

Asia: VN/12167/2023

## **Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet; Selvityshenkilön loppuraportti**

### Lausuntopyyntö

#### **1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus**

##### **1) Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.**

Rikostiedustelulainsäädäntö - ja tiedustelulainsäädäntö ylipäätään - on haastava lainsäädännön osa-alue. On selvää, että siitä tulee säätää lailla ja on selvää, että poliisilla tulee olla oikeus tiedustella kyetäkseen huolehtimaan poliisilakiin kirjatusta ennalta estävästä tehtävästään.

Koska tiedustelu kohdistuu henkilöihin ja siinä käsitellään väistämättä perusoikeuksien suojaamia henkilötietoja, sen tulee kuitenkin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten rajoitusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyys, rajoitusten suhteellisuus suojattavaan etuun nähden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja rajoitusten ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Kun rikostiedustelu on keino toteuttaa määrätyn viranomaisen tehtäviä, on myös selvää, että sen soveltaminen ei voi olla laajempaa kuin kyseisen viranomaisen tehtävät edellyttävät.

Suomessa on muutaman vuoden ollut voimassa lait toisaalta sotilastiedustelusta ja toisaalta siviilitiedustelusta. Rikostiedustelu on pidettävä tarkkaan erillään näistä ja päinvastoin. Tässä suhteessa poliisin lakiin kirjattavien tehtävien laajentamisessa erityisesti siviilitiedustelun ja sitä tekevän suojelupoliisin tavoitteiden ja tehtävien suuntaan ja rikostiedustelutehtävän määrittelemisessä suhteessa näihin tehtäviin on mielestämme oltava pidättyväinen. Viranomaiset, tässä kontekstissa erityisesti siviilitiedustelu- ja rikostiedusteluviranomaiset on pidettävä tarkkaan erillään. Tällä on iso merkitys sekä viranomaisia kohtaan kotimaassa että Suomea kohtaan ulkomailla tunnetun luottamuksen kannalta.

Edellä kerrotuista syistä on tärkeää, miten poliisin tehtävät määritellään. Myös kansallinen turvallisuus ja sisäinen turvallisuus ovat melko epätarkkarajaisia termejä, joilla ei ole riittävän vakiintunutta ja tarkkarajaista merkityssisältöä. Poliisin tehtävien laajentaminen ehdotetulla tavalla olisi nähdäksemme omiaan hämärtämään rajaa suhteessa siviilitiedusteluun ja siviilitiedusteluviranomaiseen. Kuten selvitysmiehen raportissakin todetaan, ”on syytä varoa, ettei rikostiedusteluvaltuuksia hahmoteta päällekkäisiksi siviilitiedustelun toimivaltuuksien kanssa”. Lisäksi hän toteaa, että ”Sisäinen turvallisuus on eri asia kuin kansallinen turvallisuus, joka viittaa Supon toimialaan. Sitä koskee siviilitiedustelu.” Onkin paikallaan kysyä, tulisiko tämän vuoksi nykyisin säännökseen kirjattu kansallisen turvallisuuden turvaaminen poistaa siitä, jos säännökseen lisätään sisäisen turvallisuuden suojaaminen. Nähdäksemme olisi syytä pyrkiä määrittelemään mahdolliset muutokset poliisin tehtävissä muilla tavoin kuin näitä melko epätäsmällisiä ja monitulkintaisia termejä käyttäen. Olisi parempi esimerkiksi kirjata ne yksityiskohtaisemmin kuvatut tehtävät sisäiseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyen, jotka kuuluvat poliisin tehtäviin.

Viittaamme myös tiedusteluvalvontavaltuutetun ja Finnish Information Security Cluster – Kyberalari ry:n tämän toimenpide-ehdotuksen yhteydessä lausuntopalvelussa antamiin hyvin perusteltuihin kommentteihin.

## **2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus**

### **2) Poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen.**

Esitys vaikuttaisi perustellulta huomioiden nykyisen säännöksen PolL 5 luvun 1 §:n osalta lain esitöissä (HE 224/2010 vp s. 89) todettu, jonka mukaan valmistelun estäminen sisältää myös rangaistavan teon valmistelun estämisen, vaikka valmistelua ei olisi kriminalisoitu. Koska kuitenkin PolL:n 5 luvun 1 §:n 2 momentin sanamuodon suhde esimerkiksi PolL 5 luvun 8:n 2 momenttiin herättää kysymyksiä, näiden suhdetta toisiinsa olisi välttämätöntä tässä yhteydessä selventää. Viime mainitussa säännöksessä pakkokeinon edellytyksenä on se, että henkilön voidaan olettaa syyllistyneen rikokseen.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että mahdollinen muutos luonnollisesti laajentaisi myös salaisten pakkokeinojen soveltamisalaa. Tämä tyypillisesti tarkoittaa lisäystä yrityksille osoitettujen, telepakkokeinoja koskevien pyyntöjen määrissä. Televalvonnan käyttökynnystä on madallettu viime vuosina useaan otteeseen ja senkin seurauksena tehtyjen pyyntöjen määrä on viime vuosina merkittävästi kasvanut. Lainsäädännössä on tällä hetkellä merkittävä epäkohta siinä, että pyyntöjen kohteena oleville yrityksille ei korvata näistä aiheutuneita henkilöstökuluja. Lakia tulee tältä osin ehdottomasti muuttaa, vaikka ehdotettuja soveltamisalan laajennuksia ei toteutettaisikaan. Kohteena olevilla yrityksillä tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista pyyntöjen toteuttamiseen liittyvistä kuluista.

## **3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus**

**3) Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi. Selvityshenkilön käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella sellaisia uhkia ovat ainakin ammattimainen ja järjestäytyneet rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, niin kutsuttu jengirikollisuus (jonka laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä määrittely voi olla vaikeaa) ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehty laajamittainen rikollisuus.**

Viittaamme edellä toimenpide-ehdotus 1:n osalta lausumaamme sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun että Finnish Information Security Cluster – Kyberala ry:n tästä toimenpide-ehdotuksesta lausuntopalvelussa lausumaan, joissa asiaan liittyvää problematiikkaa on nähdäksemme hyvin avattu.

#### **4. Selvityshenkilön toimenpidesuositus**

**4) 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. Tietojen luovuttamista ei tule säätää velvollisuuden muotoon. Poliisilla tulee olla nimenomainen oikeus luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. Samassa yhteydessä on syytä selvittää tarve täsmentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhuriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.**

Tarpeeseen on kiinnitetty huomiota myös pääministeri Orpon hallitusohjelmassa ja ohjelmassa on myös tähän liittyviä tavoitekirjauksia.

Puhuttaessa viranomaisten ja viranomaisten ja yksityisen sektorin välisestä tiedonvaihdosta vaikuttaa usein siltä, että tiedonvaihdon esteitä nähdään liiaksikin. On selvää, että todellisia esteitä tulee viranomaisten toiminnan tehokkuuden ja ylipäätään toimintakyvyn nimissä purkaa, mutta usein kyse on myös siitä, että jos yksilöön liittyviä tietoja ei voida luovuttaa, katsotaan, ettei voi luovuttaa mitään tietoa. Näin asia ei tietenkään ole. Monesti tiedon vastaanottaja hyötyisi jo siitä, että sinällään yksilöitä koskevien tietojen pohjalta kuvattua yleisempää tilannekuvatietoa luovutettaisiin sellaisille tahoille, sekä toisille viranomaisille että yksityisen sektorin yrityksille, joista arvioidaan olevan niille hyötyä esimerkiksi rikostorjunnan kannalta.

Kun tiedonvaihdon esteitä puretaan sääntelyä tarvittaessa täsmentämällä, kannatamme sitä, että ei keskitytä vain viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, vaan sisällytetään tarkasteluun myös muiden, esimerkiksi yritysten tietotarpeet ja esteet näiden tietojen saamiselle viranomaiselta. Monesti yritys itse voi tehokkaammin estää esimerkiksi petosrikoksen yrityksen etenemisen täytettyyn tekoon kuin viranomainen.

Viittaamme tiedusteluvalvontavaltuutetun ja Finnish Information Security Cluster – Kyberala ry:n tästä toimenpide-ehdotuksesta lausuntopalvelussa lausumaan, jossa erilaisia tiedon tarkkuustasoja on mielestämme hyvin avattu.

## 5. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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 henkilölottuvuutta 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.

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.

Nähdäksemme asia palautuu poliisin tehtävien määrittelyyn. Viittaamme tältä osin edellä toimenpide-ehdotuksista 1 ja 3 lausumaamme.

## 6. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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 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.

Nähdäksemme asia palautuu poliisin tehtävien määrittelyyn. Viittaamme tältä osin edellä toimenpide-ehdotuksista 1 ja 3 lausumaamme sekä tiedusteluvalvontavaltuutetun toimenpide-ehdotuksesta lausumaan.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että kun puhutaan salaisten pakkokeinojen soveltamisalan laajentamisesta, se tyypillisesti tarkoittaa lisäystä yrityksille osoitettujen pyyntöjen määrissä esimerkiksi telepakkokeinojen osalta. Televalvonnan käyttökynnystä on madallettu viime vuosina useaan otteeseen ja senkin seurauksena tehtyjen pyyntöjen määrä on viime vuosina merkittävästi kasvanut. Lainsäädännössä on tällä hetkellä merkittävä epäkohta siinä, että pyyntöjen kohteena oleville yrityksille ei korvata näistä aiheutuneita henkilöstökuluja. Lakia tulee tältä osin ehdottomasti muuttaa, vaikka ehdotettuja soveltamisalan laajennuksia ei toteutettaisikaan. Kohteena olevilla yrityksillä tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista pyyntöjen toteuttamiseen liittyvistä kuluista.

Selvityshenkilö on myös todennut, ettei hänen toimeksiantoonsa ole sisältynyt toimivaltuuksien laajentamistarpeiden selvittäminen tietojen saamiseksi IT-palveluntarjoajilta. Kysymys kaipaa kuitenkin selvitysmiehen mukaan pikaista selvittämistä, ennen kaikkea rikosten paljastamisen ja selvittämisen näkökulmasta (s. 11). Emme ymmärrä kirjausta. Emme ole tietoisia, että asiaan liittyisi ongelmia. Jos ongelmia ei ole, toimivaltuuksia ei myöskään ole syytä laajentaa.

Viittaamme kahdessa edellisessä kappaleessa todetun osalta myös Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n lausunnossa tarkemmin todettuun.

## 7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

Kannatamme ehdotusta. Rikostiedustelun määritelmän kirjaaminen lakiin ja lain täsmentäminen nykyisestä on sinällään välttämätöntä edellä lausumammekin huomioiden. Kuten edellä olemme todenneet, haaste liittyy ennen kaikkea siihen, miten se määritellään. Kiinnitämme huomiota mm. tiedusteluvalvontavaltuutetun toimenpide-ehdotuksesta lausumaan, jossa asiaan liittyvää haasteellisuutta on yksityiskohtaisemmin tarkasteltu.

## 8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

**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 lainsäädännökseen. Laissa perusteluvelvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa perustelua. 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 lainsäädännökseen. Laissa perusteluvelvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa**

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.

Olemme samaa mieltä siitä, että lähtökohtaisesta esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua.

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa on myös esitutkintojen rajaamiseen ja päättämiseen liittyviä tavoitekirjauksia. Koska on selvää, että poliisin suoriutuminen on laskenut viime vuosina sekä

ennalta ehkäisevässä, ennalta estävässä että reaktiivisessa rikostutkinnassa, on mielestämme oltava erittäin varovainen siinä, miltä osin esitutkintojen rajaamis- ja päättämisperusteiden soveltamisalaa vielä nykyisestäään lisätään, jotta luottamus poliisin toimintaan ja asianomistajien kokemus avun saamisesta kyetään säilyttämään ja mieluiten parantamaan nykyisestää.

Kunnioitavasti

Elinkeinoelämän keskusliitto EK

Lainsäädäntö ja hallinto

Tommi Toivola

Johtaja

Rajamäki Markku

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö ja hallinto