Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Poliisihallituksen lausunto valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijaa kuutavaksi otsikkoasiassa ja kirjallista lausuntoa.

EU:n poliisiyhteistyötä koskeva säännöstö on ollut voimakkaan kehityksen kohteena viimeiset 20 vuotta. Kehitys on ollut kuitenkin pirstaleista, joten kokonaiskuvan saaminen on hankalaa. Myös päätöksentekotavat ovat muuttuneet vuosien saatossa. Nykyään poliisiyhteistyötä koskevat EU-säännökset perustuvat pääsääntöisesti unionin tavalliseen lainsäädäntömenettelyyn, jossa ehdotuksesta neuvotellaan Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan parlamentin kesken ja jossa lopputuloksena on usein suoraan sovellettava ja sellaisenaan velvoittava EU-säädös. Pirstaleisuuden havaitsee myös suomalainen poliisi työssään; rajat ylittävää yhteistyötä varten tulee hallita laaja kokonaisuus eri aikakausien EU-säännöstöä.

Keskeinen asia EU:n poliisiyhteistyössä on vanhastaan ollut rikostorjunnan kannalta merkityksellinen henkilötietojen vaihto ja niiden hyödyntäminen, mutta myös uudenlaisia, hyväksi koettuja yhteistyön muotoja on hyväksytty erityisesti ennalta estävän toiminnan alalla kuten esimerkiksi väkivaltaisen radikalismin torjunnan toimenpiteet. Nykyinen komissio on sisällyttänyt työohjemaansa useita poliisia koskettavia ehdotuksia perinteisen poliisiyhteistyön alalla. Voimassa oleva hajanainen ja vanhentunut järjestelmä korvaantunee kattavalla säädöksellä, mikä on tervetullut uudistus. Työ alkoi jo vuoden 2020 kesällä Turvallisuusunionia koskevalla strategialla ja usealla ohjelma-asiakirjalla.

Edellä sanotusta huolimatta alalla on hyväksytty viime vuosina paljon uutta lainsäädäntöä, mutta usein taustalla on ollut jokin kriisi tai tapahtuma, joka on vauhdittanut asioiden käsittelyä. Poliisiyhteistyön alan luonnollinen kehityskulku on häiriintynyt ja mahdollisesti vasta nyt käsillä on tilanne, jonka myötä sisäisen turvallisuuden alaa voidaan kehittää kokonaisvaltaisesti ja harkiten.

Unionin tasolla meneillään olevat neuvotellut sisäisen turvallisuuden kannalta merkittävistä ehdotuksista

Oikeus- ja sisäasioiden alueen EU:n virastoista Suomen poliisin kannalta merkittävin on Europol, joka tukee jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten operatiivista toimintaa ennen kaikkea Europolille toimitetun tiedon analysoinnin myötä. Myös Europolin tukemalla järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa jäsenvaltioissa koskevalla EMPACT-toiminnalla on suuri merkitys rikostorjuntatoimien tehokkuuteen. Europol kykenee tarjoamaa jäsenvaltioille sellaista tukea ja asiantuntemusta, jollaista ainakaan pienellä jäsenvaltiolla ei ole mahdollista itse tuottaa. Parhaillaan unionin tasolla neuvotellaan Europolia uudistavasta asetusehdotuksesta, jolla pyritään entisestään vahvistamaan viraston toimintaa. Erityisesti merkittäviä uudistuksia poliisin kannalta olisivat Europolin nykyistä laajempi yhteistyö yksityisten tahojen kanssa sekä Europolin mahdollisuus käsitellä laajoja ja monimutkaisia tietoaineistoja (big data). Europolin perustehtävä ei uudistuksen myötä muutu eikä sen toimiala laajene, mutta sen toimintatapoja on tarkoitus vahvistaa. Osin samat osa-alueet olivat esillä jo nykyisen Europol-asetuksen neuvotteluissa vajaa 10 vuotta sitten, mutta tuolloin ei päästy riittävän toimivaan lopputulokseen, minkä vuoksi asioihin on palattu asetukseen uudistuksen myötä.

Poliisin toimintaympäristö on muuttunut viime vuosina merkittävästi mm. tietoverkkoja hyväksikäyttäen ja tietoverkkoihin kohdistuvien rikosten osalta. Tietoverkkoympäristöön kohdistuvien rikosten osalta esiin ovat nousseet esille laajat vaikutukset yhteiskuntaan ja rikosten vaikutukset ovat ulottuneet suureen joukkoon yritysten tai julkisen sektorin asiakkaisiin. Esimerkkinä tällaisesta rikoksesta on psykoterapiakeskus Vastaamoon kohdistunut tietomurto, jonka johdosta n. 30 000 asiakkaan tiedot joutuivat rikoksentekijän käsiin. Vastaavasti tietoverkkoja hyväksikäyttäen tehtyjen petosrikosten määrä sekä rikosvahingot ovat olleet voimakkaassa kasvussa. Vuonna 2020 tietoverkkoavusteisten petosten osalta poliisin tietoon tulleet rikosvahingot olivat yli 25 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston selonteossa on tuotu esille tarve lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyön tiivistämiselle ratkaisukeinona kyberrikosten torjumiseksi. Yhteistyön tiivistämisen kannalta olisi tärkeää mm. se, että tulevassa uudistetussa EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivissä (NIS2-direktiivi) säädettäisiin siitä, että vakavista kyberloukkauksista on ilmoitettava myös lainvalvontaviranomaisille, jolla varmistettaisiin mahdollisuus rikosvastuun toteuttamiselle. Tietoverkkoavusteisten petosten ja niiden yritysten määrä on kasvanut niin voimakkaasti, että rikosten torjunta viranomaistoimin on hankalaa tai joissain tapauksissa mahdotonta. On erittäin tärkeää, että yrityksillä on nykyistä suurempi vastuu asiakkaiden turvallisuudesta erityisesti petosrikoksissa sekä lasten seksuaalisen hyväksikäytön torjunnassa. Kasvava turvattomuuden tunne verkkopalveluiden käytössä voi vaikuttaa verkkopalveluiden käyttöä vähentävästi. Yritysten vastuu palveluiden turvallisesta toteutuksesta toteutuu vain osittain EU:n lainsäädännön puitteissa. EU:n yleinen tietosuoja-asetus, tietoturvadirektiivi ja toinen maksupalveludirektiivi eivät riittävästi varmista kansalaisten turvallista tietoverkkojen käyttöä. Yritysten sitouttaminen palveluiden turvalliseen toteuttamiseen koko unionin alueella parantaisi kokonaisturvallisuutta ja edistäisi palveluiden käyttöä.

Neuvottelut ovat kesken myös useita vuosia vireillä olleesta sähköistä todistusaineistoa koskevasta asetusehdotuksesta, eEvidence-asetuksesta. Toteutuessaan asetus vahvistaisi ja uudistaisi rajat ylittävää rikosoikeudellista yhteistyötä. Asetusehdotus sisältää säännökset, siitä, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi velvoittaa EU:n alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään sähköisessä muodossa olevan tiedon, jota käytettäisiin todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Terroristisen sisällön poistamista internetistä koskeva asetusehdotus, TCO, on edelleen käsittelyssä unionin instituutioissa. Kuten edellä mainittu eEvidence-ehdotus, myös TCO asettaa palveluntarjoajille velvoitteita, tässä tapauksessa terroristisen sisällön poistamisen verkosta. Myös tämä on uudenlainen väline sisäisen turvallisuuden alalla.

Lainvalvontaviranomaisten kannalta merkityksellistä on myös unionissa käytävä keskustelu hybriditoiminnasta ja -vaikuttamisesta, joskin unionitason lähestymistapa on täsmentymätön eikä konkreettisia ehdotuksia ole käsittelyssä. Horisontaalinen aihe on myös tekoälyn hyödyntäminen eri toimialoilla. Komission on tarkoitus antaa tekoälyä koskeva asetusehdotus 21.4.2021.

Vireillä olevan maahanmuuttolainsäädännön uudistuksen toteutuminen on poliisin palautustoiminnan kannalta merkittävä. On toivottavaa, että yhteistyö kolmansien maiden kanssa tiivistyisi tältä osin erityisesti EU:n tasolla. Maastapoistamispäätösten täytäntöönpano on poliisin lakisääteinen tehtävä. Suomi on yksi Euroopan tehokkaimmista maista palautusten täytäntöönpanoissa. Joka vuosi Suomen poliisi panee täytäntöön palautuksia noin 100 eri maahan.

Jo hyväksytyn EU-lainsäädännön tehokas täytäntöönpano

Schengenin tietojärjestelmä on keskeinen väline osaksi Euroopan unionia sisällytetyn Schengenin säännöstön määräysten soveltamisessa. SIS-järjestelmä kuuluu tärkeimpiin kompensoiviin toimenpiteisiin, joilla edistetään turvallisuutta tukemalla kansallisten toimivaltaisten viranomaisten, erityisesti rajavartijoiden, poliisin, tulliviranomaisten, maahanmuuttoviranomaisten sekä oikeusviranomaisten operatiivista yhteistyötä. Parhaillaan jäsenvaltiot rakentavat kolmannen sukupolven Schengenin tietojärjestelmää, joka tuo uusia kuulutusluokkia ja toimintoja jo olemassa olevaan järjestelmään. Uusia kuulutusluokkia ovat muun muassa kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä koskevat kuulutusluokat. Uusi järjestelmä otettaneen käyttöön vuoden 2022 alusta lukien.

Menneinä vuosina on perustettu useita unionin keskitettyjä henkilötietoja sisältäviä rekistereitä, joissa olevien tietojen käyttämiseen lainvalvontaviranomaisilla on pääsy tietyin edellytyksin ja tietosuojasäännösten rajoituksin. Tällaisia rekistereitä ovat muun muassa Eurodac-, VIS- ja Ecris-järjestelmät. Eri rekistereissä olevien tietojen hyödyntäminen koettiin käytän-

nössä hankalaksi ja hitaaksi. Tietojen helpomman hyödyntämisen työkaluksi hyväksyttiin vuonna 2019 Tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskeva asetus, joka kokoaa keskitetyt järjestelmät teknisesti yhteen helpottaen niiden hyödyntämistä muuttamatta kuitenkaan tietojen käyttötarkoituksia. Kansallinen täytäntöönpano on parhaillaan menossa niin lainsäädännöllisellä kuin teknologisellakin tasolla.

Sekä SIS:n että Tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevien EU-säännösten yksi keskeinen tavoite on kolmansien maiden kansalaisten tunnistaminen biometriikkaa hyödyntäen. Viimeksi mainittu järjestelmä suorittaa eri jäsenvaltioista peräisin olevien tietojen vertailun automaattisesti sen mukaisesti, miten kunkin rekisterin säännökset sallivat. Esimerkiksi Eurodac-asetus sallii kyseiseen rekisteriin tallennettujen sormenjälkien vertailun rikostorjunnallisessa tarkoituksessa niiden rikosten osalta, joiden nojalla voidaan antaa eurooppalainen tutkintamääräys. Tämä on Eurodac-asetuksen tavoite ja sen mukaisesti tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan järjestelmän on tarkoitettu toimivan. Nykyisessä muodossaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 15 § ei tätä kuitenkaan salli, joten kansallinen laki on ristiriidassa EU-säännöksen tavoitteen kanssa.

Biometristen tunnisteiden käytön rajoittaminen voi, ja mitä luultavammin johtaa tilanteeseen, jossa henkilöä ei voida kaikissa tilanteissa tunnistaa riittävällä tarkkuudella – samoja nimiä ja syntymäaikoja esiintyy paljon. Tällöin alkuperäinen yksityisyyden suojan korostaminen voi toisaalta välillisesti ja joskus myös suoraan rajoittaa henkilön oikeusturvaa esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilöllisyyttä ei voida varmistaa riittävällä tarkkuudella, eikä esimerkiksi SIS:n ollessa kyseessä kuulutuksen perusteena olevia toimenpiteitä voida kohdistaa oikeaan henkilöön, tai ne kohdistetaan seurauksiltaan väärään henkilöön. Biometriikan käyttöä tulisi lisätä järjestelmällisesti kaikessa lainvalvontayhteistyössä ja nykyiset kansalliset esteet tulisi viipymättä poistaa.

Muita sisäisen turvallisuuden yhteistyön aloja EU:ssa

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että Valtioneuvoston selonteossa kiinnitetään erityistä huomiota rikosten ennaltaehkäisyyn, rikosten uhrien asemaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen käytännössä. Poliisilla on ollut jo useamman vuoden toiminnassa valtakunnallinen ennalta estävän toiminnan ohjausryhmä, jossa on päällystötason edustus kaikista poliisilaitoksista ja poliisin yksiköistä (KRP, Polamk) sekä Suojelupoliisista. Ohjausryhmä kehittää ja seuraa osaltaan poliisin ennalta estävän toiminnan johdettujen rakenteiden toteutumista, seuraa ennalta estävään toimintaan liittyviä hankkeita ja jakaa hyväksi havaittuja toimintamalleja. Erityinen huomio on lapsissa ja nuorissa, mutta myös uusintarikollisuuden torjuntaan kiinnitetään huomiota.

Uhrien asemaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen on myös kiinnitetty poliisissa huomiota monin tavoin. Poliisilla on valtakunnallinen uhri-, sovittelu- ja edunvalvonta- sekä lähestymiskieltoasioiden verkosto (USEL-verkosto), jossa osaltaan koordinoidaan ja kehitetään mainittujen asioiden toteutu-

mista tehokkaasti ja velvoitteiden mukaisesti vastaavin periaattein kuin ennalta estävän toiminnan verkostossakin. Myös poliisin ohjeistuksesta ja koulutuksesta tältäkin osin huolehditaan säännönmukaisesti.

Poliisi on uudistanut ja päivittänyt rikoksen uhrin asemaan ja oikeuksiin liittyvää ohjeistusta sekä edellyttänyt poliisilaitoksilta ja yksiköiltä asiaan liittyvää työpaikkakoulutusta. Koulutusmateriaalia on tuotettu yhdessä Rikosuhripäivystyksen ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Poliisiammattikorkeakoulun kanssa.

EU voi tuoda lisäarvoa jäsenvaltioiden toimivallassa olevaan väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisyyn toimenpiteillä, jotka liittyvät tämän ilmiön rajat ylittäviin vaikutuksiin, kuten verkossa tapahtuvaan rekrytointiin väkivaltaisiin ääriliikkeisiin ja laittoman verkkosisällön levittämiseen. Suomessa on ennalta ehkäisty väkivaltaista radikalisoitumista ja ekstremismiä suunnitelmallisesti eri viranomaisten, järjestöjen ja muiden toimijoiden yhteistyönä vuodesta 2012 lähtien ja poliisi on ollut keskeinen toimija työn alusta lähtien. Poliisin edustajia on osallistunut säännönmukaisesti EU-tasolla järjestettyihin kokouksiin ja seminaareihin, joissa koulutetaan ja jaetaan parhaita käytäntöjä liittyen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyyn liittyen. Keskeinen toimija on Radicalisation Awareness Network (RAN), jonka mm. väkivaltaisen äärioikeistoon ja uhkien arviointiin liittyviin kokouksiin on Suomesta osallistunut poliiseja. Toisena isona teemana ollut ns. konfliktialueelta palaviin liittyvät kokoukset, joihin on myös osallistunut poliiseja.

Poliisi osallistuu myös EU-tasolla tapahtuvaan terrorismin torjunnan kehittämiseen niin poliittisella kuin operatiivisella tasolla, myös Europolin kautta. Kansallisesti terrorismin torjunnan valmiuksia kehitetään kansallisen terrorismin torjunnan strategian ohjaamana.

Verkossa esiintyvään vihapuheeseen, disinformaatioon ja salaliittoteorioihin puuttumiseksi yhteistyötä sosiaalisen median yritysten kanssa tulee jatkaa.

Lopuksi

EU:n institutionaalisesta kehityksestä johtuen lainvalvontaviranomaisyhteistyötä koskevat ehdotukset ovat entistä pidemmälle meneviä ja yksityiskohtaisempia. Toteutuneet institutionaaliset muutokset merkitsevät myös sitä, että lainvalvontaviranomaisia koskettava EU-säätely on entistä laajemmin välittömästi ja suoraan velvoittavaa sekä sovellettavaa säännöstöä, jolloin täydentävän kansallisen sääntelyn ala kapenee. Tämä muutos tulee näkymään myös suomalaisen poliisin työssä lähivuosina.

Poliisiylitarkastaja Marja Kartila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.04.2021 klo 10:25. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Jakelu HaV@eduskunta.fi

Tiedoksi Poliisiylijohtaja
Poliisihallitus EK ja PTY