

Asia: VN/20413/2026

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen (HE x/2026 vp) täydentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sisäministeriö on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi annetun hallituksen esityksen täydentämisestä. Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1 YLEISTÄ

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ne rikostiedustelukeinot, joiden uhkaperusteisesta käytöstä säättäminen edellyttää perustuslain 10 §:n kotirauhan suojaa ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevien lakivarausten muuttamista. Perustuslain 10 §:n muuttamista koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että näiltä osin esitystä ei ole mahdollista perusteellisesti tässä yhteydessä arvioida, sillä se on sidottu vireillä olevaan perustuslain muutokseen, joka ei ole tullut voimaan.

2 PÄÄLLEKKÄISYYS ESITETYN POLIISILAIN 5 B LUVUN SÄÄNNÖSTEN KANSSA

Lausuttavana olevan luonnoksen tavoitteena on täydentää hallituksen esitystä eduskunnalle Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi siten, että mainitussa esityksessä ehdotetun uhkaperusteisen rikostiedustelun sääntelykehikkoon lisättäisiin sellaisia rikostiedustelukeinoja, joilla voidaan puuttua luottamuksellisen viestin suojaan tai valtiosääntöoikeudelliseen kotirauhan suojaan. Tällaisia tiedonhankintakeinoja ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, yhdistymistietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu ja tekninen laitetarkkailu. Uhkaperusteisen rikostiedustelun keinovalikoimaan lisättäisiin myös kokonaan uudet sijaintitiedon hankkimista, paikkatiedustelua ja osallistuvan tietolähteen

käyttöä koskeva toimivaltuudet, joita ehdotetaan lisättäväksi myös rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain (108/2018, jatkossa myös Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaki) 3 lukuun rikoksen estämiseksi.

Vastaavaa uhkaperusteista rikostiedustelun toimivaltuutta on esitetty poliisille vastikään lausuntokierroksella olleeseen poliisilain (872/2011) uuteen 5 b lukuun ja nyt toimivaltuutta esitetään Rajavartiolaitokselle. Esityksestä ei käy ilmi ovatko nämä toimivaltuudet päällekkäisiä ja miltä osin nyt jo poliisille ehdotettu toimivaltuus mahdollisesti vastaisi tarpeeseen.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n muuttamisesta annetun hallituksen esityksen mukaan "toimivaltuuksia koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon, että rikostiedustelun tehokkaan valvonnan kannalta merkitystä on sillä, kuinka laajan viranomaisjoukon käytettävissä rikostiedustelun toimivaltuudet olisivat" (HE 50/2026 vp, s. 62-63).

3 RIKOSTIEDUSTELUTOIMIVALTUUKSIEN JA RIKOSTUTKINNAN VÄLISEN RAJANVEDON KOROSTAMINEN ERITYISESTI YLIMÄÄRÄISTEN TIEDON KÄYTTÖÄ KOSKEVASSA SÄÄNTELYSSÄ

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että muutoksella ei ole tarkoitus laajentaa rikostutkinnallisten rajoitusperusteiden tulkintaa siitä, miten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä voimassa olevan perustuslain 10 §:n 3 ja 4 momenttia on tulkittu. Perustuslain 10 §:n muutoksesta huolimatta viestinnän luottamuksellisuuden rajoittaminen rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi on jatkossakin mahdollista vain konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn perusteella. (ks. HE 50/2026 vp, s. 63)

Esitystä voisi selventää, jotta varmistetaan, että uhkaperusteisella rikostiedustelulla saatavan ylimääräisen tiedon laajamittaisella hyödyntämisellä ei tosiasiassa kierretä vaatimusta konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä rikosten estämisessä ja selvittämisessä.

4 SIJAINNITIEDOJEN JA YHDISTYMISTIEDOJEN HANKKIMINEN

Muutettavaksi ehdotetun Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 19 §:ssä säädetään tukiasematietojen hankkimisesta ja sen edellytyksistä. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että käsite tukiasematiedot korvattaisiin käsitteellä yhdistymistiedot (s. 71). Myös pakkokeinolain (806/2011, jatkossa PKL) 10 luvun 10 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että tukiasematietojen hankkimisen sijaan toimivaltuus laajennettaisiin ja muutettaisiin koskemaan niin sanottuja yhdistymistietoja (s. 111). Niitä ehdotetaan "muutettavaksi siten, että se mahdollistaisi tiedon hankkimisen tukiasematiedon lisäksi myös tietoyhteiskunnan palveluntarjoajan tietokantaan tietyssä määritellyssä maantieteellisessä sijainnissa tallentuneista telepäätelaitteista, teleosoitteista ja yksilöivistä tunnistuksista vastaavilla edellytyksillä. Käsite "yhdistymistiedot" olisi teknologianeutraali. Yhdistymistiedot käsittäisivät tukiasematietojen lisäksi sijaintitiedot." (s. 71)

Voimassa olevassa sääntelyssä tukiasematietojen hankkimisella tarkoitetaan tiedon hankkimista tietyn tukiaseman kautta telejärjestelmään kirjautuneista tai kirjautuvista telepäätelaitteista ja teleosoitteista. Toimivaltuudet laajennettaisiin kattamaan teleyritysten hallussa olevien tietojen lisäksi myös tietoyhteiskunnan palveluntarjoajien hallussa olevat sijainnin ilmaisevat tiedot.

Luonnoksen mukaan "tietyllä yksilöivällä sijainnin ilmaisevalla tunnisteella viitattaisiin esimerkiksi sellaisiin sijainnin ilmaiseviin yksilöitäviin laitteisiin, jotka eivät kuuluisi telepäätelaitteen määritelmän piiriin. Tällaisia voisivat olla muut kuin henkilöiden viestintään käytetyt laitteet, jotka eivät kykene itse kommunikoimaan verkkoon, mutta joiden hallintasovellukseen tai sen pilvitalennusversioon tallentuisi niiden sijainti. Kyse voisi myös olla sellaisesta käyttäjätunnuksen alitunnuksesta, joka ei täytä teleosoitteen määritelmää." (Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 18 a §:n osalta s. 68; ja identtisesti PKL 10:10.1:n osalta s. 108)

Esimerkiksi IP-osoite voidaan julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella liittää jollakin tarkkuudella maantieteelliseen sijaintiin. Onko esimerkiksi tiedossa siitä, että tietty käyttäjä on käyttänyt palvelua tiettyyn paikkakuntaan yhdistettävissä olevasta IP-osoitteesta, kyse em. säännöksissä tarkoitetusta palveluntarjoajan tietokantaan tietyssä määritellyssä maantieteellisessä sijainnissa tallentuneesta teleosoitteesta?

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että uusi toimivalta yhdistymistietojen hankkimiseen sekä sijaintitietojen hankkimiseen laajentaa hyvin radikaalisti tietojen määrää, jota tiedonhankintakeinolla voidaan saada. Sijaintitiedon käsite Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaissa ja pakkokeinolaissa olisi lisäksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 18 kohdassa jo valmiiksi hyvin laajaksi määriteltyä sijaintitietoa laajempi. Se myös laajentaa radikaalisti palveluntarjoajien joukkoa, jotka ovat velvollisia luovuttamaan tietoja. Luonnoksessa nimenomaisesti todetaankin, että "ehdotettavassa säännöksessä ei rajattaisi niitä tahoja, joilta Rajavartiolaitoksella olisi oikeus hankkia sijaintitietoja. Sijaintitietoja voitaisiinkin hankkia rekisterinpitäjältä ja tietojen käsittelijältä, jonka palvelua varten tieto on tuotettu. Kyseeseen voisi siten tulla esimerkiksi teleyritys, tietoyhteiskunnan palveluntarjoaja tai muu toimija, jolla olisi hallussaan tarvittava sijaintitieto." (s. 67). Kyse ei ole vähäisestä teknisestä muutoksesta.

Virasto katsoo, että jo nykymuotoinen tukiasematietojen hankkiminen tiedonhankintakeinona kohdistuu hyvin laajaan henkilökoukoon ja kohdistuu pääasiassa henkilöihin, joilla ei ole mitään tekemistä rikollisuuden kanssa erityisesti silloin, kun tietoja hankitaan takautuvasti pitkältä ajalta. Toimen oikeasuhtaisuus jää edellä kuvatuin perustein epäselväksi.

Esityksessä ei myöskään ole arvioitu palveluntarjoajalle laajennuksesta aiheutuvia kustannuksia. Mikäli pyynnön kohteena oleville toimijoille syntyy velvoitteita tai kustannuksia, tulisi lain valmistelussa ottaa näitä huomioon. Esityksessä tältä osin tyydytään toteamaan, että "Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 55 tai 56 §:ään eikä pakkokeinolain 10 luvun 63 tai 64 §:ään ei ehdoteta tehtäväksi muutoksia, joten luovuttamisvelvollisilla yrityksillä ei olisi lakisääteistä velvollisuutta luoda kyvykkyyttä esimerkiksi niin sanotun reaaliaikaisen sijainnin seurannan mahdollistamiseksi" (s. 46–47). Jo nykyisin erityisesti takautuvien tukiasematietojen hankkimisella voidaan saada hyvin suuria tietomassoja. Massiivisiin tietopyyntöihin vastaaminen edellyttää merkittävää panostusta pyynnön kohteelta.

5 SIAINTITIE TOJEN SAANNIN EDELLYTYKSET

Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy luonnoksessa esitettyyn kantaan siitä, että sijaintitietojen hankkimista koskevan "ehdotetun toimivaltuussäätelyn osalta onkin keskeistä ensisijaisesti arvioida puuttumisen vakavuutta edellä kuvatu n [säilytysvelvollisuutta koskevan] unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta" (s. 136). Liikenne- ja viestintävirasto ei sen sijaan pidä perusteltuna 1. lakiehdotuksen 18 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyä arviota siitä, että päätöstä

edeltävältä tai seuraavalta viikon ajanjaksolta hankittujen sijaintitietojen perusteella ei useinkaan ole mahdollista tehdä yksityiskohtaisia ja täsmällisiä kohdehenkilön yksityiselämää koskevia päätelmiä (s. 69).

Viikon ajalta kerättyjen tietojen perusteella on mahdollista tehdä hyvin täsmällisiä johtopäätöksiä henkilöiden vakituisista oleskelupakoista tai päivittäisestä liikkumisesta tai toiminnasta ja tämä korostuu, jos tiedot saadaan päätöstä edeltävältä ja seuraavalta viikolta eli yhteensä kahden viikon ajanjaksolta.

Lisäksi ehdotettu rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 18 a § 2 mom. mahdollistaisi sijaintitiedon hankkimisen eräistä 2 vuoden rangaistushallalla varustetuista rikoksista asettaen kynnyksen matalalle. Perusteluja voitaisiin harkita täsmennettävän perustelemalla, että millä tavoin säännöksessä kuvattu rikollisuus on vakavaa rikollisuutta, joka torjumiseen voidaan saada säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettyjä tietoja (ks. yhdistetyt asiat C 511/18, C 512/18 ja C 520/18, La Quadrature du Net ym., tuomio 6.10.2020, EU:C:2020:791, 140 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 b §:n 1 momentin perusteella tuomioistuimien päätäisi sijaintitiedon hankkimisesta pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta, jos vaatimus koskisi päätöksen tekemistä edeltänyttä aikaa, joka olisi päätöksen tekemisestä eteenpäin enintään kuukausi. Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu olevan olennaista, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytettyjä tietoja edellyttää lähtökohtaisesti asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen estämis-, selvittämis- tai syyteharkintamenettelyssä (ks. yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15, Tele2 ja Tom Watson ym., tuomio 21.12.2016, ECLI:EU:C:2016:970, kohta 120 viittauksineen).

6 RIKOSTIEDUSTELUMENETELMIEN KÄYTÖSTÄ ILMOITTAMINEN KOHTEELLE

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakiin ehdotetun uuden 58 m §:n pääsääntönä olisi rikostiedustelukeinon käytöstä ilmoittaminen sen kohteelle ilman aiheetonta viivytystä, mutta säännös mahdollistaa ilmoittaminen lykkäämisen ja ilmoittamisesta luopumisen. Toimenpiteen asianosaisjulkisuus on tiedonhankinnan kohteen kannalta tärkeä oikeusturvatake. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on vuosikymmenien ajan korostettu johdonmukaisesti salaisesta tiedonhankinnasta kohdehenkilölle ilmoittamisen merkitystä kohteen oikeusturvan kannalta (ks. esim. Klass ja muut v. Saksa, tuomio 9.9.1978, hakemus no. 5029/71, ECLI:CE:ECHR:1978:0906JUD000502971; Roman Zakharov v. Venäjä, tuomio (suuri jaosto) 04.12.2015, hakemus. no. 47143/06, ECLI:CE:ECHR:2015:1204JUD004714306; Szabó & Vissy v. Unkari, tuomio 12.1.2016, hakemus no. 37138/14, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD003713814; Ekimdzhev v. Bulgaria, tuomio 11.1.2022, hakemus no. 70078/12, ECLI:CE:ECHR:2022:0111JUD007007812; sekä Pietrzak ja Bychawska-Siniardska ja muut v. Puola, tuomio 28.5.2024, hakemukset no. 72038/17 ja 25237/18, CE:ECHR:2024:0528JUD007203817). Kynnys ilmoittamisen lykkäämiselle ehdotetussa sääntelyssä vaikuttaisi kuitenkin olevan matala, kun lykkääminen on mahdollista sen ollessa "perusteltua". Säännös ei myöskään rajoita ilmoituksen toistuvaa lykkäämistä.

Esitysluonnoksesta jää lisäksi epäselväksi millaisissa käytännön tilanteissa ilmoittamisesta luopuminen olisi tarkoitettu mahdollistettavaksi viestinnän luottamuksellisuuteen puuttuvien tiedonhankintakeinojen kuten telekuuntelun- tai valvonnan osalta. Toimen oikeasuhtaisuuden arviointi on tältä osin haastavaa. Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita sääntelyn täsmentämistä tai ainakin säännöskohtaisten perustelujen täydentämistä esimerkeillä. Tilanteissa, joissa ilmoittamisesta luovutaan tai sitä lykätään toistuvasti, tosiasialliset mahdollisuudet hyödyntää mahdollisuutta pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tarkastamaan menettelyn lainmukaisuus jää epäselväksi. Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että perustuslakivaliokunta on katsonut tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevan sääntelyn luovan merkittävän oikeusturvatakeen, vaikka kyse onkin jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta (ks. PeVL 35/2018 vp, s. 8). Jatkovalmistelussa tulisikin harkita säännöksen täydentämistä nimenomaisella säännöksellä siitä, kuinka monta kertaa ilmoittamista voidaan lykätä, jotta varmistetaan, ettei toistuvasta ilmoittamisen lykkäämisestä muodostu tosiasiaa pääsääntöä.

Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita myös täsmennettävän sitä, että arvioitaessa onko ilmoituksen tekemisen mahdollistavat yhteystiedot ovat selvinneet Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 58 m §:ssä tarkoitetulla tavalla, olisi otettava huomioon myös se, että ovatko kohteen yhteystiedot kohtuudella viranomaisen saatavissa.

Ilmarinen Tuure
Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) - Kyberturvallisuuskeskus