

Lausuntotiivistelmä; luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain muuttamisesta

1. Lausuntopyyntö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (108/2018, Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaki). Muutokset koskevat salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa lain 3 lukua. Luku perustuu olennaisilta osiltaan pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin salaisista pakkokeinoista. Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 luvun säännöksiä tulisi muuttaa niin, että ne vastaavat pääosiltaan pakkokeinolain 10 lukuun tehtyjä 1.10.2023 voimaantulevia muutoksia (laki 452/2023).

Salaisena tiedonhankintakeinona toteutettavan televalvonnan lupaa ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoitettaisi vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Peitety tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä ennalta estettäessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvaa rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tekniseen laitteeseen kohdistuvaa teknistä kuuntelua saisi toimeenpanna laitteen sijaintipaikasta riippumatta (ns. näppäimistökuuntelu). Lisäksi esitysluonnoksen mukaan ylimääräisen tiedon käyttö mahdollistettaisiin selvitettyä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvia tiettyjä virkarikoksia, joista säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.1.2024, kuitenkin mahdollisimman yhtä aikaa pakkokeinolain ja poliisilain vastaavien muutosten kanssa.

Sisäministeriö pyysi ajalla 13.4.-26.5.2023 lausuntoa seuraavilta tahoilta, joista tähdellä (*) merkityt antoivat lausunnon:

Ahvenanmaan maakunnan hallitus*

eduskunnan oikeusasiamies*

Electronic Frontier Finland - Effi ry

Elinkeinoelämän keskusliitto EK*

Helsingin hovioikeus*

Helsingin kärjäoikeus

Ihmisoikeusliitto

Julkiset Oikeusavustajat ry

Juristiliitto - Juristförbundet (rek. Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry)*

Keskusrikospoliisi*

liikenne- ja viestintäministeriö*

liikenne- ja viestintävirasto*

Maanpuolustuksen Henkilökuntaliitto MPHL ry

oikeusministeriö*

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
Poliisihallitus*
Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry
puolustusministeriö* (ei lausuttavaa)
puolustusvoimien pääesikunta
Pääallystöliitto ry*
Rajaturvallisuusunioni ry*
sisäministeriön poliisiosasto*
Suojelupoliisi*
Suomen Asianajajaliitto*
Suomen Konepääallystöliitto SKL ry
Suomen Poliisijärjestöjen liitto
Suomen Syyttäjähdistys ry*
Suomen tuomariliitto ry
Suomen Yrittäjät* (ei lausuttavaa)
Syyttäjälaitos*
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry*
Tietosuojavaltuutetun toimisto* (ei lausuttavaa)
Tulli*
Tuomioistuinvirasto
ulkoministeriö* (ei lausuttavaa)
Upseeriliitto ry
valtioneuvoston oikeuskansleri*
valtiovarainministeriö*

Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköistä lausunnon antoivat Lapin rajavartiosto, Länsi-Suomen merivartiosto (ei lausuttavaa), Raja- ja merivartiokoulu (ei lausuttavaa) ja Suomenlahden merivartiosto.

Lausuntopyyntö ja lausunnot ovat nähtävänä valtioneuvoston ja sisäministeriön verkkosivustolta tunnuksella SM046:00/2022.

2. Yleisesti esitysluonnoksesta

Eduskunnan oikeusasiamies: Olen poliisilain muutosta (EV 316/2023 vp – HE 275/2022 vp) koskevan eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunnan kuultavana todennut muun muassa seuraavaa:

Poliisilain 5 luvun ehdotetuilla muutoksilla edellä todetun mukaisesti on tarkoitus muuttaa salaisen tiedonhankinnan sääntelyä niin, että se vastaa pääosin pakkokeinolain 10 lukuun HE 217/2022:ssa ehdotettuja muutoksia.

Olen tuohon mietintöön antamassani lausunnossa EOAK/663/2022 todennut muun muassa seuraavaa (joka mielestäni on relevanttia myös poliisilain salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksien muuttamista harkittaessa):

Merkillepantavaa on, että pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelu näyttää salaisten pakkokeinojen kohdalla johtaneen työryhmän mukaan siihen, että salaisten pakkokeinojen käyttöala tulisi jossain määrin laajenemaan. Sen sijaan näyttää siltä, että miltään osin ei käyttöala supistu.

Pakkokeinotoimivaltuuksistakin säädettäessä huomioon otettavia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat muiden ohella hyväksyttävyyys, mikä sisältää sen, että keinolle on painava yhteiskunnallinen tarve ja suhteellisuusvaatimuksesta johtuva välttämättömyys. Välttämättömyys tarkoittaa sitä, että keinosta aiheutuva perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Suhteellisuusvaatimus on oikeuskirjallisuudessa jaettu soveltuvuusvaatimukseen, välttämättömyysvaatimukseen ja suhteellisuusvaatimukseen (Hallberg ym: Perusoikeudet, 2011. s. 157).

Edellä oleva huomioon ottaen olisi toivottavaa, että pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelun yhteydessä olisi kattavasti arvioitu kaikkia salaisia pakkokeinoja siitä näkökulmasta, ovatko ne osoittautuneet tarpeellisiksi ja olisiko niillä saadut tulokset tai niistä saatu hyöty ollut saavutettavissa jollain perusoikeuksiin vähemmän puuttuvalla keinolla. Jos arviossa olisi todettu, että jotain salaista pakkokeinoa ei ole käytetty tai tarvittu taikka jos olisi osoitettavissa, että sama tavoite saavutetaan perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin, perusteltua olisi tällaisen toimivaltuuden sisältävän säännöksen kumoaminen.

Koska salaisilla tiedonhankintakeinoilla voidaan puuttua perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin (esimerkiksi viestinnän ja yksityiselämän suojaan), keinojen toimivaltuuksien säätämiseksi on kunkin keinon ja kunkin viranomaisen kohdalla oltava perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.

Perusoikeuksien rajoittamisedellytykset ilmenevät esim. perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 25/1994 vp. Nämä ovat vaatimukset:

1. lailla säätämisestä
2. lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. rajoituksen hyväksyttävyydestä
4. rajoituksen suhteellisuudesta
5. perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
6. oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
7. ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta

Koska lausuttavana olevassa ehdotuksessa on kysymys lailla säätämisestä, täyttyy edellytys 1. Kun sääntely näyttää vastaavan mainittuja poliisi- ja pakkokeinolakien tuoreita muutoksia, täyttynee rajoitusedellytyksistä 2, 5, 6 ja 7. Muutokset ovat olleet äskettäin perustuslakivaliokunnan arvioitavana; poliisilain osalta PeVL 99/2022 vp ja pakkokeinolain osalta PeVL 98/2022 vp ja valiokunta lausui asiasta niiltä osin kuin katsoi tarpeelliseksi.

Arvioitavaksi jäisivät siten kohdissa 3 ja 4 esitetyt perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vaikka keinot on säädetty – ja siten ilmeisesti katsottu hyväksyttäväksi ja suhteellisuusvaatimuksen täyttäväksi – toiselle viranomaiselle, on näiden edellytysten täytyttävä kunkin keinon käyttöön ottavan viranomaisen osalta. Ja vaikka viranomaisella on käytössään joku tietty salainen pakkokeino rikoksen selvittämiseksi, on rajoitusedellytysten täytyttävä silloinkin, kun samalle viranomaiselle ehdotetaan toimivaltuutta saman keinon käyttämiseksi rikoksen estämiseksi.

Laillisuusvalvonnan yhteydessä on useissa yhteyksissä todettu, että kun salaisia tiedonhankintakeinoja käyttää neljä eri viranomaista (Poliisi, Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos ja Tulli), asiallisesti samojen keinojen sääntely erikseen kunkin viranomaisen ”omassa” lainsäädännössä voi johtaa erilaisiin tulkintoihin jo sen vuoksi, että säännösten esityöt voivat olla osittain erilaiset, ja varsinkin, jos myös säännösten sanamuodot poikkeavat joiltakin osin.

Erillinen ja osin erilainen sääntely ja erilainen lakisystemaattinen esitystapa on myös ulkopuolisen laillisuusvalvonnan ja muiden ulkopuolisten näkökulmasta vaikeasti hahmotettavaa. Käsillä olevassa luonnoksessa näyttäisi olevan kysymys identtisestä sääntelystä ehdotuksen perusteina mainittujen poliisi- ja pakkokeinolakien tuoreiden muutosten kanssa. Siten edellä esille ottamani ongelma erilaisesta sääntelystä ei ainakaan kaikilta olisi ajankohtainen tässä.

Perusoikeuksien rajoitusedellytyksenä hyväksyttävyyys tarkoittaa, että rajoituksen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima (PeVM 25/1994, s. 5). Perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteina voivat yleisesti ottaen tulla kysymykseen muiden perusoikeuksien turvaaminen tai jokin muu painava yhteiskunnallinen intressi.

Suhteellisuusvaatimukseen kuuluu, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ja rajoitus on sallittu ainoastaan, jos rajoituksen taustalla oleva tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoitus ei saa mennä myöskään pidemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994, s. 5).

Ottaen huomioon Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvien rikosten poliisiin verrattuna suppean piirin, en pidä täysin ongelmattomana ajatusta, että Rajavartiolaitoksen käytettävissä olevia salaisen tiedonhankinnan keinoja laajennettaisiin automaattisesti vastaavalla tavalla kuin poliisin keinoja.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK: Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia. Myös useissa kohdin esitetyt tarkennukset säännösten tulkinnanvaraisimpiin kohtiin ovat tervetulleita ja täsmentävät säännöksiä oikeusvarmuutta lisäävästi. Keskitymme lausunnossamme erityisesti niihin esityksen kohtiin, jotka liittyvät yrityksille osoitettaviin tietopyyntöihin tai muihin toimenpiteisiin. Lausumamme asiat ovat samoja, joita olemme painottaneet aiemmin pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun säännöksiä uudistettaessa.

FiCom ry: Velvoitteiden on oltava niin yksiselitteisiä ja selkeitä, ettei operaattorille jää minkäänlaista tulkinnanvaraisuutta niiden soveltamisessa. Kaikki teleoperaattoreilta mahdollisesti edellytettävä tapauskohtainen tulkinta aiheuttaa lisätyötä ja on omiaan vaikuttamaan telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Koska operaattoreiden tulee toimia huolellisesti, sääntelyyn jätetty tulkinnanvaraisuus ja

sen edellyttämä manuaalinen työ hidastavat vaadittujen tietojen luovuttamista. Tämä tuskin on viranomais-
tenkaan intressissä. Henkilötyön hyödyntäminen automaation sijaan lisää myös virheiden mahdollisuuksia.
Sääntelyn tulee noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoituksen tarkkarajaisuutta ja
täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, rajoituksen suhteellisuutta suojat-
tavaan etuun nähden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansain-
välisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Helsingin hovioikeus: Muutokset ovat pääosin tarpeellisia ja uudistusedistys on lähtökohtaisesti kannatet-
tava. Joidenkin ehdotettujen muutosten osalta perustelut kuitenkin kaipaavat täsmennystä.

Juristiliitto: Esityksen ehdotukset on kirjoitettu täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja ne on perusteltu hyvin ja
kattavasti. Pakkokeinolakiin, esitutkintalakiin ja poliisilakiin tehdyt muutokset ovat tulossa voimaan
1.10.2023. On kannatettavaa, että edellä mainittujen lakien säännökset ovat yhdenmukaiset ja siten toimin-
tatavat ovat yhtenevät.

Juristiliitto kuitenkin toteaa, että tulevaisuudessa jatkovalmistelun yhteydessä tulisi harkita eri toimijoiden
rikosentorjuntaan liittyvien lakien yhdistämistä siten, että kaikkia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat
säännökset olisivat yhdessä säädöksessä. Juristiliitto pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että säännökset esi-
tutkintaviranomaisesta riippumatta voitaisiin koota pakkokeinolakiin. Useat erilliset lait aiheuttavat sekaan-
tumisen ja tulkinnallisten ristiriitojen lisääntymistä sekä syyttäjien että tuomioistuimen toiminnassa, eikä eri-
laisia menettelyjä riippuen esitutkintaviranomaisesta voida pitää toivottavina. Erityisesti samaan prosessiin
liittyvien säännösten ja menettelyjen eroavaisuudet eri lakien välillä aiheuttavat helposti erehdyksiä ja on-
gelmia lakien tulkinnassa. Toisistaan poikkeavat menettelyt aiheuttavat haasteita syyttäjien työskentelyn
osalta, kun syyteharkinnan ja oikeuskäsittelyn aikana tehdään mahdollisesti virheellisiä prosessiväitteitä esi-
merkiksi vääristä tiedonhankintakeinoista ja samalla haetaan esimerkiksi todisteen hyödyntämiskieltoa. Yksi
yhteinen ja yhdenmukainen menettely, josta säädetään samassa laissa, edistää myös menettelyn ennakoita-
vuutta. Näin ollen säädösten yhdistäminen, sääntelyn yhtenäistäminen ja samalla menetelmien yhdenmu-
kaistaminen on olennaista myös rikosten ehkäisyn kannalta tulevaisuudessa.

Keskusrikopoliisi: tukee hallituksen esitysluonnosta Rajavartiolaitoksen rikosentorjuntalain 3 luvun säännös-
ten muuttamiseksi niin, että säännökset vastaavat pakkokeinolain 10 lukuun tehtyjä 1.10.2023 voimaantule-
via muutoksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö: Yleisesti kannatettavaa, että salaisia pakkokeinoja koskevia säännöksiä uu-
distetaan yhdenmukaisesti ja että sääntely on tältä osin mahdollisimman saman sisältöistä. Liikenne- ja vies-
tintäministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan edellä mainittujen lakien yhteydessä antamiin
lausuntoihin PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp. Vastaavat ehdotukset merkitsivät perustuslakivaliokunnan
mukaan huomattavaa ja periaatteellisesti merkittävää muutosta perustuslain 10 §:ssä turvattun luottamuk-
sellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää ehdotetun sääntelyn tavoitetta kannatettavana, mutta samalla on var-
mistuttava siitä, että seurattavien henkilöiden laitteita tai osoitteita ei lisätä seurantaan liian kevein perustein
sivullisten luottamuksellisen viestin suojaamiseksi. Edelleen on oltava riittävät perusteet epäillä, että jokin
yksittäinen laite tai teleosoite kuuluu päätöksessä tarkoitettulle henkilölle. Ministeriö pitää tärkeänä, että esi-
tyksessä arvioitaisiin kokonaisvaltaisesti ehdotuksen vaikutuksia yksityisyyden suojaan. Arvioinnissa tulisi
kiinnittää huomiota myös sivullisten yksityisyyden suojaan. Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää hu-
miota siihen, että ehdotettuja muutoksia ei ole arvioitu EU:n tuomioistuimen tai Euroopan ihmisoikeustu-
omioistuimen oikeuskäytännön valossa. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan asiassa tulisi
erityisesti ottaa huomioon EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Yleisesti tuomioistuimen viimeaikaisen rat-
kaisukäytännön voidaan katsoa asettaneen rajoituksia viranomaisten tiedonsaantioikeuksille, edellisen ker-
ran ratkaisussaan C-40/20. Tuomioistuimessa on myös parhaillaan vireillä ennakkoratkaisupyynnöitä, joilla voi

olla vaikutusta ehdotuksen alaan, etenkin koskien sähköiseen viestintään liittyvien tietojen saantia (erityisesti asia C-241/22).

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp nostamaan seikkaan, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelyn tavoin myös poliisilain rikosten torjuntaa koskevien toimivaltuuksien sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan nyt lausuttavana oleva hallituksen esitys on osa tällaista kehityspolkua. Perustuslakivaliokunnan tavoin ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, on välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet.

Liikenne- ja viestintävirasto: kannattaa ehdotettuja lainsäädäntötoimia, joiden tarkoituksena on pitää Rajavartiolaitoksen salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva lainsäädäntö yhdenmukaisena pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun kanssa.

Oikeusministeriö: Perustuslakivaliokunta on käsitellessään viitattua pakkokeinolain sääntelyä todennut, että ”kyseessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, jossa on sovittava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä sekä oikeusturvasta. Lisäksi vaatimuksella sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin sopimuksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, on tällaisessa sääntelyssä suuri merkitys.” (PeVL 98/2022 vp, kohta 1). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tämä on otettava lähtökohdaksi nyt esitettäviä ehdotuksia arvioitaessa.

Teknisesti ehdotuksessa on kyse siitä, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain säännökset muutettaisiin vastaamaan lokakuussa 2023 voimaan tulevia pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiä (452/2023 ja 492/2023) ja kuten luonnoksesta käy ilmi, mainittuja säädösmuutoksia on arvioitu perustuslakivaliokunnassa (PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp), minkä vuoksi ehdotusten voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan teknisesti asianmukaisia (ks. kuitenkin esim. PeVL 93/2022 vp, kohta 18). On kuitenkin korostettava, että ehdotettaessa uusia tai uudenlaisia toimivaltuuksia toiselle viranomaiselle, jolla on toisenlaiset toimivaltuudet ja tehtäväkenttä, on esityksessä asianmukaisesti perusteltava, millä perusteella perusoikeuksien rajoitusedellytysten katsotaan täyttyvän myös ehdotetussa sääntelyssä ja kyseisen viranomaisen toiminnassa. Asianmukaisena perusteluna perustuslain näkökulmasta ei voida pitää nojautumista siihen, että jollakulla toisella viranomaisella samankaltaisessa toiminnassa on vastaava toimivalta sekä kiinnittymistä tarkoituksenmukaisuusnäkökohtiin – etenkin kun kyseessä on perusoikeuksien kannalta merkittävästä toiminnasta – vaan ehdotuksen perusteluissa on tehtävä asianmukaisesti selkoa perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymisestä nimenomaan kyseisessä kontekstissa (mm. hyväksyttävyyys, oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys, täsmällisyys).

Esitysluonnoksessa viitataan monilta osin perustuslakivaliokunnan lausuntoon pakkokeinolain muuttamisesta (PeVL 98/2022 vp) sekä poliisilain muuttamisesta (PeVL 99/2022 vp). Esitysluonnoksen arvioinnissa on syytä painottaa, että perustuslakivaliokunta kiinnitti ”yleisesti huomiota siihen, että pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on ollut ominaista kehitys, jossa toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksilla toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia.” (PeVL 98/2022 vp, kohta 2, ks. myös PeVL 99/2022 vp, kohta 3).

Edelleen valiokunta totesi, että tällaiset osittaismuutokset ovat omiaan vaikeuttamaan kokonais kuvan saamista esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännöstä ja sen vaikutuksista (kohta 3). Edellä todettu valiokunnan kannanotto on syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Lisäksi sääätämisyjärjestysperusteluissa selostetaan pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettuja muutoksia sekä näitä koskevia perustuslakivaliokunnan lausuntoja, mutta arviointia siitä, minkä vuoksi nyt ehdotetut Rajavartiolaitosta koskeva toimivaltasäännökset ovat perustuslain kannalta asianmukaisia, ei varsinaisesti ole. Ehdotus kaipaa siten jatkovalmistelussa perusteluiden täydentämistä sekä täsmentämistä nimenomaan nyt ehdotettujen säännösten kannalta. Teknisenä ja yleisempänä huomiona esityksen rakennetta olisi syytä vielä tarkastella, esimerkiksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä käsitellään nykytilan arvioinnissa muttei juurikaan sääätämisyjärjestysperusteluissa.

Poliisihallitus: Kannattaa hallituksen esitysluonnosta. Säännöksiä on vastattava pakkokeinolain 10 lukuun tehtyjä muutoksia niiltä osin kuin ne koskevat Rajavartiolaitoksen toimivaltaan kuuluvia kohtia. Kuten esityksessä todetaan, valeoston toimivaltaa ei Rajavartiolaitokselle olla myöntämässä ja täten Poliisihallitus huomioikin, että on tärkeää koulutuksen myötä kirkastaa henkilöstölle eri pakkokeinolajien eroja uusien toimivaltuuksien käytön yhteydessä. Tärkeää on myös huolehtia, että poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa päätöksentekijän koulutustasot vastaavat toisiaan pakkokeinoja käytettäessä, kuten esimerkiksi STEKPOV-koulutus. Samoin päätöksenteon valvonta niin sisäinen kuin ulkoinen laillisuusvalvonta pitää olla yhtäläistä poliisissa ja Rajavartiolaitoksessa salaisten pakkokeinojen käytön kohdalla. Uusien toimivaltuuksien myötä Poliisihallitus katsoo, että ilmoitusvelvollisuuden noudattaminen, Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 7 §:n mukaisesti, on korostunut.

Päällystöliitto: Kokonaisuudessaan toimivaltuuksia tuodaan esitysluonnoksessa yhteneväisemmäksi pakkokeinolain ja myös poliisilain vastaavien säädösten kanssa. Päällystöliitto näkee esitysluonnoksen esitykset positiivisina ja kannatettavina muutoksina.

Rajaturvallisuusunioni ry: täydennykset ja muutokset kannatettavia.

Rajavartiolaitos/Lapin rajavartiosto ja Suomenlahden merivartiosto: Ehdotus tulisi säästämään toimivaltaisten viranomaisten resursseja, sekä tehostaisi Rajavartiolaitoksen kykyä estää sille tutkittavaksi kuuluvia rikoksia. Lausunnoissa esitettiin lisäksi muutoksia Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 16, 19 ja 23 §:ään.

Sisäministeriön poliisiosasto: hallituksen esitysluonnos on tarpeellinen ja kannatettava.

Suojelupoliisi: pitää ehdotettuja muutoksia tarkoituksenmukaisina sääntelyn yhdenmukaistamiseksi poliisin vastaavan sääntelyn kanssa.

Suomen Asianajajaliitto: Pitää eduskunnan hallintovaliokunnan tavoin perusteltuna sitä, että pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä uudistetaan yhdenmukaisesti, ja että muutokset ja sääntely ovat mahdollisimman saman sisältöisiä.

Asianajajaliitto pitää esityksen tavoitteita hyväksyttävänä ja esityksessä esitettyjä muutoksia pääosin kannatettavina. Asianajajaliitto tuo kuitenkin tässä yhteydessä esiin se tosiseikan, ettei salaisten pakkokeinojen käytön kohteena olevalla henkilöllä ole tässä laissa, sen ehdotetuissa muutoksissa tai muuallakaan salaisia pakkokeinoja koskevassa lainsäädännössä oikeutta saattaa käytettyjen pakkokeinojen laillisuutta jälkikäteen tuomioistuimen tutkittavaksi. Pakkokeinojen käytön valvonta on lisäksi, vuosittaista kertomusta lukuun ottamatta, uskottu pakkokeinoja käyttävälle viranomaiselle itselleen. Asianajajaliitto kehottaa harkitsemaan ja arvioimaan mahdollisia tehokkaan jälkivalvonnan keinoja kansalaisten perusoikeuksien sekä viranomaistointaan kohdistuvan yleisen luottamuksen turvaamiseksi.

Suomen syyttäjähdistys ry: kannattaa esitystä. Mietintö on hyvin tehty ja siinä on käsitelty kattavasti ne asiat, joiden osalta on muutostarpeita ja jotka muutokset hiljattain tehty pakkokeino- ja poliisilakeihin. Muutostarpeet on myös kattavasti kartoitettu. Ehdotukset ovat lähtökohtaisesti perusteltu hyvin ja kattavasti sekä säännösmuutosehdotukset on kirjoitettu asianmukaisen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Myös arviot suhteessa perustuslakiin on tehty ansiokkaasti. SSY pitää kannatettavana sitä, että salaisten tiedonhankintakeinojen osalta säännökset olisivat mahdollisimman yhteneväiset pakkokeino- ja poliisilain kannassa. Tällä uudistuksella yhteneväisyys saavutetaan.

Muutoinkin olisi tärkeää, että salaisten tiedonhankintakeinojen osalta säännökset olisivat yhteneväiset sekä rikosten selvittämisen eli pakkokeinosäännösten että rikosten estämisen eli esimerkiksi Rajavartiolaitoksen rikosentorjuntalain ja poliisilain kesken ja sisällä. Tämä tulee lakien valmistelussa ottaa huomioon ja siihen pyrkiä. Eroavaisuudet varsinkin samaa prosessia koskevien asioiden välillä (rikosten selvittäminen/rikosten estäminen) aiheuttavat helposti erehdyksiä ja ongelmia sekä käytössä että tulkinnoissa, kun eri viranomaiset selvittävät samaa asiaa. Poikkeavuudet aiheuttavat ongelmia myös syyttäjien työssä, kun syyteharkinnan ja oikeuskäsittelyn aikana esitetään väitteitä, että tieto on erheellisesti hankittua ja vaaditaan mm. hyödyntämiskieltoja. Tällaisten ongelmien aiheuttamista tulisi välttää. Sen vuoksi olisi tärkeää pohtia, että rikosten selvittämistä koskevat salaiset tiedonhankintakeinot olisi säädetty yhdessä laissa ja samoin yhdessä laissa rikosten estämistä koskevat säännökset. Tällä hetkellä varsinkin rikosten estämistä koskevia säännöksiä on jokaisella rikosten estämistä koskevalla viranomaisella.

Syyttäjälaitos: Esitysluonnoksessa ehdotettavat muutokset vastaavat pääosiltaan 1.10.2023 voimaan tulevia pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muutoksia. Lisäksi käsitellessään poliisilain muuttamista koskevaa hallituksen esitystä HE 275/2022 vp hallintovaliokunta piti perusteltuna sitä jo aiemmassa lainvalmistelukäytännössä omaksuttua lähtökohtaa, että pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä uudistetaan yhdenmukaisesti ja että sääntely on tältä osin mahdollisimman samansisältöistä (HaVM 42/2022 vp, s. 3). Näistä syistä Syyttäjälaitos pitää hallituksen esitysluonnosta kokonaisuudessaan kannatettavana ja perusteltuna.

Tulli: Ehdotettuja muutoksia voidaan pitää perusteltuina ja linjassa voimassaolevien esitutkintaviranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien kanssa. Poliisilain 1.10.2023 voimaan tulevat muutokset sekä nyt luonnoksessa ehdotetut Rajavartiolaitoksen rikosentorjuntalain muutokset synnyttävät osittaista epäsymmetriaa viranomaisten toimivaltuuksien välille, mikä aiheuttaa ongelmia yhteistyölle ja yhteiselle koulutukselle. Esitutkintaviranomaisten keinovalikoiman epäsymmetrisyys tuottaa ongelmaa käytännön tehokkaalle hankintayhteistyölle, jossa eri viranomaiset voivat hankkia yhteisellä sopimuksella laitteistoa siten, että joku viranomaisen vastaa jostain käyttöjärjestelmästä ja toinen toisesta. Olisi välttämätöntä muuttaa myös lakia rikosentorjunnasta Tullissa (623/2015).

Valtioneuvoston oikeuskansleri: Ehdotusluonnos on laadittu asianmukaisesti ja muutoksilla on varsin hyväksyttävät tavoitteet. Kuten ehdotuksesta käy ilmi, niin muutoksiin liittyvät keskeiset oikeudelliset kysymykset on arvioitu jo pakkokeinolain ja poliisilain muutosten yhteydessä, joista perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa 10.2.2023 (PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp). Rajavartiolaitoksen rikosentorjuntalain muutokset eivät nyt sisällä mitään sellaista uutta oikeudellista kysymystä, jonka johdosta perustuslakivaliokunnan lausunto olisi tarpeen. Ehdotusluonnos on tähän nähden asianmukaisesti perusteltu myös säätämisyjärjestyksen osalta.

Valtiovarainministeriö: Rajavartiolaitoksen rikosentorjuntalakiin esitetyt muutokset ovat perusteltuja. PTR-viranomaiset (Poliisi, Tulli, Rajavartiolaitos) tekevät tiivistä yhteistyötä rikosentorjunnassa ja tähän yhteistyöhön kuuluu myös paljon salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvää yhteistyötä. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että kaikkien esitutkintaviranomaisten salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvä lainsäädäntö on mahdollisimman yhdenmukaista. Toimivan ja tehokkaan esitutkintaviranomaisten välisen yhteistyön varmistamiseksi

myös jatkossa, tulee vastaavat muutokset tehdä soveltuvin osin myös Tullin rikostorjunnasta annettuun lakiin (623/2015, TRT-laki) mahdollisimman pian. Muutoin vaarana on, että poliisin ja Rajavartiolaitoksen salaisista tiedonhankintakeinoista säädettäisiin tietyiltä osin eri tavalla kuin Tullin vastaavista keinoista ja tämä on omiaan heikentämään näiden viranomaisten välistä tehokasta rikostorjuntaan ja erityisesti salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön liittyvää yhteistyötä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että esitutkintaviranomaisten salaisia tiedonhankintakeinoja hallinnoidaan viranomaisten yhteisessä SALPA-järjestelmässä. Tätä järjestelmää ollaan muuttamassa, jotta se vastaisi pakkokeinolain, poliisilain ja tässä esillä olevia Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain muutoksia. Tämäkin seikka edellyttäisi, että kaikkien esitutkintaviranomaisten salaisiin tiedonhankintakeinoihin liittyvä lainsäädäntö olisi mahdollisimman yhdenmukainen. Lisäksi olisi myös hyvin tärkeää, että SALPA-järjestelmää voitaisiin käyttää myös voimassa olevan TRT-lain mukaisesti siihen saakka, kunnes salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva lainsäädäntö on saatu yhtenäistettyä kaikissa esitutkintaviranomaisissa, Tulli mukaan lukien. Näiden viranomaisten salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan lainsäädännön erilaisuudesta johtuvien ongelmien ja haasteiden minimoimiseksi valtiovarainministeriöllä on tarkoitus, käytettävissä olevat resurssit huomioiden, valmistella ja toteuttaa asian vaatimat muutokset myös Tullin TRT-lakiin mahdollisimman pian.

Ålands landskapsregering: Landskapsregeringen konstaterar att det hör till rikets behörighet att lagstifta om ändring av lagen om brottsbekämpning inom Gränsbevakningsväsendet. Landskapsregeringen inga anmärkningar mot förslaget om lagstiftning och finner inter heller några bestämmelser som skulle stå i strid med självstyrelselagen eller landskapslagstiftning.

(käännös: Ahvenanmaan maakunnan hallitus: Maakunnan hallitus toteaa, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain muuttaminen kuuluu valtakunnan toimivaltaan. Maakunnan hallitus ei esitä huomautuksia esityksestä eikä esityksessä ei ole säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa itsehallintolain tai maakuntalainsäädännön kanssa.)

3. Yksityiskohtainen lausuntopalaute

16 § Televalvonta ja sen edellytykset

Liikenne- ja viestintäministeriö: Ehdotuksen mukainen välitystietojen määritelmä eroaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 40 kohdan mukaisesta välitystietojen määritelmästä. Valittu määritelmä vastaa pakkokeinolain ja poliisilain vastaavien määritelmien muutoksia. Ministeriö pitää hyvänä, että esitysluonnoksen mukaan viestintään ja sijaintitietoihin liittyvien Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain käsitteiden laajempi kokonaistarkastelu on aiheellista tehdä siinä yhteydessä, kun käsitteitä mahdollisesti pohditaan laajemmin esimerkiksi sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseen liittyen. Terminologiaa lienee syytä tarkastella myös eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi annettavan asetuksen ja sitä täydentävän direktiivin (n.s. E-evidence-paketti) kansallisen toimeenpanon yhteydessä.

Liikenne- ja viestintävirasto: Ehdotettu 16 §:n 1 momentti vastaa pakkokeinolain 10:6:1:n ja poliisilain 5:8.1:n muutoksia. Ehdotus myös lähes täysin vastaa lähes vuoden 2022 kesällä lausuttavana olleen työryhmän ehdottaman uuden sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (jäljempänä myös SKRTL) 120 §:n 1 momenttia. Traficom:n näkemyksen mukaan tässäkin tapauksessa ehdotus televalvonnan kohdentamisesta SVPL 3 §:n 36 kohdassa tarkoitettun viestinnän välittäjän hallussa oleviin välitystietoihin on perusteltua. Lisäksi pykälässä käytettyä termiä "välitystiedot" voidaan lähtökohtaisesti pitää perusteltuna. Tämän termin käyttö ei ole kuitenkaan ongelmatonta SVPL 3 §:n 40 kohdan mukaisen välitystiedon määritelmän näkökulmasta. SVPL:ssä välitystiedolla tarkoitetaan oikeus- tai luonnolliseen henkilön yhdistet-

tävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi sekä tietoa radioaseman tunnistesta ja radiolähettimen käyttäjästä sekä tietoa radiolähetyksen alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta. Liikenne- ja viestintävirasto pitää kuitenkin hyvänä, että edellä mainittu käsitteiden yhdenmukaisuuteen liittyvä haaste vaikuttaisi olevan tunnistettu lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä. Esimerkiksi ehdotetun 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 14) todetaan, että kysymys olisi välitystiedoista nimenomaan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalaissa tarkoitettussa merkityksessä. Vastaavasti esityksen sivulla 7 todetaan, että viestintään ja sijaintitietoihin liittyvien Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain käsitteiden laajempi kokonaistarkastelu on aiheellista tehdä siinä yhteydessä, kun käsitteitä mahdollista pohditaan laajemmin esimerkiksi sähköisen viestinnän tietosuojasetukseen liittyen.

18 § Televalvonnasta päättäminen

Eduskunnan oikeusasiamies: Televalvontaluvan muuttamista henkilösidonnaiseksi perustellaan sillä, että televalvonnan kohteena olevien liittymien määrät ovat kasvaneet vuositasolla selvästi enemmän kuin niiden kohteena olevien henkilöiden lukumäärä. Nykyinen sääntely lisää tarvetta tehdä samassa asiassa samaa henkilöä koskevia useita peräkkäisiä televalvontavaatimuksia ja -päätöksiä. Nykyisen sääntelyn laite- ja liittymäkohtaisuus aiheuttaa samassa asiassa useita peräkkäisiä televalvontalupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja sekä Rajavartiolaitoksessa että tuomioistuimissa.

Perustuslakivaliokunta totesi pakkokeinolain vastaavaa ehdotusta koskevassa lausunnossaan PeVL 98/2022 vp, että kysymys on huomattavasta ja periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta koskevaan lainsäädäntöön. Valiokunta ehdotti, että lakivaliokunnan tulisi harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi. Lakivaliokunta (LaVM 30/2022 vp) kuitenkin katsoi, että esityksessä omaksuttu ratkaisu päätöksentekomenettelyn osalta oli hyväksyttävissä. Tätä valiokunta perusteli sillä, että pidättämiseen oikeutettu virkamies tekee asiasta erillisen päätöksen, jossa tulee perustella, miksi toimenpiteen kohteeksi on valittu juuri toimenpiteen kohteena olevat teleosoitteet tai telepäätelaitteet. Lisäksi ilmoituksessa epäilylle on yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet teleosoitteet ja telepäätelaitteet. Poliisilain muutoksen osalta lausunnot ja mietinnöt olivat asiallisesti samansisältöiset (PeVL 99/2022 vp ja HaVM 42/2022 vp).

Omasta puolestani olen tässä yhteydessä enemmän perustuslakivaliokunnan näkemyksen kannalla. Perusoikeussuojan näkökulmasta pidän ongelmallisena erityisesti sitä, että kohdehenkilön ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen välinen yhteys jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Tuomioistuimen ja Rajavartiolaitoksen voimavarojen säästäminen on mielestäni huono peruste perusoikeussuojan kaventamiselle.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK: Aiempaan verrattuna jäisi aiempaa laajemmin esitutkintaviranomaisen harkittavaksi, mihin teleosoitteeseen tai päätelaitteeseen pakkokeinoa käytetään, kun hakemus pakkokeinojen käyttämisestä tiettyyn epäiltyyn on hyväksytty. Tämä vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin. Pykälään ehdotetusta muutoksesta ei myöskään saisi aiheutua lisätyötä teleoperaattoreille, vaikka lienee todennäköistä, että muutoksen takia telekuuntelua tullaan kohdistamaan jossain määrin aiempaa useampaan liittymään. Tämä määrittää operaattoreille aiheutuvaa työmäärää enemmän kuin epäiltyjen henkilöiden lukumäärä. Viestinnän luottamuksellisuutta ei myöskään tule vaarantaa epäselvällä käyttäjätiedolla. Kun esitetyn muutoksen jälkeen hakemuksen kohteena olevia telepäätelaitteita tai -osoitteita ei enää tarvitsisi yksilöidä, tuomioistuinkaan ei enää voisi varmistua siitä, millä perusteilla niiden voidaan katsoa olevan epäillyn hallussa. Näin olisi niissäkin tapauksissa, joissa liittymät ovat jo tiedossa lupaa haettaessa. Tällöinkään niitä ei tarvitsisi jatkossa yksilöidä, jos epäilty on tiedossa, mitä voidaan menettelynä perustellusti oudoksua. Esitetyt muutokset alleviivaavat mielestämme tarvetta miettiä, miten Rajavartiolaitoksen toimintaa tässä suhteessa valvotaan ja onko valvonta riittävää.

FiCom ry: Ehdotettu muutos tekisi telepakkokeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Laite- ja liittymäkohtaisuudesta luopumista on perusteltu esityksessä sillä, että se aiheuttaa samassa asiassa useita peräkkäisiä televalvontalupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja sekä Rajavartiolaitoksessa että tuomioistuimissa. Päättämistä koskevaan pykälään ehdotettujen muutosten myötä viranomaisen asiantuntijuus korostuu ja virkavastuu laajenee merkittävästi. Aiemmin päätös televalvonnan toteuttamisesta on tehty tuomioistuimessa teleosoite- tai päätelaittekohtaisesti. Nyt ehdotetussa muodossa jää viranomaisen harkittavaksi, mihin teleosoitteeseen tai päätelaitteeseen pakkokeinoa käytetään, kun hakemus pakkokeinojen käyttämisestä tiettyyn epäiltyyn on hyväksytty. Tämä vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin.

Teleoperaattoreilla ei välttämättä ole käytössään ajantasaista tietoa esimerkiksi liittymän käyttäjistä, joten teleoperaattoreiden vastuulla ei voi olla selvittää, mitä liittymiä henkilöllä on käytössään. Pykälään ehdotetusta muutoksesta ei saa aiheutua lisätyötä teleoperaattoreille, eikä viestinnän luottamuksellisuutta saa vaarantaa epäselvällä käyttäjätiedolla.

Helsingin hovioikeus: Muutos on kannatettava ja säästää viranomaisten resursseja. Ehdotettu 3 momentin täsmennys luvan alkamishetkestä on tarpeellinen selvennys, joka yhtenäistää tältä osin vaihtelevaa oikeuskäytäntöä. Hovioikeus pitää tarpeellisena perusteluissa olevaa selvennystä siitä, että samaan henkilöön kohdistuvien, myöhemmin ilmenneiden ja aloitettujen uusien telepätelaitteiden ja teleosoitteiden valvonta ei tarvitse erillistä yksittäistä lupaa, mutta myös tällaista myöhemmin aloitettua valvontaa koskee alkuperäisen päätöksen voimassaoloaika. Myös 4 momenttiin tehtävä lisäys siitä, että pidättämiseen oikeutettu virkamies tekee toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepätelaitteista erillisen päätöksen, jossa tulee nimenomaisesti perustella, miksi toimenpiteen kohteeksi on valittu juuri kyseessä olevat teleosoitteet tai telepätelaitteet, on laillisuusvalvonnan ja epäillyn oikeusturvan kannalta tarpeellinen ja kannatettava. Samoin kannatettavia ovat 52 §:n muutokset, joiden mukaan televalvontaa koskevassa ilmoituksessa tiedonhankinnan kohteelle olisi yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet teleosoitteet ja telepätelaitteet ja kohteelle ilmoittamisesta on jatkossakin samalla ilmoitettava kirjallisesti luvan myöntäneelle tuomioistuimelle. Lainmuutoksen johdosta epäilty ja tuomioistuin saavat henkilösidonnaisuuteen siirtymisestä huolimatta edelleen tiedon siitä, mihin telepätelaitteisiin ja teleosoitteeseen kyseisiä pakkokeinoja on kohdistettu.

Liikenne- ja viestintävirasto: pitää jo vahvistetut pakkokeinolain ja poliisilain asiaa koskevat muutokset huomioiden ehdotettua muutosta perusteltuna.

Oikeusministeriö: Uudessa ehdotetussa 5 momentissa käytetään termiä epäilty. Rajavartiolaitoksen rikos- torjuntalain 3 luku koskee salaista tiedonhankintaa ja kyseessä oleva 18 § koskee televalvonnasta päättämistä rikoksen estämiseksi. Rikosten selvittämisessä käytetään vakiintuneesti termiä epäilty, mutta rikosten estämisen yhteydessä käytetään esimerkiksi termiä henkilö.

Päällystöliitto ry: telepakkokeinojen kohdentaminen henkilön, eikä pelkästään teleosoitteen tai päätelaitteen perusteella antaisi nykyisessä toimintaympäristössä paremmin liikkumavaraa Rajavartiolaitoksen rikos- torjunnalle.

Sisäministeriön poliisiosasto: Lain 18 §:ssä kyse on televalvonnasta päättämisestä rikoksen estämiseksi. Harkittavaksi tulee, käytetäänkö 5 momentissa käsitettä ”epäilty” vai esimerkiksi ”4 momentin 2 kohdassa tarkoitettu henkilö”. Rikosten esitutkinnassa käytetään tavanomaisesti käsitettä ”rikoksesta epäilty” ja rikosten estämisessä ”tiedonhankinnan kohde” tai ”henkilö”.

Samassa yhteydessä olisi perusteltua ja tarkoituksenmukaista tehdä poliisilakiin vastaavanlainen muutos. Poliisilain 5 luvun 10 §:n 7 momentin 1. virkkeen tulisi kuulua seuraavasti: ”Pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai

telepäätelaitteista lukuun ottamatta tilanteita, joissa 6 momentin 2 kohdassa tarkoitettu henkilö on tuntematon.”

23 § Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Eduskunnan oikeusasiamies: Ehdotusta perustellaan sillä, että Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia valmistellaan, markkinoidaan ja toteutetaan tietoverkkojen avustuksella. Vaikka rikos olisi toteutunut täysin reaaliaikaisessa maailmassa, rikoksista tai niihin liittyvistä teoista keskustellaan runsaasti erilaisilla tietoverkon alustoilla. Estääkseen ja selvittääkseen rikoksia Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan on toimittava aktiivisesti tietoverkoissa, joissa iso osa rikokseen liittyvistä havainnoista tehdään sekä todisteena takavarikoitava aineisto löytyy.

Ehdotuksen perustelujen mukaan on todennäköistä, että toimivaltuuden avulla voitaisiin jatkossa onnistua estämään esimerkiksi valmisteilla olevia laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä rikoksia, jos suunniteltuun tekoon päästään puuttumaan saatujen tietojen avulla.

Minkäänlaista arvioita siitä, onko joitain rikoksia jäänyt estämättä ilman tätä toimivaltuutta, ei ole. Poliisilain ja pakkokeinolain vastaavaa muutosta perusteltiin osaltaan sillä, että suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteiden mukaisena voidaan pitää sitä, että sääntelyllä pyritään ohjaamaan perusoikeuksia mahdollisimman vähän loukkaavien pakko- tai tiedonhankintakeinojen käyttöön tilanteissa, joissa tarve tiettyjen näiden keinojen käytön mahdollistamiselle on olemassa, mutta keinolla tavoiteltu tulos voisi tietyissä tilanteissa olla saavutettavissa myös perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla. Kun poliisilla on myös peitetoiminnan toimivaltuudella mahdollisuus peitetoimintaan tietoverkossa, ehdotetulla sääntelyllä päästiin samaan tulokseen perusoikeuksiin vähemmän kajoavalla keinolla eli peiteltyllä tiedonhankinnalla. Rajavartiolaitoksen kohdalla em. peruste ei ole täysin relevantti, koska sillä ei ole lainkaan toimivaltaa peitetoimintaan.

Rajavartiolaitos sai tässä ehdotetun toimivaltuuden rikoksen selvittämiseksi pakkokeinolain muutoksen myötä. Käytettävissä olevien tietojen perusteella minulla ei ole mahdollisuutta arvioida, onko toimivaltuuden myöntäminen Rajavartiolaitokselle rikoksen estämiseksi perusteltua perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK: Ehdotuksen tavoitteet ovat perusteltuja. Säännöksen perusteluissa (s. 15) todetaan kuitenkin, että johtuen mm. siitä, että verkossa esiinnyttäen usein nimimerkillä, että verkossa toteutettujen peitelty tiedonhankinnan toimenpiteiden dokumentointi on helpompaa kuin fyysisessä maailmassa ja että tietoverkkoympäristössä ei ole myöskään tavanomaisen peitelty tiedonhankinnan mahdollisia turvallisuusriskejä ja näin ”tietoverkossa suoritettavalle peiteltylle tiedonhankinnalle olisi perusteltua olla alempi kynnys kuin muulle peiteltylle tiedonhankinnalle.” Haluamme painottaa sitä, että merkittävässä määrin yksityisyyden suojaan kuuluvaa ihmisten toimintaa tapahtuu nykyisin tietoverkoissa. Tästä näkökulmasta on vaikea hyväksyä kategorista ajatusta siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnys saisi olla tietoverkoissa alempi kuin muutoin.

FiCom ry: Säännöksen perusteluissa todetaan, kuinka tietoverkossa tapahtuvalle ihmisten väliselle vuorovaikutukselle on tyypillistä, ettei toisen osapuolen henkilöllisyyttä aina tiedetä, vaan tämä voi esiintyä esimerkiksi nimimerkillä. Lisäksi tietoverkossa tapahtuvan peitelty tiedonhankinnan dokumentointi voidaan toteuttaa helpommin ja tarkemmin kuin muussa peiteltyssä tiedonhankinnassa, eikä tietoverkkoympäristössä ole perustelujen mukaan myöskään tavanomaisen peitelty tiedonhankinnan mahdollisia turvallisuusriskejä. Näin ollen esitysluonnoksen mukaan tietoverkossa suoritettavalle peiteltylle tiedonhankinnalle olisi perusteltua olla alempi kynnys kuin muulle peiteltylle tiedonhankinnalle. Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnys saisi olla tietoverkoissa kategorisesti alempi kuin muualla, on kestävä. Merkittävä osa yksityisyyden suojaan kuuluvasta toiminnasta tapahtuu nykyisin tietoverkoissa, osittain juuri tietoverkkojen ominaisuuksien vuoksi, eikä tämä ole peruste rapauttaa yksityisyyden suoja entisestään.

Keskusrikospoliisi: Rajavartiolaitokselle hyväksyttiin oikeus peiteltyyn tiedonhankintaan tietoverkossa uusitun pakkokeinolain 10 luvun 14 §:ssä. On tärkeää, että Rajavartiolaitos ilmoittaa poliisille myös uuden tiedonhankintakeinon käyttämisestä siten kuin voimassa olevan Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 7 § edellyttää.

Oikeusministeriö: Ehdotettu muutos Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 23 §:ään tarkoittaisi Rajavartiolaitoksen nykyisen toimivallan käyttöalan laajentamista. Esitysluonnoksessa muutosta 23 §:ään perustellaan mm. sillä, että todennäköistä olisi, että toimivaltuuden avulla voitaisiin jatkossa onnistua estämään esimerkiksi valmisteilla olevia laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä rikoksia, jos suunniteltuun tekoon päästään puuttumaan saatujen tietojen avulla. Tämä perustelu liittyy muun ohella siihen, että matkustusasiakirjoihin liittyvät rikokset ovat siirtyneet merkittävässä määrin internetissä tehtäviksi, ja niiden selvittämisessä tarvitaan tietoverkoissa käytössä olevia tiedonhankintakeinoja, joista peiteltyyn tiedonhankintaan voidaan arvioida olevan monissa tilanteissa tarpeellista ja välttämätöntä rikoksen estämiseksi. Muutoin ehdotettua muutosta perustellaan esitysluonnoksessa lähinnä vain sillä, mitä pakkokeinolaissa ja poliisilaissa peiteltyyn tiedonhankinnan osalta on säädetty. Esityksen perusteluita on tarkennettava ja täydennettävä siten, että perusteluista ilmenee, minkä vuoksi juuri ehdotettu toimivaltuus, ml. sen ehdotettu käyttöala, täyttää perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Päällystöliitto ry: verkossa tapahtuva peitelty tiedonhankinta muodostaa esitetystä muodosta huomattavasti nykyistä tehokkaamman työkalun paljastaa ja selvittää tietoverkoissa tapahtuvaa Rajavartiolaitoksen tutkimaan rikollisuutta.

Syyttäjälaitos: ehdotettua uudistusta on perusteltua huomioiden tietoverkoissa tapahtuvan rikollisuuden kasvu, tietoverkkorikollisuuden estämisen ja selvittämisen vaikeus sekä Rajavartiolaitoksen torjuman rikollisuuden kansainvälinen luonne.

23 § Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Eduskunnan oikeusasiamies: Tarkoituksena on mahdollistaa niin sanottu näppäimistökuuntelu teknisenä kuunteluna silloin, kun kuuntelu kohdistuisi pelkästään laitteen näppäimistöön viestin sisällön selvittämiseksi eikä kuuntelulla saataisi tietoa siitä tilasta, jossa kyseinen laite sijaitsee. Vastaava sääntely on tuoreissa pakkokeino- ja poliisilain muutoksissa. Niistä esittämässäni lausunnoissa olen ollut eri mieltä muutoksen taustalla olevasta ajatuksesta, että kotirauhan suojan tarpeen kannalta ei ole merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa.

Syyttäjälaitos: Arvioitavaksi tulee, aiheuttaako ehdotus ristiriitaa lain 25 §:n 2 momentissa mainittuun kieltoon kohdistaa teknistä kuuntelua vakituiseen asumiseen käytettyyn tilaan sekä mahdollisesti se, miten kiellon toteutuminen on turvattavissa näppäimistökuuntelussa.

48 § Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Eduskunnan oikeusasiamies: Sääntelyn ulottamista Rajavartiolaitoksessa palvelevan henkilön lahjuksen ottamisen, virkasalaisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttämisen selvittämiseen perustellaan sillä, että esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämiseen liittyy suuriakin rahasummia ja tekijöillä saattaa olla tarvetta yrittää vaikuttaa viranomaisten toimintaan tai saada tietoa tutkinnassa paljastuneista seikoista. Ehdotuksen mukaan virkarikokset, kuten esimerkiksi virka-aseman väärinkäyttäminen, vaikuttavat haitallisesti yhteiskuntamoraaliin ja niiden selvittämisintressi on suuri. Virkarikossäännöksillä pyritään turvaamaan virkatoimien lainmukaisuus ja riippumattomuus epäasialliselta vaikuttamiselta. Koska virkamiehillä on laaja oikeus tehdä kansalaisia velvoittavia päätöksiä, epäasiallista virkatoimintaan vaikuttamista on pidettävä vahingollisena koko yhteiskunnalle.

Vaikka ehdotettu sääntely hyväksyttiin muutettuihin pakkokeino- ja poliisilakeihin, en voi pitää ehdotusta kaikin osin ongelmattomana. Voidaan kysyä, onko esimerkiksi lahjuksen ottaminen perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu tavoin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantava rikos, että viestinnän suojan rajoitus olisi välttämätön sen tutkinnassa. Vaikka Rajavartiolaitoksella ei olekaan rikoksen estämiseksi toimivaltaa telekuunteluun, puuttuvat esimerkiksi televalvonta ja tekninen kuuntelu viestinnän suojaan.

Helsingin hovioikeus: Epäillyn lahjuksen ottamisen osalta esitys vaikuttaa perustellulta. Sen sijaan virkasalaisuuden rikkomisen ja virka-aseman väärinkäyttämisen osalta erilaisia tekotapoja on runsaasti ja tulisi tarkkaan harkita, kuinka pitkälle meneviä poikkeuksia ylimääräisen tiedon käytölle säädetään, varsinkin kun perustelujen mukaan tämän tyyppisiä epäilyjä ei Rajavartiolaitoksessa ole ollut.

Keskusrikospoliisi: vastaavasti kuin poliisin tekemäksi epäiltyjen rikosten tutkinta, myös Rajavartiolaitoksen henkilöstöön kohdistuvat virkarikokset tulisi tutkia muussa esitutkintaviranomaisessa kuin Rajavartiolaitoksessa.

Oikeusministeriö: Käsitellessään pakkokeinolakiin ehdotettua säännöstä ylimääräisen tiedon käyttämisen sallimiseen sellaisten rikosten selvittämisessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähemmän kuin kolme vuotta vankeutta, perustuslakivaliokunta ei pitänyt ehdotettuja laajennuksia sääntelyyn perustuslain 10 §:n kannalta asianmukaisina (ks. tarkemmin PeVL 98/2022 vp, kohta 19-20). Tältä osin juuri pakkokeinolakiin tehtyjen muutosten osalta on lisäksi otettava huomioon lakivaliokunnan mietintö LaVM 30/2022 vp (s. 13-16) ja eduskunnan hyväksymä 2. lausuma (EV 305/2022 vp).

Esitysluonnoksessa esitettyjen perustelujen perusteella jää epäselväksi, millä perusteella esimerkiksi ehdotuksen mukaisesti lahjuksen ottaminen katsotaan sellaiseksi perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetuksi yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavaksi rikokseksi, että viestinnän suojan rajoitus on välttämätön ko. rikoksen selvittämiseksi. Esitetyt perustelut sivulla 11 ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä ja tarpeellisuudesta eivät vaikuta riittävästi siltä osin, että ehdotettu sääntely olisi PL 10 §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla välttämätön (mm. PeVL 98/2022 vp, kohdat 19-20 todettu). Oikeusministeriö kiinnittääkin huomioita siihen, että tässäkin kohdin ehdotetut uudet toimivaltuudet on perusteltava kunkin viranomaisen ja kunkin toimivaltuuden osalta erikseen – ei ainoastaan viittaamalla muiden viranomaisen kohdalla omaksuttuihin sääntelyratkaisuihin. Luonnoksessa esitetyt perustelut vaikuttavat siten ja edellä todetuista osin puutteellisilta. Jatkovalmistelussa ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa on lisäksi syytä peilata ehdotettuja kannanottoja perustuslakivaliokunnan yllä viitattuun lausuntoon.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pakkokeinolain 10 luvun 57 §:ssä säädetään tietojen hävittämisestä. Vastaavasti Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 3 luvun 49 §:ssä säädetään tietojen hävittämisestä. Epäselväksi jää hävittämistä koskevan säännöksen tarpeettomuus, minkä vuoksi siinä todetun johtopäätöksen arvioiminen ei ole mahdollista. Esitysluonnosta tulisi tältä osin muuttaa ja täydentää arvioinnin selostusta tarkemmin siltä osin kuin Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain voimassa olevat säännökset kattavat esimerkiksi pakkokeinolain PKL 10:57.2:n tilanteet.

Poliisihallitus: vastaavasti kuin poliisin myös Rajavartiolaitoksen henkilöstöön kohdistuvat virkarikosepäilyt tulisi tutkia muussa esitutkintaviranomaisessa tai vähintään niiden tutkinnanjohton tulisi olla siirrettyinä muulle viranomaiselle.

Päälystöliitto ry: Ylimääräisen tiedon käytössä selvittäessä Rajavartiolaitoksen tutkittavaksi kuuluvia tietoja virkarikoksia, tulee kiinnittää huomiota myös virkarikosten laajuuteen. Esimerkiksi vähäisen lahjuksen ottaminen voi olla ristiriidassa esityksen tarkoitukseen merkittävien virkarikosten (lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen ja virka-aseman väärinkäyttämien) selvittämiseen.

Suomen Syyttäjähdistys ry: Pohdittavana voisi edelleen olla, miksi tiedon hävittämistä koskeva säännös 48 § poikkeaa pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n 2 momentin säännöksestä.

55 § Viestinnän välittäjän avustamisvelvollisuus ja pääsy eräisiin tiloihin

Liikenne- ja viestintävirasto: Relevantti oikeuskäytäntö (KKO 2022:23) huomioiden ehdotettu muutos on perusteltu. Ehdotettu muutos olisi hallituksen esityksessäkin todetulla tavalla linjassa 1.10.2023 voimaantulevan pakkokeinolain muutetun 10:63:n kanssa.

4. Esitysluonnoksen vaikutukset

Elinkeinoelämän keskusliitto EK: 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. Sääntelyä tulisi muuttaa siten, että teleyrityksillä olisi aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilöstökustannuksista. Henkilöstökustannusten korvattavuus poistettiin laista tietoyhteiskuntakaarta säädettäessä. Siihen saakka myös ne tuli korvata.

Telekuuntelun käyttöalaa on laajennettu sittemmin useita kertoja ja mm. tiedustelulait on saatettu voimaan. Asiaan liittyvien viranomaispyyntöjen volyymi on myös oleellisesti kasvanut siitä ajasta, kun kyseinen korvaussäännös on säädetty ja sen perusteet pohdittu. Myöhemmän lainsäädäntö- ja volyymikehityksen valossa korvaamattomuutta on pidettävä isona epäkohtana. Lisäsääntelyä on tullut ja tulossa myös EU-tasolta. Korvauskysymykseen on yleisellä tasolla kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta lausunnossaan LiVL 1/2022 vp – U 77/2021 vp. Valiokunta totesi, että palveluntarjoajilla tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen viranomaisen avustamisesta ja erityisesti, jos määräys tulee muun kuin sijaintivaltion viranomaiselta. Valiokunta on samoin jo aiemmin asiasta E 131/2018 vp antamassaan lausunnossa LiVL 2/2019 vp katsonut, että palveluntarjoajille ei saa syntyä kohtuuttomia kustannuksia mahdollisista lisävelvoitteista.

Kiinnitämme huomiota siihen, ettei esityksessä ole ollenkaan tarkastelu esityksen yritysvaikutuksia, ennen kaikkea vaikutuksia teleoperaattoreihin, jotka ovat esityksen vaikutusten kannalta keskeisin kohderyhmä. Tämä ei mielestämme edusta hyvää lainvalmistelukäytäntöä. Kokonaisuutena teleoperaattoreille osoitettujen televalvontapyyntöjen määrä on kasvanut huomattavasti viime vuosien aikana. Myös jo ennen nyt esitettyä muutosta telepakkokeinojen kohteena olevien liittymien määrä on kasvanut vuositasolla selvästi enemmän kuin telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden lukumäärä. Tämä on lisännyt teleoperaattoreille viranomaisten avustamisesta aiheutunutta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Pääosa kasvusta toki selittyy muiden viran omaisten kuin Rajavartiolaitoksen pyynnöillä.

FiCom ry: 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 henkilötöön osalta.

Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä. Valiokunnankin mukaan kaikki viranomais-työstä aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti, myös henkilötöön osalta. Tämä käy ilmi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnosta LiVL 1/2022 vp – U 77/2021 vp. Teleoperaattoreille koituvaa työmäärää on kyetty vähentämään automatisoinnilla. Jotta kohtuuton manuaalisen lisätyön määrä 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 kohdissa, sillä säännöksiä on lisätty ja muutettu vuosien saatossa, eikä kokonaisuus ole enää selkeä. FiCom esittää, että käsittely- ja luovutusedellytyksistä tehdään lähiaikoina kokonaisarviointi

Valtiovarainministeriö: Lähtökohtaisesti esityksestä aiheutuvat kustannukset tulee rahoittaa olemassa olevan kehysrahoituksen puitteissa. Mahdolliset lisäresurssiesitykset käsitellään normaaliin tapaan osana julkisen talouden suunnitelmien ja talousarvioiden valmistelua koskevia menettelyitä.