

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.**

-

#### **2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus**

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

Sisäministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa selvityshenkilön loppuraportista (Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet; Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2023:19). FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Loppuraportissa esitetään salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa.
- Toimivaltuuksia tietojen saamiseksi IT-palvelujen tarjoajilta ei tule laajentaa.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Loppuraportissa selvityshenkilö esittää, 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 olisi 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 selvityshenkilö ilmoittaa kuitenkin pitävänsä rikoksen valmistelun estämisen kirjaamista avoimesti lakitekstiin, muun muassa televalvontaa sääntelevään PolL 5 luvun 8 §:ään.

Teleyritysten velvollisuutena on mahdollistaa televalvonta. Kynnystä sen käyttämiseksi on viime vuosina madallettu useaan otteeseen. Loppuraportissa esitetään salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 3 lukuun jälleen muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreiden hallinnollista taakkaa, mikä niille aiheutuu viranomaisten avustamisesta ja telepakkokeinojen mahdollistamisesta.

Säätelyn tulee noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, rajoituksen suhteellisuutta suojattavaan etuun nähden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Ehdotettu muutos tekisi telepakkokeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Esimerkiksi poliisi- ja pakkokeinolakeja on viime vuosina muutettu lukuisia kertoja, ja myös Tullille ja Rajavartiolaitokselle on säädetty uusia, salaista tiedonhankintaa koskevia toimivaltuuksia vuosina 2015, 2018 ja 2019. Pelkästään vuonna 2022 eri viranomaisten toimivaltuuksiin ehdotettiin sittemmin toteutettuja lukuisia laajennuksia, niiden käyttämisen kynnökseen lievennyksiä ja jopa kokonaan uusia viranomaisia, jotka voivat esittää operaattoreille vaatimuksia.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tuotiin salaisia pakkokeinoja koskevaan lakiin useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää. Myös rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi. Sisäministeriössä oli jo aiemmin ehdotettu laajennuksia niin rajavartiolainsäädäntöön kuin muutoksia poliisilakiinkin. Näiden lisäksi puolustusministeriössä on odottamassa ehdotus kokonaan uusitusta laista sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Siinä Pääesikunnalle annettaisiin paitsi samoja toimivaltuuksia kuin muillakin lainvalvontaviranomaisilla, myös kokonaan uusia, puhtaasti Puolustusvoimien tarpeisiin räätälöityjä toimivaltuuksia.

### 3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

**3) 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.**

-

#### 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 uhriin kohdistuvaan rikoriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

#### 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 henkilölouottuvuutta 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 liikenne rikokset.

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.

#### 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.

Muut huomiot

Selvityshenkilö toteaa toimeksiantoaan kuvatessaan, kuinka toimivaltuuksien laajentaminen tietojen saamiseksi IT-palvelujen tarjoajilta ei ole kuulunut hänen tulkintansa mukaan toimeksiantoon.

Kysymys kaipaa kuitenkin selvityshenkilön mukaan pikaista selvittämistä, ennen kaikkea rikosten paljastamisen ja selvittämisen näkökulmasta (s. 11).

FiCom kummastelee selvityshenkilön toimeksiantoon kuulumatonta kannanottoa toimivaltuuksien laajentamisen selvittämisestä. Tietojen saamisessa IT-palvelujen tarjoajilta ei ole alan tietojen mukaan raportoitu ongelmia, eikä toimivaltuuksia ole syytä laajentaa.

Loppuraportin palomuurisääntelyn ongelmia käsittelevässä kappaleessa todetaan, kuinka vuonna 2020 toteutui kaksitoista (poliisilakiin perustuvaa) telekuuntelu ja -valvontadiaaria ja 152 televalvontadiaaria. Tämä osoittaa selvityshenkilön mukaan aiempien vuosien tapaan sen, että poliisilakiperusteiset telepakkokeinot eivät lukumääräisesti ole merkittävä salainen tiedonhankintakeino. Televalvonnan perusteista voitaneen siis loppuraportin mukaan 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. Muita telepakkokeinoja kuin televalvontaa on käytetty selvityshenkilön mukaan niin vähän, ettei niiden merkityksellisyysarviosta voi tehdä mitään johtopäätöksiä.

Toteutuneiden telekuuntelu ja -valvontadiaarien määrä on kuitenkin kääntynyt vuonna 2020 usean vuoden laskun jälkeen melko huomattavaan, noin 20 %:n, nousuun. Tämä käy ilmi selvityshenkilönkin viittaamasta, poliisihallituksen sisäministeriölle vuonna 2020 antamasta kertomuksesta POL-2020-81238, joka koskee poliisiin salaista tiedonhankintaa ja sen valvontaa. Lisäksi telekuuntelun ja televalvonnan kohteena olevien liittymien määrä on kasvanut vuositasolla selvästi enemmän kuin niiden kohteena olevien henkilöiden lukumäärä. Tämä on todettu esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp, s. 11) ja hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp, s. 42).

Oikeus korvaukseen

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:n mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. FiComin mielestä kustannusten korvauksen sääntelyä tulee muuttaa siten, että teleyrityksillä on aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilötyön osalta.

Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä. Valiokunnankin mukaan kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti, myös henkilötyön osalta.

Tämä käy ilmi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnosta LiVL 1/2022 vp, jonka se antoi komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi eduskunnalle annetusta valtioneuvoston kirjelmästä U 77/2021 vp.

Teleoperaattoreille koituvaa työmäärää on kyetty vähentämään automatisoinnilla. Jotta kohtuuton manuaalinen lisätyö voidaan välttää, tulee ehdotetuille säännösmuutoksille varata riittävä siirtymäaika. Lisäksi sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä, jotta automatisaatiota on ylipäättään mahdollista hyödyntää – säännösten tulkinnallisuus lisää henkilötyön määrää, mikä entisestään lisää operaattoreiden kustannuksia. On tärkeää varmistaa, että muutosten soveltaminen alkaa vasta, kun tarvittavat järjestelmäpäivitykset on tehty.

Sähköisen viestinnän palvelulaissa on säädetty useita velvollisuuksia, jotka koskevat tietojen luovutusta eri viranomaisille. Lisäksi laissa on runsaasti tietojen käsittelyä eri viranomaisissa koskevia säännöksiä. Luovutus- ja käsittelysäännösten edellytykset poikkeavat toisistaan useissa kohdin, sillä säännöksiä on lisätty ja muutettu vuosien saatossa, eikä kokonaisuus ole enää selkeä. FiCom esittää, että käsittely- ja luovutusedellytyksistä tehdään lähiaikoina kokonaisarviointi.

## 7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

## 8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

**8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutinnan 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. Esitutinnan 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.**

Metsola Asko  
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry