattiseen tiedonkeruuseen liittyviä riskejä. Automaattinen tiedonkeruu avoimista lähteistä voi olla tehokas, mutta se on myös riskialtis lähinnä laajuuden, virhetulkintojen, profiloinnin ja yhdistelyn näkökulmasta. Ilman erityisiä rajoja, auditointia ja tietojen elinkaarisuunnitelmaa automaatio voi heikentää perusoikeuksien toteutumista ja luottamusta, mikä on suoraan demokraattisen resilienssin ydintä.

YTS korostaa tilannekuvaa päätöksenteon perustana. Jos tieto painottuu taktiseen käyttöön, se ei välttämättä nouse tarvittavilta osin strategiselle johtotasolle. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa uhkia havaitaan varhain, mutta järjestelmä ei opi niistä systemaattisesti. Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä arvioida, heikentävätkö tietojen käyttörajoitukset tiedon täysipainoista hyödyntämistä johtamisessa ja toiminnan kehittämisessä. Tietoja voidaan käyttää uhkien torjumiseen ja rikosten estämiseen, mutta jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että tietojen käyttö myös toiminnan strategiseen suuntaamiseen mahdollistuu.

Korvala Petteri
Turvallisuuskomitean sihteeristö

Ojala Mirva
Turvallisuuskomitean sihteeristö