

15.8.2022

Sisäministeriön poliisiosasto

Keskusrikospoliisin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta poliisilain muuttamiseksi

Sisäministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta poliisilain muuttamiseksi. Luonnoksessa on esitetty erityisesti vastaavia muutoksia kuin pakkokeinolakityöryhmä esitti tehtäväksi pakkokeinolain 10 lukuun (*Oikeusministeriön työryhmämietintö 2022:1*). Keskusrikospoliisi pitää poliisilakiin tehtäväksi esitettyjä muutoksia yleisesti ottaen kannatettavina ja poliisin rikosten torjuntakyvykkyyttä tehostavina.

Seuraavassa esitettyjä muutoksia käsitellään luvuittain. Keskusrikospoliisi nostaa lausunnossaan esille lähinnä huomioitaan niiden muutosesitysten osalta, joiden osalta se ei voi yhtyä täysin tehtyihin esityksiin joko itse esityksen taikka laadittujen perustelujen osalta. Lisäksi lausunnon lopussa esitetään muutosesityksiä, joita ei ole sisällytetty lainkaan lausuttavana olevaan hallituksen esitysluonnokseen. Näiden esitettyjen poliisilain muutosten sääntelytarpeen arviointia Keskusrikospoliisi pitää kuitenkin erittäin tärkeänä ja kiireellisesti toteutettavana jäljempänä tarkemmin esitetyin perustein.

1 Hallituksen esitysluonnos**2 luku Yleiset toimivaltuudet****3 § Etsintäkuulutetun ja muun kiinniottaminen**

Keskusrikospoliisi pitää kannatettavana esitettyä muutosta, jonka mukaan poliisimiehellä olisi oikeus ottaa kiinni etsintäkuulutetun henkilön lisäksi myös muu henkilö, jonka tuomioistuin on määrännyt noudettavaksi tuomioistuimeen, vangittavaksi tai otettavaksi säilöön.

Keskusrikospoliisi haluaa kuitenkin tässä samassa yhteydessä kiinnittää huomioita siihen, ettei etsintäkuulutuksen määritelmästä ole säädetty laissa, vaikka useissa viranomaisten toimintaa koskevissa laeissa käytetäänkin etsintäkuulutuksen käsitettä. Pakkokeinolaissa, poliisilaissa tai missään muusakaan poliisia koskevassa sääntelyssä ei ole olemassa myöskään säännöksiä poliisin suorittamien etsintäkuulutusten edellytyksistä ja päätöksentekotasosta.

AOA on kiinnittänyt tähän epäkohtaan (*määritelmän puute*) huomioita ratkaisussaan EOAK/23/2017. Vastaavasti myös oikeuskansleri nosti ratkaisussaan (4.3.2021, OKV/383/10/2020) esille sen, ettei etsintäkuulutuksen oikeudellisesta luonteesta tai merkityksestä viranomaisten välisessä yhteistyössä taikka etsintäkuuluttamisesta ja kuuluttamisen yleisistä edellytyksistä ole laissa tarkempia säännöksiä.

Pakkokeinolakityöryhmä katsoi mietinnössään (2022:1), että muutos on tältä osin perusteltua tarkemmin valmistella ja esittää käynnissä olevassa poliisilain muuttamista koskevassa hankkeessa. Keskusrikospoliisi pitääkin tärkeänä, että lainsäädännössä huomioitaisiin nyt edellä kuvattu epäkohta. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan laintasoisesti tulisi siten määritellä etsintäkuulutus, sen antamisen edellytykset ja päätöksentekotasot. Lisäksi samalla tulisi määritellä nykyistä selkeämmin, millaisia tiedonsaantioikeuksia poliisilla on käytettävissä etsintäkuulutetun olinpaikan selvittämiseksi.

5 luku Salaiset tiedonhankintakeinot

17 § Tekninen kuuntelu

Teknisen kuuntelun säännöstä esitetään muutettavaksi siten, että ns. näppäimistökuuntelu mahdollistettaisiin toteutettavaksi teknisenä kuunteluna sen sijaintipaikasta riippumatta silloin, kun kuuntelu kohdistuu pelkästään laitteen näppäimistöön viestin sisällön selvittämiseksi eikä kuuntelulla hankita tietoa siitä tilasta, jossa laite sijaitsee.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kuvatus kaltainen näppäimistökuuntelu olisi luontevampaa kytkeä teknisellä laitetarkkailulla toteutettavaksi huomioiden erityisesti se, että teknisestä laitetarkkailusta päättää tuomioistuimien eikä pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tämä olisi perusteltua erityisesti huomioiden näppäimistökuuntelun aiheuttama luottamuksellisen viestinnän suoja koskeva perusoikeusloukkaus.

Lisäksi on syytä huomata, että nyt lausuttavana olevassa esityksessäkin teknistä laitetarkkailua koskevien perustelujen yhteydessä todetaan teknisen laitetarkkailun soveltuvan sellaisiin tietoihin, jotka laitteessa ovat ennen tarkkailun toimittamista *tai jotka tulevat laitteeseen tarkkailun toimittamisen aikana*. Näppäimistökuuntelussa voitaneen katsoa olevan kyse tiedoista, jotka tulevat laitteeseen tarkkailun toimittamisen aikana. Siten olisi johdonmukaista määritellä näppäimistökuuntelulla toteutettava tiedonhankinta teknisellä laitetarkkailulla toteutettavaksi.

23 § Tekninen laitetarkkailu

Esitettyjä muutoksia on teknisen laitetarkkailun osalta pidettävä kannatettavina.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tekninen laitetarkkailu tulisi mahdollistaa myös erilaisissa tietojärjestelmissä tai henkilön hallitsemisessa etätalennustiloissa (ml. pilvipalvelut) olevaan dataan. Tältä osin analogiaa tulisi hakea erityisesti laite-etsinnän määritelmästä. Laite-etsintä voi nimittäin kohdistua teknisessä laitteessa tai *tietojärjestelmässä* etsinnän toimittamishetkellä olevaan tietosisältöön.

Esityksessä todetaankin, että teknisen laitetarkkailun soveltamisalaa ei tulisi rajata laite-etsinnän soveltamisalaa kapeammaksi (s.14). Edellä esitettyä muutosta on pidettävä siten perusteltuna.

54 § Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Esitettyjä lisäyksiä ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan poliisilain 5 luvun 54 §:n perusterikoslalistaan on pidettävä perusteltuna. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että perusterikoslalistaan lisättäisiin vielä ampuma-aserikos. Esitystä on pidettävä perusteltuna, sillä laittomien ampuma-aseiden määrä on lisääntynyt Suomessa viime vuosina huomattavasti. Lisäksi viime aikoina on tapahtunut huolestuttavaa kehitystä ampuma-aseiden käyttämisestä julkisilla paikoilla. On myös todennäköistä, että laittomien ampuma-aseiden määrä lisääntyy Euroopassa käynnissä olevan Ukrainan sodan vuoksi. On hyvin todennäköistä, että kriisialueilta salakuljetetaan aseita Suomeen. Aiemmat kokemukset kriisien vaikutuksista lähialueilla tukevat tätä skenaariorioita laittomien aseiden lisääntymisestä myös Suomessa.

Yleisesti ottaen nykyistä poliisi- ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on pidettävä kuitenkin poliisin rikosten torjuntakyvykkyyttä heikentävänä. Mikäli poliisi on hankkinut tiedon laillisesti salaisella tiedonhankintakeinolla, niin kyseinen tieto tulisi olla käytettävissä nykyistä laajemmin myös muiden vankeusuhkaisten rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Ylimääräistä sääntelyä muutettiin poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa erityisesti perustuslakivaliokunnan tekemien huomioiden pohjalta. Aiemmassa sääntelyssä suhtauduttiin myönteisesti ylimääräisen tiedon hyödyntämiseen vapaan todistusteorian pohjalta.¹ Tuolloin katsottiin, että tuomioistuimien voi joka tapauksessa aina yksittäistapauksissa asettaa todisteen käyttökiellon. Hallintovaliokuntakin arvosteli lausunnossaan muodostettua linjaa. Valiokunta katsoi, että yleisen oikeustajun näkökulmasta voidaan arvostella sitä tosiasiallisesti paljon muodollisiin lähtökohtiin perustuvaa näkemystä, että laillisesti hankitun ylimääräisen tiedon käytölle rikosten selvittämisessä katsotaan voitavan asettaa rajoituksia.²

Poliisi- ja pakkokeinolakiin sisällytetyt säännökset salaisilla tiedonhankinta- tai pakkokeinoilla hankitun tiedon käyttämisestä muuhun kuin sen alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen on merkittävä poikkeus poliisin henkilötietolain

¹ HE 52/2002 vp

² HaVL 50/201 vp, s.9.

(616/2019 vp) sääntelystä. Poliisin henkilötietolain 13 § mahdollistaa nimitäin tiedon käyttämisen muuhun kuin sen alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen *aina rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi* ja lisäksi sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta. Keskusrikospoliisi pitääkin tärkeänä, että poliisi- ja pakkokeinolain sääntelyä tarkasteltaisiin pikaisesti uudestaan.

2 Poliisilain muutostarpeet, joita hallituksen esitysluonnoksessa ei ehdoteta

Rikostiedustelulain arviointi

Keskusrikospoliisi haluaa tuoda esille, että tällä hetkellä yksi merkittävimmistä lainsäädännöllisistä haasteista liittyy poliisin tiedustelullista tiedonhankintaa koskeviin rajoitteisiin. Poliisin tehtävänä on torjua erilaisia yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavia uhkia, mutta siitä huolimatta poliisilla ei ole mahdollisuutta saada laaja-alaisesti tietoa yksittäisiä tekoja laajemmista kokonaisuuksista. Poliisilla ei ole tällä hetkellä toimivaltuutta tehdä minkäänlaista tiedonhankintaa, mikäli käsillä ei voida todeta olevan konkreettisen rikoksen ennalta estäminen, paljastaminen taikka vaaran torjuminen. Voimassa oleva lainsäädäntö ei vaikuta tältä osin enää vastaavan poliisin tiedonhankinnan vaatimuksia voimakkaasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Yhtenä ratkaisuna edellä esitettyihin ongelmiin voitaisiin pitää erillistä rikostiedustelulakia. Rikostiedustelu liittyy jo käsitteenäkin yksittäisiä tekoja laajempaan kokonaisuuteen, jossa on tavoitteena rikollisuuden uhkakuvien ja ilmiöiden tunnistaminen sekä laajemman tilannekuvan ylläpitäminen. Olisi yhteiskunnan kokonaisedun mukaista, että sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisen viranomaisen tiedonsaantioikeudet ovat ajan tasalla ja vastaavat muuttuneen toimintaympäristön haasteisiin. Samalla tulisi arvioida rikostiedustelutiedon luovuttamista koskevaa sääntelyä ja luovuttamiselle asetettavia rajoituksia (*ns. palomuurisäännökset*).

Toimenpiteistä luopumista koskeva sääntely

Poliisin kyky paljastaa verkossa tapahtuvaa laajamittaista laittomien aineiden, esineiden ja palveluiden kauppaa sekä pimeän verkon kauppapaikkoja tai saada haltuun oman toiminnan tai kansainvälisen lainvalvontayhteistyön kautta järjestäytyneen rikollisuuden toimijoiden välistä - erityisesti rajat ylittävään huumausainekauppaan liittyvää - salattua viestintää tai rikosten toteuttamiseen käytettyjen palvelinten sisältöä on lisääntynyt merkittävästi.

Tämän vakavaan rikollisuuteen liittyvän tiedon syvällisempi analysointi antaa poliisille myös ainutlaatuisen mahdollisuuden muodostaa lähes ajantasaista tilannekuvaa järjestäytyneen rikollisuuden keskeisistä toimijoista ja heidän välisistä suhteistaan maan sisällä sekä kansainvälisesti. Analysoitua tilannekuvaa voidaan hyödyntää yhteiskunnalle haitallisimpien rikollistoimijoiden torjuntatoimenpiteiden kohteeksi saattamiseen.

Tällä hetkellä haasteeksi muodostuu se, että tietojen seulonnan yhteydessä voi paljastua jopa tuhansia tavanomaisia vanhoja Suomessa tai ulkomailla tapahtuneiksi epäiltyjä huume- tai käyttörikoksia, joissa ei ole asianomistajaa. Nykylainsäädännön perusteella poliisi on kuitenkin velvollinen käynnistämään esitutkinnan jokaisessa paljastuneessa tapauksessa.

Esimerkiksi Tor-verkossa toimineen Silkkitie-kauppapaikan sulkemisen yhteydessä (2019) poliisi oli velvollinen käynnistämään aluevastuuperiaatteen mukaisesti esitutkinnan n. 7000 vanhan huumausainerikoksen osalta, ja lähestymään rikoksesta epäiltyjä jopa usean vuoden takaisten pienten huumerien ostamisen vuoksi. Poliisin tutkintaresurssit, jotka tulisi kohdistaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan sekä huumausainerikollisuuden haitallimpien toimijoiden paljastamiseen, joudutaan tällaisessa tilanteessa sitomaan vanhojen ns. käyttäjäportaan huumejuttujen tutkintaan, joissa ei ole edes asianomistajia. Rikostorjunnan vaikuttavuuden näkökulmasta tämä ei ole poliisin tavoite eikä välttämättä yhteiskunnankaan intressi. Vastaavia haasteita tulee esille myös laajamittaisissa tietoverkkokokonaisuuksissa.

Poliisilain 1 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan poliisin tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti. Olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen. Poliisilain 1 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuun suorittaminen voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen tavoiteltavaan päämäärään nähden. Kyseisen säännöksen ulkopuolelle on kuitenkin rajattu nimenomaisesti lain esitoissa rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkinta.

Poliisilain 1 luvun 9 §:n suhdetta esitutkintatoimenpiteistä luopumiseen tulisi tarkastella Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan pikaisesti uudestaan. Poliisilla tulisi olla mahdollisuus tietyin edellytyksin (*välttämättömyys*) luopua esitutkinnan suorittamisesta jo ennen esitutkinnan varsinaista aloittamista, mikäli siitä ei aiheudu merkittävää vaaraa kenenkään hengelle, terveydelle tai vapaudelle eikä merkittävää huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon vaaraa. Esitutkintatoimenpiteistä luopumisessa tulisi huomioida muun ohella poliisilain 1 luvun 6 §:n mukainen säännös tehtävien asettamisesta tärkeysjärjestykseen. Tällaisella sääntelyllä pystyttäisiin vastaamaan edellä kuvattuihin haasteisiin.

Mahdollistamalla esitutkintatoimenpiteistä luopuminen tietyissä määritellyissä tilanteissa pystyttäisiin turvaamaan nykyistä paremmin muun muassa poliisin tilannekuvan muodostaminen tietoverkoissa tapahtuvasta laittomien aineiden kaupasta sekä tietoverkkorikoksista. Lisäksi poliisin tutkintaoperaatioissa haltuun saamaa tietoa pystyttäisiin hyödyntämään laaja-alaisesti (analysointi) ilman, että poliisin toiminta- ja reagointikyky vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden paljastavaan tutkintaan lamautuu. Muutoksella olisi suoria vaikutuksia myös syyttäjä- ja tuomioistuinlaitoksiin.

4 luku Tekninen valvonta ja tiedonsaantioikeudet

3 § Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä

1 momentti

Poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentti soveltuu ainoastaan tilanteisiin, joissa on kyse rikoksen estämisestä tai selvittämisestä. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan säännöksen sanamuotoihin tulisi lisätä myös rikoksen paljastaminen poliisilain sääntelyn johdonmukaisuus huomioiden.

Poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuoto aiheuttaa haasteita myös tilanteissa, joissa joku henkilö (anonyymi) uhkaa tappaa itsensä verkon keskustelupalstalla. Poliisilla on poliisilain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus ottaa kiinni henkilö hänen suojaamiseen henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei kykene pitämään huolta itsestään eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin. Poliisilla on siten itsemurhauhkatilanteissa lakiin perustuva toimimisoikeus. Nykylainsäädäntö aiheuttaa kuitenkin haasteita, sillä poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuoto ei mahdollista esimerkiksi tietyn verkkokirjoituksen IP-osoitteen selvittämistä itsemurhalla uhanneen henkilön olinpaikan selvittämiseksi henkilön kiinniottoa varten. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentissa tulisi huomioida tämä epäkohta.

2 momentti

Poliisin lainmukaiseen oikeuteen saada yksilöintitiedot sähköiseen viestintään käytetyistä IP-osoitetiedoista on kyseenalaistettu Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2022:23. KKO vahvisti, että IP-osoite voi olla sekä henkilö- että liikennetieto. Takavarikkokieltosäännöksen soveltumista arvioidessaan KKO piti merkityksellisenä sitä, että IP-osoitetiedon yhdistäminen muihin saatavilla oleviin tietoihin voi mahdollistaa yksityiskohtaisten päätelmien tekemisen viestintäpalvelun käyttäjän yksityiselämästä. Edelleen KKO jatkoi, että palvelun piilottava luonne on omiaan synnyttämään käyttäjälle perusteltuja odotuksia yksityisyytensä kunnioittamisesta ja suojaamisesta viestintätapahtumassa. KKO päätyi siihen, että A Oyj:n VPN-palvelussa käsitellään IP-osoitteita viestien välittämiseksi, ja tilaajan käyttämä IP-osoite on yhdistettävissä internetliittymän haltijaan. Korkein oikeus siten katsoi, että takavarikoidut lokitiedot ovat pakkokeinolain tarkoittamia tunnistamistietoja, joita koskee pakkokeinolain 7 luvun 4 §:n 1 momentin mukainen takavarikkokiello

Nykyisellään poliisilla on oikeus hankkia puhelinliittymien sekä IP-osoitetietojen haltijatiedot poliisilain 4 luvun 3 §:n 2 momentin perusteella. Tällöin kyse on aina tilanteesta, jossa viestintätapahtuma on jo poliisilla selvillä esimerkiksi muun pakkokeinon kautta (telekuuntelu tai televalvonta) tul-

leen tiedon perusteella. Vaihtoehtoisesti yksilöintitiedot ovat myös takavari-koitavissa. Korkeimman oikeuden edellä kuvatun ratkaisun jälkeen oikeustilaa voidaan kuitenkin pitää tältä osin jossain määrin epäselvänä.

Poliisilain 4 luvun 3 §:n 2 momenttia tulisi muokata siten, että poliisilla olisi sen perusteella yksiselitteinen oikeus saada erilaisilta sähköisen viestinnän palveluntarjoajilta käyttäjien yksilöimiseksi tarvittavat tiedot. Muutokset voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

*Poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä saada te-
le-yritykseltä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta tele-
osoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa **sähköisen
viestinnän palvelun tarjoajalta yksilöidyn** teleosoitteen tai
telepäätelaitteen **tai palvelun käyttäjän** yksilöivät tiedot, jos
tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suoritta-
miseksi. Poliisilla on lisäksi vastaava oikeus saada postitoi-
mintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja.*

Esitettyä muutosta on pidettävä *kiireellisesti toteutettavana ja välttämättö-
mänä*. Näin pystytään säilyttämään poliisin lakiin perustuva mahdollisuus ri-
kuksesta epäiltyjen yksilöintiin. On myös huomattava, että tietoverkkorikok-
sia koskevassa Euroopan Neuvoston yleissopimuksessa (Sops 60/2007; ns.
Budapestin sopimus; ETS 185) IP-osoitetiedot rinnastetaan asiakastietoihin
silloin, kun tavoitteena on yksilöidä rikoksesta epäilty. Suomi on ratifioinut
kyseisen sopimuksen jo vuonna 2007.

Verkon tekninen automatisoitu valvonta

Tietoverkoista on muodostunut uudenlainen toimintaympäristö sekä kansa-
laisille, viranomaisille että rikollisillekin. Lainsäädännön ei voida katsoa py-
syneen toimintaympäristön muutoksen tasolla. Yksityisyyden ja viestinnän
voidaan katsoa määrittävän eri tavalla tietoverkoissa kuin fyysisessä toimin-
taympäristössä.

Poliisin suorittamalla yleisvalvonnalla tarkoitetaan ennalta määräämättö-
mään ihmisryhmään kohdistuvaa seurantaa. Valvonta voi tapahtua kokonai-
suudessaan ilman teknisiä apuvälineitä normaalein näkö-, kuulo- ja muin
aistihavainnoin. Valvonnassa voidaan käyttää myös teknisiä laitteita. Satun-
naisesti tai lyhytaikaisesti tapahtuvaa teknisen laitteen käyttöä ei ole nor-
maalissa kansalaistoiminnassakaan yleensä rajoitettu, ellei se kohdistu yk-
sityisalueelle tai kotirauhan piiriin tai elleivät sen tarkoituksiperät ole laissa
kiellettyjä (esim. vakoilu).³

Pelkästään tiettyyn verkon keskustelupalstaan tai muuhun vastaavaan koh-
teeseen liittyvä tiedonhankintaa ei ole pidetty tarkkailutoimivaltuuden käyt-
tönä, vaan ennalta määräämättömään joukkoon ihmisiä kohdistuvana yleis-

³ HE 57/1994, s.57.

valvontana. Lainsäätävä erottaa poliisin suorittaman yleisvalvonnan erityslajiksi teknisen valvonnan. Teknisellä valvonnalla tarkoitetaan nykyisellään valvontaa, joka on jatkuvaa tai toistuvaa tietojen automaattista tallentamista.

Poliisilla ei ole tällä hetkellä selkeää toimivaltaa teknisesti eli automaattisesti valvoa tietoverkkojen avoimia lähteitä ml. erilaiset myynti- ja keskustelupalstat. Esimerkiksi TOR-verkko sisältää paljon sivustoja, joilla myydään pääasiassa laiton materiaalia mm. huumeita, lääkkeitä ja aseita. Myynti-ilmoitukset ovat tällaisilla sivustoilla esillä muutamia päiviä, minkä jälkeen ne poistuvat. Poliisilla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta tällaisten sivustojen automaattiseen ns. keräimillä tapahtuvaan kopiointiin valvonnan suorittamiseksi. Toki poliisi voi yleisvalvontaa suorittaessaan ottaa kopioita ja kuvakaappauksia yksittäisistä erilaisista myyntisivustoista. Mutta johtuen tietoverkoissa olevan tiedon suuresta määrästä olisi järkevää, että tällaista valvontaa voitaisiin suorittaa vastaavalla tavalla kuin automaattista tieliikennevalvontaa eli jatkuvasti/toistuvasti ja automaattisesti. Tämä olisi tärkeää myös riittävän tarikan ja oikea-aikaisen kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Toimintaympäristön muuttuessa ja rikosten tekemisen siirtyessä enenevässä määrin tietoverkkoihin, tulisi myös valvontaa koskevat säännökset saattaa tältä osin ajan tasalle. Teknistä (automaattista) valvontaa tulisi voida kohdistaa keskustelu- ja myyntipalstoille sekä erilaisille sosiaalisen median alustoille, joilla valvonnan tarve on erityisen suuri tai joilla rikosten tai häiriökäyttäytymisen yleisyys edellyttää poliisitoiminnan tehostamista. Vastavalla tavalla aikoinaan perusteltiin teknisen valvonnan kohdistamista fyysiseen toimintaympäristöön.

Edellä kuvatun internetin ns. avoimien sivustojen (esim. keskustelupalstat) automaattisen keräys- ja tallennusmahdollisuuden puuttuessa kokonaiskuva laittomasta toiminnasta tietoverkoissa jää vajavaiseksi. Myös poliisin toimintamahdollisuudet ennalta estää ja paljastaa rikoksia tietoverkoissa jäävät tältä osin puutteellisiksi.

Luku 5 Salaiset tiedonhankintakeinot

Jälkikäteen ilmoitettava etsintä

Pakkokeinolakityöryhmä päätyi mietinnössään siihen, että jälkikäteen ilmoitettavaa etsintää koskeva sääntely kohdistuisi enemmän rikosten ennalta estämiseen kuin niiden selvittämiseen, minkä vuoksi työryhmä ei päätenyt valmistelevaan asiaa koskevaan sääntelyä. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan jostain syystä lainkaan pohdittu edellytyksiä säätää jälkikäteen ilmoitettavasta etsinnästä.

Vakavien rikosten torjunnassa ilmenee usein tilanteita, joissa tilaan tai paikkaan kohdistuva jälkikäteen ilmoitettava etsintä olisi välttämätöntä. Välttämättömyys on korostunut viime aikoina muun ohella ns. kovennettuihin puhelmiin kohdistettujen onnistuneiden lainvalvontaviranomaisten operaatioiden seurauksena.

Sääntelytarve koskee rikosten ennalta estämisen lisäksi yhtä lailla rikosten selvittämisvaihetta. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan onkin tärkeää tarkastella mahdollisuutta jälkikäteen ilmoitettavaan etsintään. Tarkastelu tulisi tehdä mahdollisuuksien mukaan nyt käynnissä olevassa poliisi- ja pakkokeinolakien uudistustyössä. Suomi lienee ainoa pohjoismaa, jossa ei ole mahdollisuutta kuvatun kaltaiseen toimintaan. Tämä heikentää poliisin kyvykkyyttä törkeimpien rikosten esitutkinnassa.

Koska jälkikäteen ilmoitettavalla etsinnällä puututtaisiin merkittävällä tavalla perustuslain 2 luvun 10 §:ssä suojattuun yksityiselämään sekä kotirauhaan, tulisi keino kytkeä vain vakavimpien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Erityisen tärkeää olisi, että jälkikäteen ilmoitettava etsintä olisi käytettävissä sellaisten törkeiden ja vakavien rikosten ennalta estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä kuin Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, törkeä maanpetos, törkeä vakoilu, törkeä valtiopetos, joukkotuhonta, törkeä rikos ihmisyyttä vastaan, hyökkäysrikos, törkeä sotarikos, kemiallisen aseiden kiellon rikkominen ja biologisen aseiden kiellon rikkominen. Jälkikäteen ilmoitettava etsintä voitaisiinkin sitoa esimerkiksi poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun 17 §:n mukaisen asuntokuuntelun edellytyksiin. Lisäksi prosessissa voitaisiin huomioida etsintävaltuutetun käyttäminen etsinnän edellytysten etukäteistarkastelussa erityistä kotietsintää vastaavalla tavalla.

Kohdennettu verkkotiedonhankinta

Poliisin salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot määritellään lainsäädännössä henkilö- ja rikoslähtöisesti. Tarkkailu on poliisi- tai pakkokeinolain mukaista henkilöön salaa kohdistettavaa passiivista havaintojen tekemistä. On huomattava, että voimassa olevan lain mukaan myös julkiseksi saatettujen tietojen hankkiminen on tarkkailua tai suunnitelmallista tarkkailua silloin kuin se tehdään rikosten ennalta estämisen, paljastamisen taikka selvittämisen tarkoituksessa.

Verkkoympäristössä kohdennettu tiedonhankinta, kuten tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, kohdistuu usein nimimerkkeihin ja kyseisten nimimerkkien aktiiviseen toimintaan verkkoympäristössä. Nimimerkkien elinaika on usein kovinkin lyhyt. Lisäksi yhden nimimerkin takana saattaa olla useita luonnollisia henkilöitä taikka jopa oikeushenkilöitä. Olisikin syytä pikaisesti arvioida, onko tarkkailuksi todella katsottava myös sellaisen tiedon kerääminen verkosta, jonka kohdehenkilö itse saattaa aktiivisesti julkiseksi itsestään; esimerkiksi päivitys julkisella twitter-tilillä. Olisi mahdollista ajatella, että henkilö on luopunut yksityisyydestään tältä osin eikä tällaisen julkaisun tulisi nauttia samanlaista suojaa kuin esimerkiksi henkilön vapaa liikkuminen fyysisessä ympäristössä.

Nykyistä lainsäädäntöä avointen lähteiden tiedonhankinnasta ei ole pidettävä lainvalvontaviranomaisten osalta enää ajan tasaisena huomioiden

myös tiedustelulakihankkeiden yhteydessä tehdyt ratkaisut. Huomionarvoista on myös se, ettei muiden viranomaisten osalta avointen lähteiden tiedonhankintaa ole nykyisellään pidettävä laissa säännellyn toimivaltuuden käyttämisenä silloin, kun verkosta löytyvää tietoa käytetään viranomaistoinnin tukena (ks. EOAK/4552/2018).

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan olisi syytä tehdä ajantasainen arvio siitä, tulisiko verkkoympäristön avointen lähteiden tiedonhankintaa varten luoda omat säännökset. Samassa yhteydessä olisi syytä arvioida tulisiko tiedonhankintaa tietoverkoissa (*yleisvalvontaa, tarkkailua ja suunnitelmallista tarkkailua*) voida suorittaa jatkossa erikseen kyseiseen tehtävään määrättyjen ja koulutettujen siviilivirkamiesten toimesta. Tällä hetkellä lainsäädäntö rajoittaa kyseisten toimivaltuuksien käyttämisen ainoastaan poliisimiesten toimesta toteutettavaksi.

Voimassa oleva poliisilaki ei tunne enää erityisiä poliisivaltuuksia. Erityiset poliisivaltuudet poistettiin lakimuutoksella, sillä sitä pidettiin perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentissa säädetyin laillisuusperiaatteen kannalta kyseenalaisena. Lain esitöissä katsottiin, että poliisivaltuuksia ja niihin liittyvää valtuutta käyttää voimakeinoja ei voida antaa muille kuin tiettyjä tehtäviä suorittaville, valtuuksien käyttöön koulutetuille virkamiehille. Lainsäätävä katsoi, että tämän tyyppisistä valtuuksista on säädettävä ottamalla tarvittaessa asianomaisten virkamiesten toimivaltuuksia säänteleviin lakeihin yksityiskohtaiset säännökset niin poliisivaltuuksien tyyppisistä toimivaltuuksista kuin niiden käytön edellytyksistäkin.⁴

Tietoverkoissa suoritettava tiedonhankinta vaatii kuitenkin yleensä sellaista erityistä osaamista, mihin poliisin peruskoulutus ei luo valmiuksia. Tietoverkoissa tapahtuva tiedonhankinta eroaa myös olennaisesti reaali maailman tiedonhankinnasta käytettävän toimivaltuuden perusoikeusvaikutusten osalta. Suorittaessa tiedonhankintaa verkkoympäristössä ei lähtökohtaisesti tule eteen myöskään tilanteita, joissa tarvittaisiin muita poliisimiehen toimivaltuuksia (esimerkiksi voimankäyttötilanne). Kyse on puhtaasti verkossa olevaan dataan kohdistuvasta tiedonhankinnasta. Huomioiden poliisin tämän hetkinen resursointikin olisi tärkeää käydä keskustelu siitä, voitaisiinko tarkasti rajattua verkkotiedonhankintaa suorittaa erikseen kyseiseen tehtävään määrättyjen ja koulutettujen henkilöiden toimesta.

Suppean sijaintiedon hankkiminen

Telesoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkiminen on nykyisellään kytketty televalvonnan edellytyksiin. Sijaintitiedon hankkimisessa ei ole kuitenkaan kyse sellaisesta luottamuksellisen viestinnän suojan alaisen viestintätapahtuman välitystietojen selvittämisestä, mitä televalvonnassa tarkoitetaan. Sijaintitiedolla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetussa

⁴ HE 224/2010 vp, s.158.

(917/2014) laissa 1 luvun 3 §:n 18-kohdan mukaan viestintäverkosta tai päätelaitteesta saatavaa tietoa, joka ilmaisee liittymän tai päätelaitteen maantieteellisen sijainnin ja jota käytetään muuhun kuin viestin välittämiseen.

Erilaiset sähköisen viestinnän palveluntarjoajat keräävät nykyisellään sijaintitietoa asiakkaidensa telepäätelaitteista ja teleliittymistä omiin tietokantoihinsa. Kun kyseinen data ei kuitenkaan liity viestintään, niin tulisi arvioida sijaintitiedon hankkimisen erityisiä edellytyksiä ja mahdollisuutta säännellä sijaintitiedon hankkiminen televalvonnasta erillisenä pakkokeinona; televalvontaa alemmalla kynnyksellä.

Sääntelyratkaisuna voisi esimerkiksi harkita ns. suppean sijaintitiedon hankkimisen mahdollistamista kaikissa vankeusuhkaisissa rikoksissa. Suppealla sijaintitiedon hankkimisella tarkoitettaisiin tässä tilannetta, jossa tarkoituksena on ainoastaan pyrkiä kytkemään epäillyn hallitsema tai käyttämä telepäätelaitte, telepääteosoite taikka muu paikkatietoa keräävä laite tai -palvelu tiettyyn tutkittavana olevaan rikokseen liittyvään sijaintitietoon. Sijaintidatalla ei hankittaisi lainkaan tietoa siitä, onko henkilö viestinyt telepäätelaitteellaan kyseisestä sijainnista. Mahdollisessa säännösmuutoksessa tulisi huomioida riittäväällä tavalla ajallinen ulottuvuus suhteessa mahdolliseen rikoksen teko-aikaan. Muutoksella olisi erityisen suuri merkitys massatyypisten rikosten (varkaus, törkeä luvaton käyttö, törkeä kotirauhan rikkominen jne) tutkimisessa.

Sijaintidatan hankkiminen epäillyn oletettavasti käyttämistä liittymistä rikoksen tekohetkellä ja sidottuna vielä tiettyyn rikokseen liittyvään paikkaan voitaneen arvioida olevan lievempi perusoikeusloukkauksen syvyydeltään kuin nykymuotoisen televalvontana suoritettavan sijaintitiedon hankkiminen epäillyn hallussa olevasta tai oletettavasti hänen muuten käyttämästään teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta. Mahdollisessa uudessa sääntelyssä tulisi ottaa huomioon se, että sääntelyn tulisi olla mahdollisimman teknologia-neutraalia.

Osallistuvan lähteen käyttäminen

Osallistuvan tietolähteen käytöllä tarkoitetaan kansainvälisessä viitekehyydessä ennen toimenpiteisiin ryhtymistä tehtyyn asianmukaiseen päätökseen perustuvaa salaista pakkokeinoa taikka salaista tiedonhankintakeinoa, jossa tietolähde poliisin ohjauksessa suorittaa tarkoin määritellyjä toimenpiteitä.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan lainsäädäntöä tulisi tarkastella osallistuvan tietolähteen käyttämisen mahdollistamiseksi. Mahdollisessa säännösmuutoksessa tulisi huomioida erityisesti se, että ohjatun tietolähteen käytöllä ei saa aiheuttaa hengen ja terveyden vaaraa eikä tietolähde saa yllyttää taikka olla aloitteentekijä rikoksen tekemiseen. Toimivaltuuden käytön tavoitteena olisi estää tai tutkia vakavia rikoksia tai tapahtumia.

Kuuntelukiellon alaisen materiaalin hävittäminen

Pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n 2 momentin mukaan heti, kun käy ilmi, että kyseessä on viesti, jonka kuuntelu tai katselu on kielletty, toimenpide on keskeytettävä ja sillä saadut tallenteet ja sillä saatuja tietoja koskevat muistiinpanot on hävitettävä. Pakkokeinolain säännöstä sovelletaan poliisilain 5 luvun 50 §:n mukaisen viittaussäännöksen mukaisesti poliisilain perusteella toteutettavaan salaiseen tiedonhankintaan.

Käytännössä kyseistä hävittämistä koskevaa säännöstä on pidettävä ongelmallisena sellaisissa tilanteissa, joissa kuuntelu- tai katselukiellon alaisen materiaalin hävittäminen ei ole teknisesti mahdollista hävittämättä myös muuta samalle tallennusalueelle tallentunutta materiaalia. Tämän vuoksi PKL 10:52:seen tulisikin lisätä takavarikoimis- ja jäljentämiskieltoja koskevaa PKL 7 luvun 3 §:n 4 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan asiakirja tai muu kohde saadaan pitää takavarikoituna tai jäljennettynä, jos sen irrottaminen tai erottaminen muusta takavarikon kohteesta ei ole mahdollista. Keskusrikospoliisin näkemykseen lisättävä lause 4 momenttiin voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen:

Tallenne saadaan jättää hävittämättä, jos sen toteuttaminen ei ole mahdollista hävittämättä muuta tallentunutta materiaalia.

Tallenteiden tutkiminen

Poliisilain 5 luvun 52 §:n mukaan salaisessa tiedonhankinnassa kertyneitä tallenteita saa suoraan lain nojalla tutkia vain tuomioistuin ja pidättämiseen oikeutettu virkamies. Lisäksi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muukin henkilö, jota käytetään apuna rikoksen selvittämisessä. Pakkokeinolain 10 luku sisältää vastaavan säännöksen.

Nykyisen säädöksen sanamuoto on haasteellinen erityisesti valtakunnallisten analyysitoimintojen kehittämisen näkökulmasta. Salaisessa tiedonhankinnassa syntyvien tallenteiden tutkimista koskevaa sääntelyä tulisi tarkastella siten, että sääntely mahdollistaisi nykyistä tehokkaammin myös valtakunnallisen rikosanalyysin suorittamisen.

Luku 7 Vaitiolovelvollisuus ja vaitiolo-oikeus

Poliisilla olevan salassa pidettävän tiedon luovuttaminen muille viranomaisille

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta (2013) poliisiin ja koko yhteiskunnan keinona torjua järjestäytyneitä rikollisuuksia, heikentää sen toimintaedellytyksiä ja vähentää sen yhteiskunnalle aiheuttamia uhkia sekä haittoja nostetaan esille järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollinen torjunta.

Järjestäytyneen rikollisuuden hallinnollisen torjunnan osalta keskeinen asia on tiedonvaihto eri viranomaisten ja toimijoiden välillä. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan luo poliisille riittävää toimivaltaa salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen. Poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin käyttöalaa yksittäistapauksiin soveltuvana tiedonluovutussäännöksenä on kyseenalaistettu muutamissa vireillä olevissa tapauksissa. Viimeisimmässä vielä vaille lainvoimaa olevassa tapauksessa oli kyse poliisilla olevien tietojen oma-aloitteisesti luovuttamisesta ulosotolle. Hovioikeus päätyi ratkaisussaan siihen, ettei poliisi voinut luovuttaa tietoja oma-aloitteisesti poliisilain 7 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella. Hovioikeus jopa argumentoi, ettei kyseistä säännöstä olisi pidettävä lainkaan tiedonluovutusta sääntelevänä. Ratkaisussa sivuutettiin täysin lainsäätäjän arvio siitä, mikä on poliisilain 7 luvun 2 §:n suhde poliisin henkilötietolakiin ja että kyseistä säännöstä on sovellettava nimenomaan yksittäistapauksissa tapahtuvissa tiedonluovutuksissa. Korkein oikeus on myöntänyt asiassa valitusluvan.

Huomioiden edellä kuvattu tapauskin voidaan todeta, että voimassa oleva lainsäädäntö (poliisilaki 7 luku 2 § 1 momentti) ei tällä hetkellä luo poliisille selkeästi kirjattua toimivaltaa luovuttaa yksittäistapauksessa poliisilla olevaa salassa pidettävää tietoa, vaikka objektiivisesti arvioiden voitaisiin todeta, että toisella viranomaisella olisi tarve saada tieto poliisilla olevasta salassa pidettävästä seikasta.

Mikäli toisella viranomaisella tai julkista tehtävää hoitavalla on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä, poliisin hallussa olevasta tiedosta laissa säädetyn tehtävänsä vuoksi, tulisi tämä olla selkeästi mahdollistaa lainsäädännössä. Tietojen luovutus tulisi olla mahdollista tarvittaessa myös oma-aloitteisesti. Tällä hetkellä haastavia tulkintatilanteita liittyy myös erilaisiin lausuntoprosesseihin, joissa poliisia pyydetään antamaan lausunto hallussaan olevien tietojen pohjalta (mm. puolustusministeriön asettaman työryhmän mietintö koskien laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) ja laki valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019) muuttamista). Vastaavia haasteita liittyy myös taustatarkistuksiin ja tiedonluovutuksiin ns. COVID-tukea tai EU:n elpymisvälineen rahoitusta hakevista yrittäjistä tai yrityksistä tuen myöntäjälle.

Hallinnolliseen torjuntaan liittyvien tiedonluovutusten lisäksi myös huolta-aiheuttavien henkilöiden (esim. vakavia väkivaltatekoja eri motiiveista harkitsevat *yksinäiset sudet*) tunnistamisessa, heidän aiheuttamien riskien arvioinnissa ja uhkien toteutumisen ennalta estämisessä eri viranomaistoimijoiden sekä myös tiettyjen kolmannen sektorin toimijoiden välinen toimiva ja luottamuksellinen tiedonvaihto muodostaa keskeisen elementin väkivaltaisen teon estämiselle sekä varhaiselle puuttumiselle. On tärkeää huomata, että tunnistetun huolta-aiheuttavan henkilön toiminta ei useinkaan täytä vielä minkään yksittäisen rikoksen tunnusmerkistöä, jolloin nykyisessä tilanteessa poliisilla ei ole täsmällisiä toimivaltaa luovia säännöksiä (esimerkiksi tiedonhankintaan, puhutukseen tai tarkkailuun).

Rikosten ennalta estäminen on kirjattu poliisilakiin vain yleisesti poliisin tehtäväksi. Samoin tiettyjen viranomaisten oikeus tai velvollisuus luovuttaa tietoa poliisille huolta-aiheuttavista henkilöistä mahdollisen uhkaavan teon estämiseksi on epämääräinen ja tulkinnat vaihtelevat viranomaiskohtaisesti ja alueellisesti.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan poliisilain 7 luvun 2 §:n tiedonluovutusta koskevan säännöksen suhdetta poliisin henkilötietolakiin tulisi selkeyttää nykyisestäään huomioiden edellä esitetty säännöksen tulkintaan liittyvä epäselvyys. Lisäksi poliisin oikeudet luovuttaa tietoa muille viranomaisille sekä määritellyille yhteiskunnan kolmannen sektorin toimijoille vakavan rikoksen torjumiseksi ja ehkäisemiseksi tulisi määritellä laajemmin ja samalla myös varmistaa poliisin tiedonsaantioikeus eri toimijoilta, jotka liittyvät huolta aiheuttavien henkilöiden tietojen käsittelyyn.

3 Järjestelmä- ja resurssivaikutukset

Osa esitetyistä muutoksista tulee aiheuttamaan muutostarpeita myös poliisin käyttämiin tietojärjestelmiin. Tässä vaiheessa näiden muutosten aiheuttamia kustannuksia ei pystytä arvioimaan tarkemmin. Keskusrikospoliisi varaa tilaisuuden lausua esityksen aiheuttamista järjestelmä- ja resurssivaikutuksista asian myöhemmissä käsittelyvaiheissa.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Robin Lardot

Rikostarkastaja



Heidi Björk