Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2023:19

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet

Selvityshenkilön loppuraportti

Sisäministeriön julkaisuja 2023:19

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet

Selvityshenkilön loppuraportti

Matti Tolvanen
OTT, rikos- ja prosessioikeuden professori

Sisäministeriö Helsinki 2023

Julkaisujen jakelu
Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti
Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Sisäministeriö
CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-324-991-2
ISSN pdf: 2490-077X

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2023

Kuvailulehti
21.4.2023

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet
Selvityshenkilön loppuraportti

Sisäministeriön julkaisuja 2023:19		**Teema**	Sisäinen turvallisuus
Julkaisija	Sisäministeriö		
Tekijä/t	Matti Tolvanen		
Kieli	suomi	**Sivumäärä**	92

Tiivistelmä

Selvityksessä arvioidaan poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön tilaa ja sen kehittämistarpeita.

Selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida mm. poliisin nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien tehokkuutta nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä, tiedonhankinnan käytön perusteita rikostiedustelullisessa tarkoituksessa de lege ferenda, rikostiedustelun oikeudellisia reunaehtoja ja tavoitteita, rikostiedustelutiedon käyttämistä, esitutkintavelvoitteen aktualisoitumista tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta. Lisäksi selvityshenkilön tehtävänä oli arvioida toimivaltuuksien käyttämiseen liittyviä valvonta- ja oikeussuojajärjestelyitä sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtia.

Selvityshenkilö esittää poliisin tehtäviin lisättäväksi sisäisen turvallisuuden suojaamisen. Selvityshenkilö esittää, että poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen, ja että lukuun lisätään rikostiedustelun legaalimääritelmä. Selvityshenkilö korostaa viranomaisten välistä yhteistyötä ja nykyisten toimivaltuuksien tehokasta käyttöä uhka-arvioinnissa sekä kehottaa selvittämään poliisilain 7 luvun 2 §:n toimivuutta. Poliisin henkilötietolakia tulisi täsmentää mm. niin, että henkilötietoja saa käsitellä tilannekuvan muodostamiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Asiasanat	sisäinen turvallisuus, tiedustelu, poliisilaki, toimivalta, rikostiedustelu		
ISBN PDF	978-952-324-991-2	**ISSN PDF**	2490-077X
Julkaisun osoite	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-991-2		

Presentationsblad
21.4.2023

Utvecklingsbehoven i lagstiftningen om polisens kriminalunderrättelseinhämtning

Inrikesministeriets publikationer 2023:19		**Tema**	Inre säkerhet
Utgivare	Inrikesministeriet		
Författare	Matti Tolvanen		
Språk	finska	**Sidantal**	92

Referat

I utredningen bedöms läget i fråga om lagstiftningen om polisens kriminalunderrättelseinhämtning och behoven att utveckla den.

Utredaren hade till uppgift att bland annat bedöma hur effektiva polisens nuvarande befogenheter att inhämta information är i en säkerhetspolitisk miljö som förändras snabbt. Därtill bedömde utredaren grunderna för användning av inhämtande av information i kriminalunderrättelsesyfte de lege ferenda, de rättsliga villkoren och målen för kriminalunderrättelseinhämtning, användningen av kriminalunderrättelseinformation och aktualiseringen av skyldigheten att göra förundersökning i situationer där polisen får kriminalunderrättelseinformation om ett brott. Dessutom hade utredaren till uppgift att bedöma tillsyns- och rättsskyddsarrangemangen i anslutning till utövandet av befogenheterna samt aspekter i fråga om grundläggande och mänskliga rättigheter.

Utredaren föreslår att man till polisens uppgifter ska lägga till skyddet av den inre säkerheten. Utredaren föreslår att befogenheterna i 5 kap. i polislagen ska preciseras så att de uttryckligen också omfattar förhindrande av förberedelse till brott och så att det till kapitlet fogas en legaldefinition av kriminalunderrättelseinhämtning. Utredaren betonar samarbetet mellan myndigheterna och ett effektivt utövande av de nuvarande befogenheterna vid hotbedömningen och uppmanar till att utreda hur 7 kap. 2 § i polislagen fungerar. Polisens personuppgiftslag bör preciseras bland annat så att personuppgifter får behandlas för att skapa en lägesbild av sådan verksamhet som allvarligt hotar den inre säkerheten.

Nyckelord	inre säkerhet, underrättelseinhämtning, polislag, säkerhet, befogenhet, kriminalunderrättelseinhämtning		
ISBN PDF	978-952-324-991-2	**ISSN PDF**	2490-077X
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-991-2		

Description sheet
21 April 2023

Development Needs in Legislation on Police Criminal Intelligence Activities

Publications of the Ministry of the Interior 2023:19		**Subject**	Internal security
Publisher	Ministry of the Interior		
Author(s)	Matti Tolvanen		
Language	Finnish	**Pages**	92

Abstract

This report assesses the state of the legislation on police criminal intelligence activities and the needs to develop it.

The rapporteur's tasks included assessing the effectiveness of the current powers of the police to gather intelligence in a rapidly changing security environment, the grounds for the use of intelligence gathering for criminal intelligence purposes de lege ferenda, the legal preconditions and objectives for criminal intelligence, the use of criminal intelligence, and triggering of the obligation to conduct a criminal investigation when the police receive criminal intelligence on an offence. In addition, the rapporteur was tasked with assessing arrangements for oversight and legal protection related to the exercise of powers, as well as fundamental and human rights aspects.

The rapporteur proposes that the safeguarding of internal security be added to police duties. The rapporteur proposes that the powers laid down in chapter 5 of the Police Act be specified so that they would explicitly cover the prevention of the preparation of an offence and that a legal definition of criminal intelligence be added to the chapter. The rapporteur emphasises cooperation between the authorities and the effective exercise of the existing powers in threat assessments, and calls for examining the effectiveness of chapter 7, section 2 of the Police Act. The Act on the Processing of Personal Data by the Police should be specified so that, for example, personal data may be processed in order to form a situation picture of operations that pose a serious threat to internal security.

Keywords	internal security, intelligence, Police Act, security, powers, criminal intelligence		
ISBN PDF	978-952-324-991-2	**ISSN PDF**	2490-077X
URN address	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-991-2		

Sisältö

1 Tehtävän tausta ja kuvaus ... 8

2 Rikostiedustelun määritelmä ... 12

3 Nykyinen oikeustila ... 18
3.1 Poliisin tehtävät ... 18
3.2 Poliisin toimivaltuudet tiedon hankkimiseksi ... 19
3.2.1 Lähtökohdat ja salaisen tiedonhankinnan yleiset edellytykset ... 19
3.2.2 Luottamuksellisen viestin suoja salaisessa tiedonhankinnassa ... 23
3.3 Siviilitiedustelussa ja sotilastiedustelussa saadun tiedon hyödyntäminen rikosten estämisessä ja paljastamisessa ... 25
3.3.1 Siviilitiedustelu ... 25
3.3.2 Sotilastiedustelu ... 33
3.4 Palomuurisääntelyn ulottuvuus ... 34
3.5 Henkilötietojen käsittely ... 38
3.6 Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Puolustusvoimien rikostorjunta ja PTR-toiminta ... 42
3.6.1 Rajavartiolaitos ... 42
3.6.2 Tulli ... 43
3.6.3 Puolustusvoimat ... 43
3.6.4 PTR-toiminta ... 44
3.7 Rikostiedustelu ja esitutkintapakko ... 45
3.8 Rikoksen valmistelun rangaistavuus ... 46
3.9 Poliisin uhka-arviot osana rikostiedustelua ... 53

4 Nykytilan arviointi ja lainsäädännön muutostarpeet ... 59
4.1 Arvioinnin tekemistä varten suoritetut toimenpiteet ... 59
4.2 Rikostiedustelu rikosten estämisen välineenä ... 59
4.3 Rikosten estämisestä rikosuhkien estämiseen? ... 62
4.4 Onko rikostiedustelun tavoite selkeä? ... 64
4.5 Perustuslain 10 §:n 4 momentti rikostiedustelutoimivaltuuksien rajoittajana ... 65
4.6 Palomuurisääntelyn ongelmat ... 65
4.7 Rikostiedustelutiedon käyttö ja analysointi ... 68
4.8 Esitutkintapakosta luopuminen ... 70

5 Selvityshenkilön esittämät rikostiedustelun sääntelyn toteuttamisvaihtoehdot 72
5.1 Rikostiedustelulaki vai poliisilain täydentäminen? 72
5.2 Vastaus PL 10 §:n 4 momentin toimivaltuuksia rajaavaan vaikutukseen 74
5.3 Palomuurisääntelyn kehittäminen 76
5.4 Toimenpiteistä luopumisen perustelun keventäminen..... 78
5.5 Poliisin henkilötietolain tarkistaminen 78

6 Toimenpidesuositukset..... 80

7 SELVITYKSEN TAUSTAMATERIAALI 85

1 Tehtävän tausta ja kuvaus

Sisäministeriö päätti teettää riippumattomalla ja sisäasiainhallinnon ulkopuolisella asiantuntijalla selvityksen poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja sen kehittämisestä (sisäministeriön hankintapäätös).

Edellisellä hallituskaudella säädettiin siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntö, joka tuli voimaan 1.6.2019. Siviilitiedustelusta säädetään poliisilain 5a – luvussa (581/2019) ja sotilastiedustelusta erillislaissa, laissa sotilastiedustelusta (590/2019). Ennen tiedustelulainsäädäntöä siviilitiedusteluviranomaisena toimivan suojelupoliisin tiedonhankinta perustui poliisilain rikoksen estämistä ja paljastamista koskevien toimivaltuuksien käyttöön Suomen alueella.

Tiedusteluviranomaisten käytössä olevat tiedustelumenetelmät perustuvat menetelmällisesti pääosin rikostorjuntaviranomaisille säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja salaisiin pakkokeinoihin.

Tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä sekä siviilitiedustelusta että sotilastiedustelusta sisällytettiin legaalimääritelmät lakiin. Tässä yhteydessä rikostiedustelua ei kuitenkaan määritelty vastaavalla tavalla.

Tiedusteluviranomaisten tehtävät keskittyvät kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja tiedon hankkimiseen sotilaallisesta toiminnasta. Tiedusteluviranomaisilla on myös eräitä kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämis- ja paljastamistehtäviä. Poliisihallinnossa tällaisten rikosten estämis- ja paljastamistehtäviä on myös muilla poliisiyksiköillä kuin suojelupoliisilla. Kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten selvittäminen (esitutkinta) sen sijaan kuuluu poliisin (KRP ja paikallispoliisi) tehtäviin. Suojelupoliisilla ei ole toimivaltaa rikoksen selvittämiseen eli esitutkinnan toimittamiseen.

Rikostiedustelu nousi tiedustelukokonaisuutta koskevassa lainsäädäntötyössä esille. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi siviilitiedustelulakiehdotuksesta HE 202/2017 vp antamassaan mietinnössä HaVM 36/2018 vp (s. 24), että rikostiedustelulla tarkoitetaan yleensä lainvalvontaviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jonka tarkoituksena on hankkia rikoksen estämisen, paljastamisen tai selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa rikollisista, rikoksista ja rikoksenteko-olosuhteista. Lisäksi hallintovaliokunta viittasi rikostorjunnan tilaa koskevaan selvitykseen, jonka mukaan rikostiedustelulla tarkoitetaan rikollisuutta

ja rikoksia koskevan tiedon hankintaa ja hankitun tiedon analysointia rikostorjuntaa varten. Rikostiedustelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä ja varsin tavallisesti sen mielletään tarkoittavan joko näytön hankkimista rikosprosessia varten tai yksittäiseen rikokseen taikka rikoskokonaisuuteen liittyvää esitutkintaa edeltävää tiedonhankintaa. Rikostiedustelukokonaisuuden kannalta on kuitenkin olennaista huomata, että osa tiedustelutoiminnan tavoitteista ei kytkeydy suoraan havaittuihin rikoslain tunnusmerkistöjen mukaisiin yksittäisiin tekoihin, vaan rikollisuuteen astetta yleisemmin. Rikostiedustelu kytkeytyy poliisin tehtäväkentässä keskeisellä tavalla rikosten ennalta estämiseen, uhkien torjuntaan, rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseen sekä ilmiöiden ja heikkojen signaalien tunnistamiseen. (Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja 1/2018).

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

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

Hallintovaliokunta esitti sisäisen turvallisuuden selonteosta antamassaan mietinnössä eduskunnalle ponneksi, että eduskunta edellyttää hallituksen tehostaa vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja tässä tarkoituksessa muun muassa selvittävän ja arvioivan lainsäädännön kehittämistarpeet ja sen pohjalta valmistelee tarvittavat lainsäädäntöesitykset. Lisäksi hallintovaliokunta ehdotti ponneksi, että hallitus arvioi tietojen

luovuttamista koskevaa sääntelyä ja sen pohjalta valmistelee esityksen lainsäädännön muuttamiseksi siten, että sosiaali- ja terveysministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan viranomaisia velvoitettaisiin antamaan poliisille ainakin henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten muutoin salassa pidettävät välttämättömät tiedot (HaVM 19/2021 vp, s. 49).

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

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

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

On päivänselvää, että poliisin toiminnan on välttämätöntä perustua oikealla ja ajantasaisella tiedolla johtamiseen. Poliisi päävastuullisena viranomaisena vastaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden häiriöiden ennalta estämisestä ja selvittämisestä sekä toiminnallisen vasteen antamisesta kentällä. Jotta poliisi voi toteuttaa tehokkaasti sisäisen turvallisuuden selonteossa edellytettyä ennaltaestävyys-painotusta ja toimia sitä kohtaan yhteiskunnassa asetettujen odotusten mukaisesti, sen tulee itse tietää mitkä tekijät uhkaavat suojattavia oikeushyviä.

Tämän esiselvityksen kohteena on ollut selvityshenkilön asiakkaalle tuottama selvitys poliisin rikostiedusteluun liittyvän lainsäädännön tilasta ja sen kehittämisestä. Selvityshenkilön tuli luovuttaa selvityksensä sisäministeriölle 15.2.2023 mennessä. Selvityshenkilö toimitti selvityksen ensimmäisen version ministeriölle kommentoitavaksi 10.2.2023. Saamiensa kommenttien perusteella selvityshenkilö täsmensi selvitysraporttia eräiltä osilta. Sisäministeriön kanssa sovittiin sittemmin, että selvitys luovutetaan painatusta varten 15.3.2023.

Selvityshenkilön tuli selvityksessään arvioida ainakin seuraavia asiakokonaisuuksia:

a) Poliisin nykyisten tiedonhankintatoimivaltuuksien tehokkuus nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä.
b) Tiedonhankinnan käytön perusteet rikostiedustelullisessa tarkoituksessa de lege ferenda.
c) Rikostiedustelun oikeudelliset reunaehdot.
d) Rikostiedustelun tavoitteet.
e) Rikostiedustelutiedon käyttäminen ja tiedon käytön rajojen määrittely (käyttötarkoitussidonnaisuus ja palomuuri).
f) Esitutkintavelvoitteen aktualisoituminen tilanteessa, jossa poliisi saa rikostiedustelutietoa rikoksesta.
g) Rikostiedustelutoimivaltuuksia käyttävä viranomainen ja mahdolliset organisatoriset järjestelyt.
h) Toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvät valvonta- ja oikeussuojajärjestelyt sekä perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat.

Esiselvityksessä voitiin tarvittaessa käsitellä myös muita hankkeen tavoitteiden mukaisia asiakokonaisuuksia. Olen esiselvityksessä joutunut tekemään tiettyjä rajauksia. Olen keskittynyt nimenomaan *rikostiedusteluun*. Siitä syystä toimivaltuudet henkilön itsensä suojaamiseksi (esimerkiksi itsemurhalta) olen jättänyt selvityksessä käsittelemättä. Myöskään toimivaltuuksien laajentaminen tietojen saamiseksi it-palvelujen tarjoajilta eivät ole tulkintani mukaan kuuluneet toimeksiantoon. Tämä kysymys kaipaa kyllä pikaista selvittämistä (ennen kaikkea rikosten paljastamisen ja selvittämisen näkökulmasta), mutta en ole katsonut sen käyvän päinsä tämän selvityksen yhteydessä.

2 Rikostiedustelun määritelmä

Rikostiedustelun käsitettä ei ole määritelty lainsäädännössä. Perinteisesti sen on tavallisesti ymmärretty tarkoittavan joko näytön hankkimista rikosprosessia varten tai yksittäiseen rikokseen taikka rikoskokonaisuuteen liittyvää esitutkintaa edeltävää tiedonhankintaa. Rikostiedustelulla tarkoitetaan yleisellä tasolla rikollisuutta ja rikoksia koskevan tiedon hankintaa ja hankitun tiedon analysointia rikostorjuntaa varten.

Rikostiedustelukokonaisuuden kannalta on kuitenkin olennaista huomata, että osa tiedustelutoiminnan tavoitteista ei kytkeydy suoraan havaittuihin rikoslain tunnusmerkistöjen mukaisiin yksittäisiin tekoihin, vaan rikollisuuteen astetta yleisemmin. Rikostiedustelu kytkeytyy poliisin tehtäväkentässä keskeisellä tavalla rikosten ennalta estämiseen, rikollisuutta koskevan analysoidun tilannekuvan muodostamiseen sekä ilmiöiden ja heikkojen signaalien tunnistamiseen.

Aloitan käsitteen analyysin pohtimalla ensin kirjallisuuden perusteella, miten tiedustelu on määritelty. Tiedustelu yläkäsitteenä voidaan määritellä prosessiksi, jossa toimivaltainen viranomainen kerää, analysoi ja toimittaa päätöksentekijöille turvallisuuden kannalta tietyn tyyppistä tärkeää informaatiota. Tiedustelu pitää sisällään kyseisen prosessin tiedustelutuotteen sekä toimenpiteet, joilla prosessia, prosessissa tuotettua informaatiota sekä tiedustelutuotetta suojataan vastatiedustelulta. Prosessissa olennaisia elementtejä ovat tiedusteluprosessi, tiedustelun tuottama tieto, tiedustelutiedon suojaamistoimet ja tiedustelusta vastaava viranomainen.

Siviilitiedustelu on määritelty poliisilain 5a luvun 1 §:ssä. Sen mukaan kyseisessä luvussa säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Sotilastiedustelun tarkoituksena sotilastiedustelulain (590/2019) 3 §:n mukaan on hankkia ja käsitellä tietoa Suomeen kohdistuvasta tai Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta taikka sotilastiedustelulain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetusta toiminnasta ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja lain 3 §:ssä yksilöityjen Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi.

Rikostiedustelun voidaan laajimmillaan ymmärtää olevan toimivaltaisten esitutkinta- sekä tiedusteluviranomaisten suorittamaa, johdettua ja suunnitelmallista, rikollisuuteen liittyvää tiedonhankintaa, jonka tavoitteena on viranomaisen hallussa olevan hankitun ja saadun tiedon, analyysin ja prosessoinnin sekä toiminnan ja tiedon suojaamisen kautta, tuottaa merkityksellistä tiedustelutietoa yksittäisistä rikoksista tai rikollisuudesta laajemmin, kuten rikosilmiöistä, tilannekuvan ja tietojohtoisen päätöksenteon tai rikostutkinnan tueksi, toiminnan suuntaamiseksi, ohjaamiseksi sekä koulutuksen kehittämiseksi. Tämä laaja määritelmä pitää siten sisällään myös rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen.

Myöskään ulkomaisesta kirjallisuudesta ei löydy kovin informatiivista näkemystä siitä, mitä rikostiedustelu käsitteenä voisi pitää sisällään. Olen selvitystyön yhteydessä hakenut rikostiedustelun määrittelyyn johtoa pohjoismaisesta, saksalaisesta ja englantilaisesta kirjallisuudesta ilman sanottavaa lisäarvoa verrattuna suomalaiseen keskusteluun.

Ruotsissa on ollut käynnissä selvitys rikostiedusteluvaltuuksien ulottamiseksi erityisesti kotirauhan suojaamalle alueelle (Dir. 2021:102. Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet). Kysymys on tuossa selvityksessä ennen kaikkea siitä, missä määrin tiedustelutyyppisiä toimia (suunnitelmallinen tarkkailu, kuuntelu, kotietsinnät, peitetoiminta, tietolähdetoiminta) on sallittua ulottaa kotirauhan ja muuhun ihmisten yksityisyyden suojan piiriin. Selvityksen toimeksiannossa on korostettu rikostiedusteluintressien ja yksilöiden oikeusturvan sekä perusoikeuksien keskinäisen suhteen oikeasuhtaista punnintaa. Selvityksen toimeksiannossa korostetaan viranomaisten oikeutta hankkia ja analysoida rikollisuuteen liittyvää tietoa varhaisessa vaiheessa, ennen kuin rikossuunnitelmat etenevät konkreettisen rikoksen asteelle. Keskeistä on luoda tilannekuvaa rikollisuuteen liittyvistä verkostoista. Erityinen huomio on ampuma-aseiden ja räjähteiden saamisessa poliisin haltuun ennen kuin niitä käytetään rikosten toteuttamiseen. Taustalla on aseellisen väkivallan lisääntyminen ruotsalaisessa yhteiskunnassa. Toimeksiantoa on laajennettu 26.1.2023 (Dir. 2023:9, Tilläggsdirektiv till Utredningen om preventiva tvångsmedel). Täydennetty toimeksianto kattaa selvityksen salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien laajentamisesta esitutkintaa edeltävään vaiheeseen. Pääpaino on reaaliaikaisessa tiedonhankinnassa esimerkiksi tietoverkoista sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta. Ruotsalainen selvitys muistuttaa useassa kohdin nyt käsillä olevan suomalaisen selvityksen toimeksiantoa. Ruotsalaisen selvityksen on määrä valmistua vuoden 2023 lokakuussa.

Ruotsissa rikostiedustelu on periaatteessa sääntelemätöntä aluetta. Ainoa säännös on oikeastaan objektiivisuuteen myös rikostiedustelussa velvoittava rättegångsbalkenin 23 luvun 4 § (Bärgman 2022, s.73). Ruotsissa rikostiedustelu on määritelty niin, että sen tarkoituksena on paljastaa, onko jokin *lähemmin määrittelemätön rikosteko* toteutunut, käynnissä tai oletettavissa toteutumaan (mt., s. 73). Näin määriteltynä rikosten esitutkinta

rajautuu rikostiedustelun käsitteen ulkopuolelle. Ruotsissakin poliisille laissa säädetyt toimivaltuudet salaisten pakkokeinojen käyttämiseen painottuvat rikosten esitutkintaan, rikosten estämiseksi salaisia pakkokeinoja voi käyttää vain hyvin rajoitetusti. Ruotsissa on esitetty rikostiedustelun määritelmästä toisenlainenkin näkemys (Helmius 2000), jonka mukaan tiedustelu ja rikoksen selvittäminen kulkisivat poliisin toiminnassa rinta rinnan myös esitutkinnan aikana. Kysymys näyttää olevan siitäkin, sisällytetäänkö tiedon analysointi tiedusteluun vai asian selvittämiseen. Suomessa analyysivaihe on määritelmällisesti osa tiedustelua, ei rikoksen selvittämistä. Näin tiedustelu on määritelty ainakin siviilitiedustelussa ja sotilastiedustelussa. Ruotsissa *vallitsevan* kannan mukaan tiedustelu ei kuitenkaan voi olla samanaikaista rikoksen selvittämisen eli esitutkinnan kanssa (Bring-Diesen-Andersson 2019, s. 296). Esitutkinnan aikaisten pakkokeinojen käytössä on kysymys tiedonhankinnasta mutta ei tiedustelusta sellaisena kuin se vakiintuneesti ymmärretään. *Ruotsissa on aiheellisesti korostettu, etteivät ratkaisevia ole määritelmät vaan toimivaltuuksien sisältö ja se, kuka toimivaltuuksien käytöstä päättää* (Bring-Diesen-Andersson 2019, s. 297).

Voidaan kuitenkin perustellusti päätyä jokseenkin rajattuun määritelmään. Ensinnäkin ei ole aihetta ulottaa koskemaan rikostiedustelun käsitettä rikosten esitutkintaan, joka on säännelty yksityiskohtaisesti esitutkintalaissa. Tässä suhteessa asetun edellisessä tekstikappaleessa viitatun vallitsevan ruotsalaisen määritelmän kannalle. Esitutkintakynnyksen ylittymisen jälkeen on aina selvillä se, mitä konkreettista rikostekoa tutkitaan, vaikka rikosnimike usein vaihtuu tutkinnan edetessä. Kyse ei ole enää sellaisesta rikosteon suhteen harmaasta alueesta, joka vallitsee ennalta estämisen ja rikoksen paljastamisen vaiheessa. *Esitutkintalaissa on kattavasti säännelty menettely asian selvittämiseksi ja todisteiden hankkimiseksi. Rikosten selvittämiseen liittyvistä pakkokeinoista on säädetty pakkokeinolaista*. Onko mitään tarvetta harkita *uusia* tiedustelutyyppisiä toimivaltuuksia esitutkintaan, koska tässä vaiheessa esimerkiksi salaisten pakkokeinojen käytön edellytykset on kiinnitettävissä nimettyihin rikoksiin? Eri asia on pohdinta siitä, pitäisikö tutkinnallisista syistä sallia etsintä kotirauhan piirissä niin, että etsinnästä ilmoitetaan paikan haltijalle vasta jälkikäteen. Tällöin ei kyseessä ole varsinaisesti uusi pakkokeino vaan uusi tapa säännellä jo käytössä olevaa pakkokeinoa.

Pakkokeinojen käytön pääasiallinen käyttöala on ollut esitutkinnassa, niin kuin jäljempänä käsiteltävissä Poliisihallituksen vuosittaisissa raporteissa salaisten pakkokeinojen käytöstä on todettu. On syytä pitää käsiteellisesti ero tiedustelun ja tiedonhankinnan välillä. Tiedustelu ei rajoitu vain tiedon hankintaan ja kaikki tiedonhankinta ei ole tiedustelua. Rikostiedustelun alan ulottaminen esitutkintaan on omiaan hämärtämään sitä, mistä rikostiedustelussa on kysymys. *Esitutkinta on siten yksiselitteisesti rajattava mahdollisesti tulevan rikostiedustelun kattavamman sääntelyn ulkopuolelle*.

Rajaan siten rikostiedustelun esiselvityksen koskemaan prosessin sitä vaihetta, jossa esitutkinnan aloittamisen kynnys ei ole vielä ylittynyt. Rajattu määritelmä pitää sisällään esitutkintaa toisinaan edeltävän esiselvityksen, jossa kysymys voi olla paitsi esitutkintakynnyksen ylittymisen selvittämisestä, myös rikoksen paljastamisesta. Analysoin ja määrittelen tässä rikostiedustelun käsitettä *toimivaltuuskysymyksenä*. Kysymys on jo esiselvityksen toimeksiannon perusteella siitä, missä määrin poliisin (ja muiden rikostiedustelua tekevien viranomaisten) toimivaltuuksia olisi mahdollista laajentaa rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Toimivaltuuskysymyksestä irrotettuna rikostiedustelun käsite voi olla laajempi. Toki systematiikan kannalta olisi hyväksi, jos käsitteen käyttö rajattaisiin vain toimintaan, jossa käytetään poliisin laissa määriteltyä toimivaltaa.

Rikosten estäminen, paljastaminen ja selvittäminen voivat olla ja usein ovatkin *samanaikaista* toimintaa. Poliisilla voi olla esitutkinnassa tiettyjen henkilöiden rikoksia (esimerkiksi törkeitä huumausainerikoksia), mutta samalla on vielä paljastumatta tai estettävissä näiden henkilöiden muita rikoksia. Valmistelukriminalisoinnit aikaistavat esitutkinnan vaihetta, jolloin valmistelurikoksen paljastaminen ja selvittäminen voivat estää täytetyn rikoksen. Valmistelurikosten lisääminen voi siten omalta osaltaan vähentää tarvetta säätää erillisiä rikostiedustelun toimivaltuuksia, koska valmistelurikosten rangaistusasteikot voivat antaa mahdollisuuden käyttää rikosten estämisessä ja esitutkinnassa järeitä, myös salaisia, pakkokeinoja. Sen takia olen tässä selvityksessä tehnyt varsin laajasti selkoa valmistelukriminalisoinneista.

Poliisin toiminnassa ja siitä käydyssä keskustelussa ei ole aina osattu erottaa toisistaan rikosten ennalta estämistä ja rikollisuutta *ennalta ehkäisevää toimintaa*. Polisin sisälläkin ennalta estämisen käsitteeseen vaikuttaa sisällytetyn toimia, jotka ovat juuri ennalta ehkäisevää toimintaa. Ennalta estäminen, etenkin ennalta estämiseen sisältyvä rikosten estäminen on *konkreettista*, esimerkiksi huumausainerikosten ennalta estämistä. Ennalta ehkäisemisessä pyritään vaikuttamaan eri toimijoihin ja toimintaympäristöön niin, että konkreettisen rikosten ennalta estämisen tarve toimivaltuuksia käyttämällä vähenee. Ennalta estämisessä ja etenkin rikosten estämisessä on aina kysymys *toimivaltuuksista*, joista säädetään poliisilaissa ja muissa toimivaltuuksia sääntelevissä laissa (muun muassa Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä). Ennalta ehkäisevää toimintaa on toimivaltuuksia vaatimaton yhteistyö koulujen, sosiaali- ja terveysviranomaisten ja muiden poliisin yhteistyötahojen kanssa. *Rajaan tämän selvityksen ulkopuolelle tällaisen rikollisuutta ennalta ehkäisevän toiminnan*. Rajaus ei tarkoita ennalta ehkäisevän työn väheksymistä, jota on perustellusti pidetty kustannustehokkaimpana keinona käsitellä rikollisuusilmiötä.

Rikostiedustelussa on kolme vaihetta: tiedon hankkiminen, tiedon käsittely (analyysi) ja tiedon hyödyntäminen rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa. Tiedustelutiedon hyödyntäminen rikosprosessissa on säännelty esitutkintalaissa ja

rikosprosessilainsäädännössä (OK 17:25). Todisteiden hyödyntämisestä rikosjutussa päättää viime kädessä tuomioistuin. Tässä selvityksessä en käsittele tietojen hyödyntämistä esitutkinnassa ja oikeuskäsittelyssä, koska siitä on ajantasainen sääntely pakkokeinolaissa ja oikeudenkäymiskaaressa.

Siviili- ja sotilastiedustelussa tiedusteluprosessin nähdään koostuvan neljästä eri vaiheesta: 1) Tiedustelutoiminnan ohjaaminen, 2) Tiedonhankinta, 3) Tiedon prosessointi ja analysointi ja 4) Tiedon jakaminen. (Lohse-Viitanen, Johdatus tiedusteluun, s. 96).

Rikostiedustelulla voidaan ajatella hankittavan tietoa rikollisuudesta yksittäisiä, nimettyjä rikostekoja laajemmin, muun muassa rikoksenteko-olosuhteista sekä alueellisista ilmiöistä ja trendeistä. Kysymys on tilannekuvan hahmottamisesta ilman kiinteää sidosta tiettyyn rikokseen tai rikoksen lajiin. Tässä suhteessa rikostiedustelu eroaa keskeisesti rikosprosessin ensimmäisestä vaiheesta esitutkinnasta. Esitutkinta kytkeytyy rikosvastuun toteuttamiseen. Rikostiedustelun tehtävä on toisenlainen. *Sillä luodaan ensi sijassa edellytyksiä rikosten estämiseen ja paljastamiseen*. Rikostiedustelu auttaa rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen osallistuvia viranomaisia suoriutumaan niille säädetyistä lakisääteisistä tehtävistä. Lisäksi rikostiedustelu palvelee poliisin ja muiden rikostorjuntaviranomaisten johtoportaan päätöksentekoa, strategista ja taktista suunnittelua, ohjausta, resursointia sekä painopisteiden asettelua. Rikostiedustelun tulee nähdä palvelevan myös laajemmin ylempää valtionjohtoa muun muassa rikollisuuteen liittyvän tilannekuvan hahmottamisen sekä toiminnan ja talouden suunnittelun tasolla.

Viime kädessä kysymys on valtion sisäistä turvallisuutta vahvistavasta toiminnasta. Tällä tasolla rikostiedustelu sivuaa aika läheltä siviilitiedustelua, etenkin rikostiedustelutietoa hyödyntävän tahon osalta. Siksi on syytä varoa, ettei rikostiedusteluvaltuuksia hahmoteta päällekkäisiksi siviilitiedustelun toimivaltuuksien kanssa. Suomessa suojelupoliisi (Supo) on nykyään ensi sijassa siviilitiedusteluviranomainen, ilman oikeutta suorittaa rikosten esitutkintaa. Suojelupoliisi osallistuu kuitenkin omalla toimialallaan myös rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen.

Määrittelyssä on keskeistä myös se, minkä viranomaistahon tehtäväksi rikostiedustelu on annettu. Jos rikostiedusteluviranomainen määritellään ”lainvalvontaviranomaiseksi”, ollaan määritelmällisesti varsin suurissa vaikeuksissa. Siviilitiedustelu paikantuu viranomaistaholla suojelupoliisiin ja sotilastiedustelu puolustusvoimiin. Jo tässä vaiheessa totean, että rikostiedustelun käsitettä tulisi käyttää vain silloin, kun on kysymys poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen toimivaltuuksista. Juuri näiden viranomaisten tehtäväksi on laissa säädetty rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri ovat lainvalvontaviranomaisia, mutta näiden

viranomaisten tehtävänä ei ole toimivaltuuksien tasolla rikosten ennalta estäminen, paljastaminen tai edes selvittäminen. Nämä viranomaiset valvovat myös rikostiedusteluviranomaisten toiminnan lainmukaisuutta, mutta silloin ei ole kysymys rikostiedustelusta.

Supon toiminta on siviilitiedustelua vain silloin, kun kysymys on poliisilain 5a luvussa säädettyjen toimivaltuuksien käytöstä. Toimiessaan poliisilain 5 luvun mukaisilla toimivaltuuksilla Supo on rikostiedusteluviranomainen. Tosin Supon toiminta rajoittuu tiettyihin kansallisen turvallisuuden kannalta oleellisimpiin rikostyyppeihin.

Aihepiiristä kirjoitettaessa käytetään myös rikostorjunnan käsitettä, joka pitää sisällään rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Käsite on kuitenkin paljon rikostiedustelun käsitettä laajempi. Rikostorjunnan alaan kuuluvat esimerkiksi rakennetun ympäristön suunnittelu, liikennejärjestelyt, sosiaali- ja terveystoimen syrjäytymistä ehkäisevät toimenpiteet, mielenterveyspalvelut, koulutus, maahanmuuttajien kotouttamistoimet, epävirallinen sosiaalinen kontrolli, kolmannen sektorin toimenpiteet ja vankien jälkihuolto. Tämä luettelo ei ole tyhjentävä, koska rikostorjunnan alaan voidaan periaatteessa lukea kaikki yhteiskunnan toimet rikosten ehkäisemiseksi ja rikollisuudesta johtuvien haittojen vähentämiseksi sekä oikeudenmukaiseksi jakamiseksi.

3 Nykyinen oikeustila

3.1 Poliisin tehtävät

Keskityn oikeustilan kuvauksessa poliisilain (ja Tullin ja Rajavartiolaitoksen erillislakien) mukaisiin toimivaltuuksiin. Jätän siis analyysin ulkopuolelle esitutkintalain ja pakkokeinolain perusteella käytettävät toimivaltuudet. Syynä tähän on edellä tekemäni rajaus, jonka perusteella rikostiedustelu rajataan koskemaan rikosten ennalta estämistä ja paljastamista.

Poliisin asiallisen toimivallan lähtökohtana on poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentti. Sen mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Poliisi toimii turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä.

Säännöksen ensimmäinen virke sisältää rikostiedustelun. Rikosten ennalta estämisen käsite on tässä laajempi kuin salaista tiedonhankintaa sääntelevässä poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa, jossa on käytetty sanamuotoa ”rikosten estäminen”. Sanamuotojen erolla on merkitystä etenkin tiedustelun kautta saatujen henkilötietojen käsittelyssä. Henkilötietojen käsittelystä kirjoitan lähemmin kohdassa 3.4. Toinen virke sääntelee pikemmin poliisin ennalta ehkäisevää toimintaa ja sen lisäksi kansainvälistä yhteistyötä, joista viime mainittu voi kuulua myös rikostiedustelun alaan.

Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentti koskee poliisin tehtäviä, poliisin toimivaltuuksista säädetään poliisilain 2–6 luvuissa. Säännös on kuitenkin merkittävä myös rikostiedustelun näkökulmasta. Säännös ei ensinnäkään rajoita poliisin toimivaltaa vain jo nimettävissä olevien rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen. *Säännös ei siis estä rikostiedustelun toimivaltuuksien ulottamista nykyistä toimivaltasääntelyä aiempaan rikosten ennalta estämisen tai paljastamisen vaiheeseen*. Rajoitukset tulevat lähinnä perusoikeussääntelystä, erityisesti perustuslain 10 §:n 4 momentista. Toiseksi on kuitenkin todettava, että tehtävämääritelmää muuttamalla olisi mahdollista pohtia (ottamatta tässä vielä kantaa pohdinnan lopputulokseen) toimivaltuuksien ulottamista myös tilanteeseen, jossa poliisi on tekemisissä sellaisen ilmiön kanssa, joka ei ole vielä saanut täsmällisen rikoksen muotoa, mutta viittaa siihen, että myöhemmin nimetyksi rikostyypiksi täsmentymässä oleva teko on tekeillä tai ainakin pitkälti valmisteilla. Tätä kysymystä pohdin lähemmin esiselvityksen pääluvussa 5.

3.2 Poliisin toimivaltuudet tiedon hankkimiseksi

3.2.1 Lähtökohdat ja salaisen tiedonhankinnan yleiset edellytykset

Keskityn tässä rikostiedustelun kannalta olennaisiin toimivaltuuksiin eli poliisilain 5 luvussa säänneltyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Poliisilain 5 luku sääntelee luvun otsikon mukaisesti tiedon hankkimista. Tiedon käsittelystä, analyysistä ja hyödyntämisestä on säädetty toisaalla. Tämä ei tarkoita, ettei muilla poliisin toimivaltuuksilla olisi rikostiedustelussa merkitystä. Poliisin muilla kuin salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatua tietoa pitää käsitellä ja analysoida rikostiedustelun tarpeisiin. Tällöin pulmana ei ole tiedon hankinta vaan tiedon *käsittely*, josta on säädetty laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Tietojen käsittelyä tarkastelen omassa alaluvussaan.

Rikosten estämisen ja paljastamisen määritelmät ovat poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 ja 3 momenteissa. *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. *Lain esitöiden (HE 224/2010 vp s. 89) valmistelun estäminen sisältää myös rangaistavan teon valmistelun estämisen, vaikka valmistelua ei olisi kriminalisoitu*. Tämä on toimivaltuuksien tulkinnassa erittäin merkittävä kannanotto. Poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin sanamuodon suhde esimerkiksi PolL 5 luvun 8:n 2 momenttiin herättää kuitenkin kysymyksiä. Viime mainitussa säännöksessä pakkokeinon edellytyksenä on se, että henkilön voidaan olettaa syyllistyvän rikokseen.

Rikoksen paljastamisella tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Säännöstasolla paljastamisen käsite on siten rajattu esitutkinnan aloittamista edeltävään vaiheeseen. Näin määriteltynä rikoksen paljastaminen kattaa lähinnä esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentissa tarkoitetun esiselvityksen.

Salaisen tiedonhankinnan yleisistä edellytyksistä on säädetty poliisilain 5 luvun 2 §:ssä. Salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Sen lisäksi, mitä salaisten tiedonhankintakeinojen käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä poliisilaissa säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja valvottua läpilaskua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen

edellyttää lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Salaisen tiedonhankintakeinon käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

Salaisen tiedonhankinnan yleisistä edellytyksistä on kirjoitettu poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp, s. 38–39) seuraavasti.

> ”Useita salaisia tiedonhankintakeinoja on tarkoitettu käytettäviksi vasta viimesijaisina keinoina suhteessa muihin tiedonhankintakeinoihin. Tätä ilmentää laissa eräiden keinojen osalta asetettu edellytys, jonka mukaan toimenpiteellä on voitava olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Esimerkiksi poliisilain 31 b §:ssä edellytetään valeoston osalta, että se on välttämätön rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.
>
> Hallituksen esityksessä HE 22/1994 vp telekuuntelun yhteydessä esitetyn perusteella välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä ei tarkoiteta sitä, että kuuntelulupa voidaan myöntää vain, jos rikos muuten jäisi selvittämättä. Toisaalta lupaa ei voida myöntää vielä sillä perusteella, että telekuuntelu helpottaisi asian selvittämistä, eikä myöskään silloin, jos näyttö samalla vaivalla voidaan hankkia muilla keinoilla. Lupa edellyttäisi esityksen mukaan sitä, että ilman telekuuntelua rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Huomioon voidaan myös esimerkiksi ottaa se, että tutkinnan pitkittymisestä aiheutuu erityistä vaaraa. Hallituksen esityksen mukaan, jos esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, kuuntelulupaa ei saisi myöntää. Viime kädessä luvan myöntäminen riippuu kokonaisharkinnasta. Esityksessä kiinnitetään huomiota myös suhteellisuusperiaatteeseen.
>
> Erittäin tärkeää merkitystä koskeva edellytys on ulotettu voimassa olevassa poliisilaissa matkaviestimien sijaintitiedon hankkimiseen ja pakkokeinolaissa televalvontaan. Mainittu edellytys ei olisi tarpeen kyseisten tiedonhankintakeinojen osalta, koska niillä ei puututa kenenkään perusoikeuksiin yhtä tuntuvasti kuin esimerkiksi telekuuntelulla.
>
> Salaisten pakkokeinojen ryhmässä on myös sellaisia menetelmiä, joiden käyttö on tarkoitettu rajoittaa viimesijaiseksi suhteessa muuhun salaiseen tiedonhankintaan. Esimerkiksi voimassa olevan pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 3 momentissa tarkoitetun vakituiseen asumiseen tarkoitetun tilan teknisen kuuntelun osalta edellytetään, että rikoksen selvittäminen olisi olennaisesti vaikeampaa tai mahdotonta käyttämällä rikoksesta epäillyn tai muiden oikeuksiin vähemmän puuttuvia pakkokeinoja.

> Poliisilakiin tulisi ottaa sääntely, jossa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö porrastettaisiin sen mukaan, kuinka tuntuvasti niillä puututaan kohteena olevan henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin. Tällöin voitaisiin edelleen käyttää jo nykyiseen lakiin otettuja ilmaisuja ”erittäin tärkeä merkitys” ja ”välttämätön”. Kaikkia poliisilaissa säänneltäviä tiedonhankintakeinoja koskevana yhteisenä edellytyksenä tulisi kuitenkin olla, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tarvittavia tietoja. Toimenpidekohtaisesti tulisi edelleen säätää muista keinojen käyttämisen edellytyksistä, esimerkiksi siitä, minkälaisten rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi asianomaista keinoa voidaan käyttää. Nämä edellytykset poikkeaisivat toisista keinosta riippuen.
>
> Poliisilaissa säänneltävien salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen tavoitteena on rikoksen estäminen tai paljastaminen. Poliisilaissa tulisi nimenomaisesti määritellä, mitä rikoksen estämisellä ja paljastamisella tarkoitetaan. Koska rikoksen paljastamiseksi tarpeellisiin salaisiin tiedonhankintakeinoihin tulee olla mahdollisuus ryhtyä esitutkinnan aloittamiskynnystä alemman todennäköisyyden pohjalta, voidaan edellytykseksi tällöin perustellusti asettaa se, että tiedonhankinta koskee suuruusluokaltaan vakavaa rikosta.
>
> Tapauksissa, joissa salaiseen tiedonhankintaan on ryhdytty rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, saattaa tiedonhankinnan aikana ilmetä, että esitutkinnan aloittamiskynnys on ylitetty eli että on syytä epäillä tiedonhankinnan kohteena oleva rikos tehdyksi. Tällaisen tilanteen varalta tulisi poliisilaissa säätää mahdolliseksi jatkaa tiedonhankintaa vielä jonkin aikaa sellaisen luvan nojalla, joka on annettu poliisilain tiedonhankintasäännöksiä soveltaen. Tämän ylimenoajan kestäessä on kuitenkin haettava pakkokeinolain nojalla uusi lupa, jos se edelleen on tarpeen rikoksen selvittämiseksi.”

Perusteluihin kirjoitettu rajoittaa salaisen tiedonhankinnan yksiselitteisesti *rikoksen* estämiseen tai paljastamiseen. Rikoksella on oikeuskirjallisuudessakin ymmärretty *nimettävissä* olevaa rikostunnusmerkistöä. Tiedonhankintaa tekevällä täytyy siten olla käsitys siitä, mitä rikosta tai rikoksen lajia tiedonhankinta koskee. On kuitenkin niin, että tiedonhankinnan kestäessä rikosnimike voi muuttua. Ratkaisevaa onkin *rikosteko*, ei välttämättä rikosnimike. Talousrikosta tutkittaessa alun alkaen velallisen petoksena pidetty teko voi osoittautua velallisen epärehellisyydeksi. *Tiedonhankinnan kohteena olevan teon tosiseikaston tulee kuitenkin olla jo niin täsmentynyt, että tosiseikaston voidaan katsoa (laissa säädetyin todennäköisyyskynnyksin) toteuttavan tiedonhankintaan oikeuttavan rikoksen tunnusmerkistön*. Kuten edellä on todettu, rikoksen estäminen tarkoittaa myös rikoksen valmistelun paljastamista, vaikka estettävän rikoksen valmistelua ei olisi säädetty rangaistavaksi.

Pakkokeinolain kommentaarissa (Fredman ym. 2020, s. 1175) on lain esitöihin tukeutuen (HE 14/2013, s. 21) todettu, ettei *rikosnimikkeen* muuttuminen merkitse sitä, että kysymys olisi ylimääräisestä tiedosta. Pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, kun tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saanut käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu. Vastaava säännös on poliisilain 5 luvun 54 §:ssä. Tämän esiselvityksen kannalta relevantti on myös sanotun pykälän 4 momentti, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Kuitenkin ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntelykin perustuu siihen, että tiedossa on rikoksena rangaistava teko, jota ollaan estämässä tai paljastamassa. Myös poliisin toiminnan suuntaamisen on ymmärretty tarkoittavan toiminnan suuntaamista esitutkintatoimenpiteitä silmällä pitäen. Rikoksen paljastamiseen ylimääräistä tietoa ei saa lain sanamuodon perusteella käyttää. Näin säännöstä on tulkittu esitutkinta ja pakkokeinolain kommentaarissa sekä poliisilain kommentaarissa (Fredman ym. 2020, s. 1180 ja Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 428).

Poliisilain 5 luvun 3 §:ssä on säännelty salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi. Rikosluettelo on seuraava:

1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen;
2) sotaan yllyttäminen;
3) maanpetos ja törkeä maanpetos;
4) vakoilu ja törkeä vakoilu;
5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen;
6) luvaton tiedustelutoiminta;
7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos;
8) terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos;
9) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu;
10) terroristiryhmän johtaminen;
11) terroristiryhmän toimintaan osallistuminen;
12) koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
13) kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
14) värväys terrorismirikoksen tekemiseen;
15) terrorismirikoksen rahoittaminen;
16) terroristin rahoittaminen;
17) terroristiryhmän rahoittaminen;
18) matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
19) terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Luettelosta on havaittavissa, että rikoksen paljastamisessa käytettävä salainen tiedonhankinta rajoittuu valtion turvallisuuteen kohdistuviin vakaviin rikoksiin ja terrorismirikoksiin. Lain esitöiden mukaan (HE 224/2010 vp) kysymys on lähinnä suojelupoliisin tehtäviin kuuluvien rikosten paljastamisesta. Ylimääräistä tietoa saa käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi (PolL 5:54.5). Tässäkin on kysymys konkreettisesta, yksilöitävissä olevasta vaarasta.

Rikoksen estämiseksi salaista tiedonhankintaa saa käyttää siten, kuin kutakin salaista tiedonhankintakeinoa koskevassa säännöksessä on määritelty. Salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö on kuitenkin aina sidottu tiettyihin rikosnimikkeisiin. Yleensä edellytyksenä on se, että henkilön voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän johonkin tiedonhankintakeinoa (esimerkiksi telekuuntelua) sääntelevässä normissa lueteltuun rikokseen. *Tietolähdetoiminnan osalta tällaista edellytystä ei ole lakiin kirjattu*. Tietolähdetoiminta on sallittua PolL 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen poliisin tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamiseksi. On perusteltua todeta, että tämä tiedonhankintakeino antaa mahdollisuuden hankkia tietoa myös sellaisista ilmiöistä, jotka myöhemmin voivat kehittyä yksilöidyn rikoksen valmistelun tai täyttämisen asteelle. *Tietolähdetoimintaa on mahdollista suunnata laajemmalle kuin rikosten estämiseen tai paljastamiseen*. Esimerkkinä muusta kuin rikostorjunnasta on lain esitöissä (HE 224/2010 vp) mainittu tilanne, jossa tietolähteeltä saadaan aseharrastajan terveydentilaa koskeva tieto, joka johtaisi viranomaisen taholta esimerkiksi lääkärintodistuksen pyytämiseen ja edelleen ampuma-aseluvan peruuttamiseen. Tietolähteeltä saatavia tietoja voitaisiin näin ollen käyttää välillisesti esimerkiksi lupahallintoon kuuluvissa asioissa.Tyypillisiä rikostiedustelun soveltuvia tiedonhankintakeinoja ovat tekninen valvonta (PolL 4:1), telekuuntelu (PolL 5:5), televalvonta (PolL 5:8), suunnitelmallinen tarkkailu (PolL 5:13, peitelty tiedonhankinta (PolL 5:15), tekninen kuuntelu (PolL 5:17), tekninen katselu (PolL 5:119), tekninen seuranta (PolL 5:21), tekninen laitetarkkailu (PolL 5:23), peitetoiminta (PolL 5:28) ja tietolähdetoiminta (PolL 5:40).

3.2.2 Luottamuksellisen viestin suoja salaisessa tiedonhankinnassa

Rikostiedustelun näkökulmasta olennaisen rajoituksen salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen käyttöön sisältää PL 10 §:n 4 momentti. Sen mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Hallituksen esityksessä (HE 198/2017 vp s. 42) ehdotettiin sananmuotoa muutettavaksi ”lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien *rikosten torjunnassa*”. Säännöksessä tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin on todettu kuuluvan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp s. 54). Ilmaisu ”rikosten tutkinta” haluttiin muuttaa ilmaisuksi ”rikosten torjunta”, joka käsittäisi rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Ilmaisun muutoksella oli tarkoitus saattaa säännöksen sananmuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintaa ”rikosten tutkinnan” osalta, eikä ilmaisun muutoksella ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi se oli jo muodostunut silloisen PL10.3 tulkintakäytännön osalta (HE 198/2017 vp s. 30).

Hallituksen esityksessä todettiin, että rikoksen tutkinnalla voidaan ymmärtää kirjaimellisesti tarkoitettavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että silloisen PL 10.3 §:n tulkinta on kuitenkin laajentunut kattamaan myös tiettyjen rikosten estämisen ja sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn takia, vaikka rikos ei olisi vielä varsinaisesti toteutunut. Hallituksen esityksen mukaan soveltaminen on laajentunut varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen, ja pitkäaikaisen ja vakiintuneen perusoikeussäännöksen sanamuodosta eroava lainsäädäntökäytäntö olisi ollut omiaan muuttamaan perusoikeussääntelyä kielellisesti harhaanjohtavaksi.

Perustuslain 10 §:n 4 momentin sanamuodon muuttamista ei kuitenkaan hyväksytty perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta oli yhtä mieltä siitä, että rikostutkintana on vakiintuneesti pidetty myös toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn takia, vaikka rikos ei olisi vielä edennyt toteutuneen teon asteelle. Käsitteen muuttaminen rikosten tutkinnasta rikosten torjuntaan olisi perustuslakivaliokunnan mielestä muuttanut rajoituslausekkeen painopisteen rikosten selvittämisestä rikosten ennalta estämiseen, koska perustuslakivaliokunnan mielestä rikosten torjunta yleiskielisenä käsitteenä viittaa ensisijaisesti rikosten ennalta estämiseen eikä jo tehtyjen rikosten tutkintaan. Käsitteen muuttaminen olisi saattanut myöhemmässä tulkintakäytännössä johtaa myös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusmahdollisuuksien laajentumiseen nykysääntelyyn verrattuna huolimatta siitä, että tätä ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoitetakaan. Näin ollen käsite ”rikosten tutkinta” säilyi kyseisessä momentissa. *Perustuslakivaliokunta ei siten pitänyt niinkään ongelmana rikoksen tutkinnalle vakiintunutta määritelmää vaan sitä, että sanamuodon muuttaminen olisi perustusvaliokunnan näkemyksen mukaan ollut pulmallista siksi, että vaarana olisi ollut puuttuminen viestin suojaan vallitsevaa käytäntöä laajemmin*. Kysymys on relevantti myös rikostiedustelun näkökulmasta. On nimittäin aivan oleellista se, missä määrin poliisilla pitää olla toimivaltuuksien käytön tueksi yksilöityä tietoa tietyn henkilön tai henkilöryhmän hankkeista tehdä rangaistava teko. Riittääkö toimivalta käyttää yksilöön kohdistuvaa

tiedonhankintaa sillä perusteella, että yksilö kuuluu tiettyyn rikoksia tekevään organisaatioon sen jäsenenä ja poliisilla on syytä epäillä tuolla ryhmällä olevan hankkeilla vakava rikos?

Perustuslakivaliokunnan toteamus rikosten torjunnan yleiskielellisen käsitteen merkityksestä on kysymyksiä herättävä. Perustuslakivaliokunta kyllä toteaa, että rikostorjunta käsitteenä on käytössä joissakin laeissa, kuten rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 2.1,2 §:ssä, jossa torjunnalla tarkoitetaan rikosten selvittämistä. Voidaan todeta, että rikostorjunta käsitteenä on hyvin kattavasti käytössä lukuisissa eri lakitasoisessa aineistossa, joissa rikostorjunnan voidaan katsoa, hallituksen esityksen mukaisesti, kattavan sekä rikoksen ennalta estämisen, paljastamisen että selvittämisen. Näin on säädetty muun muassa poliisilaissa siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (PolL 5a:44), jossa tietoa voidaan edellytysten täytyttyä luovuttaa rikosten estämiseksi, paljastamiseksi sekä selvittämiseksi.

3.3 Siviilitiedustelussa ja sotilastiedustelussa saadun tiedon hyödyntäminen rikosten estämisessä ja paljastamisessa

3.3.1 Siviilitiedustelu

On ensinnäkin syytä tehdä käsitteellinen ero siviilitiedustelussa käytettävissä olevien tiedustelumenetelmien käytössä saadun tiedon ja Supon muilla tavoilla saaman tiedon luovuttamisen ja hyödyntämisen välillä. Supo suorittaa siviilitiedustelua oman tiedonhankinnan osalta pääasiassa poliisilain 5a luvun mukaisia tiedustelumenetelmiä käyttäen. Supolla on oikeus suorittaa siviilitiedustelua sekä kotimaassa että ulkomailla (PolL 5a:39). PolL 5a luvun mukaisten tiedustelumenetelmien käytön tarkoituksena ei ole suoranaisesti estää, paljastaa tai selvittää rikoksia, vaan niiden käyttämisen tarkoitus on hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Supon on mahdollista käyttää PolL 5 luvun mukaisia toimivaltuuksia (Supon toimialaan lähtökohtaisesti kuuluvien) rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi. Tällöin kyse ei ole kuitenkaan enää tiedustelumenetelmien vaan salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä, eikä kyseessä ole enää jonkin PolL 5a:3:ssa määritellyn siviilitiedustelun kohteen tiedustelusta, vaan PolL 5 luvun toimivaltuuksien käyttö on määritelty rikos- ja henkilölähtöisesti; keinoja voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai hankkia tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai myöhemmin syyllistyvän ennalta määritellyn tietyn vakavuusasteen rikokseen tai sellaisen valmisteluun. *Selvyyden vuoksi on jo tässä vaiheessa todettava, että jäljempänä kuvattu*

palomuurisääntely ei koske niitä tietoja, joita Supo on saanut käyttäessään poliisilain 5 luvun mukaisia toimivaltuuksia. Palomuurisääntelyä sovelletaan ainoastaan niihin tietoihin, jotka on saatu siviilitiedustelun menetelmillä. Hallintovaliokunta (HaVM 39/2018 vp) on todennut tämän nimenomaisesti: "*Tiedustelumenetelmiä koskeva ns. palomuuri koskee ainoastaan siviilitiedustelumenetelmillä saadun tiedon eteenpäin luovuttamista*".

Poliisilain 5a luvussa säännellyillä menetelmillä hankitun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan on säädetty PolL 5a luvun 44 §:ssä. Kyseessä on niin kutsuttu palomuurisääntely. Suojelupoliisin on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Ilmoitusta saadaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Suojelupoliisin on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että *hankkeilla* on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Kun harkitaan mainitun §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai sellaisen rikoksen estämisestä, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, arvioinnissa on otettava huomioon kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Jos esitutkintaviranomainen käynnistää esitutkinnan tai ryhtyy esitutkintatoimenpiteen käyttämiseen taikka toimivaltainen viranomainen käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen PolL 5a luvun 44 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen perusteella, esitutkintaviranomaisen tai toimivaltaisen viranomaisen on ennen esitutkinnan käynnistämistä tai esitutkintatoimenpiteen käyttämistä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä ilmoitettava siitä suojelupoliisille.

Luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

Laissa on siten säädetty ensinnäkin tilanteista, joissa tietoa on luovutettava ja toiseksi tilanteista, joissa tietoa saa luovuttaa. Ilmoittamisvelvollisuus koskee niin kutsuttuja ylitörkeitä rikoksia, oikeus ilmoittaa koskee rikoksia, joissa enimmäisrangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai kolme vuotta vankeutta. Ilmoitusvelvollisuus- ja oikeus poikkeavat toisistaan sen mukaan, onko jo syytä epäillä rikos tehdyksi tai olevan vasta tekeillä ja estettävissä.

Lain esitöissä säännöstä on perusteltu varsin yksityiskohtaisesti:

> ”Pykälässä säädettäisiin niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen.
>
> Pykälä kattaisi osin myös suojelupoliisin poliisimiehen toimimisvelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita. Tältä osin viitataan 36 §:n alla kerrottuun.
>
> Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan suojelupoliisin olisi ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Ilmoitus olisi käytännössä tehtävä heti, kun se on mahdollista. Jos ilmoituksen viivyttämiselle olisi erittäin tärkeä ja perusteltu syy, mahdollistaisi säännös ilmoituksen tekemisen viivyttämisen enintään muutamalla päivällä. Säännös ei asettaisi suojelupoliisille aktiivista velvoitetta seuloa tiedustelumenetelmillä saaduista tiedoista rikoksen selvittämisen kannalta merkityksellistä tietoa, jota ilmentäisi ilmaisu ”ilmenee”.
>
> Tiedon todennäköisyyttä koskeva ilmaus ”voidaan olettaa” olisi perusteltua asettaa matalaksi. Tässä yhteydessä rikos voidaan olettaa tehdyksi, kun sillä hetkellä olevien tietojen perusteella muodostuu huolellisesti asioita harkitsevalle ihmiselle intuitio tehdystä rikoksesta. Käsillä tulisi lisäksi olla elementtejä sellaisesta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Kyse ei olisi rikoksen paljastamisen kynnyksestä, koska edellä kerrotulla tavalla ei olisi aktiivista velvoitetta seuloa rikostietoa eikä näin ollen tavoitteena myöskään olisi selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta olemassa.

Suojelupoliisin vastuulla olisi ilmoituksen tekeminen keskusrikospoliisille. Keskusrikospoliisin vastuulla puolestaan olisi huolehtia siitä, että ilmoitus ohjattaisiin edelleen sille viranomaiselle, jolle esitutkinnan toimittaminen kuuluu tai joka päättää esitutkinnan toimittamisesta. Esitutkintaviranomaiset luetellaan esitutkintalain (805/2011) 2 luvun 1 §:ssä. Esitutkinnan toimittamisesta taas päättää eräissä tilanteissa syyttäjä. Esimerkiksi silloin, kun kyseessä olisi ulkomailla tehdyksi epäilty rikos, edellyttää sen tutkiminen Suomessa rikoslain 1 luvun 12 §:n (205/1997) nojalla valtakunnansyyttäjän syytemääräystä. Keskusrikospoliisin tulisi tämänkaltaisessa tilanteessa ohjata ilmoitus edelleen valtakunnansyyttäjänvirastoon samoin kuin epäillyssä poliisirikosasiassa, missä yhteydessä sovelletaan esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä säädettyjä erityisiä tutkintajärjestelyjä.

Momentin ensimmäisessä virkkeessä suojelupoliisille asetettaisiin velvollisuus ilmoittaa niin sanotuista ylitörkeistä rikoksista eli rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Tällaisen seuraamusuhan omaavia rikoksia leimaa jo niin merkittävä rikoksen selvittämisintressi ja rikosvastuun toteuttamisintressi, että niistä olisi rikosoikeusjärjestelmän uskottavuuden vuoksi välttämätöntä ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle, tässä tapauksessa keskusrikospoliisille.

Ilmoituksen ohella suojelupoliisin tulisi luovuttaa keskusrikospoliisille myös rikosta koskevat tarpeelliset tiedot. Luovutettavien tietojen tarpeellisuus voitaisiin arvioida ensinnäkin siltä kannalta, mitä esitutkinnan käynnistäminen välttämättä edellyttää. Tällaisten tietojen, kuten tapahtumaa ja asianosaisia koskevien tietojen tai muiden esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen luovuttaminen tulisi luonnollisesti kyseeseen vain siinä laajuudessa kuin suojelupoliisi on sellaista tietoa tiedustelumenetelmän käytöllä ylipäätään saanut. Tietojen tarpeellisuutta voitaisiin toiseksi arvioida todistelun kannalta, missä yhteydessä olennaista on tieto sellaisista seikoista, jotka epäiltyä rikosta koskevan rangaistusvaatimuksen tueksi on näytettävä.

Momentin toisen virkkeen mukaan ilmoitusta saataisiin suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoituksen siirtämiselle asetettaisiin siten korkea kynnys (”välttämätöntä”). Ilmoitusta voitaisiin siirtää enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Päätöksiä olisi kuitenkin mahdollista tehdä useampia, jos siihen olisi jokaisella kerralla esittää asianmukaiset perusteet.

Ensimmäinen siirtämistä koskeva päätös tulisi tehdä välittömästi, kun tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenisi säännöksessä tarkoitettua rikostietoa. Jos ilmoittamista olisi perusteltua vuoden määräajan jälkeen jatkaa, uusi päätös tulisi

tehdä hyvissä ajoin ennen määräajan päättymistä. Jos määräajan päättymisen ja päätöksen tekemisen väliin jäisi aikaa, seurauksena olisi ensinnäkin se, että tieto tulisi ilman aiheetonta viivytystä luovuttaa keskusrikospoliisille. Toiseksi rauenneen päätöksen ja tehtävän uuden päätöksen väliaikana tiedonhankinnan kohde voisi asianosaisjulkisuuteen vedoten saada tiedon tiedustelumenetelmän käytöstä.

Ilmoituksen siirtäminen olisi ensinnäkin mahdollista, jos se olisi välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Kynnys ”välttämätöntä” olisi korkea ja sillä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta eli sitä, ettei kansallista turvallisuutta voitaisi muilla keinoin yksittäistapauksellisesti varmistaa kuin tekemällä päätös ilmoituksen siirtämisestä. Kyseisellä perusteella voitaisiin turvata tiedonhankinnan saattaminen siihen pisteeseen, ettei siitä ilmoittamisesta aiheudu esimerkiksi suojelupoliisin taktisten tai teknisten menetelmätietojen paljastumista edellyttäen, että niiden paljastuminen muodostaisi uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Ilmoituksen siirtämisen perustelu voisi liittyä myös esimerkiksi tarpeeseen välttää ilmoituksesta vääjäämättä käynnistyvä esitutkinta, ja siitä aiheutuva vahinko Suomen kahdenvälisille suhteille samoin kuin Suomen edellytyksille toimia kansainvälisessä yhteistyössä. Kansallisen turvallisuuden varmistaminen tulisi tässä ilmoituksen lykkäämistä koskevassa asiayhteydessään tulkita lähtökohtaisesti samoin kuin valtion turvallisuuden varmistamista on tulkittu salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamista koskevan poliisilain 5 luvun 58 §:n 2 momentin nojalla.

Ilmoittamisen siirtäminen olisi toiseksi mahdollista, jos se olisi välttämätöntä hengen tai terveyden suojaamiseksi. Tämä peruste voi esimerkiksi henkilön turvaamiseksi tehtyjen toimenpiteiden vuoksi poistua tietyn ajan kuluttua, jolloin ilmoittaminen tiedustelun kohteelle voitaisiin tehdä. Kyseisellä perusteella voitaisiin myös esimerkiksi turvata tiedonhankinnan saattaminen siihen pisteeseen, ettei siitä ilmoittamisesta aiheudu työturvallisuusriskiä.

Ilmoittamisen siirtämisen muista arviointikriteereistä säädettäisiin 4 momentissa. Ottaen huomioon, että suojelupoliisin siirtämistä koskeva päätös merkitsee poikkeusta lähtökohtana olevaan ilmoitusvelvollisuuteen, olisi siitä perusteltua heti antaa tieto myös tiedusteluvaltuutetulle. Tästä säädettäisiin 61 §:ssä. Tiedusteluvaltuutettu voisi tiedon saatuaan tehdä itsenäisen arvion muun muassa siitä, voidaanko lykkäämispäätöstä pitää tässä momentissa ja 4 momentissa mainittujen kriteerien valossa puolustettavana sekä tarvittaessa käyttää tarkastusoikeuttaan lykkäämispäätösten laillisuuden valvomiseksi.

Momentin kolmannen virkkeen mukaan suojelupoliisi saisi ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Momentissa asetettaisiin siis vähintään kolmen vuoden

seuraamusuhan mukaan määrittyvä tiedon luovutuskielto rikoksen selvittämiseksi. Tiedot niistä rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus alittaisi kolme vuotta, olisi aina jätettävä rikoksen selvittämisen tarkoituksessa keskusrikospoliisille ilmoittamatta. Ottaen huomioon yhtäältä 1 momentin toisessa virkkeessä säädettäväksi ehdotettava ilmoitusvelvollisuus ja toisaalta tästä virkkeestä johtuva ilmoituskielto, suojelupoliisille jäisi vähintään kolmen vuoden ja enintään kuuden vuoden seuraamusuhkaa kantavien ja jo tehtyjen rikosten osalta harkinnanvaraa siitä, ilmoittaako se tällaisesta rikoksesta keskusrikospoliisille vai ei. Harkinnanvara olisi kuitenkin 3 momentissa mainittuihin arviointikriteereihin sidottua. Ilmoituksen yhteydessä luovutettavien rikosta koskevien tarpeellisten tietojen osalta viitataan edellä todettuun.

Pykälän 2 momentin 1 virkkeen mukaan suojelupoliisin olisi viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä. Toimivaltaisella viranomaisella tarkoitettaisiin esitutkintaviranomaisten lisäksi esimerkiksi hätäkeskusta. Toisin kuin yleensä, velvollisuutta ilmoittaa lainkohdassa tarkoitetusta rikoksesta olisi sidottu ”viipymättä” tehtävään ilmoitukseen. Kyseinen virke asettaisi suojelupoliisille reagointivasteen osalta merkittävästi muita tiukemman velvoitteen ilmoittaa lainkohdassa tarkoitetusta rikoksesta. Käytännössä ilmoitusta tulisi tehdä niin pian kuin inhimillinen toiminta, ja ilmoituksen tekemisen tapa sen mahdollistaisivat.

Momentin 2 virkkeen perusteella suojelupoliisi saisi luovuttaa tietoa toimivaltaisille viranomaisille tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä ilmenevistä hankkeilla ja vielä estettävissä olevista rikoksista edellyttäen, että teosta seuraava rangaistusuhka on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tämän rangaistusuhkan alittavia tekoja koskisi sitä vastoin tiedonluovutuskielto. Toimivaltaiselle viranomaiselle luovutettava tieto voisi liittyä paitsi rikoksen estämiseen, myös sen paljastamiseen tai esimerkiksi esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen. Tiedonluovutuksen harkintaa ohjaavista kriteereistä säädettäisiin 3 momentissa. Ilmoituksen yhteydessä luovutettavien rikosta koskevien tarpeellisten tietojen osalta viitataan edellä 1 momentin yhteydessä mainittuun. Tässä yhteydessä tulisi huomioida erityisesti henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten uhka. Lisäksi eräiden rikosten hengelle ja terveydelle muodostama uhkapotentiaali saattaisi puoltaa ilmoituksen tekemistä. Esimerkiksi yleisötapahtumaan tai yleiseen paikkaan kytkeytyvä väkivallan uhka, olisi painava peruste ilmoituksen tekemiselle. Kyse voisi olla tilanteesta, jossa henkilön käyttäytymisestä tehtyjen havaintojen perusteella muodostuisi perusteltu oletus oikeudettomasta hyökkäyksestä, joka kohdistuisi muihin paikalla oleviin ihmisiin.

Selvää on, että suojelupoliisi saisi 1 ja 2 momentissa tarkoitetusta ilmoituksesta huolimatta jatkaa käynnissä olevaa tiedonhankintaa tämän luvun perusteella, jos tiedustelumenetelmän käytön edellytykset olisivat edelleen olemassa. Tiedonhankinnan jatkamisesta 5 luvun 3 §:ssä mainitun rikoksen taikka valtiopetoksen, törkeän valtiopetoksen tai laittoman sotilaallisen toiminnan eli suojelupoliisin torjuntavastuulla olevien rikosten estämiseksi säädettäisiin 5 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan, kun harkittaisiin 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai sellaisen rikoksen estämisestä, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, arvioinnissa olisi otettava huomioon rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Momenttiin koottaisiin ne kriteerit, joiden kautta ilmoituksen lykkäämistä ja harkinnanvaraisen ilmoituksen tekemistä jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoksesta olisi arvioitava. Suojelupoliisin harkinta näissä toimissa ei siis olisi vapaata, vaan myös 3 momentissa tarkoitettuihin arviointikriteereihin sidottua. Tiedustelumenetelmien käyttötarkoituksesta johtuen olisi selvää, että harkinnanvaraisissa rikostiedon luovuttamistapauksissa keskeinen arviointikriteeri on luovuttamisen vaikutus kansalliseen turvallisuuteen. Ilmoituksen lykkäämistilanteessa suojelupoliisin olisi kuitenkin suhteutettava toisiinsa yhtäältä kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamisintressi ja toisaalta rikoksen selvittämisintressi.

Pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisin päällikkö voisi siirtää ilmoitusta enintään vuodeksi kerrallaan. Jotta suojelupoliisin päällikkö pystyisi tosiasiallisesti arvioimaan rikoksen selvittämisen tai rikoksen estämisen merkitystä yleisen ja yksityisen edun kannalta, niin tämä saattaisi yksittäistapauksellisesti edellyttää keskusrikospoliisille tai paikallispoliisille suoritettavaa tiedustelua ennen päätöksen tekemistä. Tällä turvattaisiin mainittujen intressien kohdalla se, että ne tulisivat suojelupoliisin päällikön päätösharkinnassa mahdollisimman täysimääräisesti turvattua.

Silloin, kun kyse olisi harkinnanvaraisen ilmoituksen tekemisestä jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoksesta, arvioinnissa tulisi keskittyä siihen, miten tehtävä ilmoitus vaikuttaisi rikoksen selvittämiseen tai estämiseen yleisen ja yksityisen edun kannalta. Arvioinnin lähtökohtana olisi yleinen ja yksityinen etu. Rikoksen estämis- ja selvittämisintressin painoarvo on yleisen edun kannalta sitä suurempi, mitä vakavammasta rikosepäilystä on kyse. Yleisen edun kannalta olisi otettava huomioon myös se, onko lykkääminen tai harkinnanvaraisen ilmoituksen tekeminen jo tehdystä rikoksesta ylipäätään mahdollista ilman suurta todennäköisyyttä rikoksen selvittämättä jäämisestä. Rikoksen selvittäminen ei vaarantuisi

ainakaan silloin, jos tieto itsessään muodostaisi olennaisen näytön tekijän syyllistymisestä rikokseen. Toisaalta olisi myös arvioitava aiheuttaako ilmoituksen tekeminen mahdollisesti haittaa yleiselle edulle, ja ilmoittamisen haitat olisivat suuremmat kuin sillä saavutettavat hyödyt. Yksityisen edun kannalta merkittävää puolestaan olisi esimerkiksi se, jos ilmoittamisen arvioitaisiin mahdollistavan asianomistajan rikoksella saadun omaisuuden palauttaminen tai rikoksen johdosta tuomittavan menettämisseuraamuksen tai asianomistajalle tulevan vahingonkorvauksen täytäntöönpaneminen. Toisaalta yksityinen etu tarkoittaisi myös sen arvioimista aiheuttaako ilmoituksen tekeminen jollekin hengen ja terveyden vaaran, joka ei lähtökohtaisesti puoltaisi ilmoituksen tekemistä.

Pykälän 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Esitutkinnan tasapuolisuusperiaatteen sekä jokaiselle kuuluvan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja henkilökohtaiseen vapauteen kannalta on selvää, että pyyntöön saada syyttömyyttä tukevaa selvitystä on suhtauduttava esitutkinnassa sitä vakavammin, mitä suurempi on vaara, että henkilö pidätetään, vangitaan tai hän joutuu muun pakkokeinon kohteeksi tai joutuu syytteeseen tai tuomitaan rangaistukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen virheellisin perustein. Samoihin seikkoihin on viran puolesta kiinnitettävä huomiota myös silloin, kun suojelupoliisi harkitsee oma-aloitteista tiedonluovuttamista syyttömän tueksi. Suojelupoliisin oma-aloitteinen tiedonluovutus syyttömän tueksi voisi tulla kyseeseen lähinnä 5 momentin mukaisissa tilanteissa eli silloin, kun esitutkintaviranomainen on ilmoittanut suojelupoliisille sen tiedonhankinnan kohteena ollutta tai edelleen olevaa henkilöä koskevan esitutkinnan käynnistämisestä, esitutkintatoimenpiteen käyttämisestä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä. Epäillyn pyyntö puolestaan voisi käytännössä tulla kyseeseen vain silloin, kun hän on saanut ilmoituksen tiedustelumenetelmän käytöstä.

Momentissa tarkoitetun vaaran tai vahingon ei välttämättä tulisi liittyä rikokseen, vaan kysymys saattaisi olla esimerkiksi onnettomuuden estämisestä. Mitä merkittävämmästä vaarasta hengelle, terveydelle tai vapaudelle olisi kyse, sitä korkeampi olisi kynnys olla tekemättä ilmoitus esimerkiksi toimivaltaiselle viranomaiselle. Ilmoitus voitaisiin tehdä myös yksityiselle henkilölle tai yhteisölle, jos tämä olisi tarpeen merkittävän ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon vaaran estämiseksi.

> Pykälän 5 momentin mukaan jos esitutkintaviranomainen käynnistää esitutkinnan tai ryhtyy esitutkintatoimenpiteen käyttämiseen taikka toimivaltainen viranomainen käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen tässä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen perusteella, esitutkintaviranomaisen tai toimivaltaisen viranomaisen on ennen esitutkinnan käynnistämistä tai esitutkintatoimenpiteen käyttämistä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä ilmoitettava siitä suojelupoliisille. Momentin tarkoituksena on ylläpitää suojelupoliisin tilannekuvaa siitä, minkälaisiin toimiin esitutkintaviranomaiset tai muut toimivaltaiset viranomaiset ovat suojelupoliisin niille luovuttamien tietojen perusteella ryhtyneet sekä varmistaa tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen 46 §:n 5 momentin tarkoittamissa tilanteissa. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusta käytöstä ja paikkatiedustelusta on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa aloitetaan esitutkinta. Esitutkinnan käynnistämisestä säädetään esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:ssä. Esitutkintatoimenpiteellä tarkoitetaan muun muassa kuulusteluja ja ryhmätunnistusta. Rikoksen estämiseen tähtääviä toimenpiteitä ovat muun muassa henkilön kiinniottaminen, sisäänpääsy kotirauhan tai julkisrauhan suojaamaan tilaan taikka paikan ja alueen eristäminen."

Esitöistä on havaittavissa, että ilmoitusvelvollisuus ja oikeus ilmoittaa on sidottu *nimetyn rikoksen* tunnusmerkistön toteuttavaan tekoon. Kysymys on teosta, jonka ulkonaisen ilmenemismuodon perusteella voidaan olettaa rikos tehdyksi tai olevan hankkeilla. Hankkeilla olevan rikoksen osalta laissa käytetään ilmaisua "ilmenee", joka näyttäisi olevan korkeampi kynnys kuin "voidaan olettaa". Tekeillä olevasta rikoksesta pitäisi lain sanamuodon perusteella olla konkreettisempi tieto kuin jo tehdyksi epäillystä rikoksesta. Ilmaisun "ilmenee" tarkempaa analyysiä ei lain esitöistä ole löydettävissä. Esitöiden perusteella näyttäisi riittävää olevan *perusteltu oletus* siitä, että rikos on hankkeilla.

3.3.2 Sotilastiedustelu

Sotilastiedustelun yhteydessä kertyneen tiedon luovuttamisesta poliisille on säädetty sotilastiedustelusta annetun lain 79 §:ssä. Sotilastiedusteluviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Ilmoitusta saadaan pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Sotilastiedusteluviranomainen saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon sen merkitys maanpuolustuksen kannalta ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi rikoksen selvittämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina ilmaista syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Tämän 79 §:n perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain (805/2011) 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa. Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää 79 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tekemisestä.

Säännösten tulkinnasta on kirjoitettu lain esitöissä (HE 203/2017 vp) siviilitiedustelusääntelyä koskevien säännösten esitöitä vastaavasti.

3.4 Palomuurisääntelyn ulottuvuus

Valvontaviranomaisten välillä on eri käsityksiä palomuurisääntelyn ulottuvuudesta. Tiedusteluvalvontavaltuutetun vuosikertomuksissa ja näitä koskevissa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunnan mietinnöissä (TiVM 1/2020 vp ja TiVM 1/2021 vp) sekä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/289/2021) on esitetty havaintoja ja käsityksiä palomuurisääntelystä. Selostan tässä oikeusasiamiehen ratkaisun pääkohdat.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kannanotto sai alkunsa tiedusteluvalvontavaltuutetun vuoden 2019 toimintakertomuksesta. Tiedusteluvalvontavaltuutettu oli kirjoittanut seuraavasti:

> ”Jos asiassa on aloitettu tiedusteluviranomaisen tekemän ilmoituksen perusteella esitutkinta, ja asia on saatettu esitutkinnan jälkeen syyttäjän harkittavaksi, tulee sovellettavaksi tavanomaista laajempi ilmoittamisvelvollisuus. Tiedonhankinnan kohteena olleelle ei-valtiolliselle toimijalle on tällöin lähtökohtaisesti ilmoitettava myös suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta,

peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusta käytöstä, paikkatiedustelusta, muuhun kuin viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä. Tiedon käyttäminen rikoksen selvittämisessä on kirjattava esitutkintapöytäkirjaan ja tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, on ilmoitettava haastehakemuksessa. Tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Näiden menettelyjen tarkoituksena on turvata oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuus. Palomuurisäännökset rajoittavat tiedustelutiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle muuhun kuin tietojen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Tiedonhankinta vieraan valtion Suomeen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta (operatiivinen siviilivastatiedustelu) tai ei-valtiollisen toimijan Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta (operatiivinen siviilitiedustelu)sekä toisaalta Suojelupoliisin rikosten estämis- ja paljastamistehtävä (valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta uhkaavien rikosten estäminen ja paljastaminen) sijoittuvat samaan vaiheittain tarkentuvien tehtävien jatkumoon.

Vastaavasti tiedonhankinta vieraan valtion Suomen kokonaismaanpuolustukseen kohdistuvasta vihamielisestä toiminnasta (operatiivinen sotilasvastatiedustelu) sekä toisaalta Puolustusvoimien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä (sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten estäminen ja paljastaminen) sijoittuvat samaan tehtävien jatkumoon. Myös edellä tarkoitettujen rikosten selvittämistehtävä sijoittuu samoihin jatkumoihin, mutta se on oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden turvaamiseksi eriytetty organisatorisesti tiedusteluviranomaisten tehtävistä. Suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen ja Puolustusvoimien rikosten estämis- ja paljastamistehtävän piiriin kuuluvien rikosten selvittämisestä huolehtii Keskusrikospoliisi. Kansallista 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 otti tulkintaongelmaan toisen kannan. Hän kirjoitti johtopäätöksinään seuraavaa:

> "Tiedustelulakien ns. palomuurisäännöksissä on säädetty siitä, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa saadaan luovuttaa rikostorjuntaan eli rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen. Tässä asiassa on kysymys siitä, sovelletaanko palomuurisäännöksiä ja niihin sisältyviä rajoituksia tiedustelutietojen luovuttamiseen tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista. Viranomaisen toimivaltuuksien ja niiden käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.
>
> Yksityiselämä ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslaissa. Perusoikeuksia tulkittaessa ei voida tehdä perus- ja ihmisoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Jos perusoikeuksiin puuttumiseen mahdollistavia säännöksiä tulkitaan laajentavasti, perusoikeussuojan tarkoitus vesittyy. Siten henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuteenkaan ei voida tehdä laajentavia tai perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Tiedustelulainsäädännöllä tiedusteluviranomaisille on annettu toimivalta käyttää perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä hyvin väljin edellytyksin verrattuna vastaavien keinojen käyttöedellytyksiin rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Lisäksi tiedusteluviranomaisilla on käytettävissä tiedustelumenetelmiä, joita ei voida lainkaan käyttää rikosperusteisessa tiedonhankinnassa.
>
> Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan. Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee siten poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Muun muassa näistä syistä eduskunta on painottanut, että tiedustelumenetelmiä ei saa käyttää salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, ja tämän estämiseksi on säädetty palomuurisäännökset. Suojelupoliisin tiedustelumenetelmillä saaman tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan on säädetty tyhjentävästi poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:ssä sekä tietyissä erityistilanteissa poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä. Sotilastiedustelulain mukaisesti tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan on puolestaan säädetty tyhjentävästi sotilastiedustelulain 79 ja 80 §:ssä. Tiedustelulakien palomuurisäännökset eivät mahdollista Suojelupoliisille eikä sotilastiedusteluviranomaisille tiedustelumenetelmillä saadun tiedon käyttämistä tai luovuttamista

rikostorjuntaan sellaisesta jo tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta, tai sellaisesta hankkeilla olevasta rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kaksi vuotta vankeutta. Tämä sääntely koskee kaikkia rikoksia.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkinta, jonka mukaan palomuurisäännökset eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista, ei ilmene laista, tiedustelulakeja koskevien hallituksen esitysten perusteluista eikä eduskunnan valiokuntien lausumista. Käsitykseni mukaan tulkinta olisi vastoin lainsäätäjän tarkoitusta, joka on tuotu selvästi esiin laissa ja eduskunnan lausumissa.

Siviili- ja sotilastiedustelun palomuurisäännöksiä sovelletaan myös tiedustelutiedon käyttämiseen tiedusteluviranomaisten omassa rikoksia estävässä tai paljastavassa toiminnassa. Käyttötarkoitussidonnaisuus koskee myös viranomaisen itse hankkimien tietojen käyttöä.

Palomuurisäännökset osoittavat, millä edellytyksillä tiedustelumenetelmillä saatua tietoa saadaan luovuttaa rikostorjuntaan. Tiedusteluviranomaiset voivat reagoida tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmeneviin rikoksiin vain palomuurisäännösten osoittamissa rajoissa.

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Nämä poikkeukset on nimenomaisesti säädetty tiedustelulakien palomuurisäännöksissä, jotka ovat erityissäännöksiä rikosasioiden tietosuojalain taikka poliisin tai puolustusvoimien henkilötietolakien yleisiin säännöksiin nähden. Palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja jo tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan. Lisäksi tietoja saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi ja tietynlaisen vaaran ja vahingon estämiseksi. Suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisten tehtävämäärittelyillä ei voida oikeuttaa tai perustella henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta poikkeamista. Siihen vaaditaan nimenomaista lakitasoista sääntelyä. Kun kysymys on tiedustelumenetelmillä hankitun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan, tuo sääntely on annettu tiedustelulakien palomuurisäännöksissä.

Se, että oikeusturvatakeet tiedustelutiedon johtaessa rikosprosessiin on kytketty palomuurisääntelyn soveltamiseen, osoittaa osaltaan lainsäätäjän tarkoitusta, että palomuurisäännöksiä sovelletaan kaikissa tilanteissa, joissa tiedustelumenetelmillä saatua tietoa luovutetaan rikostorjuntaan.

> Myös se, että tiedustelumenetelmin saadun tiedon säilyttäminen ja tallettaminen muuhun kuin tiedustelutarkoituksiin on laissa sidottu palomuurisäännösten tarkoittamiin tapauksiin, osoittaa lainsäätäjän tarkoituksen, että tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjunnan tarpeisiin on säännelty tyhjentävästi palomuurisäännöksissä. Edellä esitetyillä perusteilla tiedusteluvalvontavaltuutetun toimintakertomuksessaan vuodelta 2019 ja tässä asiassa antamassaan selvityksessä esittämä tulkinta, jonka mukaan palomuurisäännökset eivät rajoita tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvien rikosten osalta, ei mielestäni ole oikeudellisesti hyväksyttävä."

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja oikeusasiamiehen kannanotot ovat siten toisistaan poikkeavat. Minun tehtävänäni ei ole ratkaista sitä, kumman tulkinta on kestävämmällä pohjalla. Erilaiset näkökannat osoittavat kuitenkin palomuurisääntelyyn liittyvän ongelmia.

Palomuurisääntelyssä ei ole otettu kantaa siihen, minkä tasoista ja minkä laatuista tietoa Supo voi keskusrikospoliisille toimittaa. Lain sanamuodon mukaan ilmoittamisvelvollisuus ja ilmoittamisoikeus koskee rikosta. Lain esitöissä on todettu, että ilmoituksen ohella suojelupoliisin tulisi luovuttaa keskusrikospoliisille myös rikosta *koskevat tarpeelliset tiedot*. Luovutettavien tietojen tarpeellisuus voitaisiin esitöiden mukaan arvioida ensinnäkin siltä kannalta, mitä esitutkinnan käynnistäminen välttämättä edellyttää. Tällaisten tietojen, kuten tapahtumaa ja asianosaisia koskevien tietojen tai muiden esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen luovuttaminen tulisi kyseeseen vain siinä laajuudessa kuin suojelupoliisi on sellaista tietoa tiedustelumenetelmän käytöllä ylipäätään saanut. Tietojen tarpeellisuutta voitaisiin toiseksi arvioida todistelun kannalta, missä yhteydessä olennaista on tieto sellaisista seikoista, jotka epäiltyä rikosta koskevan rangaistusvaatimuksen tueksi on näytettävä. Esityöt jättävät jokseenkin avoimeksi sen, missä määrin Supolla on oikeus luovuttaa KRP:lle tiedustelumenetelmillä saatuja *todisteita* rikoksesta. Todisteet tai tiedot, onko rikosepäilyn tueksi saatavissa näyttöä, ovat kuitenkin olennaisia jo harkittaessa esitutkinnan aloittamisen kynnyksen ylittymistä.

3.5 Henkilötietojen käsittely

Rikostiedustelun merkitys rikosten ennalta ehkäisyn näkökulmasta on siinä, että rikostiedustelulla hankitun tiedon avulla on mahdollista suunnata poliisitoimintaa siten, että esimerkiksi kiinnijäämisriski nousee ja rikosten tekomahdollisuudet vähenevät myös ilmiötasolla. Rikostiedustelulla ei tavoitella ainoastaan yksittäisten rikosten estämistä tai paljastamista, vaan kattavaa ymmärrystä rikostorjunnan toimintaympäristöstä strategisen ja operatiivisen päätöksenteon pohjaksi. Turvallisuusympäristön muutosten varhainen havaitseminen ja heikkojen signaalien tunnistaminen vaatii tietojen yhdistelemistä yksittäisten tiedonjyvästen tutkimisen asemesta.

Poliisin tiedonhankintaa ja tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mahdollista rikostiedustelun edellyttämää tietojen riittävää talletta-mista ja käsittelyä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei yksiselitteisesti tue tietojen valtakunnallisella tasolla tapahtuvaa analysointia yksittäistä rikosta tai rikoskokonaisuutta laajemmin. Poliisin tiedon käsittelyä koskeva sääntely on laadittu rikosprosessiin liittyvän todistusaineiston hallinnan näkökulmasta. Poliisille asetetut velvoitteet, tehtävät ja toiminnan tavoitteet ovat kuitenkin huomattavasti laajemmat. Tietosuojavaltuutettu on todennut, että poliisin toimivalta käsitellä henkilötietoja rikostiedustelun laaja-alaisessa käyttötarkoituksessa ei selkeästi perustu lakiin.

Vastaisuudessakaan pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voitaisi säätää poliisin toimivallasta hankkia tietoa rikostiedustelun keinoin. Tietosuojavaltuutettu on todennut (2154/44/2017, 27.2.2018): ”Käsitykseni mukaan rikostiedustelusta tulisi säätää nimenomaisesti. Rikostiedustelun määrittely lainsäädännössä toimisi perustana myös laajemmalle juridiselle arvioinnille siitä, pitäisikö poliisille antaa mahdollisuus hankkia tietoa myös puhtaasti rikostiedustelun käyttötarkoitukseen, jossa ei olisi kysymys tiedonhankinnasta yksilöidyn rikoksen tai rikoskokonaisuuden selvittämiseksi, estämiseksi tai paljastamiseksi.”

Riippumatta siitä, tulisiko kyseeseen poliisilain päivitys tai erillisen rikostiedustelulain säätäminen, tavoitetilan vähimmäistasona on se, että poliisi voisi rikostiedustelu- ja analyysitehtävissä aina käsitellä, yhdistää ja analysoida kaikkea poliisin hallussa jo olevaa ja laillisin keinoin hankkimaa tietoa poliisitoiminnan suuntaamiseksi.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on säädetty laissa henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa (616/2019, jäljempänä PolHetiL). [1]PolHetiL 5,1:n mukaan poliisi saa käsitellä henkilötietoja esitutkinnan, poliisitutkinnan tai muun rikoksen selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen liittyvän tehtävän, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän tai muun poliisille säädetyn valvontatehtävän suorittamiseksi. Sääntely kattaa kaikenlaisen poliisin suorittaman tutkinnan ja selvittämisen mukaan lukien esitutkintaa edeltävät selvitykset, käsitteellisesti myös rikostiedustelun. Teknisessä rikostutkinnassa käsiteltävät henkilötiedot kuuluvat myös PolHetiL 5,1:n soveltamisalaan (HE 242/2018 vp, s. 60). Pykälä sisältää rikosanalyysin, kun tarkoituksena on rikoksen tai useamman rikoksen muodostaman kokonaisuuden selvittäminen. Lisäksi PolHetiL 5 §:n sääntelyä täydentää PolHetiL 13 ja 14 §:t. Viimeksi mainittujen pykälien perusteella muihin PolHetiL 2 luvun käsittelytarkoituksiin kerättyjä tietoja voidaan hyödyntää PolHetiL 5 §:ssä

1 Henkilötietojen käsittelystä kirjoitettu perustuu pääosin teokseen Fredman ym., Esitutkinta ja pakkokeinot (2020, s. 647–657), jossa olen ollut yhtenä kirjoittajana.

tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin. PolHetiL 14 §:ssä puolestaan säädetään siitä, millä edellytyksillä 5 §:ssä tarkoitettuihin käsittelytarkoituksiin kerättyä tietoa voidaan käyttää lupaharkinnassa ja -valvonnassa.

PolHetiL 5,2:ssa täsmennetään puolestaan ne henkilöryhmät, joita PolHetiL 5,1:n mukaisiin tarkoituksiin saa käsitellä. Edellytyksenä on, että PolHetiL 5,1:ssä tarkoitetut tiedot liittyvät henkilöihin, jotka ovat 1) rikoksesta tai rikokseen osallisuudesta epäiltyjä; 2) alle 15-vuotiaita rikollisesta teosta epäiltyjä; 3) esitutkinnan, poliisitutkinnan tai poliisin toimenpiteen kohteena; 4) rikoksen ilmoittajia tai asianomistajina esiintyviä henkilöitä; 5) todistajia; 6) uhreja; 7) poliisin kenttätehtäviin tai laissa erikseen säädettyihin valvontatehtäviin välittömästi liittyviä; taikka 8) muuten tehtävään liittyvien lisätietojen antajia. Tehtäviin välittömästi liittyvinä henkilöinä pidetään esimerkiksi henkilöitä, joiden henkilötietoja poliisin on käsiteltävä kenttätehtävien yhteydessä kirjattavien lastensuojeluilmoitusten käsittelyä varten. Kohta koskee myös erilaisia yhteyshenkilöitä (HE 242/2018 vp, s. 61). Muuten asiaan liittyvä henkilö voi olla esimerkiksi lisätietojen antaja, joka kuitenkaan ole todistajan asemassa. Jo tässä yhteydessä on syytä kysyä, eikö rikostiedustelun kohdehenkilö ole poliisin toimenpiteen kohteena? Jos tulkinta on tämä, sillä voi olla merkitystä sille, miten rikostiedustelutietoa saa käsitellä ja analysoida. Tämä liittyy edellä jo esiin nostettuun kysymykseen siitä, asettaako PL 10.4 §:ssä tarkoitettu rikosten tutkinta rajoituksia sille, että rikostiedustelun tiedonhankinta tulisi kohdistua tiettyyn henkilöön. Jos PL 10.4 § ei rajoita tiedonhankintaa koskemaan tiettyä yksilöä, olisi perusteltua ulottaa oikeus tiedonhankintaan poliisilaissa koskemaan rikollisryhmiä.

Tutkinta- ja valvontatehtävissä joudutaan väistämättä käsittelemään erilaisilla toimivaltuuksilla saatua ja muutakin tietoa, jonka keräämiseen ei vaadita toimivaltuuksia (esimerkiksi julkisista lähteistä saatu tieto). Kysymys voi olla epävarmasta tiedosta tai tiedosta, jonka merkitys ei ole ainakaan keräämisvaiheessa vielä selvää. Uudistettu lainsäädäntö kattaa myös tiedon keräämisvaiheen ja silloinkin tietoa voidaan kerätä vain tiettyä laissa säädettyä tarkoitusta varten. Tilanne on pulmallinen, myös rikostiedustelun näkökulmasta. Tällaiset poliisin tehtävien suorittamisen yhteydessä saadut tiedot on hävitettävä PolHetiL 5,3:n mukaan viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita PolHetiL 5,1:ssä tai 13,1:ssä (henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen) tarkoitettuun käsittelytarkoitukseen. Säännös ei laajenna poliisin toimivaltuuksia, mutta tietojen tarpeettomuus ja siitä seuraava velvollisuus hävittää tiedot viipymättä ei usein käy ilmi ilman mahdollisuutta nykyaikaisen tekniikan hyödyntämiseen. Erityisesti tämä pitää paikkansa suurissa tietoaineistoissa (HaVM 39/2018 vp, s. 31). Näin lainsäädäntö mahdollistaa myös kuvatun kaltaisen tiedon käsittelyn. Tietoja voidaan esimerkiksi verrata poliisin tietojärjestelmissä jo oleviin henkilötietoihin. Erilaisin teknisin keinoin voidaan näin ollen selvittää onko tiedot hävitettävä tarpeettomina vai täyttyvätkö lakisääteiset edellytykset tietojen käyttämiselle poliisin tehtävien suorittamiseksi (HaVM 39/2018 vp, s. 31).

PolHetiL 7 §:n 1 momentin mukaan poliisi voi käsitellä henkilötietoja myös rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi. Uusi sääntely on korvannut epäiltyjen tietojärjestelmää koskevan säännöksen samoin kuin rikosanalyysia varten perustetut poliisiyksikkökohtaiset tilapäiset rekisterit niiltä osin, kun on kyse rikosten ennalta estämisestä tai paljastamisesta. Rikoksen ennalta estämisen käsite on tässä laajempi (PolL 1:1:n mukainen) kuin se, mitä rikoksen estämisellä tarkoitetaan PolL 5:1,2:ssa (HE 242/2018. vp, s. 66–67). Rikoksen paljastamisen käsite puolestaan vastaa PolL 5:1,3:n määritelmää (HE 242/2018 vp, s. 67). Rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tapahtuvan tietojen käsittelyn intressi on tiedustelullinen.

Tietoja käsitellään poliisitoiminnan suuntaamisen lisäksi myös laaja-alaisesti turvallisuusympäristössä tapahtuvien muutosten havaitsemiseksi. Keskeisenä tavoitteena on paremman ymmärryksen saaminen turvallisuus- ja toimintaympäristöön liittyvien tilannetekijöiden hallinnoimiseksi. Rikostiedustelutoiminnassa tiedonintressi kohdistuu ensisijaisesti toiminnan suuntaamiseen, kun vastaavasti tutkinnassa tiedonintressin painopiste on tiedon rikosprosessuaalisessa käyttötarkoituksessa (todistelu- ja näyttökäyttö yksittäisen rikosprosessin turvaamiseksi). Erilaisten tapahtumankulkujen ennakoiminen, tilannetietoisuuden ylläpitäminen ja heikkojen signaalien ja ilmiöiden tunnistaminen edellyttää väistämättä analyysitoiminnassa monipuolista tietovarantojen hyödyntämistä sekä useista lähteistä saatavan tiedon yhdistelemistä ja jalostamista. Toiminnassa on hyödynnettävä myös erilaisia analytiikkasovelluksia (HE 242/2018 vp, s. 68). On vielä muistettava, että PolHetiL 7,1 §:ää täydentävät henkilötietojen käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen koskevat pykälät (PolHetiL 13–14 §:t). Todettakoon, että PolHetiL 13,1 §:n 1, 4, 5 ja 8 kohdan mukaiset käsittelytarkoitukset vastaavat sisällöltään PolL 5:54,4–5:n ja PKL 10:56,4–5:n mukaisia säännöksiä salaisilla tiedonhankinta- ja pakkokeinoilla saatujen ylimääräisten tietojen käsittelystä.

Vastaavasti kuin PolHetiL 5 §:ssä, PolHetiL 7,2 §:ssä määritellään sallitut henkilöryhmät. PolHetiL 7,1 §:ssä tarkoitettujen tietojen on liityttävä henkilöihin, 1) joiden voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen tai syyllistyvän rikokseen, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta; 2) jotka ovat yhteydessä 1 kohdassa tarkoitettuun henkilöön tai jotka tavataan tämän seurassa, ja yhteydenpidolla tai tapaamisella voidaan toistuvuuden, olosuhteiden tai henkilön käyttäytymisen vuoksi olettaa olevan yhteys rikokseen; tai 3) jotka ovat poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaisen tarkkailun tai muun poliisin toimenpiteen kohteena. Luettelo on tyhjentävä. Momentissa käytetty käsittelykynnys (”voidaan perustellusti olettaa”) on matalampi kuin esitutkinnan aloittamiskynnys. Momentin 1 kohta kattaa oletettujen rikoksentekijöiden lisäksi myös osallisuusopin mukaiset avunantajat, yllyttäjät ja rikoskumppanit. Momentin 2 kohdassa on kyse rikokseen liittyvistä henkilöistä eli henkilöistä, joilla on yhteys oletettuun rikokseen (ks. tarkemmin HE 242/2018 vp, s. 69). Edellä mainittujen varsinaisten rikostiedustelun kohteiden lisäksi poliisi saa käsitellä 7,1 §:ssä tarkoitettuja tietoja, jos se on rikoksen ennalta estämiseksi tai paljastamiseksi välttämätöntä

myös 1) rikoksen todistajista, 2) rikoksen uhreista ja 3) rikoksen ilmoittajista tai asianomistajana esiintyvistä henkilöistä. On huomattava, että näitä ryhmiä koskee korkeampi käsittelykynnys (välttämättömyys).

PolHetiL 7,5 §:n mukaan poliisi saa lisäksi käsitellä poliisimiesten havaitsemia ja poliisille ilmoitettuja tietoja sellaisista tapahtumista tai henkilöistä, joiden voidaan olosuhteiden taikka henkilön käyttäytymisen vuoksi perustellusti arvioida liittyvän rikolliseen toimintaan.

Rikoksen esitutkinnan kannalta merkityksellisiä käyttötarkoituksia ovat myös tietolähdetietojen käsittely (PolHetiL 9 §). Poliisi voi käsitellä jäljempänä tarkemmin käsiteltävien henkilön perustietojen (PolHetiL 4 §) lisäksi henkilötietoja tietolähteen käytöstä ja valvonnasta sekä tietolähteen antamien tietojen pääasiallisesta sisällöstä. Henkilötietoja voidaan käsitellä myös muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, mistä säädetään PolHetiL 13 §:ssä. Tietoja voidaan käsitellä 1) rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi, 2) sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta laissa säädetty ankarin rangaistus on vankeutta, 3) etsintäkuulutetun tavoittamiseksi, 4) syyttömyyttä tukevana selvityksenä, 5) hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi, 6) kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, 7) henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista poliisin toimenpidettä, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista, sekä 8) poliisin toiminnan suuntaamiseksi (PolHetiL 13,1 §). Poliisin henkilörekisterin tietoja saa salassapitosäännösten estämättä käsitellä myös laillisuusvalvonta-, analyysi-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnassa. Lisäksi tietoja saa käyttää koulutustoiminnassa, jos tiedot ovat koulutuksen toteuttamiseksi välttämättömiä (PolHetiL 13,1 §). Tietojen käytölle on kuitenkin eräitä rajoitteita (PolHetiL 13,4 § ja 15 §). Myös muusta lainsäädännöstä voi aiheutua rajoitteita tietojen käsittelylle (esim. PoL 5:54 ja PKL 10:56). Rikostorjunnan tietoja voidaan käyttää myös eräin rajoituksin lupaharkinnassa ja -valvonnassa, mistä säädetään PolHetiL 14 §:ssä.

3.6 Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Puolustusvoimien rikostorjunta ja PTR-toiminta

3.6.1 Rajavartiolaitos

Rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018) 3 §:n 1 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaa toimenpiteitä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi itsenäisesti tai yhdessä muun viranomaisen kanssa noudattaen mitä tässä laissa tai muualla laissa säädetään. Rajavartiolaitos on

esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen. Lain 4 §:ssä on lueteltu Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimivaltaan kuuluvat rikokset, jotka liittyvät kiinteästi valtion ulkorajojen valvontaan ja muun muassa metsästyksen valvontaan.

Lain 3 luvussa säädetään televalvonnan, tukiasematietojen hankkimisen, suunnitelmallisen tarkkailun, peitellyn tiedonhankinnan, teknisen tarkkailun (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen, tietolähdetoiminnan ja valvotun läpilaskun käyttämisestä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvan rikoksen estämiseen taikka vaaran torjumiseen. Näitä tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää salassa niiden kohteilta. Tiedonhankintakeinokohtaiset rikosluettelot löytyvät lain 16–38 §:stä. Salaiset tiedonhankintakeinot ovat tämän lain perusteella mahdollisia vain rikosten estämiseksi. Rikosten paljastamiseksi salaisia tiedonhankintamenetelmiä ei saa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa käyttää ollenkaan.

3.6.2 Tulli

Tulli vastaa tullirikostorjunnasta siten kuin siitä rikostorjunnasta Tullissa annetussa laissa (623/2015) tai muualla laissa säädetään. Tulli on esitutkintalaissa tarkoitettu esitutkintaviranomainen.

Lain 3 luvussa säädetään televalvonnan, tukiasematietojen hankkimisen, suunnitelmallisen tarkkailun, peitellyn tiedonhankinnan, teknisen tarkkailun (*tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laitetarkkailu*), teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen, peitetoiminnan, valeoston, tietolähdetoiminnan ja valvotun läpilaskun käyttämisestä tullirikoksen estämiseen. Lain 4–39: ssä on säädetty siitä, minkä rikosten estämiseksi salaisia tiedonhankintamenetelmiä voidaan soveltaa. Kyseessä ovat Tullin toimialaan kuuluvat rikokset. Myös Tullin oikeus käyttää salaista tiedonhankintaa rajoittuu rikosten estämiseen, rikosten paljastamiseksi se ei ole sallittua.

3.6.3 Puolustusvoimat

Puolustusvoimien rikostorjuntatehtävistä on säädetty laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (255/2014). Nykyisin tehtävät *sotilasrikosten* rikostorjunnassa rajoittuvat rikosten selvittämiseen eli rikosten esitutkintaan. Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen rajoittuu nykyisen lain 86 §:ssä säädettyihin sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen.

Puolustusvoimien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista lain 86 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä on voimassa, mitä poliisilaissa säädetään toimivaltuuksista rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Puolustusvoimien rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitavien virkamiesten käytettävissä ovat kuitenkin poliisilain 5 luvussa tarkoitetuista salaisista tiedonhankintakeinoista vain:

1) tukiasematietojen hankkiminen;
2) suunnitelmallinen tarkkailu;
3) peitelty tiedonhankinta;
4) tekninen kuuntelu;
5) tekninen katselu;
6) tekninen seuranta;
7) teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

Lain 89 §:n 2 momentissa on lueteltu rikokset, joiden paljastamisessa salainen tiedonhankinta on sallittua.

3.6.4 PTR-toiminta

Vuoden 2010 alussa voimaan tulleessa laissa poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (687/2009) säädetään muun muassa edellä mainittujen viranomaisten (jäljempänä PTR-viranomaiset) yhteisistä rikostiedusteluyksiköistä ja tietojen käsittelystä niissä. Lain tasoista sääntelyä täydentää vastaava valtioneuvoston asetus (1126/2009).

PTR-lain 5 §:n1 momentin mukaan PTR-viranomaisten rikostiedustelu- ja rikosanalyysitoimintaa varten voidaan perustaa yhteisiä PTR-rikostiedusteluyksiköitä. Matkustajatietojen käsittelyä varten on erityinen PTR-rikostiedusteluyksikkö. PTR-rikostiedusteluyksiköissä voi toimia PTR-viranomaisten erikseen tehtävään määrättyjä edustajia. PTR-lain 5 §:n 2 momentin mukaan PTR-rikostiedusteluyksiköiden tehtävänä on hankkia, analysoida ja välittää ajantasaista ja kattavaa rikostiedustelutietoa PTR-viranomaisten valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin. Tällä tavalla voidaan tehostaa rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä sekä samalla vähentää riskiä eri toimijoiden päällekkäisistä rikostorjuntatoimista. Toiminnassa on korostunut reaaliaikaisen tilannekuvan

ylläpitäminen, rikosten sarjoittaminen, vakavan rikollisuuden kohdetorjuntaan osallistuminen sekä operatiivinen ja strateginen rikosanalyysi. PTR-yksiköiden vahvuutena voidaan pitää hallinnolliset rajat ylittävien rikosilmiöiden, rikossarjojen ja torjuntakohteiden esille nostaminen sekä rikostiedustelun ja rikosanalyysin menetelmien yhdenmukaisuuden ja korkealaatuisuuden varmistaminen. Eri viranomaisten ulkomaille sijoittamat yhdysmiehet ovat tärkeä osa rikostiedustelua. Toimintojen puitteissa on muun muassa käyty läpi laajoja tietoaineistoja ja laadittu tiivistettyjä koosteita. Analyysitoimintojen merkitys rikostorjunnassa onkin korostunut, kun tutkittavien rikoskokonaisuuksien koko on jatkuvasti kasvanut. Tällaisissa kokonaisuuksissa tehokas tiedonhallinta on erittäin tärkeää.

PTR-lain 6 §:ssä säädetään puolestaan tietojen käsittelystä. Pykälässä vain todetaan, että henkilötietojen käsittelystä PTR-rikostiedusteluyksikössä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019), henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (639/2019) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (650/2019). Toiminnan puitteissa voidaan käsitellä varsin laajalti eri tietojärjestelmissä jo olevaa tietoa sekä myös yksittäisten tehtävien yhteydessä saatua rikostiedustelu-, tarkkailu- ja havaintotietoa. PTR-asetuksen 7 §:n mukaan PTR-rikostiedusteluyksikön henkilötietojen käsittelyn valvonnasta vastaa asianomaisen henkilörekisterin perustanut PTR-viranomainen, mutta myös yhteisiä tarkastuksia ja valvontaa voidaan järjestää.

3.7 Rikostiedustelu ja esitutkintapakko

Rikoksen estäminen, paljastaminen ja selvittäminen on Suomen esitutkintalainsäädännössä erotettu selkeästi toisistaan. Rikoksen selvittäminen (esitutkinta) alkaa, kun rikosta on syytä epäillä (ETL 3:3.1). Esitutkintalaki perustuu esitutkintapakkoon: esitutkinta on toimitettava, ellei tapaukseen sovellu jokin säännös, joka oikeuttaa jättämään esitutkinnan toimittamatta. Poliisin ja syyttäjän toimivaltuuksia esitutkinnan toimittamatta jättämiseen ja rajoittamiseen on laajennettu siinä määrin (ETL 3:10), että voidaan jopa kyseenalaistaa, onko Suomessa tosiasiassa esitutkintapakkoa. Termin käyttö on kuitenkin puolustettavissa siitä näkökulmasta, että esitutkinnan toimittamatta jättäminen ja esitutkinnan rajoittaminen pitää tapauskohtaisesti perustella poikkeuksena pääsääntönä pidetystä täysimääräisen esitutkinnan toimittamisesta. Vastakohtana on opportuniteettiperiaate, jonka mukaan esitutkinta voitaisiin aloittaa tietyin laissa säädetyin edellytyksin.

Lähtökohtaisesti poliisilla on myös velvollisuus kirjata epäilty rikos (ETL 3:1). Kun esitutkintaviranomaiselle ilmoitetaan rikos tai tapahtuma, jota ilmoittaja epäilee rikokseksi, esitutkintaviranomaisen on viipymättä kirjattava ilmoitus. Jos ilmoitus on epäselvä tai puutteellinen, ilmoituksen tekijää on tarvittaessa kehotettava täsmentämään tai täydentämään sitä. Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus koskee myös muulla tavalla esitutkintaviranomaisen tietoon tullutta epäiltyä rikosta, jos ETL 3 luvun 9 §:n 1 momentissa

tarkoitetut toimenpiteistä luopumisen edellytykset eivät täyty. Esitutkintalain 3 luvun 9 §:n 1 momentin mukaan esitutkinta saadaan jättää toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa sellaisen rikoksen takia, josta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa, ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Mahdollisuus olla kirjaamatta rikosilmoitusta on varsin rajattu, se koskee vain vähäisiä rikoksia. Näissä tapauksissa toimenpiteistä luopumisesta *ei* tarvitse tehdä rikoksentekijäkohtaista yksilöityä kirjallista päätöstä. Normaali menettely on rikokseen syyllistyneelle annettu suullinen tai kirjallinen huomautus. Poliisi ei kuitenkaan voi esitukintalain tai muunkaan lain perusteella yksinkertaisesti jättää mitään tietoonsa tullutta virallisen syytteen alaista rikosta vaille reaktiota. Jos ilmoitus on kirjattu, vähimmäisvaatimuksena on tehdä päätös esitutkinnan toimittamatta jättämisestä rikoksen vähäisyyden perusteella.

Jos rikostiedustelun yhteydessä tulee ilmi muu kuin ETL 3 luvun 9 §:n 1 momentin kriteerit täyttävä teko ja syytä epäillä – kynnys ylittyy, poliisi on velvollinen kirjaamaan rikosilmoituksen ja aloittamaan rikoksen esitutkinnan. Esitutkintalain 3 luvun 12 §:n säännös esitutkintatoimenpiteen siirtämisestä voi kuitenkin tulla sovellettavaksi. Esitutkintatoimenpiteet saadaan tutkinnanjohtajan päätöksellä siirtää myöhempään ajankohtaan, jos siirtäminen on välttämätöntä tutkittavana olevan rikoksen tai toisen siihen liittyvän rikoksen selvittämiselle ja jos siirtämisestä ei aiheudu vaaraa toisen hengelle, terveydelle tai vapaudelle taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon vaaraa. Päätös esitutkinnan aloittamisesta on esitutkintatoimenpide.

Tarkkaan ottaen Suomessa ei siten ole esitutkintapakkoa vaan pakko todeta, ryhdytäänkö ilmi tulleen rikoksen takia esitutkintaan. Ilmoituksen kirjaamispakkoakaan ei ole, jos rikos on vähäinen. Tämä koskee myös rikostiedustelun eli rikoksen estämisen ja paljastamisen yhteydessä tietoon tullutta rikosta. Eri asia on kuitenkin se, pitääkö poliisin joka tapauksessa reagoida rikostiedustelussa ilmi tulleeseen vähäiseen rikokseen antamalla siitä huomautus ja ilmoittamalla huomautuksesta rikokseen syyllistyneelle. Vakavien rikosten estämiseen ja paljastamiseen suuntautuvan rikostiedustelun ohessa poliisin tietoon tulee vakavien rikosten ohella esimerkiksi jopa useita tuhansia lieviä huumausaineen käyttörikoksia. Tällöin herää kysymys siitä, voidaanko käyttörikokset jättää kokonaan reagointia, myös huomautuksen antamista, vaille. Käsittelen "esitutkintapakon" rikostiedusteluun mahdollisesti aiheuttamaa ongelmaa pääluvussa 4.

3.8 Rikoksen valmistelun rangaistavuus

Rikosoikeuden selkeänä lähtökohtana pitää olla se, ettei ajatuksista ja aikeista rangaista. Valmistelun kriminalisointia ei voida irrottaa yrityksen rangaistavuudesta. Mitä kauemmas rangaistavuus etääntyy täytäntöönpanotoimesta ja konkreettisesta vaarasta, sitä

suuremmat ovat ongelmat rangaistavuuden rajojen määrittelyssä. Valmistelukriminalisoinneista muodostuu helposti liian yleisiä ja rajoiltaan epämääräisiä. Valmistelukriminalisointien suurin pulma onkin se, miten valmistelun tunnusmerkistöt onnistutaan kirjoittamaan loukkaamatta epätäsmällisyyskieltoa (RL 3:1). *Tässä selvityksessä valmistelua käsitellään seikkaperäisesti. Syynä esityksen laajuuteen on se, että esitän tiedonhankinnan ja tiedon analysoinnin ulottamista kattamaan nykyistä laajemmin, rikoksen valmistelun, myös rankaisemattoman valmistelun vaiheen.*

Rikoksen valmistelu on ollut Suomessa rangaistava vain harvoissa tapauksissa. Valmistelu on säädetty rangaistavaksi itsenäisillä rikostunnusmerkistöillä. Valmistelun rangaistavuus on laajentunut merkittävästi 1.8.2013 voimaan tulleella rikoslain muutoksella (435/2013), jolla tiettyjen törkeiden rikosten valmistelu on säädetty rangaistavaksi erityisissä valmistelutunnusmerkistöissä. Valmistelun ja yrityksen rajanveto on tärkeä siksi, että rikosvastuun raja kulkee yleensä yrityksen ja valmistelun välillä. Rangaistavaksi on säädetty yhtäältä tiettyjen vakavien rikosten valmistelu ja toisaalta valmisteluteot, joiden erottaminen rikoksen yrityksestä olisi työlästä.

Huumausainerikoksen yritys (hallussapidon yritystä lukuun ottamatta) on rinnastettu täytettyyn tekoon. Rangaistavuudessa on pyritty kattavuuteen siten, että myös huumausainerikoksen valmistelu on säädetty rangaistavaksi omana rikostyyppinään RL 50 luvun 3 §:ssä. Tähän rikokseen syyllistyy se, joka tehdäkseen RL 50 luvun 1 §:n 1–3 kohdassa tarkoitetun rikoksen valmistaa, tuo maahan, hankkii tai vastaanottaa tällaisen rikoksen tekemiseen soveltuvan välineen, tarvikkeen tai aineen. Valmistelusta ei tuomita, jos teko etenee rangaistavan yrityksen asteelle. Kyseessä on valmistelutyyppinen kriminalisointi, jota sovelletaan käytännössä harvoin.

Salakatselun ja -kuuntelun valmistelu on säädetty rangaistavaksi RL 24 luvun 7 §:ssä. Valmistelua on teknisen laitteen asentaminen RL 24 luvun 5–6 §:ssä tarkoitettuihin paikkoihin siinä tarkoituksessa, että laitteita käytetään salakatseluun tai -kuunteluun.

Rikoslain 34 luvun 9 §:ssä on säädetty rangaistavaksi yleisvaarallisen rikoksen valmistelu. Rangaistavaa on pommin, muun räjähteen taikka vaarallisen aineen tai laitteen hallussapito siinä tarkoituksessa, että laitetta tai ainetta käytetään RL 34 luvun 1–5 §:ssä rangaistavaksi säädettyjen yleisvaarallisten rikosten tekemiseen. Pykälän toisessa momentissa on säädetty rangaistavaksi ydinräjähderikoksen valmistelu. Rikoslain 34a luvussa on säädetty rangaistavaksi lukuisia valmistelutyyppisiä terrorismirikoksia.

Rikoslain 37 luvun 4 §:ssä on säädetty rangaistavaksi eräs maksuvälinerikoksen tyyppi. Joka rahanväärennysrikoksen tekemistä varten valmistaa, tuo maahan, pitää hallussaan, hankkii tai vastaanottaa tällaisen rikoksen tekemiseen soveltuvan välineen, tarvikkeen, tallenteen tai ohjelmiston, syyllistyy rahanväärennyksen valmisteluun. Rikoslain 32 luvun

8 §:n mukaan rangaistavaa on salahanke törkeän rahanpesun tekemisestä. Tässä valmistelukriminalisoinnissa on säädetty rangaistavaksi rikoksen tekemisestä sopiminen eli voisi jopa sanoa, että rangaistavaksi on säädetty rikoksen valmistelua edeltävä vaihe. Pidän valmistelukriminalisointina myös RL 33 luvun 4 §:ää, jossa rangaistavaksi on säädetty väärennysaineiston hallussapito. Rikoksen yhtenä tekomuotona on se, että tekijä valmistaa, vastaanottaa, hankkii, myy, luovuttaa tai pitää hallussaan sellaisen välineen tai tarvikkeen, jota voidaan perustellusti epäillä pääasiallisesti käytettävän väärennysrikosten tekemiseen.

Myös RL 28 luvun 12a §:ssä on säädetty rangaistavaksi valmisteluteko. Rikoksen tekemisen valmistelu murtovälineet hankkimalla tai matkaan lähteminen anastamisen aikomuksessa on varkauden yrityksenä rankaisematonta valmistelua. Rikoslain 28 luvun 12a §:ssä on kuitenkin säädetty rangaistavaksi murtovälineen hallussapito. Siihen syyllistyy henkilö, joka ilman hyväksyttävää syytä pitää hallussaan sellaista avainta toisen lukkoon taikka tiirikkaa tai muuta välinettä, jota voidaan perustellusti epäillä pääasiassa käytettävän tunkeutumiseen toisen hallinnassa olevaan suljettuun tilaan rikoksen tekemistä varten. Kaikki luvattoman esineen hallussapito ei kuitenkaan ole rikoksen valmistelua. Joku voi esimerkiksi pitää hallussaan luvattomasti asetta tai räjähdysainetta aikomatta koskaan käyttää luvatonta asetta tai ainetta muun rikoksen tekemiseen.

Rangaistavan käyttäytymisen ala on laajentunut valmistelutyyppisiin tekoihin myös silloin, kun kysymys on lapsiin kohdistuvista seksuaalisväritteisistä teoista. Helpotusta lapsiin kohdistuvien tekojen tutkintaan on tuonut RL 20 luvun18 §:n tunnusmerkistö (tämä pykälänumero voimassa 1.1.2023), jossa on säädetty rangaistavaksi lapsen houkutteleminen seksuaalisiin tarkoituksiin. Kyseessä on valmistelutyyppinen kriminalisointi. Tähän rikokseen syyllistyy se, joka ehdottaa tapaamista tai muuta kanssakäymistä lapsen kanssa siten, että ehdotuksen sisällöstä tai olosuhteista muuten ilmenee tekijän tarkoituksena olevan RL 20 luvun 19 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla valmistaa kuva tai kuvatallenne, jossa seksuaalisesti esitetään lasta, taikka kohdistaa lapseen jokin RL 20 luvun 12–16 §:ssä tarkoitettu rikos.

Jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin tuomitaan myös se, joka houkuttelee kahdeksaatoista vuotta nuoremman henkilön ryhtymään sukupuoliyhteyteen tai muuhun seksuaaliseen tekoon RL 20 luvun 9 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka esiintymään lasta seksuaalisesti esittävässä järjestetyssä esityksessä.

Valmistelun kriminalisointia on laajennettu 1.8.2013 voimaan tulleella lainmuutoksella (435/2013) merkittävästi. Lainmuutos on toteutettu niin, että kolmeen rikostyyppiin on säädetty erillinen valmistelun tunnusmerkistö. Valmistelun kriminalisointia näissä rikostyypeissä on perusteltu toisaalta rikosten törkeydellä ja toisaalta sillä, että poliisille on haluttu taata riittävät työkalut reagoida lähinnä ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen

rikollisuuteen. Lainmuutokseen vaikuttivat taustalla myös rangaistavan yrityksen ja valmistelun rajanvedon ongelmat, jotka olivat tulleet ilmeisiksi kahden rahankuljetusautoon kohdistuvan teon yhteydessä.

Rikoslain 21 luvun 6a §:ssä on säädetty rangaistavaksi törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelu. Tähän rikokseen syyllistyy se, joka tapon, murhan, surman tai törkeän pahoinpitelyn tekemistä varten 1) pitää hallussaan ampuma- tai teräasetta tai muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä taikka välinettä, joka soveltuu erityisesti käytettäväksi välineenä rikoksessa, 2) sopii toisen kanssa tai laatii yksityiskohtaisen suunnitelman jonkin mainitun rikoksen tekemisestä tai 3) palkkaa, käskee tai muuten yllyttää toista mainitun rikoksen tekemiseen taikka lupautuu tai tarjoutuu tekemään sen.

Hallituksen esityksen mukaan asiallisesti ilmaisu ”rikoksen tekemistä” varten tarkoittaa lähtökohtaisesti samaa kuin rikoslaissa yleisesti käytetyn finaalirakenteen mukainen ”tehdäkseen”. Tekijän subjektiivisen tarkoituksen on kohdistuttava nimenomaan pykälässä mainittujen rikosten tekemiseen. Tekijän tarkoitusperät pitää kiinnittää ulkoisesti havaittaviin seikkoihin. Korotetulla tahallisuusvaatimuksella asetetaan valmistelukriminalisoinneissa rangaistavuudelle erityinen lisävaatimus.

Kyseessä täytyy olla *konkreettinen*, ainakin jollakin tavalla yksilöity teko. Pelkästään yleinen valmius tarpeen tullen tehdä lainkohdissa mainittu rikos ei ole riittävää. Arvioitaessa sitä, onko rikos konkretisoitu riittävästi, voidaan tulkinta-apuvälineenä hyödyntää niitä lähtökohtia, joiden pohjalta arvioidaan, onko yllytyksen ja avunannon kohteena oleva päärikos riittävästi yksilöity.

Sopimisen kohteena on tietyn konkreettisen rikoksen tekeminen. Rikoksen tulee olla riittävän yksilöity esimerkiksi kohteensa tai kohdejoukon suhteen. Lain esitöissä on seuraava esimerkki. A ja B sopivat esimerkiksi siitä, että B tekee aseellisen hyökkäyksen oppilaitokseen. Tällöin on hyvin todennäköistä, että oppilaita ja opettajia kuolee, jos rikos toteutetaan. Uhrit eivät kuitenkaan välttämättä ole ennalta yksilöityjä niin, että rangaistavuus olisi tällaisissa tilanteissa perusteltua sitoa tarkoin yksilöityyn uhriin. Tilanne on toinen, jos sopiminen koskee nimenomaisesti tiettyä henkilöä tai tietyssä asemassa olevaa henkilöä.

Sopimisen ei tarvitse kattaa rikoksen yksityiskohtia. Molemmat tai kaikki sopijat voivat olla osallistumassa rikokseen, mutta sen käytännön toteuttaminen voi myös jäädä yhden osapuolen tai kolmannen henkilön tehtäväksi. Mitään erityistä muotoa sopiminen ei edellytä. Riittää, että rikoksen tekemisestä sovitaan. Sitä vastoin pelkkä rikoksen tekemisestä keskusteleminen ei toteuta edellytystä. Myöskään pelkistä pahoista ajatuksista ei rangaista.

Rikoslain 21 luvun 6a §:n 2 momentin 2 ja 3 kohdan edellytykset saattavat toteutua samassa tapauksessa. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että sovitaan henkirikoksen tekemisestä palkkiota vastaan. Kolmannen kohdan tilanteissa ei kuitenkaan ole välttämätöntä, että rikoksen tekemisestä sovitaan, vaan rikoksen tekemistä koskeva tahdonilmaisu voi jäädä yksipuoliseksi. Tämän tekomuodon yksi perustilanne on tuloksettomaksi jäävä yritys yllyttää toista säännöksessä tarkoitetun rikoksen tekemiseen. Rangaistavaa on tällöin toisen sellainen yllyttäminen lainkohdassa tarkoitetun rikoksen tekemiseen, jota ei voida pitää karkeana leikinlaskuna tai uhoamisena, vaan vakavasti otettavana. Yllyttäjä toimii tahallisesti suhteessa siihen, että toisessa syntyy rikoksentekopäätös. Rikoksentekopäätöksen syntyminen yllytettävässä ei kuitenkaan objektiivisesti ole rangaistavuuden edellytys valmistelurikoksessa.

Yllyttäminen on yläkäsite, jonka merkittävistä tyyppitilanteista lainkohdassa mainitaan nimenomaisesti palkkaaminen ja käskeminen. Palkkaamisessa yllyttäjä tarjoaa toiselle jonkin edun rikoksen tekemisestä. Käskemisessä voi olla kyse esimerkiksi jengi- tai järjestäytyneestä rikollisuudesta, jossa on käskysuhteita. Käskeminen on kohdan 3 muihin yllyttämismuotoihin nähden erityisasemassa siten, että se voi, lähinnä nimenomaan järjestäytyneen rikollisuuden yhteydessä, kohdistua myös tiettyyn henkilöjoukkoon. Henkilö saattaa antaa käskyn tappaa joku henkilö, vaikka ei yksilöi, kuka tuohon joukkoon kuuluvista tämän käskyn toteuttaa. Vaatimuksena kuitenkin on, että käskijällä on tuohon joukkoon kuuluviin nähden sellainen käskyvalta, että on ennakoitavissa, että käskyä myös noudatetaan.

Kolmannessa kohdassa mainitun muun yllyttämisen sisältö ratkeaa yllyttämistä koskevien yleisten sääntöjen perusteella. Näin ollen painostaminen, kiristäminen, uhkaileminen ja muukin vaikuttaminen voivat merkitä lainkohdassa tarkoitettua muuta yllyttämistä kuitenkin siten, että ei edellytetä rikoksentekopäätöksen syntymistä yllytetyssä eikä aksessorisuutta.

Jos yllytetty syyllistyy yllytyksen tarkoittamaan tekoon tai sen yritykseen, on yllyttäjä vastaavasti vastuussa yllytyksestä täytettyyn rikokseen tai yritykseen. Vastaavasti muutkin teot, jotka valmisteluvaiheessa merkitsevät valmistelua tai osallisuutta siihen, tulevat arvioitaviksi täytetyn rikoksen tai yrityksen taikka niihin osallisuuden näkökulmasta, jos rikos etenee yritykseksi tai täytetyksi teoksi.

Lupautuminen ja tarjoutuminen rikoksen tekemiseen ovat puolestaan rikoksen potentiaalisesti toteuttavan henkilön tahdonilmauksia. Myös ne voivat jäädä yksipuolisiksi. Vastuun edellytyksenä ei siis ole, että tällainen lupautuminen tai tarjoutuminen otettaisiin vastaan tai että siitä edes oltaisiin kiinnostuneita. Myös lupautumisen ja tarjoutumisen tulee kuitenkin olla vakavasti otettava eikä pilailua tai uhoamista. Tässäkin rikoksen tulee etenkin kohteeltaan olla riittävän yksilöity. Yleinen valmius tällaisten rikosten tekemiseen ja sen

ilmoittaminen eivät vielä merkitse tunnusmerkin toteutumista. Rikoslain 21 luvun 6a §:n 1 momentin 3 kohdassa rangaistavan menettelyn alaraja on kuitenkin näinkin tulkittuna huomiota herättävän matala.

Valmistelun sisältämää vaaraa on arvioitava kokonaisvaltaisesti. Sen suuruuteen vaikuttavat monet seikat, kuten rikosta valmistelevien henkilöiden lukumäärä ja heihin liittyvät muut seikat, käytettäväksi ajatellut keinot ja suunnitelma, uhriin liittyvät seikat samoin kuin ajallinen näkökulma eli se, kuinka lähellä tai kaukana tulevaisuudessa rikos tehtäisiin. Mitä kauemmaksi tulevaisuuteen rikoksen tekeminen ajoittuu, sitä enemmän epävarmuustekijöitä siihen liittyy. Valmistelun edetessä vaara usein kasvaa. Jos valmistelussa vaara jostain syystä lakkaa tai muusta kuin satunnaisesta syystä alenee vähäiseksi, valmistelurikoksen edellytykset eivät enää täyty, jolloin valmistelurikos päättyy.

Valmistelusta on olemassa yksi KKO:n ennakkopäätös, KKO 2017:52. Tunnusmerkistön tulkinnassa KKO painotti, ettei yleinen valmius rikoksen tekemiseen ole laissa tarkoitettua yksityiskohtaista suunnittelua, ei myöskään pääpiirteittäinen suunnitelma rikoksen tekemiseksi. Jotta kyseessä olisi yksityiskohtainen suunnitelma, syyttäjän pitää pystyä osoittamaan konkreettisia, ulkoisesti havaittavia seikkoja rikoksen tekemisen aikomuksesta. Yleisluontoinen päätös rikoksen toteuttamisesta ei ole riittävää tunnusmerkistön täyttymiseksi.

Rikoslain 31 luvun 2a §:ssä on säädetty rangaistavaksi törkeän ryöstön valmistelu. Siihen syyllistyy se, joka törkeän ryöstön tekemistä varten 1) pitää hallussaan ampuma- tai teräasetta tai muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä taikka välinettä, joka soveltuu erityisesti käytettäväksi apuvälineenä rikoksessa, 2) hankkii rikoksen tekemisessä tarpeellisen erityisen tiedon tai 3) sopii toisen kanssa tai laatii yksityiskohtaisen suunnitelman rikoksen tekemisestä. Rikoslain 31 luvun 2a §:n 2 momentissa on RL 21 luvun 6a §:n 2 momenttia vastaava vastuun rajoitussäännös.

Törkeän ryöstön valmistelun tekotavat on tunnusmerkistössä jaettu kolmeen kohtaan. Niitä kaikkia koskee lisäksi edellytys, jonka mukaan valmistelurikokseen syyllistyminen edellyttää myös sitä, että RL 31a §:n 1 momentin 1, 2 tai 3 kohdassa tarkoitettu teko tehdään rikoslain 31 luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen eli törkeän ryöstön tekemistä varten. Riittävää ei ole, että näin on tehty perusmuotoisen ryöstön tekemistä varten.

Rikoslain 31 luvun 2a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan törkeän ryöstön valmisteluun syyllistyy se, joka törkeän ryöstön tekemistä varten pitää hallussaan ampuma- tai teräasetta tai muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä taikka välinettä, joka soveltuu erityisesti käytettäväksi apuvälineenä rikoksessa. Tämän kohdan osalta voidaan viitata edellä törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelua koskevan RL 21 luvun 6a §:n 1 momentin 1 kohdan yhteydessä kirjoitettuun. Erona tuossa

lainkohdassa mainittuihin tekovälineisiin on se, että törkeän ryöstön valmistelun tunnusmerkistössä käytetään ilmaisua ”apuvälineenä”, kun taas törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelussa puhutaan ”välineestä”. Tarkoituksena on, että jälkimmäisessä kyse on rikoksen viimekätisestä tekovälineestä, kun taas törkeän ryöstön valmistelussa ”apuvälineenä” tulisivat kyseeseen myös sellaiset välineet, joita törkeän ryöstön toteuttamiseen käytettäisiin, vaikkei niitä käytettäisi juuri törkeän ryöstön tunnusmerkistössä tarkoitetussa väkivallassa tai uhkaamisessa taikka anastamisessa tai käyttöön ottamisessa. Ryöstöpaikalta välittömän pakenemisen mahdollistava väline voi olla tällainen apuväline, jos se täyttää myös erityisen soveltuvuuden vaatimuksen. Kyse tulee olla törkeän ryöstön toteuttamisessa käytetyiksi aiotuista välineistä, ei sen sijaan ryöstön valmistelussa käytetyistä välineistä. Apuvälineiden tulee myös olla ryöstön toteuttamisen kannalta olennaisia. Välineiden tulee lisäksi olla erityisen soveliaita käytettäväksi törkeässä ryöstössä. Tavanomaiset kodin esineet eivät yleensä toteuta vaatimusta. Muuten kyse voi olla esineestä, aineesta tai immateriaalisesta välineestä, kuten tietokoneohjelmasta.

Toisena tekotapana on rikoksen tekemisessä tarpeellisen erityisen tiedon hankkiminen. Käytännössä tämä tekotapa viittaa eräänlaiseen välttämättömään avunantotoimeen törkeissä, esimerkiksi arvokuljetusautoihin kohdistuvissa ryöstöissä. Kohteena voisi toki olla muunkinlaisen turvajärjestelmän ohittaminen. Törkeän ryöstön toteuttaminen edellyttää usein sitä, että ryöstöä aikovilla on käytettävissään kohteeseen liittyvää sisäpiiritietoa. Tieto voi koskea esimerkiksi järjestelmiä, jotka tulee osata ohittaa päästäkseen käsiksi omaisuuteen. Tiedon tulee olla ensinnäkin tarpeellinen: ilman tätä tietoa kohteessa toteutettava ryöstö ei käytännössä voi onnistua. Tiedon tarpeellisuuteen kuuluu myös se, että kyse on kohdetta koskevien mahdollisesti lukuisten erityisten tietojen joukosta ryöstön toteuttamisen kannalta keskeisestä tiedosta. Tiedon erityisyys voi perustua ensinnäkin siihen, että ulkopuolinen henkilö ei saa kyseisiä tietoja, vaan kyseessä on sisäpiiritieto. Toiseksi erityiselle tiedolle on tyypillistä, että kohteena oleva yritys määrää sen uskomisesta henkilökunnalle, joka tarvitsee tietoa työtehtävissään.

Rikoksen tekemistä varten erityisen systemaattisesti ja järjestelmällisesti kerätty informaatiokokonaisuus voi merkitä tunnusmerkistössä tarkoitettua erityistä tietoa. Esimerkiksi ryöstökohteessa sen aukioloaikana tai kohteen lähipiirissä suoritettu havainnointi ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse tällaisen erityisen tiedon hankkimista. Järjestelmällinen rahankuljetusautojen reittien ja aikataulujen selvittäminen niitä havainnoimalla ja kirjaamalla yhdessä muun rikoksen toteuttamiseen tarvittavan tiedon keräämisen kanssa voi sen sijaan merkitä erityisen tiedon hankintaa. Joka tapauksessa tällaiset toimet voivat olla näyttönä siitä, että RL 31 luvun 2a §:n 3 kohdassa lueteltuihin toimiin on ryhdytty törkeän ryöstön toteuttamiseksi. Keskeisen vihjetiedon luovuttaja voi olla vastuussa teosta rikoskumppanina tai avunantajana, joten sitä ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää erikseen tunnusmerkistökuvaukseen. Törkeän ryöstörikoksen rahoittaminen saattaa merkitä rangaistavaa osallisuutta törkeän ryöstön valmisteluun.

Myös törkeän ryöstön valmistelussa tekotapana on rikoksen tekemisestä sopiminen toisen kanssa ja yksityiskohtaisen suunnitelman laatiminen rikoksen tekemisestä. Törkeän ryöstön valmistelussa suunnitelma perustuu usein myös salaiseen sisäpiiritietoon.

Törkeän ryöstön tyyppitapaus on ennalta tarkoin suunniteltu rahalaitoksen tai rahakuljetuksen ryöstö. Rangaistava yritys alkaa siitä, kun tekijät asettuvat asemiin teon toteuttamiseksi. Tässä vaiheessa on syntynyt konkreettinen vaara rikoksen täyttymisestä. Korkein oikeus päätyi tälle kannalle ratkaisussa KKO 2013:85. Tapauksessa oli kysymys ensinnäkin siitä, missä vaiheessa rangaistava tekijäntoimi on alkanut. Toiseksi kysymys oli yrityksen rangaistavuuden edellytyksenä olevan konkreettisen vaaran määrittelystä. Kolmanneksi kysymys oli siitä, mikä sisältö yrityksen rangaistavuuden arvioinnissa on annettava satunnaisten syiden kriteerille. *Korkeimman oikeuden muotoilema tulkintalinja asettaa yrityksen alarajan varsin matalalle*. Tekijäntointa arvioidaan rikossuunnitelman osana ja teon katsotaan alkavan menettelystä, joka ryöstön tunnusmerkistöä sananmukaisesti tulkiten ei vielä olisi anastusteko tai uhkaus välittömästä väkivallan käytöstä. Tekijäntoimen arvioinnissa painaa paljon aikatekijä: mitä lähempänä suunnitelman mukaista ryöstötekoa toiminta on, sitä perustellumpaa on katsoa tunnusmerkistössä edellytetyn tekijäntoimen alkaneen. Satunnaisten syiden käsillä olo johtaa siihen, että rangaistusvastuu rikoksen yrityksestä alkaa muistuttaa tällaisissa tapauksissa on omiaan -tyyppistä rakennetta. Tulkinta painottaa vahvasti tekijän tietoa ja tarkoitusta.

Rangaistavaa on myös panttivangin ottamisen valmistelu (RL 25:4a). Siihen syyllistyy se, joka rikoksen tekemistä varten 1) pitää hallussaan ampuma- tai teräasetta tai muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä taikka välinettä, joka soveltuu erityisesti käytettäväksi välineenä rikoksessa, 2) valmistaa tai hankkii rikoksen toteuttamiseen tarvittavan tilan tai 3) sopii toisen kanssa tai laatii yksityiskohtaisen suunnitelman rikoksen tekemisestä.

3.9 Poliisin uhka-arviot osana rikostiedustelua

Keskusrikospoliisissa toimii valtakunnallinen uhka-arviotoiminto, nykyisin osana poliisin perustoimintaa. Toiminto perustuu strukturoituun rakenteeseen ja johtoon, alueelliset ja valtakunnalliset vastuut huomioiden. Poliisin käyttöön on hyväksytty seulontatyökalu, joka toimii arvioinnin tukena ja varmistaa siten yhdenmukaisen menettelyn ympäri Suomea. Työkalun tarkoituksena on helpottaa huolta aiheuttavien henkilöiden aiheuttaman uhkan arviointia. Työkalua voivat käyttää vain koulutetut henkilöt ja koulutuksen antaa yhdenmukaisena täydennyskoulutuksena Poliisiammattikorkeakoulu. Paikallispoliisi vastaa oman alueen uhkatilanteiden ennalta estämisestä, hoitamisesta ja seurannasta.

Poliisin uhkien käsittelyssä yleisenä tavoitteena on tunnistaa huolta aiheuttava henkilö (kohdennettu uhka) ja suorittaa sellaisia oikein mitoitettuja toimenpiteitä, joilla uhkia hallitaan eivätkä ne realisoidu tekoina. Se on myös henkilön itsensä etu. Näiden henkilöiden käyttäytymisessä on tyypillisesti havaittu yhteiskunnan yleisen tai jonkun yksityisen turvallisuuden kannalta erityisen huolestuttavia piirteitä. Uhka-arvioinnin avulla viranomainen voi kohdentaa voimavaroja niihin henkilöihin, joiden toiminnasta voi seurata vakavia turvallisuusvaikutuksia yhteiskunnalle, sivullisille ja myös henkilölle itselleen. Uhka-arvioiden tekemistä helpottamaan muille viranomaisille on annettu oikeus muutoin salassa pidettävän asiakastiedon luovuttamiseen poliisille.

Julkisuuslain (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999) 29 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Poliisilain 4 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan poliisilla on päällystöön kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat maksutta ja salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista poliisille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa nimenomaisesti kielletty tai rajoitettu.

Ongelman kartoittamiseksi otan tyyppitapaukseksi sosiaalitoimen. Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) 14 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai muusta yksityisestä henkilöstä, ovat salassa pidettäviä.

Asiakaslain 15 §:n mukaan sosiaalihuollon järjestäjä tai tuottaja taikka niiden palveluksessa oleva samoin kuin sosiaalihuollon luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan sosiaalihuollon tehtävissä toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta sosiaalihuollon järjestäjän tai tuottajan palveluksessa tai tehtävän hoitaminen niiden lukuun on päättynyt.

Asiakaslain 18 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai henkilötietolaissa säädetään, sosiaalihuollon järjestäjä tai toteuttaja saa, jos se on välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi, antaa tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle asiassa, jossa sosiaalihuollon viranomaiselle on laissa säädetty oikeus tai velvollisuus panna asia vireille taikka osallistua vireillä olevan asian käsittelyyn tai toimeenpanoon antamalla

lausunto tai selvitys taikka muulla vastaavalla tavalla. Lisäksi tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa sosiaalietuuksia käsittelevälle viranomaiselle tai laitokselle etuutta koskevan väärinkäytöksen selvittämiseksi, jos väärinkäytöstä on perusteltua syytä epäillä.

Mainitun pykälän 2 momentin mukaan sosiaalihuollon järjestäjän tai toteuttajan tulee pyydettäessä antaa asiakkaan tai tämän laillisen edustajan suostumuksesta riippumatta tieto salassa pidettävästä asiakirjasta poliisille, syyttäjäviranomaiselle ja tuomioistuimelle, jos se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetään ilmoitusvelvollisuus rikoslain (39/1889) 15 luvun 10 §:ssä, taikka jonka enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Mainitun pykälän 3 momentin (muutettu lailla 270/2015) mukaan salassa pidettävästä asiakirjasta saa antaa oma-aloitteisestikin tiedon, kun epäillään edellä 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka silloin, kun epäillään jonkun syyllistyneen siinä mainittua vähäisempään rikokseen, jos sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja arvioi sen olevan välttämätöntä lapsen edun taikka erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vuoksi. Lisäksi sosiaalihuollon järjestäjä ja toteuttaja saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Ennakkoratkaisussaan KHO 2021:13 KHO linjasi mainittujen säännösten keskinäistä tulkintaa. Sen mukaan tietojen ilmoittamista poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten koskeva asiakaslain 18 §:n 3 momentin toinen virke koski ainoastaan tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen edellytyksiä. Poliisilaitoksella ei jo tästä syystä ollut sanotun säännöksen perusteella oikeutta saada pyytämiään tietoja. Kun kysymys ei ole ollut muustakaan asiakaslain 18 §:ssä tarkoitetusta tietojen luovuttamista koskevasta tilanteesta, poliisilaitoksella ei ollut oikeutta saada pyytämiään tietoja sosiaalihuollon viranomaiselta. Tiivistettynä: poliisin poliisilain mukaisesta oikeudesta saada tietoja ja sosiaalihuollon toimijan oikeudesta luovuttaa tietoja ei ole johdettavissa toisaalta poliisin oikeutta tai toisaalta sosiaalihuollon toimijan velvollisuutta tietojen antamiseen.

Ongelma koskee tilannetta, jossa poliisi pyytää sosiaalihuollon toimijalta tietoja uhka-arviota varten, mutta sosiaalihuollon toimija katsoo, ettei sillä ole edellytyksiä suostua poliisin tekemään pyyntöön. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua on luettava huolella. Onko ongelmana se, ettei sosiaalihuollon toimija halua antaa poliisille hallussaan olevaa tietoa vai se, että sosiaalihuollon toimija katsoo, ettei sen hallussa ole poliisin pyytämää tietoa?

Tässä tapauksessa vaikuttaa siltä, ettei kysymys ollut sosiaalihuollon toimijan haluttomuudesta luovuttaa poliisille tietoa vaan siitä, että sosiaalihuollon käsityksen mukaan sen hallussa ei ollut poliisin pyytämää tietoa.

Ratkaisuksi voitaisiin ajatella sosiaalihuollon toimijalle säädettyä velvollisuutta tiedon antamiseen tai vastaavasti poliisille säädettyä oikeutta saada pyytämänsä tieto. Voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, poistaisiko velvollisuuden säätäminen ongelman. Sosiaalihuollon toimijan vastuulla olisi joka tapauksessa harkita, onko hänen hallussaan tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi. Jos sosiaalihuollon toimija katsoo, ettei hänellä ole poliisin pyytämiä tietoja, mikä olisi velvollisuuden tai poliisin tiedonsaantioikeuden sisältö?

On myös aiheellista kysyä, mihin perustuu (mahdollinen) oletus siitä, etteivät tietojen luovuttamiseen oikeutetut olisi luovuttaneet tietoja, joita niillä olisi ollut oikeus luovuttaa. Tutkittua tietoa tästä ei ole. Uhkan arviointi on tutkimusten mukaan ongelma sinänsä. Arviot voivat johtaa sekä positiiviseen että negatiiviseen väärään tulokseen: uhka arvioidaan liian suureksi tai uhkaa ei havaita. Elinkautisvankien vapauttamiskäytännöstä tekemässämme selvityksessä[2] tuli ilmeiseksi uhka-arvioiden ongelmallisuus. Ensinnäkin arkiajattelussa vaaralliseksi mielletyt elinkautisvangit syyllistyvät vapautumisen jälkeen merkittävästi harvemmin uusiin rikoksiin kuin muut vapautuvat vangit. Selvityksemme perusteella vaarallisuusarvio korreloi yllättävän vähän vapautuvan vangin todellisen rikoksen uusimisriskin kanssa. Huomionarvoista on, että elinkautisvankien rikoksen uusimisriskiä arvioidaan erittäin perusteellisissa, mielentilatutkimukseen rinnastettavissa psykiatrisissa tutkimuksissa. Ne ovat luotettavimpia käytettävissä olevia tutkimuksia, mutta niidenkin ennustusarvo uhkan suhteen herättää vakavia kysymyksiä. En tunne lähemmin poliisin uhka-arviotyökalua, mutta olettaa voi, ettei se voine olla elinkautisvangeille tehtävää perusteellista oikeuspsykiatrista tutkimusta, johon tutkittava itse osallistuu, luotettavampi.

Loppujen lopuksi kysymys on toisaalta lain tulkinnasta ja toisaalta siitä, miten viranomaisten yhteistyöllä voitaisiin välttää tilanteet, joissa poliisi pitää tietojen saamista tarpeellisena, mutta sosiaalihuollon toimija ei arvioi tietojen luovuttamisen edellytysten täyttyvän. *Toimivin ratkaisu olisi viranomaisten yhteistyön tehostaminen sen kartoittamiseksi, voiko toisen viranomaisen hallussa olla tietoja, joita poliisi tarvitsisi käyttöönsä uhka-arviota varten*. Lain nykyinen sanamuoto ei näyttäisi olevan esteenä viranomaisten keskinäiselle yhteydenpidolle sen varmistamiseksi, että poliisi saa uhka-arviota varten tarvittavat tiedot, jotka ovat sosiaalihuollon viranomaisen hallussa ja jotka sosiaalihuollon viranomainen voi

2 Vaarallisuuden ja väkivaltariskin arvioiminen (Tolvanen Matti ym.), Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:70.

salassapitosäännösten estämättä poliisille luovuttaa. Viranomaistapaamisissa poliisi toisi esille seikkoja, joiden perusteella poliisi pitää uhka-arviota tarpeellisena. Tiedon luovuttamiseen oikeutettu viranomainen voisi sitten punnita, ovatko poliisin hallussa olevat tiedot yhdistettynä esimerkiksi sosiaalihuollon toimijan hallussa oleviin tietoihin sellaisia, että sosiaalihuollon toimija voisi päätyä arvioon, että muutoin salaisen tiedon luovuttamisen edellytykset täyttyvät.

Sisäministeriö (Selvitys Eduskunnan hallintovaliokunnalle 31.12.2020, SMDno-2020–166) on perustellusti nostanut esille, että moniammatillisesta yhteistyöstä ja etenkin sen tiedonvaihdosta tulisi säätää nykyistä selkeämmin (yleislainsäädännössä esimerkiksi laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999). Jo sisäministeriön vuonna 2014 julkaistussa perhe- ja lapsisurmien ehkäisyä ja estämistä sekä viranomaisten tiedonvaihtoa koskevassa selvityksessä esitettiin moniammatillisen yhteistyön sääntelyn tarkastelutarvetta (SM:n julkaisuja1/2014). Olisi aiheellista kartoittaa lainsäädännön muutostarpeet sen varmistamiseksi, että poliisi ja muut viranomaiset voivat moniammatillisessa yhteistyössä vaihtaa keskenään tietoja, joiden perusteella kukin viranomainen voi punnita, ylittyykö tapauksessa salaisten tietojen luovuttamisen kynnys. Viitatusta sisäministeriön selvityksestä ilmenee, että tietojen luovuttaminen on kehittynyt yleisesti myönteiseen suuntaan, vaikka ministeriö arvioi ilmoittamiskynnyksen olevan vieläkin tarpeettoman korkean. Kyseessä on kuitenkin arvio, sitä tukevaa tutkimustietoa ei ole olemassa.

Sosiaalihuoltoa vastaava säännös on laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992), 13 §:n 4 momentti. Sen mukaan terveydenhuollon ammattihenkilö tai muu terveydenhuollon toimintayksikössä työskentelevä taikka sen tehtäviä suorittava henkilö saa salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoittaa poliisille henkeen tai terveyteen kohdistuvan uhkan arviointia ja uhkaavan teon estämistä varten välttämättömät tiedot, jos henkilö tämän lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan on saanut tietoja olosuhteista, joiden perusteella hänellä on syytä epäillä jonkun olevan vaarassa joutua väkivallan kohteeksi.

Myös pelastuslaissa on vastaava uhka-arviosääntely (pelastuslain, 379/2011, 86 §:n 2 momentti). Samanlainen sääntely koskee myös opetustointa (perusopetuslain, 628/1998, 40 §:n 5 momentti; lukiolain, 714/2018, 58 §:n 2 momentti; laki ammatillisesta koulutuksesta, 531/2017, 109 §:n 5 momentti; yliopistolaki, 558/2009, 90a §:n 2 momentti; ammattikorkeakoululaki, 932/2014, 65 §:n 4 momentti).

Poliisilain 7 luvussa on säädetty poliisille säädetyn salassapidon väistymisestä. Poliisin vaitiolovelvollisuus ei estä tiedon antamista viranomaiselle tai julkista tehtävää hoitavalle yhteisölle, jolla säädetyn tehtävänsä vuoksi on tarve saada tieto muuten salassa pidettävästä seikasta taikka henkilön luotettavuudesta tai sopivuudesta tehtävään. Tietojen luovuttamisesta turvallisuuden kannalta merkittävään tehtävään pyrkivän tai siinä olevan henkilön luotettavuuden varmistamiseksi säädetään erikseen laissa. Vaitiolovelvollisuus ei

estä ilmaisemasta sellaisia tietoja, joiden ilmaisemiseen on yksittäistapauksessa painava syy hengelle tai terveydelle vaarallisen tapahtuman, vapauteen kohdistuvan rikoksen tai huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi taikka valtion turvallisuuden varmistamiseksi.

4 Nykytilan arviointi ja lainsäädännön muutostarpeet

4.1 Arvioinnin tekemistä varten suoritetut toimenpiteet

Lainsäädäntöön, esitöihin ja oikeuskirjallisuuteen (laaja tausta-aineisto on selvityksen liitteenä) perehtymisen lisäksi olen haastatellut useita kertoja Poliisihallituksen edustajia, yhden kerran poliisin ylintä johtoa, sisäministeriön poliisijohtoa, sosiaali- ja terveysministeriön edustajaa, valtakunnansyyttäjää, Suojelupoliisin edustajia, KRP:n ylintä johtoa, oikeusministeriön edustajia, poliisipäälliköitä, tiedusteluvalvontavaltuutettua ja asianajajalaitoksen edustajia. Haastatteluilla olen kartoittanut nykysääntelyn toimivuutta ja lainsäädännön muutostarpeita. Selvitystyön kanssa rinnan on Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella Juuso Marttila kirjoittanut maisterintutkielmaa rikostiedustelusta. Hänen kanssaan käymäni keskustelut ovat avanneet selvitystyöni kysymyksenasetteluja. Vuoropuhelumme on ollut rakentavaa.

4.2 Rikostiedustelu rikosten estämisen välineenä

Etenkin Poliisihallitus on korostanut, että nykyisin toimivaltuudet ovat liian tiukasti sidoksissa *rikoksen* estämiseen. Aikaikkuna rikoksen tekeillä olemisen tunnistamisen ja rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen välillä koetaan liian ahtaaksi. Rikosten estäminen muuttuu lähes välittömästi rikoksen selvittämiseksi eli rikoksen esitutkinnaksi.

Poliisihallituksen muistiossa 12.11.2021 on ensinnäkin todettu, että yhteiskunnan ja poliisin tehtäväkentän turvallisuusuhat muuttuvat jatkuvasti. Uudet uhat tulevat vanhojen päälle. Poliisihallitus näkee, että lähitulevaisuudessa poliisitoiminnassa tulee kiinnittää korostettua huomiota muun muassa seuraaviin sisäisen turvallisuuden uhkiin; jengiytymiseen, ääriliikkeiden houkuttelevuuteen, terrorismin uhkaan, erilaisiin hybridiuhkiin, poliittisen väkivallan kasvupotentiaaliin, järjestäytyneeseen rikollisuuteen, kyberrikollisuuteen ja vakavaan huumausainerikollisuuteen lieveilmiöineen.

Vakavimpien rikosten suunnittelu ja huolta aiheuttavien henkilöiden toiminta eri vaiheineen toteutetaan muistion mukaan pääosin piilossa. Poliisilta edellytetään ja odotetaan vakavien rikostapahtumien ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden estämisestä ennalta, uhkien torjuntaa ja ilmiötietoisuutta. Ennalta estävyys on myös tuoreessa, muistiossa viitatussa sisäisen turvallisuuden selonteossa nostettu erityiseen asemaan;

poliisin tulisi kyetä olosuhteiden muutosten myötä aiempaa enemmän ennakoimaan ja varautumaan tulevaan. Rikosten ja häiriöiden ennalta esto on myös yksi poliisin viidestä strategisesta päätavoitteesta.

Siviili- ja sotilastiedustelun fokus on ilman epäilystä rikostorjunnan ulkopuolella. Tiedustelutietoa voidaan antaa poliisille vain rajatusti. Tiedusteluviranomaisten ja poliisin väliseen niin kutsuttuun palomuuriin – ja sen käyttöön – liittyvät seikat ovat ainakin toistaiseksi pääosin estäneet tietojen luovuttamisen poliisin rikostorjuntaan. Keskeistä on tiedostaa, ettei poliisin vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennakoimis- ja tiedustelukyky voi rakentua toisten viranomaisten toimivaltuuksien varaan. Poliisin toiminta perustuu tiedolla johtamiseen ja se päävastuullisena viranomaisena vastaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden häiriöiden realisoituessa toiminnasta kentällä, asioiden tutkinnasta sekä jo tätä ennen moninaisten uhkien ennalta estosta.

Jotta voidaan suojata jotakin ennalta, on tiedettävä, mitkä tekijät uhkaavat suojattavia oikeushyviä. Voimassa oleva lainsäädäntö ei Poliisihallituksen arvion mukaan täytä rikostorjuntaviranomaisen roolissa toimivan poliisin operatiivisen rikostiedustelun asettamia vaatimuksia ja poliisille asetettuja odotuksia muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Kuten edellä on todettu, Suomessa ei ole erillistä rikostiedustelulakia, vaan rikostiedusteluun välillisesti liittyvät pykälät ovat osa poliisilakia. Rikostiedustelua ei ole myöskään käsitteellisesti selkeästi määritetty. Poliisihallitus katsoo, että poliisille tulisi säätää selvä toimivaltuus rikostiedusteluun. Eli poliisilla tulisi olla kyky tarkkaan säännellyissä tilanteissa ja tarkoituksissa

a) ensin hankkia ja
b) myöhemmin käsitellä

tietoja vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennalta estämiseksi jo astetta ennen kuin ketään voidaan perustellusti epäillä yksilöidystä rikoksesta tai olettaa syyllistyvän sellaiseen. Tämä koskee tilanteita, jossa on tunnistettu mahdollinen turvallisuusuhka.

Poliisin omalle rikostiedustelutoimivaltuudelle on Poliisihallituksen mukaan selkeä tarve – se olisi tehokkaan ennalta estävän toiminnan avain ja koko yhteiskunnan etu.

Yksi rikostiedusteluakin palveleva harkittava muutos voisi olla se, että erityisesti tutkittaessa järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyviä vakavia rikoksia, voitaisiin toimittaa kotietsintä salaisena niin, että etsinnästä ilmoitettaisiin paikan haltijalle vasta jälkikäteen. Tämä toimivaltuus olisi samalla ulotettava koskemaan myös rikoksen estämistä ja

paljastamista. Tätä kysymystä on sivuttu käsiteltäessä eduskunnassa hallituksen esitystä HE 217/2022 vp (LaVM 30/2022 vp). Asiasta on kirjoitettu mainitun hallituksen esityksen sivuilla 103–104.

Salaisesta kotietsinnästä hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan lakivaliokunnalle (HaVL 37/2022 vp, s. 6), että pakkokeinolaissa ei ole säännöksiä tiedonhankinnan kohteen tietämättä tehtävästä etsinnästä. Hallintovaliokunnan mukaan poliisin käytännön toiminnassa tulee esiin esimerkiksi terroristisiin ryhmiin tai järjestäytyneisiin rikollisryhmiin liittyen tilanteita, joissa tiettyyn tilaan tai paikkaan kohdistuva etsintä olisi perusteltua tehdä kohdehenkilön tietämättä. Jälkikäteen ilmoitettavaa paikkaan kohdistuvaa etsintää koskevaa sääntelyä ei hallituksen esityksessä ehdoteta tässä yhteydessä toteutettavaksi. Hallintovaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että jälkikäteen ilmoitettavaa etsintää koskeva sääntely on merkityksellistä sekä *rikosten estämisen että niiden selvittämisen näkökulmasta*. Hallintovaliokunta piti perusteltuna arvioida, onko mainitun kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta. Yhtenä elementtinä prosessissa voitaisiin hallintovaliokunnan mukaan huomioida etsintävaltuutetun käyttäminen etsinnän edellytysten etukäteistarkastelussa samaan tapaan kuin erityisessä kotietsinnässä.

Lakivaliokunta totesi (LaVM 30/2022 vp, s. 23) olevan selvää, että pakkokeinolakiin tai muuhun lainsäädäntöön ehdotettavat oleelliset muutokset edellyttävät huolellista lainvalmistelua ja arviointia eikä sellaista ole mahdollista toteuttaa eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Lakivaliokunta korosti, että pakkokeinolain ja muun siihen liittyvän lainsäädännön toimivuutta on syytä edelleen seurata ja arvioida myös muita mahdollisia pakkokeinolain muutostarpeita. Valiokunta kuitenkin korosti tässä yhteydessä erityisesti edellä selostettuun hallintovaliokunnan lausuntoon (HaVL 37/2022 vp , s. 6) viitaten, että jatkossa on perusteltua selvittää ja arvioida, onko jälkikäteen ilmoitettavan paikkaan kohdistuvan etsinnän kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta ja tuoda asiaa koskevan selvityksen perusteella tarvittavat lainmuutokset eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian. Valiokunta ehdotti asiaa koskevan seuraavan lausuman hyväksymistä: *"Hallitus selvittää ja arvioi, onko jälkikäteen ilmoitettavan paikkaan kohdistuvan etsinnän kaltaiselle sääntelylle tarvetta erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan näkökulmasta ja tuo selvityksen perusteella tarvittavat lainmuutokset eduskunnan käsiteltäväksi mahdollisimman pian."* Salaisen kotietsinnän ongelma liittyy hallintovaliokunnan esittämin tavoin sekä tiedustelu- että tutkintavaiheeseen.

4.3 Rikosten estämisestä rikosuhkien estämiseen?

Poliisin tiedonhankintaa ja käsittelyä koskeva sääntely on laadittu rikosprosessiin liittyvää todistusaineiston hallinnan näkökulmasta. Poliisille asetetut velvoitteet, tehtävät ja toiminnan tavoitteet ovat kuitenkin huomattavasti laajemmat. Keinovalikoimasta puuttuu oikeus hankkia ja käsitellä tietoa jo astetta ennen ja yleisemmällä tasolla kuin se nyt on mahdollista. Taustakeskustelujen yhteydessä on käynyt ilmeiseksi, että tarvitaan nykyisten keinojen käyttöalan aloituspisteen aikaistamista ja perusteen yleistämistä. Nykyisin oikeus tehdä käytännön toimenpiteitä kytkeytyy konkreettiseen rikostapahtumaan (syytä epäillä) tai sellaisen estämiseen (perusteltu syy olettaa syyllistyvän rikokseen). Näkemykseni mukaan tarvittaisiin kykyä puuttua jo uhkapotentiaaleihin ja heikkoihin / hiljaisiin signaaleihin. Poliisin tiedon tarve siirtyy yhä enemmän konkreettisesta rikosepäilystä ja jo yksilöitävissä olevasta epäillystä tekijästä uhkaa tai ilmiötä koskevan tiedon hankintaan ja tuon tiedon analysointiin sekä hyödyntämiseen.

Sisäisen turvallisuuden uhkia pitää ennakoida. Sitten kun uhat jo realisoituvat rikosteoiksi, reagoiminen voi olla myöhäistä ja joka tapauksessa ennakoivia toimia kalliimpaa. Vaikka ei ole sinänsä perusteita olettaa Ruotsin rikoskehityksen toteutuvan myös Suomessa, Ruotsin esimerkki osoittaa sen, miten vaikea sisäistä turvallisuutta vaarantaviin uhkiin on reagoida siinä vaiheessa, kun kehitys on edennyt ”jengisodan” asteelle. Ennakollisesta reagoinnista on hyvä esimerkki Tanskasta. Sikäläisen lain (lov om politiets virksomhed, 6 §) perusteella poliisi voi määritellä tietyn alueen tietyksi ajaksi sellaiseksi, jolla voidaan ilman rikosepäilyä suorittaa pistokokeenomaisesti muun muassa henkilöiden, heidän vaatteidensa, esineiden ja ajoneuvojen tarkastusta. Tavoitteena on alueen turvallisuuden takaaminen ja sen varmistaminen, etteivät ihmiset pidä alueella hallussaan aseita. Perusteena tällaisen alueen perustamiselle on tarve estää ennalta ihmisiä henkeä, terveyttä tai hyvinvointia uhkaavilta rikoksilta. Hallinnollisesta määräyksestä tällaisen alueen perustamiseksi ilmoitetaan etukäteen.

Poliisilain (872/2011) 1 luku 1 § 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen. Tähän tehtävämäärittelyyn on sovitettavissa niin kutsuttu *poliisin yleisvalvonta*. Yleisvalvonnasta ei ole olemassa laintasoista sääntelyä. Sääntelyn tarpeeseen on otettu kantaa poliisilain esitöissä (HE 224/2010 vp, s.34). Niiden mukaan internetissä tapahtuvassa tarkkailussa vallitsevana käsityksenä on, että erityistä toimivaltuussääntelyä ei tarvita suoritettaessa tarkkailua yleisissä tietoverkoissa (esimerkiksi keskustelupalstalla). Tätä asiantilaa ei ehdotettu muutettavaksi. Tietoverkossa tapahtuvan tarkkailun tulee olla passiivista ihmisten väliseen vuorovaikutukseen kohdistuvaa tiedonhankintaa muun tarkkailun tavoin. Toimivaltuuksia vaativan tarkkailun tulisi edelleen kohdistua tiettyyn henkilöön. Pelkästään tiettyyn rakennukseen, paikkaan, keskustelupalstaan tai muuhun

vastaavaan kohteeseen liittyvä tarkkailu ei olisi tarkkailutoimivaltuuden käyttöä. Tällaisen tarkkailun sallimisesta ei katsottu olleen tarpeen erikseen säätää laissa. Voidaan perustellusti kysyä, onko tällainen toiminta ollenkaan tarkkailua vai olisiko oikeampaa puhua vain valvonnasta.

Poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaan tarkkailulla tarkoitetaan tiettyyn henkilöön salaa kohdistettavaa havaintojen tekemistä tiedonhankintatarkoituksessa. Saman säännöksen toisen momentin mukaan *suunnitelmallisella tarkkailulla* tarkoitetaan muun kuin lyhytaikaisen tarkkailun kohdistamisesta henkilöön, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän rikokseen. Poliisi saa rikoksen estämiseksi kohdistaa tällaiseen henkilöön suunnitelmallista tarkkailua, jos on perusteltua syytä olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkauteen tai kätkemisrikokseen. Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 12 § on yhtenevä muilta osin poliisilain säännöksen kanssa mutta suunnitelmallinen tarkkailu kohdistuu rikoksesta epäiltyyn.

Hallituksen esityksen (HE224/2010 vp, 102) tarkkailua koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkkailuun kuuluu johonkin henkilöön kohdennettu tiedonhankintatarkoitus, mikä erottaa sen valvonnasta. Suunnitelmallisen tarkkailun osalta ei voida määrittää vähimmäiskestoa vaan tarkkailuun tarvittava vähimmäisaika riippuisi tapauskohtaisista olosuhteista. Perusteluissa on selvyyden vuoksi mainittu, että tarkkailu on mahdollista myös tietoverkossa, eikä henkilön keskustelupalstalla käymän keskustelun seuraaminen olisi esimerkiksi teknistä tarkkailua. Tulkintani mukaan esimerkiksi henkilön Twitter-tilin seuraaminen on nimenomaan valvontaa, ei tarkkailua.

Yleisvalvonnan keskeinen ero tarkkailuun tai suunnitelmalliseen tarkkailuun verrattuna on yleisvalvonnan kohdentuminen laajempaan joukkoon. Tarkkailu tai suunnitelmallinen tarkkailu kohdistuu tiettyyn henkilöön salaa tiedonhankintatarkoituksessa. Selvyyden vuoksi on todettava, että esimerkiksi samalla keskustelupalstalla voi olla useampia henkilöitä, joihin tarkkailua tai suunnitelmallista tarkkailua kohdistetaan. Pelkästään tietoverkon keskustelupalstaan kohdistuva tiedonhankinta ei edellytä erillisen toimivaltuuden säätämistä.

Keskustelupalstaan tai muuhun vastaavaan verkkofoorumiin kohdistuva tiedonhankinta on mahdollista yleisvalvonnan perusteella niin pitkään, kun se alkaa kohdistua esimerkiksi tiettyyn nimimerkkiin, joka on yksilöitävissä. Selvyyden vuoksi todetaan, ettei tämä edellytä nimimerkin takana olevien henkilön tai henkilöiden tunnistamista vielä tässä vaiheessa.

Osa keskusteltupalstoista on suljettuja tai salaisia ja niihin kohdistuva valvonta edellyttää mahdollisesti liittymistä kyseisen ryhmän jäseneksi. Pyynnön esittäminen on mahdollista anonyymi- käyttäjätunnuksella, ellei kirjautuminen edellytä laajaa vuorovaikutusta

sivuston ylläpitäjän tai ”portinvartijan” kanssa. Laajempi vuorovaikutus ja väärien tietojen antaminen edellyttää käytännössä peiteltyä tiedonhankintaa, jonka edellytyksistä säädetään rikoksen estämiseksi poliisilain 5 luvun 15 §:ssä. Suljetun keskustelupalstan koolla on merkitystä arvioitaessa yleisvalvonnan soveltumista tiedonhankintaan. Mikäli kyseessä on esimerkiksi suppea muutaman hengen ryhmä, tiedonhankinnan toteuttaminen tähän kohdistuu käytännössä tiettyihin henkilöihin ja tämän on katsottu edellyttävän erityisen tarkkaa harkintaa siitä, onko kyseessä jo tarkkailu tai suunnitelmallinen tarkkailu.

Selvyyden vuoksi totean, että pääosin poliisin yleisvalvonta on varsin arkista poliisityötä, johon ei erityisiä toimivaltuuksia tarvita. Poliisit tekevät tuhansittain havaintoja päivittäisessä poliisityössä, lukevat erilaisia yleisesti saatavilla olevia tekstejä ja seuraavat sosiaalista mediaa. Suunnitelmallista tarkkailua ei ole myöskään esimerkiksi helikopterista tai droonilla tehtävä valvonta, kotirauhan suojan asettamin rajoituksin. Valvonta muuttuu tarkkailuksi siinä vaiheessa, kun se toiminta suunnataan tiettyyn henkilöön tai yksilöityyn henkilöryhmään. Tässä kirjoitettu koskee tiedon hankintaa valvonnalla. Tiedon käsittelyyn ja analysointiin liittyvistä ongelmista olen kirjoittanut kohdassa 4.7.

4.4 Onko rikostiedustelun tavoite selkeä?

Rikostiedustelulla tavoitellaan yleisesti hyväksytyn määritelmän mukaisesti 1. vakavimpien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden vakavimpien häiriöiden ennalta estämistä, 2. kattavaa yleistä tilannekuvatietoa rikostorjunnan toimintaympäristöstä ja ilmiöistä strategisen ja operatiivisen analyysin sekä päätöksenteon pohjaksi ja 3. tietoa poliisitoiminnan suuntaamiseksi ja voimavarojen tarkoituksenmukaiseksi kohdentamiseksi. Rikostiedustelun kautta on mahdollista saada myös epäillyn syyttömyyttä tukevaa tietoa. Rikosvastuun toteuttaminen ei ole vain syyllisyyden vahvistamista, hyväksyttävä lopputulos on myös se, ettei rikoksena tutkittu teko ole rangaistava tai että syylliseksi epäilty ei olekaan rikokseen syyllistynyt. On päivänselvää, ettei rikostiedustelu tavoitetarkastelun näkökulmasta ole lain tarkoittamaa esitutkintaa. Tällaiseen rajaukseen olen jo edellä pääluvussa 2 päätynyt.

Erikseen tulisi toki arvioida, miten rikostiedustelusta hankittuja tietoja voitaisiin käyttää esitutkintaan. Vaihtoehtoina voidaan nähdä joko ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan sääntelyn uudelleen muotoilu tai muunlainen poliisin sisäinen palomuuri. Poliisihallituksen näkemykseen yhtyen katson, että olisi arvioitava poliisin nykyisen kategorisen esitutkintavelvollisuuden sisältöä tilanteessa, jossa poliisi saisi rikostiedustelun kautta tiedon mistä tahansa rikoksesta.

4.5 Perustuslain 10 §:n 4 momentti rikostiedustelutoimivaltuuksien rajoittajana

Rikostiedustelun tarkempaa sääntelyä puoltavat seikat ovat painavia. Erityisesti Ruotsin kokemukset, vakavan rikollisuuden organisoituminen ja ammattimaistuminen, tietoverkkojen laaja hyväksikäyttö rikosten toteuttamisessa sekä meilläkin ilmenneet viitteet niin kutsutun jengirikollisuuden yleistymisestä antavat aihetta pohtia säädettäväksi poliisille toimivaltuuksia estää rikoksia viimeistään rikosten valmistelun vaiheessa. Nämä näkökohdat ovat olleet keskeisesti esillä myös Poliisihallituksen edustajien kanssa käymissäni keskusteluissa.

Ongelma on ilmeinen, mutta keinot ongelman ratkaisemiseksi saattavat kilpistyä perustuslakiin, erityisesti sen 10 §:n 4 momenttiin. On jokseenkin epärealistista olettaa, että eduskunta tulisi suostumaan tuon pykälän avaamiseen rikostiedusteluvaltuuksien laajentamiseksi. On kuitenkin todettava, että tämä ongelma koskee ainoastaan muutamia pakkokeinoja. *Perustuslain 10 §:n 4 momentti ei ole esteenä jo* ***nyt sallituilla toimivaltuuksilla*** *saadun tiedon käsittelylle ja analysoinnille, henkilötietolainsäädännössä olevin rajoituksin.*

4.6 Palomuurisääntelyn ongelmat

Palomuurisääntely näyttää tuottavan ongelmia Poliisihallituksen näkemyksen mukaan. Poliisihallitus on esittänyt, että palomuurisääntelyn sidoksesta nimettyyn rikokseen tulisi luopua. Tiedustelumenetelmillä saatua tietoa voitaisiin siten hyödyntää myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta toiminnalta suojaamiseksi. Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin näkemys on kuitenkin, että nykyinen sääntely mahdollistaa kohtuullisesti tiedon välittämisen molempiin suuntiin. *Tällöin kysymys on ennen kaikkea rikosten estämiseksi tai selvittämiseksi tarpeellisesta tiedosta, jota ei ole saatu tiedustelumenetelmällä*. Palomuurisääntely ei koske tällaista tietoa. Tiedustelumenetelmällä saadun tiedon luovuttamiseen sen sijaan liittyy merkittäviä ongelmia, joita on kuvattu edellä Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisua selostettaessa. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteet eivät lähtökohtaisesti ole samoja kuin rikostiedustelun kohteet. On perusteltua kysyä, saataisiinko palomuurisääntelyn irrottamisella enimmäisrangaistuksin määritellyistä rikoksista niitä hyötyä, joita sillä tavoiteltaisiin.

Vuona 2020 toteutui kaksitoista (poliisilakiin perustuvaa) telekuuntelu ja -valvontadiaaria ja 152 televalvontadiaaria. Tämä osoittaa aiempien vuosien tapaan sen, että poliisilakiperusteiset telepakkokeinot eivät lukumääräisesti ole merkittävä salainen tiedonhankintakeino (Pohan kertomus vuodelta 2020, s. 16). *Televalvonnan perusteista voitaneen tehdä johtopäätös, että televalvonnan käytössä poliisilakiperusteisesti korostuu enemmän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden näkökulma, koska sitä käytetään kokonaismäärään nähden*

runsaasti henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi ja kuolemansyyn selvittämisessä (em. s. 18). Muita telepakkokeinoja kuin televalvontaa on käytetty niin vähän, ettei niiden merkityksellisyysarviosta voi tehdä mitään johtopäätöksiä (em. s. 21). Televalvonnan osalta 56 %:ssa oli arvioitu olleen ratkaiseva/tärkeä merkitys. Poliisilain perusteella tehtyjen tarkkailupäätöksien lukumäärä on huomattavasti pienempi, kuin pakkokeinolakiperusteisten, niistä prosentuaalisesti suurin osa koskee törkeisiin henkeen tai terveytyyn kohdistuneiden rikosten ja omaisuusrikosten estämistä (em. s. 29).

Tietolähdetoiminta tuottaa karkeasti luokitellen kolmen tyyppistä tietoa: 1) paljastavaa tai ennalta estävää rikostiedustelutietoa, mikä ei liity mihinkään käynnissä olevaan esitutkintaan, 2) tietoa käynnissä oleviin esitutkintoihin, tai 3) yleisemmällä tasolla olevaa rikostiedustelutietoa ”tilannekuvatietoa”, esimerkiksi järjestäytyneen rikollisryhmien leviämisestä, ryhmien välisistä jännitteistä ja rikostrendeistä. Tietolähdetoiminta tuotti rikoslajineutraalisti tietoa; sen avulla saatiin tietoja henkilöiden olinpaikasta kotimaassa ja ulkomailla sekä tuotettiin tietoa rikoshyödyn pois ottamiseksi. Tietolähdetoiminta on aina ollut tärkeä rikostorjunnan tiedonhankintakeino. Ammattimaisesti ylläpidetty ja vapaehtoisuuteen perustuva tietolähdesuhde tuottaa yleensä sekä ajankohtaista että täsmällistä tietoa rikoksista ja rikollisista. Juuri tästä syystä tietolähdetoiminta on erityisen tehokas ja kustannustehokas keino. Viranomaisen näkökulmasta toimintaan kuitenkin liittyy monenlaisia riskejä, joiden tunteminen ja hallinta ovat edellytys ammattimaiselle, oikeusvarmalle ja turvalliselle toiminnalle (em. s. 36).

Eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt huomiota palomuurisääntelyn ongelmiin. Valtioneuvoston selonteosta (VNS 11/2011 vp) antamassaan mietinnössä (HaVM 35/2022 vp) hallintovaliokunta esitti päätösehdotuksenaan Eduskunnan edellyttävän, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi.

Hallintovaliokunta perusteli kannanottoaan yhteistyön tarpeesta seuraavasti:

> ”Hallintovaliokunta toteaa, että suojelupoliisin toimiva yhteistyö muiden turvallisuusviranomaisten kanssa on tärkeää ja välttämätöntä kansalliseen turvallisuuteen liittyvän uhkaympäristön takia sekä muiden viranomaisten kansalliseen turvallisuuteen liittyvien tehtävien suorittamiseksi. Suomessa poliisilla on monesti pääasiallinen tai yksinomainen toimivalta operatiivisen vasteen, suunnittelun ja tutkinnan osalta sellaisten epäsymmetristen turvallisuusuhkien suhteen, jotka eivät ole heti selvästi attribuoitavissa sotilaallisiksi ja kolmannen valtion toteuttamiksi. Tiedonluovutuksissa on viranomaisyhteistyön lisäksi kyse myös virkamiehen sekä kohteen

> oikeusturvasta. Tehokas ja turvallinen toiminta sekä erityisesti kansallinen kokonaisetu edellyttävät riittävää tiedonvaihtoa poliisin ja tiedusteluviranomaisen välillä molempiin suuntiin."

Palomuurisääntelyä koskevan kannanoton pääasiallinen perustelu oli seuraava:

> "Saadussa selvityksessä todetaan, että palomuurisääntelyn kautta välitettävien tietojen määrä on ollut marginaalinen, mikä puoltaa huomion kiinnittämistä siihen, ovatko palomuurisäännöksen muotoilut yhteensopivia turvallisuus- ja rikostiedustelun ominaispiirteiden kanssa, joissa tekoja pyritään estämään ennalta ja puuttumaan jo hiljaisiin signaaleihin toiminnan suuntaamiseksi. Huomiot koskevat muun muassa tietoa koskevan ilmoittamisen siirtämistä ja sen harkintaa, esitutkintalain velvoitteiden suhdetta tiedustelulaeissa säädettyyn yhteistoimintavelvoitteeseen (mm. esitutkintapakko), palomuurissäännöksissä tarkoitettujen rikosten vakavuusastesidonnaisuuden ongelmallisuutta tilanteissa, joissa teko ei ole realisoitunut tai juridisesti alkanut, tiedustelumenetelmän käytöllä saadun tiedon luovuttamista poliisitoiminnan suuntaamiseksi sekä tiedustelumenetelmien käytön yhteensovittamista. Valiokunta katsoo, että näitä on syytä selvitystyössä arvioida."

Hallintovaliokunnan esittämät näkökohdat ovat painavia. Eriytyisen ongelmallista on se, ettei luovutettavan tiedon kattavuudesta ole lain esitöistäkään saatavissa sanottavasti johtoa. Kysymys on siitä, miten yksityiskohtaista tietoa tiedustelumenetelmällä Supon tietoon tulleesta rikoksesta pitää tai saa ilmoittaa ja missä määrin Supo voi luovuttaa esitutkintakynnyksen arvioimiseksi relevanttia tietoa (rikosnimikettä ja rikoksesta epäiltyä lukuun ottamatta). Ongelma ei siten ole yksinomaan se, mistä ilmoitetaan vaan myös, *mitä* ilmoitetaan. Tämä näkökohta näyttää jääneen jokseenkin pimentoon palomuurista käydyssä keskustelussa.

Poliisihallitus on esittänyt palomuurisääntelyssä luovuttavaksi rikosperusteisuudesta. Poliisihallituksen mukaan palomuurisääntely pitäisi muuttaa uhkaperusteiseksi, esimerkiksi seuraavasti (lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle, 16.12.2022 POL-2022-152541):

> "Suojelupoliisin on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmällä saadun tiedon perusteella voidaan olettaa, että hankkeilla on sellainen teko tai laiminlyönti, josta voi aiheutua erittäin merkittävää vaaraa hengelle, terveydelle tai vapaudelle ja teko tai laiminlyönti on vielä estettävissä."

4.7 Rikostiedustelutiedon käyttö ja analysointi

Ongelmia on paitsi tiedon hankkimisessa, myös tiedon analysoinnissa ja käsittelyssä. Poliisin henkilötietolaki sitoo henkilötietojen käsittelynkin rikokseen. Rikos ei poliisin henkilötietolaissa tarkoita vain jo tehtyä rikosta vaan myös tekeillä olevaa rikosta. Kysymys on siitä, miten konkreettinen tieto rikoksesta oikeuttaa henkilötietojen käsittelyyn. Epäilyn tulee koskea *rikostekoa* eli niitä tosiseikkoja, jotka toteuttavat jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Tarkkaa tietoa, minkä rikoksen tunnusmerkistön teko täyttää, ei vaadita. Kysymys on pikemmin rikoslajitasoisesta tiedosta. Tarkoitan tällä sitä, että esimerkiksi velallisen rikoksen ollessa kyseessä henkilötietojen käsittely on luvallista, vaikka siinä vaiheessa ei vielä olisi varmasti sanottavissa, täyttääkö teko velallisen petoksen vai velallisen epärehellisyyden tunnusmerkistön. Oikeuttaako henkilön aiempi rikostuomio suuntaamaan hänen toimintaansa rikostiedustelutoimenpiteitä ja henkilötietojen käsittelyä? Tällöin pulmana on ensi sijassa poliisin tiedustelutyyppisen tiedon hyödyntämisessä rikosten estämiseksi. Voisiko lainsäädäntö, perustuslain 10 §:ää loukkaamatta, mahdollistaa rikokseen jo syyllistyneen ja rikoksesta tuomitun henkilötietojen käsittelyn ilman, että hänen aikeistaan syyllistyä uuteen rikokseen olisi vielä niin konkreettista selvitystä, että voitaisiin katsoa poliisin olevan estämässä nimettyä rikosta? Henkilötietojen käsittely poliisin tilannekuvan muodostamiseksi paikantuu harmaalle alueelle.

Selvitykseni taustakeskusteluissa on käynyt ilmeiseksi, ettei tiedonhankinnan ja tiedon käsittelyn raja ole ollenkaan selkeä. Ongelma koskee esimerkiksi tietoverkosta saatavilla olevan tiedon seulontaa. Missä vaiheessa tiedon hakeminen rikosilmiöstä muuttuu tiedon käsittelyksi ja tiedon analysoinniksi? Onko esimerkiksi tiettyjen poliisin mielenkiintoa herättäneiden henkilöiden poiminta tietoaineistosta tiedonhankintaa vai henkilötiedon käsittelyä? Tähän ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta. Tässä on kysymys ennen kaikkea avointen lähteiden tiedustelusta. Vallitsevan tulkinnan perusteella saattaa olla niin, että tietyn henkilön poimiminen avoimen lähteen laajasta tietoaineistosta on jo henkilötiedon käsittelyä. Sääntelemättä ovat myös mahdollisuudet automatisoida avoimista lähteistä saadun tiedon analysointia. Automaattinen tietoaineiston analysointi voisi tehostaa merkittävästi erityisesti niin kutsuttujen heikkojen signaalien tunnistamista, ilman yhteyttä nimenomaiseen rikokseen tai rikoksen lajiin.

Pulmana on myös poliisin toiminnassa syntyneiden tallenteiden säilyttäminen ja niiden hävittämisestä päättäminen. *Havainnollistan ongelmaa Eduskunnan oikeusasiamiehen haalarikameroita koskevan ratkaisun lyhyellä referoinnilla*. Ratkaisussa EOA 10.10.2022 EOAK/2017/2021 Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että haalarikameran käyttämisessä ei ole kysymys poliisilain 4 luvun 1 §:n mukaisesta teknisestä valvonnasta eikä poliisilain 5 luvun 19 §:ssä tai pakkokeinolain 10 luvun 19 §:ssä tarkoitetuista teknisistä katseluista. Poliisilain 5 luvun 13 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 12 §:ssä säädetään suunnitelmallisesta tarkkailusta, jonka toteuttamiseen voidaan käyttää esimerkiksi tallentavaa kameraa,

mutta haalarikameran käyttämisessä ei ole kysymys siitäkään. Lisäksi esimerkiksi tieliikennelain 181 §:n 2 momentissa säädetään liikenteen valvonnasta kuvaamalla, mistä tässä asiassa ei myöskään ole kysymys.

EOA piti Poliisihallituksen tulkintaa alkuperäisen haalarikameratallenteen oikeudellisesta luonteesta ei-asiakirjana ongelmallisena. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut ja perustuslaista johtuva pääsääntö tallennejulkisuudesta puoltavat EOA:n mukaan sitä, että haalarikameratallenne olisi viranomaisen asiakirja ja tallenteen käsittelyä olisi arvioitava sen mukaisesti laista johtuvin velvoittein. Haalarikameratallenteen oikeudellista luonnetta koskeva kysymys kuuluu viime kädessä hallintotuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämän vuoksi alkuperäistä haalarikameratallennetta tulisi säilyttää jokin määritelty vähimmäisaika, jotta siihen kohdistuvan tietopyynnön käsittely olisi mahdollinen. Asiaan liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä voisi olla syytä säätää tarkemmin laissa.

EOA piti ongelmallisena Poliisihallituksen ohjeen mukaista menettelytapaa, jossa haalarikameralaitetta käyttänyt poliisimies itse arvioi hankittujen tietojen tarpeellisuuden ja arvionsa mukaan poistaa tai tallentaa tiedon. Poliisihallituksen ohjeen mukaisessa menettelyssä kameraa käyttäneellä poliisimiehellä on periaatteessa mahdollisuus poistaa tallenteelta sellaiset osat, jotka voisivat olla hänen oman menettelynsä moitittavuuden arvioinnin kannalta raskauttavia.

EOA:n mielestä ainakaan sellaisissa tapauksissa, joissa on esitetty väite poliisin epäasianmukaisesta menettelystä tai tehty siitä kantelu tai rikosilmoitus, haalarikameratallenteen tarpeellisuuden arviointia ja sen myötä tietojen poistamista tai tallentamista poliisin henkilörekisteriin ei voi tehdä asianomainen poliisimies itse. Tämän varmistamiseksi alkuperäistä tallennetta tulisi säilyttää sellaisenaan jokin lyhyehkö aika.

Haalarikameroiden käytöstä annetun ohjeen soveltamisalaa on EOA:n selvityspyynnön jälkeen rajattu Poliisihallituksen 31.8.2021 antamalla ohjauskirjeellä (POL-2021-103092). Sen mukaan haalarikameraa ei käytetä kotirauhan suojaamassa paikassa eikä julkisrauhan suojaamassa paikassa. Tämän vuoksi EOA:lla ei ollut tarvetta arvioida asiaa tältä osin enemmälti.

Pääasiallinen ongelma ei välttämättä näyttäisi olevan tiedon hankinta vaan tiedon *säilyttäminen ja käsittely*. Toinen ongelma on määritelmällinen: onko rikosten ennalta estäminen sama asia kuin rikosten estäminen. Salaisten pakkokeinojen käyttö on sallittua rikosten estämiseksi, mutta onko se sallittua rikosten ennalta estämiseksi? Vallitsevan tulkinnan mukaan ainakin vielä rankaisemattoman rikoksen valmistelun estäminen on PL 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua rikosten tutkintaa, joka sallii laissa säädettyjen pakkokeinojen käytön. Haalarikameratapaus ilmentää kuitenkin hyvin nykysääntelyn ongelmia.

Poliisin oikeus (PolL 7:2) muutoin salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta on tulkinnanvarainen, erityisesti sen suhteen, missä määrin muutoin salassa pidettävää tietoa on mahdollista luovuttaa potentiaalisille rikosten uhreille, rikosten estämiseksi.

4.8 Esitutkintapakosta luopuminen

Esitutkintapakosta luopumisella näytetään tarkoitettavan kahta toisistaan poikkeavaa asiaa. Ensinnäkin halutaan poistaa rikoksen kirjaamisvelvollisuuskin niistä rikoksista, jotka ovat tulleet tiedustelutoiminnan oheistuotteena, vakavaan rikollisuuden kohdistuvissa operaatioissa. Kirjaamispakon ja esitutkinnan toimittamisvelvollisuuden on pelätty vaarantavan tai ainakin viivyttävän vakavien rikosten esitutkintaa, kun vähäisten rikosten esitutkintalaissa säädetty tutkintamenettely sitoo vakavien rikosten selvittämiseen tarvittavaa työvoimaa. Pahimmillaan esitutkintapakon on pelätty vaarantavan suomalaisen poliisin osallistumisen kansainvälisiin tutkintaoperaatioihin.

Toiseksi näyttää olevan tarvetta siihen, ettei tiedusteluviranomaisen ilmoituksen perusteella olisi pakkoa kirjata rikosilmoitusta tilanteissa, joissa oletettavasti ei (palomuurisääntelyn takia) olisi saatavissa näyttöä rikosepäilyn tueksi. Vähintään tulisi olla mahdollisuus päättää, ettei esitutkintaa toimiteta, koska esitutkinnassa ei oletettavasti olisi saatavissa syyttämiseen riittävää näyttöä rikoksesta. Toisaalta esitutkinnan aloittamisen kynnys ylittyy, jos on syytä epäillä rikosta. Tämän kynnyksen ylityttyä esitutkinta on aloitettava. Esitutkinnan aloittamisen kynnys on tämä myös silloin, kun kysymys on siviilitiedustelumenetelmillä saadusta, Supon KRP:lle luovuttamasta tiedosta. Esitutkinta voidaan lopettaa, jos ilmenee ettei syytekynnyksen ylittymiseen vaadittavaa näyttöä ole ollenkaan tai kohtuullisin kustannuksin saatavissa. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa toki aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi (PolL 5a:44.4).

Ongelmaa havainnollistaa hyvin korkeimman oikeuden tuore ennakkoratkaisu. Korkein oikeus myönsi valitusluvat, joissa on kysymys ulkomaiselta tiedusteluviranomaiselta saadun tiedustelutiedon hyödyntämisestä suomalaisessa rikosprosessissa. Valitusluvat myönnettiin vastaajille rajoitettuna kysymykseen siitä, saiko ns. Anom-puhelimista saatuja viestejä hyödyntää asiassa todisteena. Muilta osin vastaajien valituslupahakemukset siirrettiin ratkaistavaksi valituksen käsittelyn yhteydessä. Lisäksi korkein oikeus myönsi syyttäjälle valitusluvan kysymykseen siitä, oliko huumausaineita asunnollaan toisen henkilön lukuun säilyttänyt henkilö syyllistynyt törkeään huumausainerikokseen tekijänä vai avunantajana.

Syyttäjä oli vaatinut vastaajille rangaistusta muun ohella törkeistä huumausainerikoksista. Todisteena asiassa oli vedottu FBI:n peiteoperaatiossa Anom-puhelimista saatuihin viesteihin. Vastaajat olivat vaatineet viestien asettamista hyödyntämiskieltoon katsoen, että viestit oli hankittu lainvastaisesti ja niiden käyttäminen vaaransi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen. Sekä Kymenlaakson käräjäoikeus että Itä-Suomen hovioikeus olivat hylänneet vastaajien hyödyntämiskieltovaatimukset. Vastaajat oli tuomittu kummassakin oikeusasteessa pääosin syytteiden mukaisesti törkeistä huumausainerikoksista ja muista rikoksista useiden vuosien vankeusrangaistuksiin. Jos aineisto olisi asetettu hyödyntämiskieltoon, voisi olla hyvät perusteet luopua esitutkinnan toimittamisvelvollisuudesta vastaavissa tapauksissa. Syyttäjä oli nimennyt rikosasiassa todisteeksi FBI:n peiteoperaatiossa ns. Anom-puhelimista saatuja viestejä, joiden lähettäjät ja vastaanottajat olivat olleet Suomessa.

Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan KKO 2023:14, että todisteet oli hankittu lainvastaisesti, kun menettelyllä oli puututtu yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan ilman laissa säädettyä perustetta. Todisteiden hyödyntämisen ei kuitenkaan katsottu vaarantavan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista, eikä niitä siten asetettu hyödyntämiskieltoon. Yhteenvetona todisteiden hankkimistapaan liittyvän oikeudenloukkauksen osalta korkein oikeus katsoi, että vaikka viestien hankkimisella on loukattu vastaajien oikeutta yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan, loukkauksen vakavuus ja viranomaisten menettely eivät kokonaisuutena arvioiden puoltaneet viestien asettamista hyödyntämiskieltoon.

Poliisihallitus on esittänyt seuraavaa alustavaa muotoilua kirjaamisvelvollisuudesta ja esitutkintapakosta luopumiseksi (lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle, 16.12.2022 POL-2022-152541):

> ”3 luvun 1 ja 3 momentista poiketen, keskusrikospoliisin ei ole kirjattava ilmoitusta tai se voi siirtää ilmoituksen kirjaamista, eikä sen ole toimitettava esitutkintaa tai se voi siirtää esitutkintatoimenpiteiden suorittamista silloin, kun sen tiedoksi saama rikosepäily liittyy poliisilain 5 a luvun 44 §:n tai sotilastiedustelulain 79 tai 80 §:n perusteella välitettävään tiedustelumenetelmillä hankittuun tietoon ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen on tapauksessa merkittävämpää kuin rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Harkittaessa ilmoituksen kirjaamisesta luopumista tai kirjaamisen siirtämistä tai esitutkinnan toimittamatta jättämistä tai esitutkintatoimenpiteiden suorittamisen siirtämistä, keskusrikospoliisin on tiedon lähteestä riippuen joko suojelupoliisin tai sotilastiedusteluviranomaisen kanssa toteutettavan yhteistoiminnan kautta varmistettava, että sillä on riittävät tiedot harkintansa perusteeksi.”

5 Selvityshenkilön esittämät rikostiedustelun sääntelyn toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Rikostiedustelulaki vai poliisilain täydentäminen?

Ensinnäkin on pohdittava, olisiko perusteltua säätää erillinen rikostiedustelulaki, vai onko riittävää poliisilain säännösten tarkistaminen? Olen päätynyt siihen, ettei erilliselle laille ei ole perusteita, koska kyseessä on poliisin perustehtävä, rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. On syytä säätää poliisin perustehtävistä kattavasti poliisilaissa. Rikostiedustelun tavoitteena on rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen ja se on siten yksi poliisin ydintehtävistä. Rikostiedustelu sisältää useiden poliisilaissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttöä tiedon hankintaan ja tiedustelulla saatujen henkilötietojen käsittelystä ja käytöstä puolestaan säädetään poliisin henkilötietolaissa. Suuri osa rikostiedusteluksi määriteltävästä tiedon hankinnasta on poliisin normaalia, päivittäistä toimintaa. Olisi lainsäädäntöteknisesti ongelmallista säätää tiedustelutiedon hankinnasta ja käytöstä erillään poliisilaista ja poliisin henkilötietolaista. Lainsäädännöllä pitää pyrkiä ongelmien poistamiseen. Sääntely, joka ei ongelmia poista vaan on omiaan niitä pikemmin lisäämään, ei ole kovin toivottavaa sääntelyä. Rikostiedustelusta säätäminen poliisilaissa on johdonmukaista siksikin, että siviilitiedustelusta on säädetty poliisilain 5a luvussa.

Rikostiedustelu olisi syytä määritellä poliisilaissa. Luonteva paikka rikostiedustelun määritelmälle olisi poliisilain 5 luvun 1 §, jossa säädetään salaisista tiedonhankintakeinoista. *Alustava määritelmä* voisi olla tämä: ”*Rikostiedustelu* on poliisin suorittamaa, johdettua ja suunnitelmallista, rikollisuuteen liittyvää tiedonhankintaa, jonka tavoitteena on hankitun ja poliisin hallussa olevan tiedon, analyysin ja prosessoinnin sekä toiminnan ja tiedon suojaamisen kautta tuottaa tiedustelutietoa yksittäisistä rikoksista tai rikosuhista laajemmin tilannekuvan muodostamiseksi ja tietojohtoisen päätöksenteon tai rikosten ennalta estämisen tueksi, poliisin toiminnan ohjaamiseksi ja suuntaamiseksi.”

Toiseksi poliisin tehtäväkuvausta on perusteltua täsmentää siten, että se kattaa myös rikostiedustelun. On syytä korostaa, että tehtävistä ei voida johtaa toimivaltuuksia, vaan toimivaltuuksista on säädettävä muualla poliisilaissa ja muussa lainsäädännössä. Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin on tässä tarkoituksessa syytä kirjoittaa poliisin tehtäväksi *sisäisen turvallisuuden suojaaminen*. Kyseessä olisi kolmen sanan lisäys. Nyt poliisin tehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Yleinen viittaa tässä myös

turvallisuuteen, turvallisuus-termi kattaa sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden. Yleinen turvallisuus on kuitenkin rikostiedustelun näkökulmasta ja hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen liian epämääräinen ilmaisu kelvatakseen toimivaltuuksien mahdollisen laajentamisen pohjaksi. Sisäinen turvallisuus on eri asia kuin kansallinen turvallisuus, joka viittaa Supon toimialaan. Sitä koskee siviilitiedustelu. Mitä uudesta tehtävän määrittelystä seuraisi? Lähinnä vaikutukset näkyisivät poliisin toimivaltuuksissa ja henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä. Poliisin tehtäväluettelon täsmentäminen merkitsisi siirtymää reaktiivisesta (jo tehtyihin rikoksiin kohdistuvasta) rikostiedustelusta *proaktiiviseen* (rikosriskeihin painottuvaan) rikostiedusteluun. Vastaava siirtymä on havaittavissa muun muassa terrorismirikoksia koskevassa rikoslain 34a luvun sääntelyssä (ks. lähemmin Lohse 2012, s. 48–49).

Esitän poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin uudeksi muotoiluksi seuraavaa: ”Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, sisäisen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.” On syytä korostaa myös sitä, että poliisin tehtävänä olisi tässä momentissa *rikosten* ennalta estäminen, koska rikoksia voidaan käsitteellisesti estää vain ennalta, rikosteon jälkeen on kyse rikoksen paljastamisesta ja selvittämisestä. Poliisin ennalta *ehkäisevästä* toiminnasta voitaisiin säätää täsmällisemmin momentin toisessa virkkeessä. Joka tapauksessa on syytä tehdä selkeä ero rikostiedustelun alaan kuuluvan rikosten ennalta estämisen ja poliisin ennalta ehkäisevän, ohjaus- ja valistusluontoisen toiminnan välillä. Viime mainittuihin ei tarvita laissa määriteltyjä toimivaltuuksia. Toimeksiantoni on koskenut rikostiedustelua, ei poliisitiedustelua laajemmin. *Rikostiedustelulla tulee olla jo terminologisesti yhteys rikoksiin ja rikollisuuteen ilmiönä*.

Siviili- ja sotilastiedustelussa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta on nimenomaan uhkaa, eikä esimerkiksi vaaraa tai riskiä. Uhka rakentuu käsitteellisesti kyvystä ja tahdosta. Ystävällismielinen valtio ei ole mittavista voimavaroistaan huolimatta uhka, kuten ei ole paatunein terroristikaan, jos häneltä syystä tai toisesta puuttuu toimintakyky. Tarvitaan siis sekä toimijan tarkoitusta aiheuttaa pahaa että tämän kykyä toimeenpanna pahat aikeensa, jotta voidaan puhua uhkasta. Tiedustelun yhteydessä uhka tosin ymmärretään – ainakin tiedonhankintaa käynnistettäessä – tätäkin yksinkertaisemmin vain toiminnan (kyky) ulottuvuudessa, koska toiminnan taustalla vaikuttava taho ja tämän tarkoitusperä on usein juuri se, joka halutaan löytää ja käsittää (ks. myös HE 203/2017 vp s. 183 ja HaVL 7/2018 vp s. 10).

Vaara on uhkaa sikäli tarkempi käsite, että se edellyttää kuvailemaan negatiivisen tapahtuman todennäköisyyttä. Riskiajattelussa puolestaan mennään vaaraa pidemmälle yksilöimällä tällaisen tapahtuman haittoja ja liittämällä todennäköisyysarvio niihin. Lain esitöiden mukaan ilmaisulla ”uhkaa” tarkoitetaan sitä, ettei kansallisen turvallisuuden

edellytetä olevan välittömästi vaarantumassa (HE 198/2017 vp s. 37). Uhka on toisin sanoen konkreettista vaaraa etäisempi ja riskiä monin verroin epätarkempi käsite (Johdatus tiedusteluun, s. 45).

On luontevaa, että rikostiedustelua koordinoisi Keskusrikospoliisi, joka on Supon vastinparina myös siviilitiedustelussa. Poliisin henkilötietojen käsittelystä puolestaan vastaa Poliisihallitus. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat laissa määriteltyyn rikostiedusteluun omalla toimialallaan ja PTR-yhteistyön kautta. Tiedossani on, että selvitystyöni kanssa samaan aikaan on ollut vireillä pääesikunnan hanke puolustusvoimien toimivaltuuksien ulottamisesta myös sotilasrikosten estämiseen ja paljastamiseen (LUONNOS hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi). Tässä selvitysraportissa ei ole mahdollisuutta eikä tarvetta lähemmin kuvata tuota rinnakkaista hanketta. Totean kuitenkin, että puolustusvoimien tiedustelun tulee keskittyä sotilastiedusteluun, rikostiedustelun on oltava lähtökohtaisesti poliisin vastuulla ja poliisin toimivaltuuksilla hoidettava tehtävä.

5.2 Vastaus PL 10 §:n 4 momentin toimivaltuuksia rajaavaan vaikutukseen

Keskeinen kysymys toimivaltuuksien sääntelyssä on se, miten vältytään kajoamasta PL 10 §:n 4 momenttiin. Tuon säännöksen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. (817/2918). Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Lailla voidaan siis säätää välttämättömistä rajoituksista muun muassa rikosten tutkinnassa. Kuten edellä on käynyt ilmi, kaikki rikostiedustelussa käytettävät toimivaltuudet eivät kajoa ollenkaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen. *Esimerkiksi tietolähdetoiminta, tarkkailu, seuranta, valeosto ja peitetoiminta eivät loukkaa viestin salaisuutta*. Näiden toimivaltuuksien säätäminen käytettäväksi rikostiedustelun tarkoituksiin ei edellytä perusoikeussääntelyyn puuttumista. Toiseksi on todettava, että rikoksen valmistelun paljastaminen merkitsee samalla rikoksen estämistä. *Tästä syystä rikoksen estämiseen oikeuttavat toimivaltuudet olisi perusteltua ulottaa myös rikoksen ja sen valmistelun paljastamiseen*. Kysymys voisi olla myös rikoksen paljastamisen käsitteen uudesta määrittelystä,

koskemaan muutakin kuin esitutkintaa edeltävää esiselvitystä. Jos poliisin toimivaltuudet ulotetaan koskemaan niiden rikosten paljastamista, joiden estämiseen pakkokeinoja on mahdollista käyttää voimassa olevan sääntelyn mukaan, johdonmukaista on ulottaa myös Rajavartiolaitoksen ja Tullin toimivalta niiden rikosten paljastamiseen, joita ne voivat pakkokeinotoimivaltuuksillaan estää tai selvittää.

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja (ei pakkokeinoja) saa käyttää, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän laissa tarkemmin määriteltyihin rikoksiin. Tilanne on siis se, että poliisin tietoon ovat jo tulleet henkilön lausumat, uhkaukset tai käyttäytyminen. Toimivaltuuksien ulottaminen rikoksen valmistelun paljastamiseen ja estämiseen tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi selvittää, *onko olemassa* seikkoja, joiden perusteella henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän nimettyihin rikoksiin. *Toimivaltuudet ulotettaisiin siten myös lain sanamuodon tasolla aiempaan vaiheeseen, rikoslajikohtaisesta kriteeristä luopumatta*.

Olisiko perusteltua ja perusoikeussäännökset huomioon ottaen laajentaa poliisin salaisia tiedonhankintatoimivaltuuksia rikoksen estämisessä ja paljastamisessa? Esitän ensinnäkin harkittavaksi, voitaisiinko toimivaltuuksia (salaisia tiedonhankintakeinoja) rikoksen paljastamiseksi laajentaa koskemaan niitä rikoksia, joissa toimivaltuudet koskevat rikosten estämistä. Toiseksi voidaan harkita toimivaltuuksien ulottamista koskemaan myös sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavien rikosten valmisteluvaihetta, rikosten estämiseksi. Lainsäädäntömuutosten harkinta on tarpeen, koska lain (poliisilain 5 luku) nykyinen sanamuoto ei ainakaan *yksiselitteisest*i koske rikosten rankaisematonta valmisteluvaihetta. Tähän liittyy myös rikosten ennalta ehkäisemisen, ennalta estämisen ja rikosten estämisen käsitteiden täsmentäminen edellä kuvatulla tavalla. Rikoksen valmisteluvaiheen tiedustelu olisi omiaan edistämään rikosten estämisen tavoitetta. *Olen käyttänyt tässä selvityksessä paljon tilaa kuvatakseni rikosten valmistelun rangaistavuutta. Näin olen siksi, että ne kriteerit, joilla arvioidaan kriminalisoidun valmistelun kriteerit, soveltuvat ylipäätään sen arviointiin, mitä on terminologisesti pidettävä rikosten valmisteluna, valmistelun kriminalisoinnista riippumatta.*

Ongelmana tässä sääntelyssä olisi kuitenkin se, miten määritellään kriteerit, joilla valmistelua olisi mahdollista paljastaa ja estää. Nyt rikoksen estämisen perusteena olevat kriteerit on laissa määritelty. Miten voitaisiin määritellä kriteerit, joilla arvioitaisiin todennäköisyyttä sille, että henkilö valmistelee rikosta? Yhtälö vaikuttaa varsin vaikealta. On kuitenkin tässäkin syytä todeta, että pulma ei välttämättä olekaan tiedon hankinnassa vaan sen käsittelyssä ja analysoinnissa. Entä jos onkin niin, että poliisilla on jo nyt riittävät keinot hankkia tietoa rikostiedustelun keinoin, mutta epäselvää on, miten hankittua tietoa tallennetaan, käsitellään ja analysoidaan? *Selvitystyössäni olen päätynyt siihen, että samalla kun*

harkitaan tiedonhankintatoimivaltuuksien laajentamista, olisi perusteellisesti pohdittava keinoja nykyisillä toimivaltuuksilla saatavan tiedon entistä systemaattisemmaksi käsittelemiseksi ja analysoimiseksi ja poliisin tilannekuvan muodostamiseksi.

Valmistelukriminalisointien lisääminen olisi yksi keino puuttua rikollisuuteen varhaisessa vaiheessa. Nyt valmistelu on säädetty rangaistavaksi varsin suppeasti (lähinnä ylitörkeät rikokset). Valmistelun laaja kriminalisointi mahdollistaisi aiempaa varhaisemman puuttumisen ja myös salaisten tiedonhankintamenetelmien käytön. Tässä on kuitenkin paikallaan varoituksen sana. Mitä laajemmin valmistelu säädetään rangaistavaksi, sitä suurempi on riski pelkkien aikomusten kriminalisoinnista. Myös laillisuusperiaate asettaa rajoituksia valmistelun rangaistavuudelle. Suhtaudun valmistelukriminalisointien laajentamiseen suurin varauksin. On eri asia ulottaa rikostiedusteluvaltuudet myös rankaisemattoman valmistelun vaiheessa olevaan toimintaan, jos toiminnan arvioidaan uhkaavan vakavasti sisäistä turvallisuutta.

Poliisihallitus on pitänyt tärkeänä ulottaa salainen tiedonhankinta käytettäväksi ilman konkreettista rikosta. Tässä on pulmana juuri edellä viitattu PL 10 §:n 4 momentti. Sisäisen turvallisuuden rinnastaminen kansalliseen turvallisuuteen voisi mahdollistaa tiedonhankintatoimivaltuuksien ulottamisen myös tiedon hankkimiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Rikostorjunnan toimivaltuudet olisivat tällöinkin rajatut koskemaan tiettyjä laissa määriteltyjä rikostyyppejä.

Olen myös pohtinut, voitaisiinko toimivaltuudet (rikostiedustelussa) rikosten estämiseksi kytkeä rangaistuksen koventamisperusteisiin, järjestäytyneen rikollisryhmän määritelmään tai rikosten kvalifiointiperusteisiin. Näistä olisi saatavissa apua, jos halutaan määritellä sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavien rikosten valmistelua. Joka tapauksessa on selvää, että toimivaltuuksia ei voida perustuslakia muuttamatta ulottaa *rikosilmiöiden* paljastamiseen, ilman yhteyttä laissa määriteltyihin rikostekoihin. Ilmiölähtöiset toimivaltuudet eivät myöskään välttämättä täyttäisi hallinnon lainalaisuuden periaatteen asettamia vaatimuksia.

5.3 Palomuurisääntelyn kehittäminen

Palomuurisääntelyä on aiheellista soveltaa niin, että kaikki siviili- tai sotilastiedustelumenetelmällä saatu tieto kulkee palomuurin kautta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan sääntelyä olisi perusteltua muuttaa niin, että tiedusteluviranomainen voisi palomuurin läpi luovuttaa myös tietoa rikostiedustelun tarpeisiin, ilman nykyisessä laissa olevaa rikossidosta. Poliisihallituksen mukaan palomuurisääntely tulisi muuttaa rikosperusteisesta uhkaperusteiseksi. Palomuurin läpi tullutta tietoa ei saisi käyttää näyttönä rikosprosessissa. Ymmärrän hyvin Poliisihallituksen perusteluja sääntelyn muuttamiseksi. Tällainen sääntely

ei kuitenkaan ole mahdollista ilman, että PL 10 §:n 4 momenttiin lisätään se, että luottamuksellisen viestin suojaan voidaan kajota myös tiedon hankkimiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Perustuslakivaliokunnan mahdollista kannanottoa perustuslain muuttamiseen on tässä selvityksessä mahdotonta arvioida. Perustuslain muuttaminen on poliittinen päätös. Jos eduskunta vaadittavalla määräenemmistöllä katsoo sisäisen turvallisuuden niin merkittäväksi intressiksi ja uhan sille niin suureksi, että luottamuksellisen viestin suojasta voidaan poiketa nykysääntelyä enemmän, perustuslain 10 §:n 4 momentti on muutettavissa. Muutokselle on kuitenkin rajansa. Poliittinen päätöksenteko ei ole täysin vapaata. Ensinnäkin Eduskunnan perustuslakivaliokunta on perinteisesti suhtautunut varauksellisesti poliisin toimivaltuuksien lisäämiseen salaisessa tiedonhankinnassa, viimeksi antaessaan lakivaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä HE 217/2022 vp (Eduskunnan hyväksyttyä hallituksen esityksen tältä osin telekuuntelulupa muuttui laiteperusteisesta henkilöperusteiseksi, ks. LaVM 30/2022 vp ja PeVL 98/2022 vp). Perustuslain säätämisessä on otettava huomioon perustuslain taustalla vaikuttava demokraattisen valtion idea, joka on paikannettavissa oikeuden syvärakenteeseen. Harkinnassa on otettava huomioon myös EIS 8 artikla, joka tosin saattaisi sanamuotonsa perusteella mahdollistaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttumisen sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavan rikollisuuden estämiseksi. Kysymys on siitä, mitä pidetään välttämättömänä. EIS ei sido puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen *nimettyyn* rikokseen tai rikoksen lajiin. Välttämättömyyttä arvioidaan toisaalta suhteessa tavoiteltavaan päämäärään ja toisaalta käytettävissä oleviin keinoihin. *Kysymys on siitä, päästäänkö muilla keinoilla kuin viestin salaisuuteen puuttumalla demokraattisen yhteiskunnan näkökulmasta hyväksyttävin ja kohtuullisin kustannuksin tyydyttävään päämäärään.*

> EIS 8.2: Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

On myös syytä todeta, ettei palomuurisääntely näytä olevan suurin tehokkaan rikostiedustelun este. Ensinnäkin Supo voi luovuttaa rikosten selvittämisestä vastaaville viranomaisille palomuurisääntelyn estämättä tietoja, joita ei ole saatu poliisilain 5a luvun mukaisilla tiedustelumenetelmillä. Toiseksi Poliisihallituksen vuosittaisten salaista tiedonhankintaa koskevien selvitysten mukaan poliisilaissa säädetyillä salaisilla tiedonhankintakeinoilla on hankittu varsin vähän tietoa poliisilaissa säädettyihin poliisin rikostorjuntatehtäviin. Kolmanneksi suojelupoliisin siviilitiedustelu suuntautuu kansallista turvallisuutta uhkaaviin hankkeisiin, ei niinkään sisäistä turvallisuutta uhkaavaan rikollisuuteen.

5.4 Toimenpiteistä luopumisen perustelun keventäminen

Esitutkintapakosta ei sellaisenaan voida luopua. *Perusteltua olisi kuitenkin ensinnäkin keventää perustelupakkoa toimenpiteistä luovuttaessa*. Päätökset pitäisi perustella vain tarvittaessa ja tärkeän yksityisen edun niin vaatiessa. Ruotsissa toimenpiteistä luopumispäätökset perustellaan tavanomaisissa rikosjutuissa lyhyillä standardiperusteluilla (Bring-Diesen-Andersson 2019, s. 517–512).

Tiedustelutietoon perustuvan rikoksen esitutkinnasta voitaisiin luopua, jos olisi perusteltua aihetta olettaa, ettei rikoksesta olisi palomuurisääntelyn johdosta mahdollista saada esitutkinnan loppuun saattamiseen riittävää selvitystä. Olisi myös perusteltua mahdollistaa massaluontoinen toimenpiteistä luopuminen (esitutkintaa aloittamatta) tapauksissa, joissa vakavan rikoksen paljastamisessa on tullut ilmi lukuisa määrä vähäisiä rikoksia, joiden esitutkintapakko vaarantaisi vakavan rikoksen esitutkintaa.

5.5 Poliisin henkilötietolain tarkistaminen

Poliisin henkilötietolakiin tulisi säätää selkeä toimivaltuus tiedustelutiedon käsittelystä ja analysoinnista sisäistä turvallisuutta vaarantavien rikosten ja niiden valmistelun estämiseksi. Laissa tulisi myös säätää tiedon säilyttämisestä päättämisestä ja tiedon säilytysajasta. Olisi myös perusteltua laajentaa henkilötietojen käsittelyn henkilöpiiriä niin, että poliisi saisi käsitellä rikostiedustelussa sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu sisäistä turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta vankeusrangaistukseen. Nykymuodossaan laki ei näyttäisi sitä mahdollistavan, ellei rikostiedustelun kohteena olevan henkilön tulkita olevan poliisin toimenpiteen kohteena. Laissa tulisi nykyistä tarkemmin määritellä tiedon hankinnan, analysoinnin ja käytön raja.

On syytä selventää toimivaltuudet hankkia ja analysoida avoimista tietolähteistä peräisin olevaa rikostiedustelutietoa. Samoin on selvitettävä tarve säätää tarkemmin poliisin oikeudesta analysoida avoimista tietolähteistä saatavilla olevaa rikostiedustelutietoa automatisoidusti. *Kysymys olisi tässä tiedosta, jota ei ole hankittu kohdistetusti nimetystä henkilöstä tai henkilöryhmästä taikka suljetulta keskustelupalstalta*. Viime mainituissa tilanteissa kysymys on lähtökohtaisesti suunnitelmallisesta tarkkailusta, josta on säädetty poliisilain 5 luvun 13 §:ssä.

Tähän yhteyteen liittyy myös pohdinta poliisilain 7 luvun 2 §:n tarkistamistarpeista. Kysymys on siitä, antaako tuo säännös poliisille riittävät valtuudet luovuttaa tietoa toisaalta muille viranomaisille uhka-arvioita varten ja potentiaalisille rikosten uhreille tekojen ollessa vielä rankaisemattoman valmistelun asteella. Tiedonsaanti muilta viranomaisilta on perusteltua rakentaa yhteistyöajatuksen varaan, ei tiedonantovelvollisuuksia säätämällä.

Helinä Tiura-Virta on juuri ilmestyneessä artikkelissaan (Poliisin oikeus saada henkilötietoja muiden viranomaisten rekistereistä – tiedonsaantioikeuksien uusi systematiikka, DL 1/2023, s. 110–134) esittänyt perustellusti poliisin tiedonsaantioikeuksia koskevan normiston keskittämistä poliisilakiin. Poliisin tiedonsaantioikeudesta, käyttötarkoituksesta, välttämättömyyskriteeristä ja asteellisesta toimivalasta säädettäisiin poliisilaissa. Tietojen luovuttamisen erityisistä edellytyksistä säädettäisiin asianomaisen hallinnonalan erityislaeissa. Tietojen saantitavasta (esimerkiksi käyttöyhteydestä) säädettäisiin yleislaissa (laki julkisen hallinnon tiedonhankinnasta, 906/2019). Tiura-Virran hahmottelema nykyistä selkeämpi sääntely olisi käyttökelpoinen myös rikostiedustelun näkökulmasta.

6 Toimenpidesuositukset

1. Esitän, että poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.

2. Esitän, että poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen. Tämä on mahdollista lisäämällä toimivaltuuspykäliin sanojen ”syytä epäillä syyllistyvän rikokseen” sanat ”tai valmistelevan rikosta”. Toinen vaihtoehto on tulkita rikoksen estämisen tarkoittavan hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) mukaisesti myös rikoksen valmistelun estämistä, riippumatta siitä, onko valmistelu kriminalisoitu vai ei. Tällöin poliisilain 5 luvun tarkistamiseen ei olisi tältä osin aihetta. Parempana vaihtoehtona pidän kuitenkin rikoksen valmistelun estämisen kirjaamista avoimesti lakitekstiin, muun muassa televalvontaa sääntelevään PolL 5 luvun 8 §:ään.

3. Perustuslain 10 §:n 4 momentti rajoittaa vain niiden pakkokeinojen käyttöä, jotka loukkaavat luottamuksellisen viestin suojaa. Muiden pakkokeinojen käytön edellytyksien laajentamista olisi syytä harkita koskemaan sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavilta rikoksilta suojautumista, ilman viittausta nimettyihin rikoksiin, rikoslajeihin tai enimmäis- taikka vähimmäisrangaistuksiin. Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi. Käytettävissäni olevan lähdeaineiston perusteella sellaisia uhkia ovat ainakin ammattimainen ja järjestäytynyt rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, niin kutsuttu jengirikollisuus (jonka laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä määrittely voi olla vaikeaa) ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehty laajamittainen rikollisuus. Siviilitiedustelusääntelyssä relevantit uhat liittyvät yhteiskuntajärjestyksen kumoamiseen tai muuttamiseen liittyvään toimintaan. Esimerkiksi ammattimainen tai järjestäytynyt rikollisuus ei pyri tällaisiin päämääriin vaan taloudellisen hyödyn saamiseen laittomin, rikoksiksi luokitelluin keinoin. Esittämäni sääntely ei olisi päällekkäistä siviilitiedustelun tai sotilastiedustelun kanssa.

   Mistään uudesta asiasta ei ole kysymys. Tiedustelun tarpeellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta arvioidessaan parlamentaarinen poliisikomitea

totesi jo vuonna 1986 rikollisuuden tehokkaan vastustamisen ja voimavarojen tarkoituksenmukaisen käytön edellyttävän poliisin toimintamenetelmien jatkuvaa kehittämistä. Poliisin tulee erityisesti pystyä vastaamaan valtion turvallisuutta vaarantavan huumausainerikollisuuden, ammattimaisen ja tavanomaisen rikollisuuden sekä järjestäytyneen ja kansainvälisiä liittymäkohtia omaavan rikollisuuden asettamiin haasteisiin (Parlamentaarisen poliisikomitean mietintö 1986:16, s. 411).

4. Uhka-arvioinnissa tulee korostaa viranomaisten yhteistyötä. Tarvittaessa sääntelyä on täsmennettävä niin, että viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa keskenään tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisilla hallussaan olevat tiedot yhdistettyinä (kokonaisuutena arvostellen) aiheen uhka-arvioon. Selvitystyössäni olen päätynyt siihen, että tietojen luovuttamista ei tule säätää velvollisuuden muotoon. Poliisilla tulee olla nimenomainen oikeus luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. Tarvittaessa poliisilain 7 luvun 2 §:n säännöstä on täsmennettävä, jos katsotaan nykyisen sanamuodon olevan riittämätön muutoin salassa pidettävän tiedon luovuttamiseen muulle viranomaiselle uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. *Samassa yhteydessä on syytä selvittää tarve täsmentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa*. Poliisilain 7 luvun 2 § ei näyttäisi ainakaan yksiselitteisesti antavan poliisille oikeutta olla yhteydessä esimerkiksi törkeän petoksen uhriksi joutumisen riskissä olevaan yksityishenkilöön tai oikeushenkilöön, rikoksen estämisen tarkoituksessa.

5. Poliisin henkilötietolakia tulisi täsmentää ensinnäkin niin, että henkilötietoja saa käsitellä tilannekuvan muodostamiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Lakia olisi muutettava siten, että sisäisen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen poliisin tehtävänä mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn myös ensisijaisena perusteena, jolla mahdollistettaisiin poliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen. Rikostiedustelu on säädettävä lain 7 §:ssä rikosten ennalta estämiseen rinnastuvaksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi. Toiseksi henkilötietojen henkilöulottuvuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen. Rikostuomiota koskeva määrittely voidaan tehdä toisinkin, mutta tässä olen omaksunut vankeusrangaistuksen rajan siksi, että näin rajautuvat pois muun muassa tilannekuvan muodostamisen kannalta epäolennaiset liikennerikokset.

> Ruotsin vastaavassa laissa (Lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 3. kap. 2 §) henkilön aiempi vakava (allvarligt kriminellt belastad) rikoshistoria voi olla henkilötietojen käsittelyn peruste.
>
> Rikoksia paljastetaan ja selvitetään nykyistä enemmän muun muassa analyysitoimintaa kehittämällä (Vns 2021:48, s. 42). Tähänkin nähden oikeutta henkilötietojen käsittelyyn on laajennettava ja täsmennettävä.
>
> Ennen nykyistä poliisin henkilötietolakia tilannetta luonnehdittiin seuraavasti (HaVM 39/2018, s. 33):
>
> ”Lainvalvonnan ensisijainen tehtävänä on ennalta estää rikoksia ja rikollisuutta sekä ylläpitää turvallisuutta. Nykyinen henkilötietolainsäädäntö lainvalvonnan tietojen käsittelemiseksi tai siihen tiiviisti kytkeytyvä toimivaltuussääntely, eivät tue riittäväsi tätä asetettua tehtävää. Useassa kohtaa tietojen käsittelylle edellytetään konkreettista rikosta. Ennalta estäminen perustuu poliisin laillisesti tallentamien tietomäärien automaattiseen käsittelyyn ja sitä kautta yhteyksien ja asioiden yhdistämiseen, tunnistamiseen, toimenpiteiden oikea-aikaiseen suuntaamiseen oikeisiin tahoihin. Tänä päivänä on erilaisia ilmiöitä, esimerkiksi hybridi- ja kyberasiat, joissa ei välttämättä ole selvää rikosta alkuvaiheessa, mutta on tärkeää tunnistaa epäasiallinen toiminta hyvissä ajoin vahinkojen estämiseksi tai lieventämiseksi. Nykyisin lainvalvonnassa ei voi poliisin henkilötietolain puutteiden takia käyttää ja verrata edes kaikkea sitä tietoa, mitä on lainvalvontaviranomaisten hallussa ja jota olisi mahdollista käyttää rikollisuuden ennalta estämiseen ja turvallisuuden ylläpitämiseen.
>
> Tulevat henkilötietolait tuovat parannusta tähän tilanteeseen, ja uusi lainsäädäntö vie meidät Europolin tyyppiseen järjestelmään, jossa rekisterikeskeisyydestä siirrytään käyttötarkoitusperusteiseen tietojen käsittelyyn.”

Uudistettu poliisin henkilötietolaki on parantanut tilannetta, mutta jättää kuitenkin toivomisen varaa nimenomaan, kun arvioidaan yhteiskunnallisen kehityksen rikostiedustelulle asettamia tavoitteita. Erityisesti päivittäisessä poliisityössä kertyvän sisäistä turvallisuutta koskevan, myös rikollisuuden tilannekuvaan vaikuttavan, tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja analysoinnista olisi syytä säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin. Laissa tulisi nykyistä tarkemmin määritellä tiedon hankinnan ja tiedon käytön raja. Erityisesti on syytä

kiinnittää huomiota siihen, millä keinoilla ja millä rajoituksilla poliisi saa hankkia ja analysoida avoimista lähteistä saatavilla olevaa tietoa ja missä määrin tietoa olisi mahdollista analysoida automaattisesti.

Tässä yhteydessä on syytä harkita, pitäisikö poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua ylimääräistä tietoa myös rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi. Nykyisellään ylimääräistä tietoa näyttäisi olevan mahdollista käyttää oikeuskirjallisuudessa vallitsevan kannan mukaan poliisitoiminnan suuntaamiseksi lähinnä tilanteissa, joissa on jo käynnissä rikoksen esitutkinta tai esiselvitys.

6. On aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdollista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. Nykymuodossaan säännöksen on katsottu mahdollistavan viestin suojaan puuttumisen myös rikoksen estämiseksi, rikoksen valmistelu mukaan lukien, sen rangaistavuudesta tai rankaisemattomuudesta riippumatta. Sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi salaisia, luottamuksellisen viestin sisältöön kajoavia pakkokeinoja ei voida perustuslain nykyisen sanamuodon mukaan käyttää ilman kiinteää sidosta nimettyyn rikostunnusmerkistöön tai rikoksen lajiin. *Samalla on syytä selvittää, olisiko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot mahdollista ulottaa myös niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen kyseisiä tiedonhankintakeinoja on voimassa olevan sääntelyn mukaan mahdollista käyttää.* Olisi johdonmukaista säätää vastaavat toimivaltuudet rikosten paljastamiseen myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille, kun paljastamien koskisi niitä rikoksia, joiden estämiseen ja selvittämiseen noilla viranomaisilla on toimivalta.

7. Rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedustelusta säädettäisiin poliisilaissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinointivastuu olisi keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR-yhteistyön kautta.

8. Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvelvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäännökseen. Laissa perusteluvelvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella *lyhyesti*, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa

perustelua. On syytä tutkia mahdollisuudet esitutkinnan massaluonteiseen rajoittamiseen *esitutkintaa aloittamatta* tapauksissa, joissa vaatimus massarikosten esitutkinnasta vaarantaisi tai kohtuuttomasti viivästyttäisi rikosvastuun toteuttamista vakavasta rikoksesta. Muutos tarkoittaisi sitä, että rikokset kirjattaisiin epäillyt nimeten, mutta syyttäjä tekisi tutkinnanjohtajan esityksestä kaikista epäillyistä yhteisen, massaluonteisen päätöksen. Näissä tapauksissa olisi syytä harkita sitäkin, ettei toimenpiteistä luopumisesta (päätöksestä olla aloittamatta esitutkintaa) tarvitsisi ilmoittaa rikoksesta epäillylle. Muutos olisi radikaali, koska epäilty ei saisi tietää olleensa poliisin toimenpiteen eli esitutkinnan rajoittamisen kohteena. Harkittavaksi sitä silti esitän. Prosessuaalinen hyöty olisi mittava. Sitä pitäisi punnita epäillyn oikeusturvaa vastaan ja päättää, kumpi näkökohta on painavampi.

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä laajemmin oikeuden olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa esitutkinta tilanteissa, joissa siviili- tai sotilastiedustelun yhteydessä ilmi tulleesta rikoksesta ei olisi saatavissa palomuurisääntelystä tai muusta todisteen käyttökiellosta johtuen syytteen nostamiseksi riittävää näyttöä. Tämä edellyttäisi ETL 3 luvun 10 §:n 2 momentin täsmentämistä niin, että siihen kirjattaisiin nimenomaisena esitutkinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

7 SELVITYKSEN TAUSTAMATERIAALI[3]

KIRJALLISUUSLÄHTEET

Berggren, Nils – Olof – Munck, Johan, Polislagen. En kommentar. 2021.
Bring, Thomas – Diesen, Christian – Andersson, Simon, Förundersökning. 2019.
Bruun, Kari, Turvallisuus perus- ja ihmisoikeutena. Oikeus 2016 (45); 2. s. 245–259.
Bärgman, Ove, Förundersökning i brottmål. 2022.
Flyghed, Janne, Brottsbekämpning - mellan effektivitet och integritet: kriminologiska perspektiv på polismetoder och personlig integritet. 2000.
Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko, Esitutkinta ja pakkokeinot. 2020.
Haapaniitty, Tiina, Poliisin oikeus peitetoimintaan perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. 2014.
Hankilanoja, Arto, Poliisin salainen tiedonhankinta - yleisvaltuudesta oikeudellistumiseen. 2012.
Hankilanoja, Arto, Poliisin salainen tiedonhankinta. 2014.
Helesvirta, Jussi, Esitutkinnan aloittaminen – Syytä epäillä kynnys ja siihen liittyvä harkinta. Edilex 2020/24.
Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu, Poliisilaki. 2012.
Helmius, Ingrid, Polisens rättsliga befogenheter vid spaning. 2000.
Heuman, S, Gatenheim, C, Några problematiserande aspekter på hemliga tvångsmedel. JT nr 2 2018/19, s. 261–277.
Hietanen, Herkko – Arkia, Noora: Tiedustelulaki ja tuomioistuinprosessin luotettavuus. 2017.
Ikonen, Tuomas, Salaisella pakkokeinolla kertyneen ylimääräisen tiedon käyttäminen. DL 6/2019, s. 792–814.
Ikonen, Tuomas, Ylimääräisen tiedon käyttäminen esitutkinnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. DL 6/2020, s. 942–957.
Kajosmaa, Kimmo, Poliisilain yleiset oikeusperiaatteet: tutkimus oikeusperiaatteista järjestyspoliisin ylläpitäessä yleistä järjestystä ja turvallisuutta. 1997.
Kamberg, Mark, FRA and the European Convention on Human Rights - A Paradigm Shift in Swedish Electronic Surveillance Law. Nordisk årbok i retssinformatik 2010, s. 96–134.
Klamberg, Mark, FRA:s signalspaning ur ett rättsligt perspektiv. SvJT 2009, s. 528.
Korhonen, Rauno, Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. 2005.
Korpisaari, Päivi, 15 vuotta viestintäoikeutta: viestintäoikeuden vuosikirja. 2017.
Kullberg, Anssi, Suomi, terrorismi, Supo – Koira joka ei haukkunut – Miksi ja miten suomi on välttynyt terroristisen toiminnan leviämiseltä? 2011.
Laitinen, Kari – Huhtinen, Aki-Mauri, Kansallinen turvallisuus murroksessa. Docendo 2021.
Lavapuro, Juha, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3/2000. s, 412–422.
Leppänen, Anna – Houtsonen, Jarmo, Viranomaisvalvonta verkoissa: Näkemyksiä poliisin ja tiedusteluviranomaisten salaisesta tiedonhankinnasta verkossa Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 140. 2021.
Limnéll, Jarmo – Rantapelkonen, Jari, Pelottaako? Nuoret ja turvallisuuden tulevaisuus. Docendo 2017.
Lohse, Mikael – Meriniemi, Marko – Honkanen, Kosti, Tiedustelumenetelmät. 2019.
Lohse, Mikael – Viitanen, Marko, Johdatus tiedusteluun. 2019.
Lohse, Mikael, Rikostiedustelu terrorismin torjunnassa. Tutkimus tiedustelusta osana terrorismirikosten preventiota ja tiedustelutoimien aloittamista koskevasta päätöksenteosta. 2005.
Lohse, Mikael, Terrorismirikoksen valmistelu ja edistäminen. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 312. 2012.
Lohse, Mikael, Turvallistaminenko oikeutta? Oikeus 3/2013, s. 346–350.
Mahkonen, Sami, Oikeus yksityisyyteen. 1997.
Metsäranta, Tuomas, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja. 2015.
Meyer-Gossner, Lutz, Strafprozessordnug. 2010.
Mikkola, Harri – Aaltola, Mika – Wigell, Mikael – Juntunen, Tapio – Vihma, Antto, Hybridivaikuttaminen ja demokratian resilienssi, Ulkoisen häirinnän mahdollisuudet ja torjuntakyky liberaaleissa demokratioissa. FIIA raportti 5. 2018.
Mäenpää, Olli, Julkinen valta ja oikeusvaltio. 2020.
Mäkipää, Leena, Tietolähdetoiminta poliisin tiedonhankintakeinona. 2008.

3 Taustamateriaalin hankkimisessa olen saanut korvaamatonta apua rikosoikeuden oppiaineen tutkimusavustajalta, oikeusnotaari Anna Kuikalta.

Naarttijärvi, Markus, För din och andras säkerhet: Konstitutionella proportionalitetskrav och Säkerhetspolisens preventiva tvångsmedel, Skrifter från juridiska institutionen vid Umeå universitet, Iustus förlag. 2013.
Neuvonen, Riku, Yksityisyyden suoja Suomessa. 2014.
Niemi, Johanna – De Godzinsky, Virve-Maria, Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia. 2009.
Niemi, Johanna – Godzinsky, Virve-Maria de, Telepakkokeinojen oikeussuojajärjestelmä. 2009.
Nuotio, Kimmo – Malkki, Leena, Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden Eurooppa. 2010.
Ojanen, Tuomas, Perus- ja ihmisoikeudet terrorismin vastatoimissa Euroopan unionissa. Lakimies 7–8/2007, s. 1053–1074.
Palander, Jaana, Syrjimättömyys ja hyvät väestösuhteet lainvalmistelusta lainvalvontaan. 2019.
Palo, Sanna, Järjestäytyneet rikollisryhmät ja rikosvastuu. 2010.
Peltomäki, Juha – Norppa, Kati, Rikos meni verkkoon: näkökulmia kyberrikollisuuteen ja verkkoturvallisuuteen. 2015.
Pitkänen, Maija, Euroopan ihmisoikeussopimuksen valtion positiiviset toimintavelvoitteet ja suhteellisuusperiaatteen huomioiminen. Lakimies 1/2013.
Pölönen, Pasi, Salaisista pakkokeinoista ja tiedustelutoiminnasta. Lakimies 8/1997.
Pölönen, Pasi, Salaisten pakkokeinojen ongelmakohtia. Teoksessa: Matkalla pohjoiseen. Professori Jyrki Virolaisen juhlakirja 26.2.2003. Rovaniemi 2003, s. 365–386.
Pöysti, Tuomas, Tehokkuus, informaatio ja eurooppalainen oikeusalue.1999.
Rautio, Jaakko, Ristiriidasta perustuslain ja lain välillä: joitain havaintoja viestin salaisuudesta (HM 8 §), pakkokeinolaista ja poliisilaista. Oikeus 2/1997.
Rentola, Kimmo, Tiedustelun historian ongelmia. Tieteessä Tapahtuu, 27(7), 2009.
Savola, Pekka, Sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden rajoitusten oikeasuhtaisuuden arvioimisesta. Teoksessa Oikeus, tieto ja viesti: Viestintäoikeuden vuosikirja 2015, s. 50–89.
Seppinen, Jukka, Itsenäinen Suomi vakoilun maailmassa 1945–2018: tiedustelu on valtiollisen päätöksenteon salaista tukitoimintaa.
Sinisalo, Kari, Poliisin toimivallan määräytyminen: tutkimus poliisin vallasta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. 1971.
Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Hyttinen, Tatu, Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. 2019.
Tiura-Virta, Helinä, Poliisin oikeus saada henkilötietoja muiden viranomaisten rekistereistä – tiedonsaantioikeuksien uusi systematiikka, DL 1/2023, s. 110–134.
Ulväng, Magnus, Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet — vad är det som har hänt och vad skall vi göra? SvJT 2007.
Vainio, Niklas, Viestinnän yksityisyyden suojan turvallisuusperusteinen rajoittaminen perustuslakivaliokunnan käytännössä. Lakimies 6/2017.
Viro, Ilmari – Virtanen, Timo, Poliisin telekuuntelun seurantatutkimus. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita. 2004.
Widlund, Joonas, Kansallinen turvallisuus: Vapauden ehto vai rajoitus? Oikeus 2020 (49).

VIRALLISLÄHTEET

Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18.
COM (2020) 605 final, Communication from the commission on the EU Security Union Strategy, Bryssel 24.7.2020.
Council of Europe, Democratic and effective oversight of national security services, Issue paper 2015.
EEAS (2016). "Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa", Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia.
Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Työryhmän mietintö. Puolustusministeriö 2017.
EOAK/1374/2021, Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 22.3.2021.
EOAK/289/2021, Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto 23.11.2020.
EOAK/289/2021. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto. 23.11.2021.
EOAK/6084/2020, Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunto. 24.9.2020.
Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön täydentäminen. Oikeusministeriön julkaisu 42/2012.
Esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistus. Esitutkinta- ja pakkokeinotoimikunnan mietintö. 2009:2.
European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Surveillance by intelligence services - Volume I: Member States' legal frameworks. 2015.
European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU - Volume II: field perspectives and legal update. 2017.

HaVL 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
HaVL 38/2002 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.
HaVL 42/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HaVL 5/1994 vp. Hallintovaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.
HaVL 7/2018 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
HaVM 10/2005 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HaVM 14/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HaVM 17/2000 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta.
HaVM 20/1994 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HaVM 30/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
HaVM 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
HaVM 36/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
HaVM 39/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HaVM 9/2020 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta.
HE 13/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 13/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 14/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
HE 155/1991 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta.
HE 16/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 178/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta.
HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
HE 199/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
HE 202/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 203/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 22/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.
HE 222/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi.
HE 224/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 242/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 284/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 30/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta.
HE 31/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 34/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta.
HE 52/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.
HE 57/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
HE 63/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta.

HE 88/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain muuttamisesta.
Hyvä elämä – Turvallinen arki, Valtioneuvoston periaatepäätös sisäisen turvallisuuden strategiasta. Sisäministeriön julkaisu 15/2017.
Informaatiovaikuttamisen vastaaminen. Opas viestijöille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:11.
K 10/2003 vp. Eduskunnanoikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002.
K 10/2021 vp. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2020.
K 14/2020 vp. Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019.
Kansallinen riskiarvio 2018. Sisäministeriön julkaisuja 2019:5
Kansallinen terrorismintorjunnan strategia 2018–2021. Sisäministeriön julkaisu 23/2018.
Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:28.
Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi siviilitiedustelulaista, 21.12.2017. Lausunto Dnro: VNK/841/32/2017.
Lausuntotiivistelmä. Tiedustelutoiminnan valvonta. Oikeusministeriö 15/41/2016.
Lausuntotiivistelmä. Siviilitiedustelulainsäädäntö. Sisäministeriön julkaisu. 21/2017.
Lausuntotiivistelmä. Sotilastiedustelulainsäädäntö. Puolustusministeriön julkaisuja 2017.
LaVL 10/1994 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
LaVL 10/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen
käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
LaVL 27/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
LaVL 31/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
LaVL 32/2018 vp. Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
LaVL 6/2005 vp. Lakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
LaVL 7/2004 vp. Lakivaliokunnan lausunto. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2002.
LaVM 24/1994 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.
LaVM 31/2002 vp. Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.
LiVL 26/2018 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
LiVL 27/2018 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
Luottamuksellisen viestin salaisuus: Perustuslakisääntelyn tarkistaminen. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja. 41/2016.
Pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:1.
PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 2/1996. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi tullilain ja valmisteverotuslain 21 §:n muuttamisesta
PeVL 26/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 32/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.
PeVL 33/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.
PeVL 35/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
PeVL 36/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi esitutkintalain ja pakkokeinolain sekä eräiden näihin liittyvien lakien muuttamisesta.
PeVL 36/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 5/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilain muuttamisesta.

PeVL 51/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 52/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 67/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 75/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
PeVL 76/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PeVL 8/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä telekuuntelua ja -valvontaa sekä teknistä tarkkailua koskevaksi lainsäädännöksi.
PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
PeVM 9/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
Poliisihallitus, Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2017.
Poliisihallitus, Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2018.
Poliisihallitus, Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2020.
Poliisin määrärahojen käyttö ja määrärahojen riittävyys. Sisäministeriön julkaisuja 2022:24.
Poliisin strategia 2020–2024.
Puolustusministeriö. Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. 2015.
PuVL 16/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
PuVL 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
PuVL 8/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
PuVM 3/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PuVM 4/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
PuVM 9/2018 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
Rikollisuustilanne 2020 - rikollisuuskehitys tilastojen ja tutkimusten valossa. Katsauksia 49/2021.
Rikoksentorjunta ja hyvinvointivaltion muutos. Selvityshenkilön arviot ja ehdotukset kansallisen rikoksentorjunnan uudistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja 2022:2.
Rikostorjunnan tila. Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018.
Selvitys perustuslain toimivuudesta ja mahdollisista tarkistamistarpeista. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2019:22.
Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus. Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana? Sisäministeriön julkaisu 34/2016.
Sisäministeriön kertomus salaisten pakkokeinojen sekä salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta muissa poliisiyksiköissä kuin suojelupoliisissa vuonna 2019. Kertomus 13.03.2020
Siviilitiedustelulainsäädäntö Siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö. Sisäministeriön julkaisu 8/2017.
Siviilitiedustelun ja suojelupoliisin ohjauksen kehittäminen sisäministeriön hallinnonalalla - työryhmän raportti. Sisäministeriön julkaisu 16/2017.
Suojelupoliisi, Kansallisen turvallisuuden katsaus 2018–2021.
Suojelupoliisi, Terrorismin uhka-arvio. 29.03.2022.
Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja. Tiedonhankintalakityöryhmä mietintö. Puolustusministeriö 2015.
Suomen kyberturvallisuuden nykytila, tavoitetila ja tarvittavat toimenpiteet tavoitetilan saavuttamiseksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 30/2017.
Suomen kyberturvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 3.10.2019.
Tiedustelulainsäädäntöä koskeva valtioneuvoston selonteko. OKV/565/21/2021.
Tiedustelun parlamentaarinen valvonta – työryhmän mietintö. Eduskunnan kanslia 2017.
Tiedustelutoiminnan valvonta -työryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja18/2017.

Tietoverkkorikollisuuden torjuntaa koskeva selvitys. Sisäministeriön julkaisu. 14/2017.
TrVL 2/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta.
TrVL 3/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.
TrVL 4/2018 vp. Tarkastusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännöstöjen uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 32/2006.
UaVL 3/2018 vp. Ulkoasiainvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.
Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48.
Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:94.
Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2016.
Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30.
VNS 3/2017 vp, Valtioneuvoston puolustusselonteko.
VNS 4/2021 vp, Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.
VNS 5/2016 vp, Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta.
VSN 6/2016 vp, Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko
Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös. 2.11.2017.
Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävien jako. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24.

MUUT

Advokaatti 6/2017: Valtakunnan turvallisuuden tuomarit, s. 21–25.
Hakonen, Kimmo, Vielä kerran palomuurista. Julkaisuajankohta 21.12.2021. Kolumni.
Halila, Heikki, Kestääkö demokratiamme? Lakimiesuutiset 8/2017, s. 27.
Himberg, Kimmo, Sisäisen turvallisuuden strategiahanke. Puheenvuoro Muuttuva Suomi – Turvallisempi Suomi, valtakunnallinen turvallisuusseminaari. 25.1.2017.
Hänninen, Heidi, Verkkotiedustelu haastaa perusoikeudet. Lakimiesuutiset 72 (2016): 5, s. 11–13.
Pietikäinen, Tuomo, Supo haluaa lisää oikeuksia tiedustella salaa – laillisuusvalvojat täsmentäisivät nykyisiä tiedustelulakeja. Helsingin Sanomat 23.11.2021.
Pietiläinen, Tuomo, Oikeuskanslerilta harvinainen kannanotto kesken tiedustelulakien säätämisen: Supon valtaoikeudet kasvavat poikkeuksellisen isoiksi. Helsingin Sanomat 13.2.2019.
Sajari, Petri, EU-tuomioistuimen presidentti varoittaa tiedustelulain-säädännön ongelmista – ”On olemassa riski, että terrorismin torjunnan nimissä tingitään perusarvoista”. Helsingin Sanomat 1.10.2017.
Tala, Jyrki, Sata vuotta suomalaista lainsäädäntöä. Lakimiesuutiset 8/2017, s. 54–57.
Västilä, Tarja, Tiedustelu on otettava omiin käsiin. Lakimiesuutiset 73 (2017): 5, s. 50–53.

RUOTSI

Lagar:
Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet
Lag (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
Lag (2020:62) om hemlig dataavläsning
Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet Polislag (1984:387)
Lag (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst
Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet
Polisförordning (2014:1104)
Propositioner:
Prop. 2005/06:177. Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott
Prop. 2006/07:133 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m.
Prop. 2013/14:237. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.
Prop. 2019/20:64Hemlig dataavläsning.

Prop. 2011/12:55. De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation
Prop. 2018/19:96. Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt.
Prop. 2021/22:119. Modernare regler för användningen av tvångsmedel
Prop. 2018/19:86 Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten Prop. 2018/19:86.
Motioner:
Motion 2020/21:2630, Hårdare tag mot gängkriminaliteten.
Motion 2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V)
Utredningsbetänkanden:
SOU 2009:66. Signalspaning för polisiära behov. Betänkande av Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov
SOU 2010:103, Särskilda spaningsmetoder
SOU 2012:44, Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott.
SOU 2017:89, Hemlig dataavläsning – ett viktigt verktyg i kampen mot allvarlig brottslighet
SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel
SOU 2021:85, Vägar till ett tryggare samhälle Samtida och framtida kriminalpolitiska utmaningar.
Kommittédirektiv:
Dir. 2010:62, Hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller annars samhällsfarlig brottslighet, Justitiedepartementet.
Dir. 2021:102. Preventiva tvångsmedel för att förhindra allvarlig brottslighet.
Dir. 2023:9. Tilläggsdirektiv till Utredningen om preventiva tvångsmedel.
Dir. 2022:13. Tilläggsdirektiv till Utredningen om utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (Ju 2020:20)
Dir. 2020:104 Utökade möjligheter att använda hemliga tvångs-medeladvokatsamfundet - Paneldebatt Advokatdagarna 2021
Betänkandet:
2021/22:JuU20. Nya åtgärder för att bekämpa gängkriminaliteten Inrikesminister. Mikael Damberg (Nya åtgärder för att bekämpa gängkriminaliteten (regeringen.se))
Övrigt offentligt tryck:
Ds 2018:35. Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning.
Regeringens skrivelse 2016/17:126. Tillsammans mot brott Ett nationellt brottsförebyggande program
Regeringens insatser mot kriminalitet och för ökad trygghet - Regeringen.se
Förordningar:
Förordning (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
Förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.
Förordning (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

OIKEUSTAPAUKSET

KKO 2019:36
KHO 2021:13
KHO 26.3.2018 4266/1/16
Helsingin hovioikeus 12.3.2021 R 19/2181
Turun hovioikeus 24.4.2017 R 16/2078
Helsingin käräjäoikeus 16.2.2021 R 20/6778
Helsingin käräjäoikeus 12.11.2021 R 21/1676
Helsingin käräjäoikeus 8.9.2020 R 20/406
Helsingin käräjäoikeus 26.11.2021 R 21/8762
Itä-Uudenmaan käräjäoikeus 29.7.2020 R 20/303

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi