

Asiakirjatyyppi

31.8.2023

VN/12167/2023

Julkisuus

Sisäministeriölle

Sisäministeriön lausuntopyyntö 21.4.2023

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

Sisäministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa otsikossa mainituista raportista. Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu asiassa sisäministeriölle seuraavaa:

### ***Yleistä***

Sisäministeriön asettama selvityshenkilö professori Matti Tolvanen on laatinut laajan raportin poliisin rikostiedustelun kehittämistarpeista.

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

Selvityshenkilö on tehnyt näiltä osin kahdeksan toimenpidesuosituksen.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että raportti sisältää useita ehdotuksia lainsäädännön muuttamiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota jatkovalmistelussa siihen, että lainsäädäntömuutoksia ehdotettaessa on välttämätöntä arvioida myös ehdotusten vaikutuksia. Jos *de lege ferenda* ehdotukset liittyvät poliisin tiedustelutoimintaan, ehdotusten vaikutuksia on tärkeää arvioida erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tällainen vaikutusten arviointi puuttuu raportista.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota jatkovalmistelussa myös siihen, että raportissa on vain vähän valtiosääntöoikeudellista arviointia, vaikka selvitystyön tehtävänä on ollut nimenomaan arvioida oikeussuojajärjestelyitä sekä perus- ja ihmisoikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ei käsitellä selvityksessä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä käsitellään vain vähän. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan nimenomaan valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu on tärkeä ehdotettavan lainsäädännön toteuttamiskelpoisuuden kannalta toimenpidesuosituksen ulottuessa paikoin perusoikeuksien ydinalueelle.

### ***Selvitysmiehen toimenpidesuosituksen arviointi***

*1. toimenpidesuositus: Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisättäisiin poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.*

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan toimenpidesuosituksessa jää epäselväksi se, mikä tosiasiallinen oikeudellinen eroavaisuus on sisäisellä turvallisuudella ja kansallisella turvallisuudella. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että viranomaisten tehtävät ovat selkeitä ja tarkkarajaisia tiedustelutoimivaltaa määriteltäessä.

Turvallisuuteen liittyvät oikeudelliset käsitteet (yleinen järjestys ja turvallisuus, kansallinen turvallisuus, sisäinen turvallisuus) ovat jossain määrin jäsentymättömiä. Tämä on seurausta yhteiskunnallisesta kehitystilanteesta. Selvityshenkilön raportissa esitetyn perusteella voidaan todeta, että näissä käsitteissä on päällekkäisyyttä ottaen esimerkiksi huomioon se, että Suojelupoliisin tehtäviin kuuluu myös rikollisuuden seuraaminen. Mikä oikeudellinen vaikutus päällekkäisyydellä on viranomaisten toimivallan kannalta, jää raportissa epäselväksi.

*2. toimenpidesuositus: Poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennettäisiin niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen.*

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan suositus madaltaisi poliisin toimivaltuuksien käytön edellytyksiä.

Poliisin tiedonhankintatoimivaltuuksia on laajennettu viime vuosina. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan toimivaltuuksia tulee tarkastella myös kokonaisuutena, jotta valtuuksien perusoikeusvaikutukset tulevat arvioiduksi. Näiltä osin liikenne- ja viestintäministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 99/2022 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että poliisilaissa säädettyjen rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiösääntöoikeudellisessa arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet.

Liikenne- ja viestintäministeriö nostaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä esille myös sen, että rikosten tutkinnan on katsottu sanamuodon mukaisesti tarkoittavan jo tehtyjen rikosten selvittämistä, mutta perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu rikosten selvittämisen käsitteen tulkinta on laajentunut kattamaan myös tiettyjen rikosten estämisen, ja sellaisenkin rikollista tekoa koskevan tutkinnan, jonka tarkoituksena ei ole rikosvastuun toteuttaminen. Valiokunta on todennut rikosten selvittämistä koskevasta tulkinnasta, että käytännössä ei aina ole mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäätään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikosten tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tarpeellisena konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn kirjaamista säännöksen sanamuotoon (PeVL 5/1999 vp).

Tuoreessa lausuntokäytännössä perustuslakivaliokunta on katsonut, että kansallisen turvallisuuden uhkaan perustuva perustuslain 10 §:n rajoittaminen ei olisi mahdollista silloin, kun kyse on poliisin pakkokeinojen käyttöön liittyvästä toiminnasta. Valiokunta on pitänyt kansallisen turvallisuuden uhkaan perustuvaa rajoitusta poikkeuksellisenä rajoitusperusteena. Ottaen huomioon tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja -tutkinnasta eroava luonne, tiedustelulainsäädännössä omaksuttua sääntelymallia ei voitu käyttää perusteluna poliisin pakkokeinoja koskevalle ehdotukselle. (PeVL 98/2022 vp). Lausunnosta on liikenne- ja viestintäministeriön mukaan mahdollista päätellä, että kansallisen turvallisuuden uhkaan perustuvaa perustuslain 10 §:n kvalifioidun lakivarauksen rajoitusperustetta ei olisi ainakaan erityisen helposti sovellettavissa muiden kuin tiedusteluviranomaisten toimintaan ja silloinkin kyse olisi poikkeuksellisesta tilanteesta.

Liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaa erityisesti toimivaltuudet, jotka puuttuvat viestinnän luottamuksellisuuteen, edellyttävät niitä käytettäessä toimenpiteen kohdentamista esimerkiksi laitteeseen tai henkilöön. Tätä taustaa vasten selvityshenkilön suositus tarkoittaisi käytännössä, että henkilöön kohdistetaan toimenpiteitä aikaisempaa kevyemmällä perusteella uhkaan perustuen. Ministeriö katsoo, että määriteltäessä tiedustelutoimivaltuuksia on erityistä huomiota kiinnitettävä riittävän täsmällisiin ja oikeasuhtaisiin perusteisiin, joilla toimivaltuuksia voidaan käyttää, sekä riittäviin oikeussuojakeinoihin.

Tietoverkoissa tehtävässä tiedustelussa on todennäköistä, että selvitetäessä varsinaista uhkan aiheuttajaa tai rikokseen syyllistynyttä, toimenpiteet kohdistuvat myös sellaisten henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin, jotka eivät liity selvittävänä olevaan asiaan. Mikäli toimenpiteitä kohdistetaan vain uhkan perusteella, tulisi tässä kyse olla erityisen vakavasta uhkasta. Lisäksi on otettava huomioon se, että uhkaan perustuvat perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoittamisedellytykset liittyvät nimenomaisesti tiedusteluviranomaisten toimintaan (PeVL 98/2022 vp).

Kohdistettaessa toimenpiteitä uhkaan perustuen vaikuttaisi liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan siltä, että tiedustelun kohteena voisi olla laajempi joukko toimijoita. Erityisesti tietoverkossa tapahtuvan tiedustelun osalta tätä on syytä arvioida suhteessa toiminnan laajuuteen. Perustuslakivaliokunta ei ole suhtautunut suopeasti kohdentamattomaan ja kaiken kattavaan tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp). Selvityshenkilön raportissa ei tätä ehdoteta, mutta jossain määrin vaikuttaa siltä, että toimivaltuuksien käyttäminen voisi ulottua uhka-perusteisesti myös laajaan joukkoon henkilöitä.

*3. toimenpidesuositus: Laissa voitaisiin siviilitiedustelusäätelyn 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.*

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että ehdotettu toimenpidesuositus on olennainen, kun arvioidaan rikostiedustelun hyväksyttävyyttä ja toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta. Rikostiedustelutoimenpiteitä tulisi voida

kohdistaa sellaisiin vakaviin uhkiin, joiden selvittämiseksi ja havaitsemiseksi toi-menpiteitä on välttämätöntä kohdistaa.

*4. toimenpidesuositus: 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 uhriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.*

Liikenne- ja viestintäministeriössä on tunnistettu tarve viranomaisten nykyistä sujuvammalle tiedonvaihdolle erityisesti vakavan kyberrikollisuuden uhkien ja vakavien tietoturvaloukkausten selvittämisen yhteydessä. Ministeriö kannattaa sitä, että viranomaisten välisen tiedonluovutuksen tulisi perustua oikeuteen luovuttaa tietoja, ei velvollisuuteen luovuttaa niitä.

Keskinäinen turvallisuusviranomaisten tiedonvaihto edellyttää yksityiskoh-taista sääntelyä tiedonvaihdosta eri käyttötarkoituksiin. Se edellyttää myös tarkkaa tiedon määrittelyä erityisesti tilanteissa, joissa on kyse viestintään liittyvistä tiedoista ja/tai henkilötiedoista. Jos tiedonvaihtoon liittyy myös muita viranomaisia kuin turvallisuusviranomaisia, on otettava huomioon näihin viranomaisiin kohdistuvat henkilötietojen käsittelyyn liittyvät reu-naehdot, jotka seuraavat yleisestä tietosuojaa-asetuksesta ja muusta tietosuojalainsäädännöstä.

*5. toimenpidesuositus: Poliisin henkilötietolakia tulisi täsmentää ensinnäkin niin, että henkilötietoja saa käsitellä tilannekuvan muodostamiseksi sisäistä turvallisuutta vaka-vasti 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 tehtä-vien hoitaminen. Rikostiedustelu on säädettävä lain 7 §:ssä rikosten ennalta estämiseen rinnastuvaksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi. Toiseksi henkilötietojen henkilöluottu-vuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen. Ri-kostuomiota koskeva määrittely voidaan tehdä toisinkin, mutta tässä olen omaksunut vankeusrangaistuksen rajan siksi, että näin rajautuvat pois muun muassa tilannekuvan muodostamisen kannalta epäolennaiset liikenne-rikokset.*

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuu, että selvityshenkilön toimenpide-suositus on perusteltu, koska se voisi helpottaa tilannekuvan muodosta-mista kyberturvallisuutta uhkaavissa tilanteissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu lisäksi, että toimenpidesuosituksen toteuttamisen yhteydessä voisi olla asianmukaista arvioida, tuleeko poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua yli-määräistä tietoa rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi.

*6. toimenpidesuositus: 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.*

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan toimenpidesuositus liittyy kiinteästi sisäisen turvallisuuden käsitteeseen. Käsitteestä on lausuttu edellä 2. toimenpidesuosituksen yhteydessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on tunnistanut omissa lainsäädäntöhankkeissaan perustuslain 10 §:n 4 momentin asettamat rajoitukset vakavien tietoturvaloukkausten selvittämisessä, johon tyypillisesti osallistuu useita viranomaisia, ja joiden viestinnän luottamuksellisuuden rajoittaminen perustuu lakivarauksen eri rajoitusperusteisiin. Näiden yhteensovittaminen on osoittautunut haastavaksi.

Arvioitaessa muuttamisen tarvetta on tarpeen olla selkeä käsitys siitä, missä tilanteissa viestinnän luottamuksellisuuteen puututaan, mitä tietoa käsitellään ja milloin sovelletaan nimenomaisesti kyseistä lakivarausta. Esimerkiksi välitystietojen osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että tunnistamistietojen saamisoikeus jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppisiin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 7/1997 vp PeVL 26/2001 vp, ja PeVL 9/2004 vp). Kuitenkin erityisesti viestinnän sisältöön puuttuvissa toimivaltuuksissa perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoitusedellytykset ovat keskeisessä roolissa.

Huomioon otettavaa perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta on myös se, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt niinkään ongelmana rikoksen tutkinnan vakiintunutta määritelmää, vaan sitä, 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 (ks. myös selvitys s. 24).

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että selvityksen perusteella rikostiedustelulla olisi vaikutusta sähköisen viestinnän tietosuojaan. Selvityksessä on tunnistettu tältä osin perustuslain 10 §:n merkitys ja käsitelty mainitun pykälän 4 momentista seuraavia rajoituksia sääntelylle. EU-oikeuden vaikutuksia ehdotettavalle sääntelylle olisi kuitenkin tullut selvityksessä käsitellä enemmän, koska myös se voi rajoittaa lainsäätäjän harkintavaltaa. Selvityksessä mainitaan Euroopan ihmisoikeussopimus ja siihen liittyvä oikeuskäytäntö, mutta näiden tarkastelu jää vähäiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää sekä EU-tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöjä asian kannalta merkittävänä.

Jatkovalmistelussa tulisikin selventää, onko rikostiedustelua koskevan sääntelyn katsottu kokonaisuudessaan kuuluvan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin (2002/58/EY) 1(3) artiklan soveltamisalarajaukseen (ks. esim. asia C-511/18 *La Quadrature du Net*, 101–103 kohta). Jos ehdotettu sääntely on mainitun direktiivin soveltamisalassa, jatkovalmistelussa on välttämätöntä arvioida sanotun direktiivin 15(1) artiklaa ja sitä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Koska kyseinen oikeuskäytäntö liittyy myös perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaan, mainittua artiklaa koskeva oikeuskäytäntö voi olla merkityksellinen myös tilanteessa, jossa rikostiedustelua koskevan sääntelyn ei katsota kuuluvan sähköisen viestinnän direktiivin soveltamisalaan, mutta kuitenkin EU-oikeuden soveltamisalaan.

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on laaja oikeuskäytäntö ihmisoikeussopimuksen 8 artiklasta, mitä olisi hyvä arvioida jatkovalmistelussa raportissa käsiteltyä laajemmin. Ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut muun muassa poliisin suorittamaa valvontaa (ks. esim. 30194/09 *Shimovolos v. Venäjä*), telekuuntelua (ks. esim. 47143/06 *Roman Zakharov v. Venäjä*) ja tiedustelua (ks. esim. 35252/08 *Centrum för rättvisa v. Ruotsi* sekä 58170/13 ym. *Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta*).

Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa myös siitä, että vaikka toisaalla lainsäädännössä säädettäisiin viranomaisten toimivaltuuksista saada sähköisten viestintäpalvelujen hallussa olevia tietoja, tulisi näiden tietojen käsittelyn laillisuutta viestintäpalvelujen tarjoajien kannalta arvioida sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä säädettyjen edellytysten ja unionin tuomioistuimen kyseisestä direktiivistä tekemän tulkinnan valossa. (Yhdistetyt asiat C-339/20 ja C-397/20 VD ja SR (2022), kohta 82).

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että parhaillaan on käynnissä esiselvitys teleoperaattoreiden välitystietojen säilyttämisvelvollisuutta viranomaisten tarpeisiin koskevan lainsäädännön muuttamisesta. Hankkeen taustalla ovat unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön vaatimukset. Tällä saattaa olla vaikutusta myös nyt lausuttavana oleviin toimenpidesuosituksiin, mikäli ne kattaisivat myös viranomaisen oikeuden saada pääsyn tällaisiin teleoperaattoreiden säilyttämiin tietoihin.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan on huomioon otettava niin sanottu ylimääräisen tiedon käyttö. Ministeriö katsoo, että lähtökohtina tulee olla vain tarpeellisen tiedon kerääminen ja tietojen poistaminen järjestelmistä välittömästi sen jälkeen, kun tiedon käyttämiselle ei enää ole tarvetta tai perustetta – henkilötietolainsäädännön asettamia muita reunaehtoja unohtamatta. Niin ikään huomioon on otettava eduskunnan valiokuntakäytäntö, jossa on todettu ongelmalliseksi muun muassa ylimääräisen tiedon käsittely pakkokeinolain soveltamisen kannalta. (ks. esim. PeVL 66/2010 vp sekä Lavi 44/2010 vp.)

Palomuurisääntelyn osalta liikenne- ja viestintäministeriö on tunnistanut siihen liittyvät haasteet vakaviin kyberhyökkäyksiin ja –uhkiin liittyen. Kyberhyökkäysten ja uhkien laajuuden selvittäminen edellyttää monen viranomaisten yhteistyötä ja tilannekuva muodostuu eri lähteiden tiedosta. Tiedustelutoimivaltuudella saadun tiedon luovuttaminen poliisille joissakin tilanteissa voi muodostua ongelmalliseksi tilannekuvan muodostamisen

kannalta. Palomuurisääntelyä ja sen perusteita olisi hyvä tarkastella suhteessa vallitsevaan turvallisuustilanteeseen kuitenkin siten, että oikeusturvan takeet säilyvät. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä huolehtia siitä, että tiedustelutoimivaltuuksin saatujen tietojen vaihtamista koskeva sääntely ei avaisi mahdollisuuksia poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen, joiden käytön kynns on käytännössä korkeampi (PeVL 35/2018 vp).

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

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan selvityshenkilön raportissa olisi voinut esimerkein konkretisoida sitä, mitä rikostiedustelulla tarkoitetaan ja mitä sillä tavoitellaan. Nyt kokonaisuus jää joltain osin hahmottomatta, vaikka sinällään viiteitä annetaankin siitä, millaiseen rikollisuuteen rikostiedustelua voitaisiin kohdistaa.

Arvioitaessa jatkotoimenpiteitä olisi oltava selvää, millaisiin erilaisiin tilanteisiin rikostiedustelua voi soveltaa ja millä edellytyksillä. Liikenne- ja viestintäministeriö on arvioinut, että tilanteet, joissa rikostiedustelun menetelmiä voitaisiin käyttää, voivat olla varsin erilaisia tarkasteltaessa fyysiseen maailmaan sijoittuvia uhkia ja esimerkiksi kyberympäristön uhkia. Kuten raportissakin on todettu, vain osa tiedustelumenetelmistä on luonteeltaan esimerkiksi viestinnän luottamuksellisuutta rajoittavia, jolloin erilaisia soveltamistilanteita olisi arvioitava tarkasti.

*8. toimenpidesuositus: 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. 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 esitutkintalain 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.*

Liikenne- ja viestintäministeriö on tunnistanut esitutkintapakosta aiheutuvat tiedonvaihdon haasteet myös kyberrikollisuuteen ja viranomaisen yhteistoimintaan liittyvissä tilanteissa ja näkee tarpeen arvioida asiaa tarkemmin.

## **Lopuksi**

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu, että kaiken kaikkiaan on tarpeen varmistaa, että poliisin rikostiedustelulainsäädäntö on ajantasaista. Tärkeää on, että lainsäädäntö varmistaa sekä käyttäjien yksityisyyden suojan kunnioittamisen, että sen, että siihen puuttuminen rajoitetaan välttämättömään siten kuin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä

on edellytetty. Myös muut ihmisoikeusveloitteet on tärkeää ottaa tällöin huomioon. Samalla on tärkeää varmistaa, että viranomaisilla on tehokkaat ja oikeasuhtaiset toimivaltuudet tiedon saantiin rikollisuuden torjumiseksi, yleisen turvallisuuden takaamiseksi sekä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Laura Eiro  
Ylijohtaja  
Osastopäällikkö

Kimmo Kiiski  
Lainsäädäntöjohtaja

Tiedoksi

LVM virkajohtoryhmä



**VN/12167/2023-LVM-15**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: