Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2022 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp). Keskusrikospoliisi on antanut sisäministeriölle lausunnon valtioneuvoston selonteon valmistelua varten (POL-2021-19469).

1 Yleistä

Nyt lausuttavana oleva Valtioneuvosteon selonteko antaa hyvän yleiskuvauksen siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön kokonaisuudesta ja tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Sen sijaan tiedustelutoiminnan tuloksellisuuden arviointi on selonteon perusteella hankalaa, sillä selonteosta uupuu konkretia tältä osin.

Keskusrikospoliisin näkee tärkeänä, että tiedustelutoimintakokonaisuudessa tunnistetaan ja huomioidaan entistä tiukemmin yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta kriittiset toimijat sekä välttämätön tiedonkulku näiden toimijoiden välillä. Jotta poliisi kykenee hoitamaan tehtävänsä sisäisen turvallisuuden osalta tehokkaasti myös muuttuneessa turvallisuustilanteessa, on poliisin toimintakyvyn turvaaminen ensiarvoisen tärkeää. Tämä edellyttää viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamista ja yhteistyön tiivistämistä sekä roolien täsmentämistä turvallisuustilanteen eri vaiheissa.

Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan on muuttanut merkittävällä tavalla myös poliisin toimintaympäristöä. Poliisi, mukaan lukien Keskusrikospoliisi, on joutunut priorisoimaan toimintaansa turvallisuustilanteen muutosten vuoksi. Keskusrikospoliisi muun muassa tuottaa tilannekuvaa Ukrainan tilanteen suorista ja heijastevaikutuksista sisäiseen turvallisuuteen, erityisesti rikostorjunnan, hybridiuhkien sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulmasta.

Poliisi on ensivasteen sisäisen turvallisuuden viranomainen normaali oloissa sekä myös tilanteissa, joissa ollaan vielä niin sanotulla harmaalla vyöhykkeellä toisin sanoen ei ole julistettu sotatilaa. Poliisilla ja erityisesti Keskusrikospoliisilla on merkittävä rooli yhteiskuntaan kohdistuvan vihamielisen hybridi- tai kybervaikuttamiseen linkittyvän rikollisuuden tunnistamisessa, torjumisessa ja tutkimisessa.

Kuten valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa turvallisuusympäristön muutoksista (VNS 1/2022 vp) tuodaan esille, on Venäjän hyökkäys Ukrainaan nostanut useita uhkakuvia Suomen turvallisuudelle ja aiheuttanut tarvetta

arvioida kansallisia turvallisuusratkaisuja. Tunnistettuja uhkakuvia ovat muun muassa tietoverkoissa toteutettavat vaikuttamisoperaatiot, joissa levitetään disinformaatioita ja pyritään luomaan epäluottamusta päätöksentekijäitä ja viranomaisia kohtaan, erilaiset tietoverkkohyökkäykset, joilla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan toimivuuteen ja luomaan epävarmuutta, laajan maahantuloaallon toteuttaminen, riski konkreettisista fyysisistä tai verkon kautta tehtävistä hyökkäyksistä tai vahingonteoista yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria kohtaan sekä rikollisten toimijoiden hyödyntäminen näissä toimissa esimerkiksi valtiollisen toimijan taholta.

Poliisilla tulee olla kyky tunnistaa hybridivaikuttamista, suorittaa tiedonhankintaa ja saattaa rikolliset teot rikostutkinnan piiriin. Muuttuneessa turvallisuustilanteessa korostuvat erilaiset kyberrikokset, ihmiskauppa, laiton asekauppa, organisoitu laajamittainen maahantulo ja järjestynyt rikollisuus. Epäasialliset vaikuttamisoperaatiot vaikuttavat yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen ja monissa tapauksissa täyttävät myös rikoksen tunnusmerkistön. Tällaisen toiminnan tunnistamiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi poliisilla tulee olla riittävät ja tehokkaat työkalut. Uudenlaiset ilmiöt on kyettävä tunnistamaan jo varhaisessa vaiheessa.

Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia erilaisia uhkia, kuten organisoitua laaja-alaista laitonta maahantuloa, kyberympäristössä tapahtuvaa vaikuttamista ja informaatiovaikuttamista on mahdollista ehkäistä ja torjua muun muassa tehokkaalla avointen lähteisen seurannalla ja tiedonhankinnalla.

Kuvatussa turvallisuusympäristötilanteessa on tärkeää, että tiedonkulku siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten sekä esitutkintaviranomaisen eli poliisin välillä on riittävää ja ajantasaista. Kattavalla ja ajantasaisella tilannekuvalla sekä viivytyksettä käynnistettävällä esitutkinnalla on mahdollista estää vahinkojen syntymistä ja tunnistaa tekojen taustalla olevia toimijatahoja (attribuutio). Esitutkinta on useimmiten myös ainoa keino edellä kuvatun kaltaisen tekojen taustalla olevien henkilöiden ja tahojen selvittämiseksi. Esitutkinta mahdollistaa erilaisten pakkokeinojen ja myös salaisten pakkokeinojen käyttämisen, mikä puolestaan mahdollistaa aivan eri tasoisesti kokonaisuuksien ja niihin liittyvien tahojen sekä motiivien selvittämisen.

Keskusrikospoliisi keskittyy lausunnossaan nostamaan pääasiassa huomioita poliisin ja tiedusteluviranomaisten yhteistyöstä erityisesti tietojen luovutukseen liittyen sekä lainsäädännön jatkokehittämistarpeita tältä osin. Selonteossakin todetaan, että tiedusteluviranomaisten yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa voidaan kehittää edelleen huolehtimalla säädöspohjan ajantasaisuudesta.

2 Yhteistyöstä siviilitiedusteluviranomaisen kanssa

Yleistä

Keskusrikospoliisilla on tiivis ja toimiva operatiivisen tason yhteistyö suojelupoliisin kanssa. Yleisesti ottaen voidaan todeta, että esitutkintavaltuuksien siirto suojelupoliisilta on omalta osaltaan selkeyttänyt tilannetta virastojen yhteistoimintaan liittyen.

Käytännön operatiivinen yhteistyö suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin välillä liittyy pääasiallisesti muutoin kuin niin sanotun palomuurisäännöksen perusteella tehtäviin tiedon luovutuksiin. Luovutettavat tiedot on hankittu tällöin muutoin kuin tiedustelumenetelmiä käyttämällä.

Palomuurisäännöksestä

Palomuurisäännöksellä tarkoitetaan asiallisesti säännöksiä, joiden perusteella siviilitiedustelumenetelmällä saatua tietoa voidaan luovuttaa rikostorjuntaan. Asiasta säännellään poliisilain 5a luvun 44 §:ssä.

Suojelupoliisin on poliisilain 5a luvun 44 §:n mukaan ilman aiheetonta viivytystä *ilmoitettava* kyseisen palomuurisäännöksen perusteella Keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta (*ilmoitusvelvollisuus*). Ilmoitusta saadaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoituksen siirtämistä koskevassa arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Päätöksen ilmoittamisen lykkäämisestä tekee suojelupoliisin päällikkö itsenäisesti ilman tuomioistuinkontrollia tai keskustelua poliisin edustajan kanssa. Lisäksi suojelupoliisi *saa* palomuurisääntelyn perusteella *ilmoittaa* tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Vastaava *ilmoitusvelvollisuus* toimivaltaiselle viranomaiselle suojelupoliisilla on, mikäli kyse on hankkeilla olevasta rikoksesta, joka on vielä estettävissä ja josta säädetty ankarin rangaistus on kuusi vuotta vankeutta. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa *saa luovuttaa* toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Tässä yhteydessä on syytä todeta, että säännökset liittyen tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttämiseen esitutkinnassa käytännössä edellyttävät, että tietojen vastaanottajalle kerrotaan, mikäli kyse on palomuurisääntelyn perusteella luovutettavasta tiedosta. Esitutkintaviranomaisen on nimittäin palomuurisääntelyn perusteella ilmoitettava suojelupoliisille aikoessaan käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen tai esitutkinnan tiedustelumenetelmällä saadun tiedon perusteella. Ilmoitusta on mahdoton tehdä, mikäli tiedon vastaanottajalle ei kerrota tiedon alkuperäistä luonnetta.

Lisäksi poliisilain 5 a luvun 47 §:n ja siinä viitatun pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n nojalla tiedustelumenetelmien käytöstä tulee lähtökohtaisesti ilmoittaa myös kohteelle, jos asia etenee esitutkintaan. Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttäminen on myös kirjattava esitutkintapöytäkirjaan ja tarvittaessa syyttäjän haastehakemukseen. Luovutetun tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Myös nämä säännökset edellyttävät, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luonne on selvillä kaikilla niillä tahoilla, jotka käsittelevät kyseistä tietoa esitutkinta- ja oikeusprosessin eri vaiheissa.

On tärkeää, että tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta ilmoitetaan nimenomaisesti, jotta kaikki laissa säädetyt velvollisuudet tiedon käyttämiseen ja ilmoittamiseen voidaan täyttää.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanotto käyttötarkoitussidonnaisuudesta

Palomuurisääntelyn ohella tiedonluovutuksia koskevaan keskusteluun on liittynyt ns. käyttötarkoitussidonaisuus-keskustelu, joka liittyi tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintaan. Kannanotto sisältyi tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 vuosikertomukseen:

> *”(k)ansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina.* ***Palomuurisäännökset eivät sen vuoksi rajoita*** *tiedusteluviranomaisen mahdollisuutta käyttää tiedustelutietoja tehtäväpiiriinsä kuuluvien rikosten estämisessä ja paljastamisessa tai mahdollisuutta* ***luovuttaa tiedustelutietoja*** *esitutkintaviranomaiselle tällaisten rikosten* ***selvittämiseksi****. Tiedusteluviranomainen saa näin ollen* **ilmoittaa Keskusrikospoliisille** *myös sellaisen tietoonsa tulleen****, jo tehdyn*** *maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksen, josta säädetty* ***ankarin rangaistus on alle kolme vuotta vankeutta****. Tällaisia rikoksia ovat tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen, puolueettomuusmääräysten rikkominen, maanpetoksellinen yhteydenpito, laiton sotilaallinen toiminta, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Vaikka edellä kuvatut oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaavat menettelyt on kytketty sääntelyrakenteellisesti tiedusteluviranomaisen palomuurisäännösten perusteella tekemään ilmoitukseen,* ***niitä on perusteltua noudattaa myös tiedusteluviranomaisen ilmoittaessa edellä tarkoitetusta vähäisemmästä tehtäväpiiriinsä kuuluvasta jo tehdystä rikoksesta Keskusrikospoliisille.****”*

Eduskunnan oikeusasiamies (EOA) otti omana aloitteenaan selvitettäväksi palomuurin käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevan tulkinta-asian ja antoi asiassa ratkaisunsa 23.11.2021 (EOAK/289/2021). EOA totesi ratkaisussaan, että tiedustelulakien palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmällä saatua tietoa *pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan*. Oikeusasiamies katsoikin, että tiedusteluvalvontavaltuutetun kannanottoa ei voida pitää oikeudellisesti hyväksyttävänä.

Keskusrikospoliisi piti käyttötarkoitussidonnaisuuteen perustuvaa tulkintaa ongelmallisena jo ennen EOA:n ratkaisua, sillä henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 50 §:n 2 momentti todetaan yksiselitteisesti, että tiedustelumenetelmän avulla saadun henkilötiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan sovelletaan poliisilain 5a luvun 44 §:ää. Siten jo ennen EOA:n kannanottoa vaikutti suhteellisen selvältä, ettei tiedustelumenetelmän avulla saatuja henkilötietoja voida luovuttaa muutoin kuin palomuurisäännökseen nojautuen. Keskusrikospoliisi pitääkin erinomaisena, että EOA:n ratkaisu asiasta selkeytti tilanteen tältä osin.

3 Yhteistyöstä sotilastiedusteluviranomaisen kanssa

Yleistä

Keskusrikospoliisin ja puolustusvoimien käytännön operatiivinen yhteistyö on vakiintunutta ja toimivaa. Tiedustelulakien säätäminen ei ole vaikuttanut yhteistyöhön. Suhteessa puolustusvoimiin Keskusrikospoliisissa ei ole havaittu erityisiä tietojenvaihtoon liittyviä juridisia ongelmia.

Keskusrikospoliisi haluaa tässä yhteydessä nostaa esille puolustusministeriössä valmisteilla olevan hallituksen esityksen laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/3229/2019). Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella. Esityksessä pääesikunnalle ehdotetaan uudeksi tehtäväksi sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Keskusrikospoliisi kiinnitti huomiota asiaa koskevassa lausunnossaan (POL-2022-80364) siihen, että Pääesikunta tavoittelee sotilasrikosten ennalta estämisen tehtävissä laajasti käyttöönsä kaikkia salaisia pakkokeinoja, joita poliisillakin on.

Keskusrikospoliisi piti antamassaan lausunnossaan perusteltuna sitä, ettei pääesikunnan yleiset toimivaltuudet rikostorjuntatehtävissä voi olla yhtä laajat kuin poliisilla ja että ilmoitusvelvollisuus poliisille tulee toteutua matalalla kynnyksellä. Keskusrikospoliisi piti tärkeänä, että rikostorjunnan yleisviranomaisella eli poliisilla on jatkossakin oikeus oma-aloitteisesti ottaa laissa tarkoitettu rikostorjuntatehtävä suoritettavaksi.

Lisäksi Keskusrikospoliisi totesi antamassaan lausunnossaan, että erityisesti peitetoiminta on erityisosaamista vaativat työkalu, jonka käyttöoikeutta ei ole annettu muulle poliisille tai laajemmin lainvalvontaviranomaisille. Keskusrikospoliisi suhtautuukin varauksella siihen, että toimijoita tällä sektorilla lisättäisiin.

Erityisesti huomioiden käynnissä oleva lakihanke puolustusvoimien rikostorjuntatoimivaltuuksien laajentamiseksi, Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että poliisin tiedonhankintaa ja sotilastiedusteluviranomaisten tiedustelumenetelmien käyttöä yhteensovitetaan entistä tiukemmin sotilastiedustelulain 19 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Palomuurisäännöksestä

Sotilastiedustelulakiin sisältyy vastaavan sisältöinen palomuurisäännös (6 luku 79 §) kuin on edellä selvitetty siviilitiedustelulakia koskevien huomioiden yhteydessä. Keskusrikospoliisi esittää tältä osin samat huomiot kuin edellä käsitellyn poliisilain 5a luvun 44 §:n ja käyttötarkoitussidonnaisuustulkinnan osalta.

4 Lainsäädännön kehittämistarpeet

Lakitasoinen yhteistyövelvoite

Keskusrikospoliisi ehdotti tiedustelulakihankkeiden valiokuntakäsittelyssä, että mikäli palomuurisääntelyissä päädytään rakenteeseen, jossa päätöksen ilmoituksen lykkäämisestä tekee suojelupoliisin päällikkö tai pääesikunnan tiedustelupäällikkö itsenäisesti, tulee käytännössä esimerkiksi yhteistyövelvoitteen kautta varmistaa, että hänellä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Tällainen velvoite yhteistyöhön poliisin kanssa ei ole lain tasolla uusi asia, vaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön velvoittava säännös löytyy jo nykyisin laista rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (7 §), laista rikostorjunnasta Tullissa (2 luku 2 §) ja laista sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (40 §).

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan on tärkeää, että tiedusteluviranomaisella on käytettävissä riittävät tiedot päättäessään palomuurisäännöksen nojalla olla luovuttamatta tietoa rikostorjuntaan. Tämän vuoksi

Palomuurisääntelyn irrottaminen rikostunnusmerkistöistä

Keskusrikospoliisi yhtyy Poliisihallituksen näkemykseen siitä, että lainsäädännön toimivuutta arvioitaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, ovatko palomuurisäännöksen muotoilut yhteensopivia turvallisuus- ja rikostiedustelun ominaispiirteiden kanssa.

Tiedustelutoiminta on perusluonteeltaan epävarmojen tietojen ja heikkojen signaalien yhdistelemistä. Palomuurisäännöksessä on kuitenkin omaksuttu tiukasti rikostunnusmerkistöjen rangaistusseuraamuksiin sidottu tietojen luovuttaminen. Tämän voi sanoa sopivan huonosti viranomaistoimintaan, jonka keskeisin tavoite on turvallisuutta uhkaavien tekojen ennalta estäminen. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että palomuurisääntelyä kehitetään huomioimaan paremmin se toimintaympäristö, missä tiedusteluviranomaiset toimivat.

Lakitasoinen käyttörajoitus

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon välittämistä rikostorjuntaan voitaisiin myös tehostaa, mikäli tietojen luovuttaminen poliisitoiminnan suuntaamiseksi kirjattaisiin laintasoisesti sitovaksi käyttörajoitukseksi. Tämän tyyppinen käyttörajoitus mahdollistaisi todennäköisesti nykyistä paremmin tiedusteluviranomaisten kansainvälisiltä kumppaneiltaan saaman tiedon käyttöä myös muussa poliisitoiminnassa. Toki esitetty uudistus antaisi aihetta myös ns. *esitutkintapakon* sekä poliisin *rikostiedustelulainsäädännön* tarkasteluun.

Esitutkintatoimenpiteistä luopuminen

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 huumeerien ostamisen vuoksi. Poliisin tutkintaresurssit, jotka tulisi kohdistaa järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan sekä huumausainerikollisuuden haitallisimpien 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 esitöissä 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.

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.

Mahdollistamalla esitutkintatoimenpiteistä luopuminen tietyissä tarkoin määritellyissä tilanteissa pystyttäisiin turvaamaan myös nykyistä paremmin muun ohella edellä kuvattua tiedonkulkua tiedusteluviranomaisten ja esitutkintaviranomaisten välillä sekä poliisin saaman tiedustelutiedon hyödyntämistä laaja-alaisesti rikosten ennalta estämisessä sekä tilannekuvan luomisessa.

Rikostiedustelulainsäädäntö

Kokonaisuuden kannalta on tärkeää tuoda esille myös se, ettei Suomessa ole tällä hetkellä olemassa erillistä *rikostiedustelulakia*, vaikka poliisin tehtävänä on vastata erilaisten uhkien torjunnasta yleistä järjestystä ja turvallisuutta turvaavana viranomaisena. Poliisilaissa säännellään ainoastaan yksittäisten rikosten taikka rikoskokonaisuuksien ennalta estämiseen ja paljastamiseen liittyvistä salaisen tiedonhankinnan keinoista.

Rikostiedustelu liittyy jo kuitenkin käsitteenäkin yksittäisiä tekoja laajempaan kokonaisuuteen, jossa on tavoitteena rikollisuuden uhkakuvien ja ilmiöiden tunnistaminen sekä laajemman tilannekuvan ylläpitäminen. Tällä hetkellä poliisilla ei ole kuitenkaan 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 operatiivisen rikostiedustelun vaatimuksia voimakkaasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

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. 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.

Keskusrikospoliisi ja Poliisihallitus ovatkin eri yhteyksissä esittäneet, poliisin toimintamahdollisuuksien varmistamiseksi erityisesti vakavien rikosten sekä järjestäytyneen rikollisuuden ennalta estämisessä ja torjumisessa, harkittavaksi erillisen poliisin rikostiedustelulain tarpeen arviointia. Uudessa rikostiedustelulaissa voitaisiin määritellä ajantasaisesti poliisin tiedonhankinta- ja toimintavaltuudet niin vakavien rikosten ja uhkien kuin myös järjestäytyneen rikollisuuden tunnistamisessa, ehkäisemisessä ja torjumisessa - myös ennen konkreettisen yksilöidyn rikosepäilyn syntymistä ja esitutkinnan aloittamista (esimerkiksi huolta aiheuttavat henkilöt, terroristiset kohdehenkilöt, nousevat järjestäytyneen rikollisuuden uhkat ja ryhmät).

Joka tapauksessa 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. Lisäksi tulisi varmistaa kansallista lainsäädäntöä täsmentämällä poliisin mahdollisuus avointen lähteiden käyttöön ja tietoverkkotiedustelun toteuttamiseen vakavien rikosten ennalta

estämiseksi, paljastamiseksi ja tutkimiseksi sekä rikoksen uhrien tunnistamisiksi. Avointen lähteiden tiedonhankintaan liittyvistä haasteista seuraavassa tarkemmin.

Tiedonsaanti avoimista lähteistä

Avoimesta sekä ns. pimeästä verkosta on tullut viimeisen vuosikymmenen aikana myös lainvalvontaviranomaisten toimintaympäristöä. Avointen lähteiden tiedonhankinnalla tai tiedustelulla (Open Source Intelligence, OSINT) tarkoitetaan tiedon hankintaa julkisista tai muutoin avoimesti saatavilla olevista lähteistä. Avointen lähteiden hyödyntäminen tarjoaa lähtökohtaisesti merkittävän tietovarannon vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä siihen liittyvien uhkien paljastamiseen, estämiseen ja tutkintaan. Avoimet lähteet voivat olla usein arvokkaassa asemassa tilanteessa, jossa rikoksen uhrin henkilöllisyydestä ei ole mitään tietoa.

Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia erilaisia uhkia, kuten organisoitua laaja-alaista laitonta maahantuloa, kyberympäristössä tapahtuvaa vaikuttamista ja informaatiovaikuttamista on mahdollista ehkäistä ja torjua muun muassa tehokkaalla avointen lähteiden seurannalla ja tiedonhankinnalla.

Vaikka Suomessa ei ole varsinaista lakitasoista määritelmää avointen lähteiden tiedonhankinnasta, niin tiedustelulakihankkeiden yhteydessä määrittelyä tehtiin katsomalla avointen lähteiden tiedusteluksi yleisesti sellainen toiminta, joka ei loukkaa kohteen yksityisyyden suojaa tai luottamuksellisen viestin salaisuutta. Lain esitöissä todettiin, että avointen lähteiden tiedustelulla voidaan hankkia tiedustelutiedoksi katsottavaa tietoa ilman erityistä säädösperustaa.

Sen sijaan poliisin ja muiden lainvalvontaviranomaisten salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot määritellään henkilö- ja rikoslähtöisesti. Siten tiettyyn henkilöön kohdennettua tiedonhankintaa avoimissa lähteissä arvioidaan nykyään salaisena tiedonhankintana. Voi tosin esittää perustellusti kysymyksen siitä, onko salaiseksi tiedonhankinnaksi tai salaisten pakkokeinojen käyttämiseksi katsottava myös sellaisen avoimesti saatavilla olevan tiedon kerääminen verkosta, jonka henkilö on itse aktiivisesti saattanut itsestään julkiseksi?

Nykyistä lainsäädäntöä avointen lähteiden tiedonhankinnasta ei ole pidettävä lainvalvontaviranomaisten osalta ajan tasaisena huomioiden myös tiedustelulakihankkeiden yhteydessä tehdyt ratkaisut. Huomionarvoista on myös se, ettei muiden viranomaisten osalta avointen lähteiden tiedonhankintaa ole pidetty laissa säännellyn toimivaltuuden käyttämisenä silloin, kun verkosta löytyvää tietoa käytetään viranomaistoiminnan tukena (ks. EOAK/4552/2018).

Keskusrikospoliisi on esittänyt avointen lähteiden tiedonhankintaan liittyviä lainsäädännön muutostarpeita useissa eri yhteyksissä. Viimeisimpänä nykylainsäädännön haasteet ja rajoitteet kuvattiin Sisäministeriölle toimitetussa lausunnossa liittyen hallituksen esitykseen poliisilain muuttamisesta (VN/12643/2021; POL-2022-83193). Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että avointen lähteiden tiedonhankinnasta ja siihen liittyvistä toimivaltuuksista käytäisiin laajempi keskustelu ja arviointi mahdollisista muutostarpeista.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos Robin Lardot

Rikostarkastaja Heidi Björk

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 05.12.2022 klo 15:34. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.