Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

13.2.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp); sisäministeriön välivastine

Yleistä

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista välivastinetta valiokunnalle toimitetuista lausunnoista koskien hallituksen esitystä HE 275/2022 vp.

Sisäministeriöllä on ollut käytössään Elinkeinoelämän keskusliiton, eduskunnan oikeusasiamiehen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliiton (FiCom), Helsingin käräjäoikeuden, Helsingin poliisilaitoksen, Itä-Uudenmaan poliisilaitoksen, Keskusrikospoliisin, Oikeusministeriön, Poliisihallituksen, professori Matti Tolvasen, professori Sakari Melanderin, Rajavartiolaitoksen, Rikosseuraamuslaitoksen, Suojelupoliisin, Suomen Asianajajaliiton, Syyttäjälaitoksen ja Tullin hallintovaliokunnalle toimittamat lausunnot.

Sisäministeriö toteaa, että kyseisiin lausuntoihin on vastattu sisäministeriön hallintovaliokunnalle 24.1.2023 toimittamassa välivastineessa. Tässä vastineessa vastataan lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 99/2022 vp ja lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 32/2022 vp esitettyyn. Edellä mainittua välivastinetta on käytetty tämän vastineen pohjana.

Lausunnoissa esitykseen (jäljempänä myös HE) sisältyviä lakiehdotuksia on laajalti pidetty perusteltuina ja kannatettavina. Lausunnoissa on tämän lisäksi kiinnitetty huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin. Tässä vastineessa on nostettu esiin lähinnä esitykseen lausunnoissa tehdyt muutosehdotukset enimmäkseen siltä osin, kun ne sisältyvät hallituksen esitykseen.

Sisäministeriö yleisesti toteaa, että HE:n poliisilakiehdotuksen salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luvun ehdotukset perustuvat olennaisilta osiltaan hallituksen esitykseen HE 217/2022 vp sisältyvän pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun säännösehdotuksiin koskien salaisia pakkokeinoja.

Salaisia tiedonhankintakeinoja (PolL 5 luku) voidaan käyttää olennaisesti samojen edellytysten perusteella rikosten estämiseen kuin salaisia pakkokeinoja (PKL 10 luku) voidaan käyttää rikosten selvittämiseen. Rikoksen paljastamiseen salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain, jos kysymyksessä olisi laissa tarkemmin säädetty maanpetos- tai terrorismirikos. Salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan myös tietyissä tapauksissa käyttää myös vaaran torjumiseen.

Etsintäkuulutetun ja muun kiinniottaminen (Poliisilain 2 luvun 3 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan ehdotettu muutos ainakin pääosin vastaa apulaisoikeusasiamiehen päätöksessään esittämään säädännölliseen puutteeseen.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Sisäministeriö				
PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@govsec.fi www.intermin.fi

Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi kiinnittävät huomioita siihen, ettei etsintäkuulutuksen määritelmästä ole säädetty laissa, vaikka useissa viranomaisten toimintaa koskevissa laeissa käytetäänkin etsintäkuulutuksen käsitettä. Pakkokeinolaissa, poliisilaissa tai missään muussakaan poliisia koskevassa sääntelyssä ei ole olemassa myöskään säännöksiä poliisin suorittamien etsintäkuulutusten edellytyksistä ja päätöksentekotasosta. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan laintasoisesti tulisi siten määritellä etsintäkuulutus, sen antamisen edellytykset ja päätöksentekotaso. Lisäksi samalla tulisi määritellä nykyistä selkeämmin, millaisia tiedonsaantioikeuksia poliisilla on käytettävissä etsintäkuulutetun olinpaikan selvittämiseksi.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos toteaa ehdotetun lisäyksen selventävän säännöksen soveltamisalaa.

Asianajajaliitto kiinnittää samaan asiaan huomioita, kuin Poliisihallitus ja keskusrikospoliisi. Etsintäkuulutuksen käsitettä ei ole määritelty missään lainsäädännössä. Tämän vuoksi liitto kysyy, kenellä on toimivalta antaa etsintäkuulutuksia ja millä perusteella, entä kuka vastaa etsintäkuulutuksen toimeenpanosta ja sen mahdollisesta virheellisyydestä viime kädessä virkavastuulla? Asianajajaliitto toteaa, että kysymys voi hyvinkin olla tarpeettoman laaja korjattavaksi lakivaliokunnan toimesta. Poliisilaissa määritelmän paikka voisi olla juuri 2 luvussa, jossa säädettäisiin siitä, kenen vastuulla etsintäkuulutuksen antaminen ylipäätään on olemassa. Luonnollinen valinta olisi pidätykseen oikeutettu virkamies. Toisaalta pakkokeinolakiin olisi varmasti hyvä säätää määritelmä siitä, mistä ratkaisuista voidaan antaa etsintäkuulutus ja kenen vastuulla etsintäkuulutuksen antaminen ja täytäntöönpano olisi.

Eduskunnan lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2022 vp, s. 3), että hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esityksessä ehdotettua poliisilain 2 luvun 3 §:n tarkistamista perusteltuna. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan etsintäkuulutuksen määritelmän, sen antamisen edellytysten ja päätöksenteon osalta voimassaoleva sääntely on kuitenkin puutteellinen. Tähän liittyvät kysymykset edellyttäisivät kuitenkin huolellista ja erillistä lainvalmistelua ottaen huomioon asian merkityksellisyys ja liitynnät perusoikeuksiin.

Vastaus: Sisäministeriö asetti poliisilain muuttamista koskevan hankkeen 6.5.2021. Hankkeessa tehtävänä oli valmistella ehdotus poliisilain muuttamiseksi. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan tehtävänä erityisesti oli valmistella poliisilain 5 luvun muutokset niin, että ne vastaavat pääosiltaan oikeusministeriön pakkokeinolakityöryhmässä pakkokeinolain 10 lukuun tehtäviä muutoksia. Samassa yhteydessä voitiin valmistella muut sellaiset ehdotukset poliisilainsäädännön muutoksiksi, jotka katsotaan ehdottoman välttämättömiksi.

Poliisilain 2 luvun 3 §:ään tehty muutosehdotus katsottiin asettamispäätöksessä tarkoitetuksi ehdottoman välttämättömäksi muutokseksi, joka päätettiin valmistella tässä yhteydessä. Ehdotuksen taustalla on apulaisoikeusasiamiehen omana aloitteena selvitettäväkseen ottama asia EOAK/23/2017. Kysymys asiassa oli siitä, onko säädösperusta menettelystä oikeuteen tuotavaksi määrättyjen henkilöiden osalta asianmukainen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan valiokunnan käsiteltävänä oleva muutosehdotus ainakin pääosin vastaa apulaisoikeusasiamiehen päätöksessään esittämään säädännölliseen puutteeseen. Sisäministeriö yhtyy oikeusasiamiehen näkemykseen tältä osin.

Etsintäkuulutuksen määritelmästä, sen antamisen edellytyksistä ja päätöksentekotasosta ei ole vahvaa normipohjaa olemassa. Tämä on erikoista, sillä useissa viranomaisten toimintaa koskevissa laeissa etsintäkuulutuksen käsitettä käytetään, ja näin asiaintila on ollut jo vuosikymmenten ajan. Kyse ei ole siis lainsäädännön korjaamisesta, vaan pikemminkin sen nykyaikaistamisesta tämän hetken perus- ja ihmisoikeuskehikossa. Lainvalmistelutöiden (HE 224/2010 vp, s. 76) mukaan poliisin antamalla etsintäkuulutuksella tarkoitetaan asianomaisen poliisiviranomaisen päätökseen perustuvaa ilmoitusta, joka poliisin henkilörekisterin avulla saatetaan viranomaisten tiedoksi ja jossa pyydetään tietyn henkilön tavoittamiseksi tarpeellisia tietoja. Kuulutuksen tarkoituksena on saada etsittyyn henkilöön tai hänen hallussaan olevaan omaisuuteen kohdistetuksi kuulutuksessa yksilöity virkatoimi.

Lainvalmistelutöissä (HE 224/2010 vp, s. 75) korostetaan etsintäkuulutuksiin liittyvien toimenpiteiden ja etsintäkuulutetun kiinniottamisen yhteydessä huomion kiinnittämistä poliisilain 1 luvussa säädettyihin periaatteisiin, erityisesti suhteellisuusperiaatteeseen ja vähimmän haitan

periaatteeseen. Etsintäkuulutus voi koskea esimerkiksi vähäiseen rikosasiaan liittyvää toimenpidettä, jolloin kiinniottamiseen on suhtauduttava varauksellisesti.

Tiedonhankinta etsintäkuulutetun olinpaikan selvittämiseksi merkitsisi syvälle käyvää puuttumista erityisesti perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän ja kotirauhan suojaan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

Keskusrikospoliisin, Poliisihallituksen ja Asianajajaliiton esiin tuomien ehdotusten suuri periaatteellinen merkitys edellyttää asian huolellista valmistelua, ja tarkoituksenmukaisempaa on tarkastella asiaa omassa, tätä kysymystä varten perustetussa kokoonpanossa asian merkityksellisyyden ja siihen liittyvien perusoikeusherkkyyksien takia. Lisäksi on huomioitava, että poliisin lisäksi myös muut viranomaiset voivat antaa etsintäkuulutuksia, joten arvioitavaksi tulee muun ohella, missä laissa etsintäkuulutuksesta olisi perusteltua ylipäätään säätää.

Poliisilain 4 luvun 3 § (ei sisälly hallituksen HE 275/2022 vp)

Keskusrikospoliisin mukaan säännöksen sanamuotoihin tulisi lisätä myös rikoksen paljastaminen poliisilain sääntelyn johdonmukaisuus huomioiden. Nykylainsäädäntö aiheuttaa kuitenkin haasteita, sillä poliisilain 4 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuoto ei mahdollista esimerkiksi tietyn verkkokirjoituksen IP-osoitteen selvittämistä itsemurhalla uhanneen henkilön olinpaikan selvittämiseksi henkilön kiinniottoa varten. Poliisilla on poliisilain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti oikeus ottaa kiinni henkilö hänen suojaamisekseen henkeä, ruumiillista koskemattomuutta, turvallisuutta tai terveyttä välittömästi uhkaavalta vakavalta vaaralta, jos henkilö ei kykene pitämään huolta itsestään eikä vaaraa voida muuten poistaa tai henkilöstä huolehtia muilla keinoin.

Poliisin lainmukaiseen oikeuteen saada yksilöintitiedot sähköiseen viestintään käytetyistä IP-osoitetiedoista on kyseenalaistettu Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2022:23. KKO vahvisti, että IP-osoite voi olla sekä henkilö- että liikennetieto. Poliisilain 4 luvun 3 §:n 2 momenttia tulisi muokata siten, että poliisilla olisi sen perusteella yksiselitteinen oikeus saada erilaisilta sähköisen viestinnän palveluntarjoajilta käyttäjien yksilöimiseksi tarvittavat tiedot. Keskusrikospoliisin muutosehdotus 2 momenttiin:

> Poliisilla on oikeus pyynnöstä saada *sähköisen viestinnän palvelun tarjoajalta yksilöidyn* teleosoitteen tai telepäätelaitteen *tai palvelun käyttäjän* yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Poliisilla on lisäksi vastaava oikeus saada postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja.

Helsingin poliisilaitos katsoo lausunnossaan, että poliisilain 4 luvun 3 §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus on rajattu koskemaa rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Säännös ei anna poliisille oikeutta saada esimerkiksi rangaistuksen täytäntöön panemisen vuoksi etsintäkuulutetun henkilön tavoittamiseksi tarpeellisia tietoja hänen pankkitilinsä tai -korttinsa käyttämisestä taikka yksityisen yrityksen valvontakameroiden tallenteista. Poliisilaitos esittää pykälän käyttöalaa laajennettavaksi niin, että tiedonsaantioikeus koskisi poliisilain 4 luvun 2 §:n tapaan poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia tietoja, tai että tiedonsaantioikeuden piiriin lisättäisiin oikeus saada poliisilain 2 luvun 3 §:ssä tarkoitetun etsintäkuulutetun tavoittamiseksi tarvittavia tietoja.

Poliisihallitus on lausunnossaan kiinnittänyt myös huomiota poliisilain 4 luvun 3 §:ään ja lisäksi 2 §:ään.

Vastaus: Sisäministeriö asetti poliisilain muuttamista koskevan hankkeen 6.5.2021. Hankkeessa tehtävänä oli valmistella ehdotus poliisilain muuttamiseksi. Hankkeen asettamispäätöksen mukaan tehtävänä erityisesti oli valmistella poliisilain 5 luvun muutokset niin, että ne vastaavat pääosiltaan oikeusministeriön pakkokeinolakityöryhmässä pakkokeinolain 10 lukuun tehtäviä muutoksia. Samassa yhteydessä voitiin valmistella muut sellaiset ehdotukset poliisilainsäädännön muutoksiksi, jotka katsotaan ehdottoman välttämättömiksi.

Poliisin tiedonhankintaa koskeviin poliisilain 4 luvun 2 ja 3 §:iin ei tässä yhteydessä ehdoteta muutoksia. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa pykäliin ehdotettiin ainoastaan

suojelupoliisia koskevia teknisiä muutoksia, jotka lausuntopalautteen johdosta katsottiin tarpeettomiksi.

Sisäministeriö toteaa, että poliisin oikeus tiedonsaantiin on poliisilaissa säännelty yleisluonteisesti. On katsottu perustelluksi, että poliisilla keskeisenä turvallisuusviranomaisella on laajasti määritelty oikeus tietojen saamiseen. Poliisilain 4 luvun säännökset tiedonsaantioikeudesta tulevat sovellettaviksi myös esitutkintaa toimitettaessa, ja tästä on selvyyden vuoksi säädetty ETL 11:8:ssa.

Lausunnonantajien esille nostamien asioiden laajuuden ja tiedonsaantia ja tiedon luovutusta koskevien lakien moninaisuuden sekä vaitiolo-oikeutta ja -velvollisuutta koskevan sääntelyn takia sisäministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että poliisin tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä ryhdyttäisiin tarkastelemaan tätä aihealuetta varten perustetussa kokoonpanossa muun muassa keskusrikospoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen lausunnoissa esille tuotujen näkökohtien perusteella.

Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta päättäminen (Poliisilain 5 luvun 7 §), Televalvonnasta päättäminen (Poliisilain 5 luvun 9 §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että ehdotetun mukaisesti telekuunteluvaatimuksessa ja -päätöksessä näyttää riittävän aina pelkästään rikoksesta epäillyn tai tietyn henkilön mainitseminen niissä tapauksissa, kun hänen henkilöllisyytensä on tiedossa, vaikka tiedossa olisi myös hänen käyttämänsä teleosoitteet tai telepäätelaitteet. Tällaisessa menettelyssä teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Tältä osin toimivaltuus muuttuisi samankaltaiseksi kuin on siviilitiedustelua koskevassa poliisilain 5 a luvun 6 §:ssä ja sotilastiedustelusta annetun lain 34–36 §:ssä, joissa myös on mahdollista saada lupa telekuunteluun kohdehenkilön hallussa olevaan tai oletettavasti muutoin käyttämään teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen näitä laitteita kuitenkaan yksilöimättä. Tiedustelun kohdalla telekuuntelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on ilmoitettava vaihtoehtoisesti ”toimenpiteen kohteena oleva henkilö, teleosoite tai telepäätelaite”.

Tuomioistuinkontrollin puutetta on ehdotuksessa pyritty korjaamaan pykälään lisättävällä 4 momentilla (jota ei vielä hallituksen esityksen luonnoksesta lausuttaessa ollut), jonka mukaan pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies tekee perustellun päätöksen toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden valitsemiselle. Ehdotettu 4 momentti on parannus verrattuna luonnokseen, kun korostetaan perustellun päätöksen tekemistä asiassa, vaikka tässä puuttuukin se ulkopuolinen etukäteiskontrolli, joka voimassa olevassa laissa – kun luvan myöntävä tuomioistuin määrittelee teleosoitteet ja -päätelaitteet, joihin toimenpide kohdistetaan. Ehdotettu menettely ei ulkopuolisen kontrollin näkökulmasta vastaa täysin tiedustelulaeissakaan säädettyä menettelyä. Telekuuntelun käytössä tiedustelussa tiedusteluviranomaisen päätettyä telekuuntelun kohdentamisesta uuteen telepäätelaitteeseen tai teleosoitteeseen, on asiasta tehtävä ilmoitus tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Ehdotetun 4 momentin mukaiset päätökset tulevat luonnollisesti jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kohteiksi.

Helsingin käräjäoikeus toteaa lausunnossaan, että mikäli sääntely muutetaan henkilösidonnaiseksi, esitutkintaviranomaisen ei esitetyn mukaan tarvitse yksilöidä niitä teleosoitteita ja telepäätelaitteita, joita lupa koskee. Käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuin ei tällöin kontrolloi lainkaan sitä, että teleosoite tai telepäätelaite on epäillyn hallussa tai hänen oletettavasti muuten käyttämänsä, paitsi tilanteessa, jossa toimenpiteen kohteena oleva henkilö on tuntematon, jolloin teleosoitteet ja telepäätelaitteet olisi yksilöitävä. Käräjäoikeuden mukaan, jos sääntely muutetaan henkilösidonnaiseksi, tulisi esitutkintaviranomaisen kuitenkin lupaa tuomioistuimelta hakiessaan ilmoittaa tuomioistuimelle ne teleosoitteet ja telepäätelaitteet, jotka tuolloin ovat luvan kohteena sekä ne seikat, joiden perusteella niiden katsotaan olevan. **Helsingin käräjäoikeus** toteaa, että tarpeellinen on myös säännös siitä, mistä lukien telekuuntelua ja televalvontaa koskeva lupa voidaan myöntää. Johdonmukaista on, että kuukauden määräaika alkaisi aina päätöspäivästä. Käräjäoikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tällöin voi syntyä juridinen ongelma siitä, että jos lupa on myönnetty esimerkiksi ajalle 1.1. 31.1. niin voidaanko 30.1. tehdä päätös, joka kattaa myös päivän 31.1. Ne bis in idemin vaikutusta ei ole arvioitu. Lakiin

tulisikin kirjata, että jatkolupa voidaan myöntää enintään 48 tuntia ennen aiemman luvan päättymistä.

Suojelupoliisi kiinnittää teletiedonhankintakeinoihin ja telepakkokeinoihin esitettäviin muutoksiin erityisesti huomiota siihen, että teletoimivaltuudet ehdotetaan muutettavaksi henkilösidonnaisiksi. Suojelupoliisin tekemässä siviilitiedustelussa on ollut ehdotettua vastaavalla tavalla jo käytössä teletoimivaltuuksien kohdentaminen henkilöön, ja tämä on ollut käytännössä hyvin toimiva ratkaisu. Suojelupoliisi pitää siten kannatettavana ja perusteltuna, että lakeja muutetaan ehdotetulla tavalla siten että rikosten selvittämisessä (myös estämisessä ja paljastamisessa) käytettäviä teletoimivaltuuksia voidaan käyttää teleosoite- tai telepäätelaitekohtaisuuden sijaan henkilösidonnaisesti.

Helsingin poliisilaitos esittää lausunnossaan tarkemmin esitetyin perusteluin, että poliisilain 5 luvun 5 §:n kolmatta momenttia tulisi muuttaa siten, että siitä poistetaan uhkaavan vakavan vaaran välittömyyttä koskeva vaatimus, jolloin toimivaltuus antaisi poliisille tosiasiallisen mahdollisuuden estää ennalta jo valmistelutoimet, jotka tähtäävät törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuneen rikoksen tekemiseen. Telekuuntelun edellytysten muutoksella olisi mahdollista vaikuttaa ajankohtaiseen ilmiöön, joka on tunnistettu laajasti koko yhteiskunnassa.

Itä-Uudenmaan poliisilaitos pitää ehdotettua muutos merkittävänä parannuksena. Uusien lupien hakeminen rikoksen estämisen tai paljastamisen akuuteissa vaiheissa on voinut vaikeuttaa poliisin toimintaa, kun poliisin toimenpiteiden kohteena oleva on esimerkiksi vaihtanut käytössään ollutta liittymää. Lisäksi ehdotettu muutos vähentää sekä poliisilaitoksen että tuomioistuimen työmäärää.

FiComin mukaan muutoksella tarkennettaisiin telekuuntelun käyttöalaa, joka kohdistuu nimenomaan välitettävänä olevaan viestiin. Lisäksi otettaisiin huomioon myöhemmin kuvattava saman luvun televalvontaa ja sen edellytyksiä koskevaan 6 §:ään ehdotettu muutos, jonka myötä tunnistamistietojen sijaan viitattaisiin jatkossa välitystietoihin. Tämän vuoksi tunnistamistietojen hankkimisen sijaan televalvonnassa olisi jatkossa kyse viestinnän välittäjän hallussa olevien viestin välitystietojen hankkimisesta.

Professori Sakari Melander toteaa lausunnossaan, että ehdotetut muutokset lakeihin (uusi 4 momentti) merkitsisi huomattavaa muutosta perustuslain 10 §:n kannalta merkityksellisen salaisen tiedonhankintakeinon käytön edellytyksiin. Selvää on, että viestin salaisuuteen merkittävästi puuttuvia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan sääntelyn tulee olla tarkkarajaista ja täsmällistä ja että sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista. Ehdotettu sääntely olisi tältä osin arveluttavan avointa. Kun kysymys on merkittävällä tavalla luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta salaisesta tiedonhankintakeinosta, tiedonhankintakeinon käytön edellytysten tulee olla lainsäädännöllisesti selkeästi ja tyhjentävästi määritelty. Sääntely ei myöskään saa mahdollistaa tiedonhankintakeinon käyttöä tavalla, joka jättää sen tosiasiallisen kohdistumisen tulevaisuuteen nähden avoimeksi. Vaikka ehdotusta voitaneen perustella ainakin tietynlaisilla käytännön näkökohdilla, se toteutuessaan johtaisi telekuuntelua (ja televalvontaa) koskevan päätöksen laajenemiseen tavalla, jossa sääntely ei riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti eikä oikeasuhtaisesti rajaa telekuuntelua koskevan lupapäätöksen kohdentumista. Voi esimerkiksi olla, että epäillyn nimissä on useita matkapuhelinliittymiä, joista osa on säännöllisesti tai ajoittain hänen läheistensä, esimerkiksi lasten, käytössä.

Ehdotuksen sanamuoto viittaa siihen, että telekuuntelu ja televalvonta tai niitä koskeva päätös kohdistettaisiin henkilöön myös silloin, jos kaikki hänen käyttämänsä teleosoitteet ja telepäätelaitteet ovat jo lupaa haettaessa tiedossa. Vaikuttaa näin siltä, että esityksen sisältämän lakiehdotuksen mukaan telekuuntelusta ja televalvonnasta säädettäisiin näiltä osin jatkossa tiedustelulainsäädäntöä väljemmin edellytyksin, mitä ei voida pitää perusteltuna suhteessa siihen lähtökohtaan, jossa tiedustelumenetelmien käyttämiselle on asetettava pidemmälle menevät edellytykset kuin salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käyttämiselle (ks. PeVL 35/2018 vp, s. 22). Perusteltuna ei voida myöskään pitää sitä, että tiedustelulainsäädäntöä käytetään mallina poliisilakia uudistettaessa.

Professori Matti Tolvanen toteaa, että muutosesitys on perusteltu. Telekuuntelussa ei ole kysymys laitteen tai teleosoitteen oikeusturvasta vaan rikoksesta epäillyn oikeusturvasta. Sen vuoksi on perusteltua kohdistaa lupa henkilöön eikä laitteisiin. Luvan voimassaoloa koskeva muutosesitys on myös hyvin perusteltu. Muutos olisi periaatteellisesti merkittävä, mutta ei kenenkään oikeusturvan kannalta ongelmallinen.

Esityksessä ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi teletiedonhankintakeinojen edellytyksiä koskevaa sääntelyä tai esimerkiksi sitä, mihin liittymiin tai laitteisiin teletiedonhankintakeinoja voidaan kohdistaa. Kysymys on vain päätöksentekotason muuttamisesta asiassa, jossa pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen esityksellä on nykyäänkin ollut vahva asema. Osin samasta syystä perusteltuna ei ole pidetty luoda menettelyyn uutta päätöksentekotasoa edellyttämällä yleisesti pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen sijaan esimerkiksi syyttäjän päätöstä asiasta. Samalla on syytä huomioida, että ehdotetun johdosta toimenpiteen kohteena olevia teleosoitteita ja –laitteita koskeva pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen perusteluvelvollisuus lisääntyisi nykyisestä.

Eduskunnan lakivaliokunta on lausunnossaan (LaVL 32/2022 vp, s. 3) katsonut, että käsiteltävässä poliisilain muuttamista koskevassa esityksessä ehdotetaan merkittäviä muutoksia salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan sääntelyyn. Tältä osin valiokunta nostaa esiin esimerkiksi ehdotuksen, jonka mukaan lupaa telekuuntelulle tai -valvonnalle ei enää jatkossa lähtökohtaisesti rajoiteta vain tiettyihin luvan hakemisen hetkellä tiedossa oleviin teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota, että esimerkiksi vastaavaa periaatteellista muutosta ehdotetaan myös pakkokeinolain 10 luvun sääntelyyn parhaillaan lakivaliokunnassa käsiteltävänä olevassa pakkokeinolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 217/2022 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 99/2022 vp, kohta 6) katsonut, että hallintovaliokunnan tulisi harkita sääntelyn muuttamista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan paremmin huomioon ottavaksi.

Vastaus: Sisäministeriö toteaa, että päätöksentekoa koskeva asia on noussut esiin myös valmistelun aikaisemmissa vaiheissa ja kysymystä ja valitun ratkaisun perusteluja on käsitelty esityksessä perusteellisesti (HE s. 11–12, 14, 30–31, 34–36, 41–42). Esityksessä ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi teletiedonhankintakeinojen edellytyksiä koskevaa sääntelyä tai esimerkiksi sitä, mihin liittymiin tai laitteisiin teletiedonhankintakeinoja voidaan kohdistaa. Kysymys on ainoastaan päätöksentekotason muuttamisesta asiassa, jossa pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen esityksellä on nykyäänkin ollut vahva asema. Sisäministeriö korostaa myös perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan lausunnon johdosta, että esityksen mukaan pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen tulisi tehdä toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista erillinen, myös laillisuusvalvonnan kohteena oleva päätös, jossa olisi nimenomaisesti perusteltava syyt toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden valitsemiselle. Ehdotetun johdosta toimenpiteen kohteena olevia teleosoitteita ja –laitteita koskeva pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen perusteluvelvollisuus jossain määrin tarkentuisi nykyisestä. Esitetyn voidaan sisäministeriön arvion mukaan katsoa parantavan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, kun toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteisen ja –laitteiden valinta tulisi nimenomaisesti perustella.

Lisäksi salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamista koskevassa poliisilain 5 luvun 58 §:ssä säädettäisiin, että tiedonhankinnan kohteelle telekuuntelusta tai televalvonnasta tehtävässä ilmoituksessa olisi myös yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet teleosoitteet ja telepäätelaitteet. Asialla olisi merkitystä tiedonhankinnan kohteen oikeusturvatakeiden – kuten esimerkiksi kantelu, rikosilmoitus tai vahingonkorvauskanne – lisäksi mainitun pykälän 4 momentin johdosta tuomioistuimen tiedonsaannin kannalta.

Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutettavaksi esimerkiksi teleoperaattoreiden roolia toimenpiteessä, vaan näiden toiminta asiassa perustuisi jatkossakin viranomaisen päätöksiin. Sisäministeriö arvioi, että muutosehdotus ei lisää epäselvän käyttäjätiedon määrää aiheuttaen täten lisätyötä teleoperaattoreille. Selvää on, että nykyäänkin teletiedonhankintakeinot ovat voineet kohdistua muihinkin henkilöihin kuin tiedonhankinnan kohteeseen. Esityksessä kuitenkin säilytettäisiin velvollisuus keskeyttää telekuuntelu poliisilain 5 luvun 56 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa ja lisättäisiin myös televalvonta kyseisen säännöksen piiriin. Myös tämän voidaan osaltaan katsoa vahvistavan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa.

Sisäministeriö arvioi, että harkinnan arvoisena voitaisiin pitää valtioneuvoston oikeuskanslerin lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa esitettyä vaihtoehtoa, jonka mukaan pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksen vähimmäisvaatimukseksi asetettaisiin laissa lisäksi se, että päätöksessä olisi mainittava se

tuomioistuimen myöntämä lupa, johon toimenpide perustuu. Tämä helpottaisi sekä ulkoista että päätöksentekijän sisäistä kontrollia sen varmistamiseksi, että viranomaisen päätös perustuu tuomioistuimen myöntämään voimassaolevaan lupaan. Toisena vaihtoehtona voisi olla myös sellainen, että pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen päätöksen liitteenä tulisi lain mukaan olla tuomioistuimen myöntämä lupa. Tällöin pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen laatima asiakirja ei vielä yksin muodostaisi päätöstä, vaan osa sitä olisi myös tuomioistuimen myöntämä lupa. Myös tämä varmistaisi sitä, että viranomaisen päätös nojautuu tuomioistuimen lupaan. Sisäministeriö arvioi, että näin todennäköisesti meneteltäisiin jo ehdotetun sääntelyn perusteella annettavissa päätöksissä, mutta ei näe estettä sille, että hallintovaliokunta nostaisi tämän perusteltuna käytäntönä esiin myös asiaa koskevassa lausunnossaan.

Lisäksi sisäministeriö myös perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan lausuntoon viitaten toteaa lisäksi, että jos esityksessä tältä osin ehdotettu lainsäädäntö hyväksytään, tarkastellaan sisäministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön kanssa huolellisesti tästä aiheutuvat muutostarpeet sisäministeriön esittelyvastuulla olevaa valtioneuvoston asetusta esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta (122/2014).

Sisäministeriö katsoo Helsingin käräjäoikeuden tätä koskevan ehdotuksen johdosta, että säännöksessä ei ole tarvetta kategorisesti rajata sitä aikaa, jona telekuuntelun tai –valvonnan jatkolupa voidaan antaa. Esitetty ei ole ongelma ne bis in idem –periaatteen kannalta eikä ajan rajaaminen toisaalta vaikuttaisi ehdotuksessa mainittuun peruskysymykseen. Oletettavana voidaan myös työn resurssointiin liittyvistä syistä pitää, että jatkolupia koskevia päätöksiä ei tyypillisesti tehdä useita päiviä ennen voimassa olevan luvan päättymistä. Sisäministeriö ei pidä perusteltuna ajatusta siitä, että tuomioistuin ratkaisi myös luvan kohteena olevat liittymät ja laitteet lupaa myönnettäessä, jos uusien laitteiden ja liittymien osalta kuitenkin päätösvalta olisi pidättämiseen oikeutetulla poliisimiehellä tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvalla poliisimiehellä. Tämä asettaisi liittymät ja laitteet erilaiseen asemaan siitä riippuen, milloin niitä on esitetty teletiedonhankintakeinojen kohteeksi.

Sisäministeriö toteaa, ettei poliisin valvontaa koskeva yleisempi tarkastelu ole tullut esiin esityksen valmisteluvaiheessa. Sisäministeriön arvion mukaan mahdollinen laajempi tarkastelu voisi olla perusteltua tehdä myöhemmässä yhteydessä kokonaisuutena poliisilain osalta, jos asiassa on nähty käytännössä ongelmia. Sisäministeriö kuitenkin viittaa esityksessä tehtyyn tarkasteluun koskien erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytäntöä. Lisäksi esityksessä on tarkasteltu poliisilain 5 luvun 63 §:n 2 momentin mukaista velvoitetta, jonka mukaan sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus salaisten tiedonhankintakeinojen ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta. Esityksessä todetun mukaisesti sisäministeriön osalta velvoitteen johdosta on vuotta 2020 koskien toimitettu eduskunnan oikeusasiamiehelle 2.3.2021 päivätty Poliisihallituksen kertomus sisäministeriölle poliisin salaisesta tiedonhankinnasta ja sen valvonnasta vuonna 2020 (POL-2020-81238). Kertomuksessa on ensinnäkin todettu yleisesti, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina olleet edelleen hyvällä tasolla ja puutteiden ja epäkohtien määrät ovat vakiintuneet matalalle tasolle (s. 38).

Sanotun johdosta ja esityksessä tarkemmin esitetyillä perusteilla sisäministeriö pitää esityksessä tältä osin ehdotettua tasapainoisena ja perusteltuna ratkaisuna, eikä näe tarvetta tehdä esitykseen tältä osin muutoksia.

Televalvonnan määritelmä (Poliisilain 5 luvun 8 §)

Teleyrityksen avustamisvelvollisuus ja pääsy eräisiin tiloihin (Poliisilain 5 luvun 61 §)

Suojelupoliisin lausunnossa todetaan, että pykälään ehdotettu muutos näyttäisi kaventavan televalvonnan käyttöalaa. Jos televalvonta voisi jatkossa kohdistua vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat viestinnän välittäjän hallussa, niin tällöin omin toimin tai muulta taholta kuin viestinnän välittäjältä hankittavat tiedot näyttäisivät jäävän ainakin osittain määritelmä ulkopuolelle. Omalla laitteella hankkimisen osalta voitaisiin todennäköisesti katsoa, että silloin kun on kyse poliisilain 5 luvun 61 §:n 1 momentin tarkoittamasta tilanteesta eli että teleyritys avustaa poliisia oman laitteen käytössä, olisi kyse viestinnän välittäjän hallussa olevista välitystiedoista. Perusteluissa tulisi kuitenkin

täsmällisesti todeta, että silloinkin, kun tiedot hankitaan omalla laitteella ilman teleyrityksen apua, katsotaan olevan kyse viestinnän välittäjän hallussa olevien tietojen hankinnasta ja siten televalvonnasta. Teknisen laitetarkkailun pykälän 2 momenttiin ehdotettu muutos, jonka mukaan ”teknistä laitetarkkailua ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta (…) televalvonnasta säädetään tässä luvussa” on kannatettava, mutta epäselväksi jää kuitenkin, onko televalvonnan uuden määritelmän ulkopuolelle mahdollisesti jäävät tilanteet mahdollista katsoa tekniseksi laitetarkkailuksi. Koska perusteluissa todetaan, että televalvonnan tai teknisen laitetarkkailun käyttöala ei muuttuisi, jää epäselväksi voidaanko tilannetta tulkita tällä tavoin. Suojelupoliisi katsoo, että perusteluja tulisi täydentää siltä osin että on selvää, mistä toimivaltuudesta on jatkossa kyse silloin, kun hankintaan tietoja laitteen tai ohjelmiston ulkopuolella yleisen viestintäverkon rajapinnassa olevista välitystiedoista. Mikäli tarkoituksena on se, että televalvonnan toimivaltuuden laajuutta ei kavenneta, niin perusteluissa tulisi täsmentää, että viestintäverkon rajapinnassa liikkuvat tiedot ovat laissa tarkoitetulla tavalla viestinnän välittäjän hallussa ja että niihin kohdistuva tiedonhankinta on jatkossakin katsottava telekuunteluksi. Esityksessä (s. 13) mainitaan ”jos välitystiedot hankitaan muualta kuin viestinnän välittäjän hallusta, kyse ei ole televalvonnalla hankittavasta tiedosta” tulisi tästä syystä täydentää kertomalla soveltajalle, mistä toimivaltuudesta on kyse.

Suojelupoliisi esittää televalvonnan määritelmäsäännöksen muuttamisen ohella samalla loogisesti muutettavaksi poliisilain 5 luvun 61 §:ssä säädettyä velvollisuutta avustaa televalvonnassa. Kun televalvonnalla jatkossa tarkoitetaan ainoastaan viestinnän välittäjän hallussa oleviin välitystietoihin kohdistuvaa tiedonhankintaa, niin avustamisvelvollisuus pitäisi ulottaa samalla kattamaan teleyritysten lisäksi kyseiset laissa mainitut viestinnän välittäjät.

Eduskunnan lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2022 vp, s. 4), että kyseistä pykälää ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi. Jotta mainitun pykälän muotoilut olisivat linjassa poliisilain 5 luvun muuhun sääntelyyn ehdotettujen muutosten kanssa, lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta harkitsee poliisilain 5 luvun 61 §:n ja sen otsikon tarkistamista siten, että "teleyrityksen" sijasta viitataan "viestinnän välittäjään".

Vastaus: Sisäministeriö pitää ehdotuksia perusteltuna siltä osin, kun ”teleyritys” tulisi korvata ”viestinnän välittäjää” koskevalla määritelmällä. Ehdotus on linjassa poliisilain 5 luvun muuhun sääntelyyn ehdotettujen muutosten kanssa, eikä asiassa ole ilmennyt erityisiä perusteita olla tekemättä ehdotettua teknistä muutosta. Sisäministeriö katsoo, että poliisilain 5 luvun 61 §:ää on siten perusteltua muuttaa kuulumaan seuraavasti:

61 §

Teleyrityksen avustamisvelvollisuus ja pääsy eräisiin tiloihin

Viestinnän välittäjän on ilman aiheetonta viivytystä tehtävä televerkkoon telekuuntelun ja televalvonnan edellyttämät kytkennät sekä annettava poliisiviranomaisen käyttöön telekuuntelun toimeenpanoa varten tarpeelliset tiedot, välineet ja henkilöstö. Sama koskee myös niitä tilanteita, joissa telekuuntelu tai televalvonta toteutetaan poliisiviranomaisen toimesta teknisellä laitteella. Viestinnän välittäjän on lisäksi annettava pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen tai suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen käyttöön hallussaan olevat teknisen seurannan toimeenpanoa varten tarpeelliset tiedot.

Poliisilla sekä toimenpiteen suorittajalla ja avustavalla henkilöstöllä on oikeus telekuuntelua varten tarpeellisen yhteyden kytkemiseksi päästä myös muihin kuin viestinnän välittäjän hallinnassa oleviin tiloihin, ei kuitenkaan vakituiseen asumiseen käytettyihin tiloihin. Toimenpiteestä päättää pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Kotietsinnästä säädetään erikseen.

Sisäministeriö toteaa televalvonnan määritelmän osalta, ettei sen soveltamisalaa ole esityksellä tarkoitus muuttaa, ja viittaa tältä osin esityksen perusteluihin.

Peitelty tiedonhankinta (Poliisilain 5 luvun 15 §)

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa esille, että poliisilakiehdotuksessa mainittu rikoslain 17 luvun 19 § on kumottu 1.1.2023 alkaen lailla 732/2022. Asiallisesti vastaavista teoista on 1.1.2023 alkaen

säädetty rikoslain 20 luvun 21 §:ssä (Lasta seksuaalisesti esittävän kuvan hallussapito). Enimmäisrangaistus on korotettu kahteen vuoteen vankeutta. Näin ollen ehdotetun momentin alkuosa (”säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta”) kattaisi jo tämän erikseen mainitun kriminalisoinnin. Erillismaininta tästä kriminalisoinnista poliisilain 5 luvun 15 §.n 4 momentissa näyttäisi siten olevan tarpeeton.

Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n mukaan luvun 15 §:ää koskevan muutoksen tavoitteet ovat perusteltuja. EK kuitenkin 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. Mielestämme valiokunnan tulisi ottaa asiaan kantaa mietinnössään.

Professori Sakari Melander toteaa, että asian arvioinnissa olisi otettava huomioon yksilöiden voimakkaasti lisääntynyt toiminta tietoverkoissa sekä se, mikä merkitys tällaisella toiminnalla on yksilön yksityiselämän suojan, henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien suojan kannalta. Monelle tietoverkoissa toimiminen on nykyisin aivan yhtä tärkeää ja yleistä kuin muunlainen sosiaalinen kanssakäyminen, minkä vuoksi ei ole nähdäkseni perusteltua ajatella, että tietoverkoissa voitaisiin käyttää yksilön perusoikeuksiin puuttuvia pakkokeinoja lievemmin edellytyksin. Ehdotus vaikuttaa ilmentävän tältä osin ajattelua, jonka mukaan yksilön perustuslain 10 §:ssä turvattu yksityiselämä olisi tietoverkossa vähempiarvoista kuin muuten, mitä ei nähdäkseni voida enää pitää perusteltuna.

Professori Matti Tolvasen mukaan muutosesitystä on luonnoksessa perusteltu uskottavasti. Rikollisuus on siirtynyt entistä enemmän tietoverkkoihin ja siksi on perusteltua helpottaa peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa. Rikokset, joissa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta tai enemmän, ovat vakavia rikoksia. Esitetty sääntely mahdollistaisi peitellyn tiedonhankinnan tietoverkossa esimerkiksi huumausainerikoksen ja monien uusien lapseen kohdistuvien rikosten ennalta estämiseksi.

Poliisilakiesityksessä viittaus RL 17 luvun 19 §:ään on tarpeeton, koska tuossa pykälässä ollut rikostunnusmerkistö siirtyi 1.1.2023 RL 20 luvun 21 §:ään, jossa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta. Poliisilain pakkokeinosäännökset sääntelevät rikosten estämistä. Ennen 1.1.2023 tehtyä rikosta ei voida enää estää. Pakkokeinolaissa kumotun säännöksen mukana olo voi olla perusteltua, koska aiemmin voimassa ollutta lakia sovelletaan lievempänä ennen 1.1.2023 tehtyihin rikoksiin.

Eduskunnan lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2022 vp, s. 4), että 5 luvun 15 §:ään ehdotetussa 4 momentissa mainittu rikoslain 17 luvun 19 § on kumottu 1.1.2023 alkaen lailla 732/2022. Asiallisesti vastaavista teoista on 1.1.2023 alkaen säädetty rikoslain 20 luvun 21 §:ssä, jossa enimmäisrangaistus on korotettu kahteen vuoteen vankeutta. Näin ollen ehdotetun momentin alkuosa ("säädetty ankarin rangaistus on kaksi vuotta vankeutta") kattaa jo esityksessä erikseen mainitun kriminalisoinnin. Erillismaininta tästä kriminalisoinnista poliisilain 5 luvun 15 §:n 4 momentissa on valiokunnan käsityksen mukaan siten tarpeeton. Edellä todetun valossa lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että lakiehdotuksen 5 luvun 15 §:n 4 momentista poistetaan muotoilu "tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos".

Vastaus: Poliisilain 5 luvun 15 §:n 2 momentin mukaan poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän: 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön tai paritukseen; 3) huumausainerikokseen; 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten tai terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta; 5) törkeään tulliselvitysrikokseen; taikka 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvään varkauteen tai kätkemisrikokseen.

Poliisilain 5 luvun 28 §:n 2 momentin mukaan poliisi saa rikoksen estämiseksi kohdistaa henkilöön peitetoimintaa, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän tai myötävaikuttavan pakkokeinolain 10 luvun 3 §:ssä tarkoitettuun muuhun rikokseen kuin törkeään laittoman maahantulon järjestämiseen tai törkeään tulliselvitysrikokseen taikka jos tämän voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tai myötävaikuttavan

rikoslain 17 luvun 18 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen. Edellytyksenä on lisäksi, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.

Vaikka peitetoiminnan käyttämisen kynnys siten on muuten korkeammalla kuin peitellyn tiedonhankinnan, poliisilla kuitenkin oikeus kohdistaa rikoksen estämiseksi henkilöön peitetoimintaa tietoverkossa.

Peitellyssä tiedonhankinnassa kysymys on tiettyyn henkilöön kohdistuvasta lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvasta tiedonhankinnasta, jossa poliisimiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja. Peitetoiminnalla taas tarkoitetaan tiettyyn henkilöön tai hänen toimintaansa kohdistuvaa suunnitelmallista tiedonhankintaa käyttämällä soluttautumista, jossa tiedonhankinnan edellyttämän luottamuksen hankkimiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja tai rekisterimerkintöjä taikka valmistetaan tai käytetään vääriä asiakirjoja. Kyseisissä tiedonhankintakeinoissa on siten kysymys tietyiltä osin samankaltaisesta toiminnasta, mutta peitetoimintaa voidaan tyypillisesti pitää kestoltaan pidempiaikaisena, pidemmälle menevänä ja kohdehenkilön tuntemaa luottamuksen tunnetta enemmän horjuttavana toimintana kuin peiteltyä tiedonhankintaa. Tämä eroavaisuus onkin tunnistettu kyseisten tiedonhankintakeinojen käytön edellä viitatuissa edellytyksissä. Tietoverkossa tapahtuvan toiminnan osalta peitetoimintaa voidaan kuitenkin käyttää matalammalla kynnyksellä kuin peiteltyä tiedonhankintaa.

Mahdollisuus peitetoimintaan tietoverkossa tietyissä tilanteissa ei itsessään perustele mahdollisuutta peiteltyyn tiedonhankintaan vastaavissa tilanteissa. Kunkin tiedonhankintakeinon kohdalla tulee itsenäisesti perusoikeuspuuttumisen merkittävyys huomioiden arvioida esimerkiksi se, minkälaista vakavuustasoa tiedonhankintakeinon käytön mahdollistavilta perusterikoksilta vaaditaan. Suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteiden mukaisena voidaan kuitenkin pitää sitä, että sääntelyllä pyritään ohjaamaan perusoikeuksia mahdollisimman vähän loukkaavien keinojen käyttöön tilanteissa, joissa tarve tiettyjen tiedonhankintakeinojen käytön mahdollistamiselle on olemassa, mutta tiedonhankintakeinolla tavoiteltu tulos voisi tietyissä tilanteissa olla saavutettavissa myös perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla.

Tietoverkkojen käytön lisääntyessä myös rikollisessa toiminnassa voidaan sinällään arvioida olevan selvä tarve peitellylle tiedonhankinnalle tietoverkossa. Jo nykysääntely kuitenkin mahdollistaa pykälissä säädettyjen edellytysten täyttyessä peitellyn tiedonhankinnan myös tietoverkossa, ja kysymys tässä arvioinnissa onkin siten ennen kaikkea siitä, tulisiko peitellyn tiedonhankinnan tietoverkossa olla mahdollista nykyistä alemmin kynnyksin. Peitetoiminnan mahdollistamista alemmalla kynnyksellä tietoverkoissa on perusteltu lain esitöissä ennen kaikkea sillä, että tietoverkossa tapahtuvalle ihmisten väliselle vuorovaikutukselle on jo sinänsä tyypillistä, ettei toisen osapuolen henkilöllisyyttä aina tiedetä, vaan tämä voi esiintyä esimerkiksi nimimerkillä. Lisäksi tietoverkossa tapahtuvan peitetoiminnan dokumentointi voidaan toteuttaa helpommin ja tarkemmin kuin muussa peitetoiminnassa, joten jälkikäteen on luotettavasti selvitettävissä, kuinka peitetoimintaa suoritettaessa on toimittu. Tietoverkkoympäristössä ei ole myöskään tavanomaisen peitetoiminnan turvallisuusriskejä (HE 224/2010 vp, s. 116 ja HE 222/2010 vp s. 339). Perusteluita voidaan pitää relevantteina myös muuttuneessa tietoverkkoympäristössä ja niiden voidaan katsoa pitkälti soveltuvan myös tietoverkoissa tapahtuvaan peiteltyyn tiedonhankintaan.

Sisäministeriö on asiantuntijoiden kanssa samaa mieltä siltä osin, että poliisilakiesityksessä viittaus RL 17 luvun 19 §:ään on tarpeeton, koska tuossa pykälässä ollut rikostunnusmerkistö siirtyi 1.1.2023 RL 20 luvun 21 §:ään, jossa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta. Poliisilain tiedonhankintaa koskevat säännökset sääntelevät rikosten estämistä. Ennen 1.1.2023 tehtyä rikosta ei voida enää estää. Poliisilakiesityksen 5 luvun 15 §:ää on tarpeen muuttaa seuraavasti:

15 §

Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

— — — — — — — — — — — — — —

Poliisi saa kohdistaa henkilöön peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta

säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta~~, tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos~~.

Tekninen kuuntelu, ns. näppäimistökuuntelu (Poliisilain 5 luvun 17 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan edellyttää tarkkaa pohdintaa kotirauhan suojan näkökulmasta se, onko ”merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa”. Onhan joka tapauksessa kotirauhan piiriin tunkeutumista sekin, että ”kuunnellaan” näppäimistöä laitteesta, jota käytetään kotirauhan suojaa nauttivassa tilassa. Ei välttämättä niissäkään tapauksissa, joissa kuunnellaan kotirauhan piirissä tapahtuvaa keskustelua, seuranta suoranaisesti kohdistu sijaintipaikkaan, vaan siihen keskusteluun, jota siellä käydään. Voi ajatella, että näppäimistöä käytetään samalla tavalla kuin keskustellaankin – kaikkein yksityisimmiksi koetut asiat tehdään kotirauhan piirissä eikä voida pitää ainakaan ongelmattomana ajatusta siitä, että kotirauhan suojan tarpeen kannalta ei olisi merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa.

Keskusrikospoliisin mukaan kuvatun kaltainen näppäimistökuuntelu olisi luontevampaa kytkeä teknisellä laitetarkkailulla toteutettavaksi huomioiden erityisesti se, että teknisestä laitetarkkailusta päättää tuomioistuin eikä pidättämiseen oikeutettu virkamies. Tämä olisi perusteltua erityisesti huomioiden näppäimistökuuntelun aiheuttama luottamuksellisen viestinnän suojaa koskeva perusoikeuspuuttuminen. Esityksessä teknistä laitetarkkailua koskevien perustelujen yhteydessä todetaan teknisen laitetarkkailun soveltuvan sellaisiin tietoihin, jotka laitteessa ovat ennen tarkkailun toimittamista tai jotka tulevat laitteeseen tarkkailun toimittamisen aikana. Näppäimistökuuntelussa voitaneen katsoa olevan kyse tiedoista, jotka tulevat laitteeseen tarkkailun toimittamisen aikana. Siten olisi johdonmukaista määritellä näppäimistökuuntelulla toteutettava tiedonhankinta teknisellä laitetarkkailulla toteutettavaksi.

Professori Sakari Melanderin mukaan esityksessä ehdotettu sääntely on perusteiltaan ymmärrettävää. Selvältä sinänsä vaikuttaa, että näppäimistökuuntelulla ei hankita tietoa kotirauhan suojaamasta tilasta. Tästä huolimatta sellaisen kategorisen lähtökohdan omaksumista, jonka mukaan näppäimistökuuntelulla tapahtuvan viestin sisällön selvittämistä ei olisi lainkaan arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan näkökulmasta merkityksellisten seikkojen kannalta, ei nähdäkseni ole ongelmatonta.

Professori Matti Tolvasen mukaan muutosesitys on perusteltu. Kotirauhan suojaa ei nauti laite vaan suojan piirissä oleskeleva ihminen. Pelkästään laitteeseen kohdistuva kuuntelu ei loukkaa kotirauhan suojaa. On aivan samantekevää, missä konetta käytetään. Näppäimistökuuntelulla ei saada tietoa siitä, mitä kotirauhan piirissä tapahtuu. Tolvanen ei näe tässä minkäänlaista perusoikeusongelmaa.

Vastaus: Yhtenä voimassa olevan säännöksen kattamana teknisen laitetarkkailun muotona on pidetty niin sanottua näppäimistökuuntelua (HE 222/2010 vp, s. 335 ja HE 224/2010 vp, s. 106). Tällöin yhdeksi näppäimistökuuntelun tavoitteeksi on mainittu selvittää verkkopalvelimen salasanan sisältö. Toisaalta esitöissä on todettu, että kun on kysymys esimerkiksi sähköpostin lähettämisen yhteydessä tapahtuvan tietokonepäätteen näppäimistön käytön teknisestä tarkkailusta, tällainen näppäimistökuuntelu kuuluisi teknisen kuuntelun määritelmän piiriin. Tätä on perusteltu sillä, että teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä (HE 222/2010 vp s. 329 ja HE 224/2010, s. 106). Näppäimistökuuntelun arvioimisessa teknisenä kuunteluna on kuitenkin yhtenä ongelmana, että teknistä kuuntelua saadaan kohdistaa vain vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella olevaan henkilöön. Koska näppäimistökuuntelun kohteena olevat laitteet ovat enenevässä määrin helposti liikuteltavia, on vaikea varmistua siitä, että laitetta käytetään nimenomaan muualla kuin vakituiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. Nykysääntely on kuitenkin voinut ainakin periaatteessa johtaa siihen, että näppäimistökuuntelua on voitu arvioida joko teknisenä kuunteluna, asuntokuunteluna tai teknisenä laitetarkkailuna siitä riippuen, minkälaista tietoa sillä on hankittu ja missä kuunneltava näppäimistö on kulloinkin sijainnut.

Eduskunnan hallintovaliokunta on, tarkastellessaan vastaavaa kysymystä ns. siviilitiedustelulainsäädännön osalta, todennut, että tietoverkon ylitse tapahtuvassa teknisessä tarkkailussa ei puututa kotirauhan suojaan, koska toiminnalla ei hankita tietoa siitä tilasta, jossa tiedonhankinnan kohteena oleva laite sijaitsee, vaan yksinomaan laitteen käytöstä ja sisällöstä.

Tästä johtuen on valiokunnan mukaan selvää, ettei toimivaltuuden käytön sallittavuuden tule perustua siihen, ovatko laite ja sitä käyttävä henkilö pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa vai eivätkö ole. Hallintovaliokunta on lisäksi kiinnittänyt tuossa yhteydessä huomiota siihen, että teknisestä laitetarkkailusta päättää pääsääntöisesti tuomioistuin, teknisestä kuuntelusta toimivaltuutta käyttävä viranomainen (HaVM 36/2018 vp s. 45–46). Esityksessä todetun mukaisesti näkemys näppäimistökuuntelun suhteesta kotirauhan suojaan perustuu pitkälti eduskunnan hallintovaliokunnan asiassa ottamaan kantaan.

Tässä tapauksessa suojan tarpeen kannalta ei ole kovin suurta merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa. Seuranta ei kohdistu sijaintipaikkaan, vaan näppäimistön käyttöön sijaintipaikasta riippumatta. Näppäimistökuuntelun asemaa tiedonhankintakeinona ei liene perusteltua arvioida eri tavoin riippuen siitä, missä seurattava toiminta tapahtuu. On samoin jossain määrin tulkinnanvaraista, missä menee raja viestin sisällön ja esimerkiksi salasanojen selvittämisen välillä. Verrattaessa edellytyksiä tekniselle laitetarkkailulle ja tekniselle kuuntelulle voidaan todeta, että molemmat tulevat kysymykseen vain samojen, vakavina pidettävien rikosten kohdalla. Keskeisenä erona näitä koskevassa päätöksentekomenettelyssä on, että teknisestä kuuntelusta päättää pääsääntöisesti pidättämiseen oikeutettu poliisimies tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, kun taas teknisestä laitetarkkailusta päättää erityisiä kiiretilanteita lukuun ottamatta tuomioistuin mainitun virkamiehen vaatimuksesta.

Teknisen laitetarkkailun alaa ehdotetaan tarkennettavaksi niin, että laitetarkkailua ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta telekuuntelusta, televalvonnasta ja muusta teknisestä tarkkailusta kuin laitetarkkailusta säädetään tässä luvussa. Tämän takia on perusteltua tulkita näppäimistökuuntelun jatkossa sisältyvän teknisen laitetarkkailun määritelmän piiriin, paitsi jos kysymys on sellaisesta luottamuksellista viestiä koskevasta telekuuntelusta, televalvonnasta tai muusta teknisestä tarkkailusta kuin laitetarkkailusta, josta säädetään muualla poliisilain 5 luvussa. Siltä osin kuin näppäimistökuuntelulla seurataan reaaliajassa esimerkiksi viestin kirjoittamista, kysymys ei sanotun johdosta olisi teknisestä laitetarkkailusta vaan teknisestä kuuntelusta.

Kysymyksenalaista on, puututaanko näppäimistökuuntelulla kotirauhan suojaan ja missä määrin. Sinänsä selvää on, että näppäimistökuuntelulla ei hankita tietoa kotirauhan suojaamasta tilasta, eikä tilaan myöskään kohdisteta tarkkailua, vaan tarkkailun kohteena ovat näppäimistön painallukset, joista muodostuu sanoja ja sanoista lauseita. Voidaan tietenkin ajatella, että ihmiset käyttävät telepäätelaitteita ainakin jossain määrin eri tavoin sen mukaan, oleskelevatko he kotirauhan suojaamassa paikassa vai yleisellä paikalla. Toisaalta voidaan myös ajatella, että digitaalisen tietotekniikan yleistyminen arkielämän toiminnoissa mahdollistaa yksityisten keskustelujen käymisen lähes missä tahansa. Esimerkiksi älypuhelinten yleistyttyä ihmiset käyttävät internet-palveluita jopa kymmeniä kertoja päivässä ja uusissa käyttötilanteissa kuten julkisissa kulkuneuvoissa, kauppakeskuksissa, kuntosaleilla ja ravintoloissa. Poliisilla ei käytännössä ole aina edes mahdollista olla tietoinen, missä teknistä laitetta seurannan aikana käytetään.

Näppäimistökuuntelun (tekninen kuuntelu tai laitetarkkailu) nojalla on mahdollista puuttua yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Näppäimistökuuntelun perusoikeuspuuttuminen kotirauhan piirin osalta vaikuttaa lausunnonantajien mukaan riippuvan siitä, missä tarkkailun kohteena oleva henkilö tarkkailun hetkellä on. Voidaan perustellusti ainakin katsoa, että näppäimistökuuntelussa ei kotirauhan suojan varsinainen ydin ole vaarassa, vaan toimivaltuudella enintään puututaan kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle silloin, kun tarkkailun kohteena oleva henkilö on pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa.

Sisäministeriö kuitenkin toteaa, että lausunnoissa esitettyjä näkökohtia on käsitelty esityksessä huolellisesti (HE s. 16–17). Esityksessä todetun mukaisesti esityksen näkemys näppäimistökuuntelun suhteesta kotirauhan suojaan perustuu pitkälti eduskunnan hallintovaliokunnan asiassa ottamaan kantaan (HaVM 36/2018 vp s. 45–46). Sisäministeriö ei edellä sanotun johdosta pidä perusteltuna tehdä lausuntojen johdosta muutoksia esitykseen.

Tekninen laitetarkkailu (Poliisilain 5 luvun 23 §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että ehdotettu säännös, samalla kun sen tarkoitus on ehdotuksen mukaan selventää toimivaltuuden sisältöä, näyttää tosiasiassa myös laajentavan toimivaltuuden soveltamisalaa.

Suojelupoliisi toteaa, että teknisen laitetarkkailu pitäisi voida kohdistaa laitteen ohella henkilöperusteisesti samoista syistä kuin teletoimivaltuudet. Teknisen laitetarkkailun kohteena on ”tietokone tai muu vastaava tekninen laite” (PKL 10:23.1 ja PolL 5:23.1). Käytännössä toimivaltuuden käytön yhtenä keskeisimpänä kohteena ovat samankaltaiset telepäätelaitteet, joihin myös telekuuntelun ja -valvonnan käyttö kohdistuu. Suojelupoliisi ehdottaa lausunnossaan tarkemmin esittämin perusteluin, että poliisilain 5 luvun 24 §:n 3 momentin 5 kohta sekä 5 a luvun 14 §:n 3 momentin 2 kohta tulisi muuttaa seuraavasti: ”toimenpiteen kohteena oleva tietojärjestelmä, tekninen laite tai ohjelmisto taikka henkilö.”

Keskusrikospoliisin mukaan tekninen laitetarkkailu tulisi mahdollistaa myös erilaisissa tietojärjestelmissä tai henkilön hallitsemissa etätallennustiloissa (ml. pilvipalvelut) olevaan dataan. Tältä osin analogiaa tulisi hakea erityisesti laite-etsinnän määritelmästä. Laite-etsintä voi nimittäin kohdistua teknisessä laitteessa tai tietojärjestelmässä etsinnän toimittamishetkellä olevaan tietosisältöön. Esityksessä todetaan, että teknisen laitetarkkailun soveltamisalaa ei tulisi rajata laite-etsinnän soveltamisalaa kapeammaksi (s. 16).

Vastaus: Teknisen laitetarkkailun ulottuvuutta koskeva poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentti (laissa 872/2011) johti käytännössä säännöksen vääränlaiseen tulkintaan. Tämä liittyi säännöksen sanamuotoon, jota oli tarpeen jo lailla 872/2011 tarkistaa. Lainkohdan tarkoituksena on ollut muodostaa rajapinta teknisen laitetarkkailun sekä telekuuntelun ja televalvonnan välille. Teknisellä laitetarkkailulla ei saa kiertää telekuuntelua tai televalvontaa koskevien säännösten soveltamista. Lainkohtia on kuitenkin tulkittu liian rajoittavasti niin, että "viestin sisältö" käsittää myös tekniselle laitteelle tallennetut ja sillä kirjoitettavana olevat viestit. Rajoittava tulkinta on merkinnyt viime kädessä sitä, että tällaisiin viesteihin kohdistuva tietokoneohjelman avulla toteutettava tietoverkon ylitse tapahtuva tiedonhankinta ohjautuu toteutettavaksi teknisen kuuntelun toimivaltuutta käyttäen. Hallituksen esitysten HE 222/2010 vp (s. 329) ja HE 224/2010 vp mukaan (s. 106) esimerkiksi sähköpostin lähettämisen yhteydessä tapahtuva tietokonepäätteen näppäimistön käytön tekninen tarkkailu kuuluu teknisen kuuntelun määritelmän piiriin. Tällainen tarkkailu toteutetaan tietoverkon ylitse tarkoitusta varten luotujen tietokoneohjelmien avulla. Lakimuutoksen tarkoituksena ei edellä mainitun mukaisesti ole laajentaa toimivaltuuden soveltamisalaa, vaan muuttaa se lain alkuperäistä tarkoitusta vastaavaksi.

Poliisilain muuttamista koskevassa hankkeessa tehtävänä erityisesti oli valmistella poliisilain 5 luvun muutokset niin, että ne vastaavat pääosiltaan oikeusministeriön pakkokeinolakityöryhmässä pakkokeinolain 10 lukuun tehtäviä muutoksia. Pakkokeinolain 10 luvun 23 §:n 2 momenttiin ehdotetaan muutosta, jonka mukaan: ”Teknistä laitetarkkailua ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta telekuuntelusta, televalvonnasta ja muusta teknisestä tarkkailusta kuin laitetarkkailusta säädetään tässä luvussa.” Sääntelyn yhtenäisyyden takia on perusteltua, että poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momenttia muutetaan vastaavalla tavalla, kuin pakkokeinolain säännöstä.

Sisäministeriö toteaa, että tarkoituksena on ylipäätään ollut selventää teknisen laitetarkkailun suhdetta muihin poliisilain 5 luvun tiedonhankintakeinoihin siten, että soveltamisala vastaisi jo voimassa olevassa sääntelyssä tarkoitettua. Valmistelussa ei ole noussut esille ehdotuksia soveltamisalan laajentamisesta, eikä sitä ole tarkoituskaan. Sisäministeriö katsoo, että tätä koskevat ehdotukset tulisi arvioida huolellisesti asiaa koskevassa tarkastelussa eikä edellä sanottu huomioiden pidä perusteltuna, että esityksen tässä käsittelyvaiheessa soveltamisalaan tehtäisiin merkittäviä laajennuksia.

Teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (Poliisilain 5 luvun 25 §)

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että esitetyt perustelut eivät ole riittäviä ja vakuuttavia ehdotetun muutoksen tueksi. Kirjallisuudessa voimassa olevaa rajoitusta on pidetty asianmukaisena: Yksilöintitietojen hankkimista koskevassa sääntelyssä on siis estetty asianmukaisesti mahdollisuus

kiertää telekuuntelun edellytyksiä koskeva sääntely (Metsäranta: Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja, s. 184).

Poliisilain muuttamista koskevaan hallitukseen esitykseen (HE 266/2004 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2005 vp) piti nyt poistettavaksi ehdotettua rajoitusta edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä:

> Ongelmallista kuitenkin on, että ehdotuksessa on kysymys sellaisesta teknisestä laitteesta, jolla voidaan esityksen perustelujen mukaan lisäksi siepata viestiliikennettä muutenkin, purkaa salauksia, kuunnella viestien sisältöä ja saada viestiyhteyksien tunnistamistietoja. Tarkoitus on teknisin ja valvonnallisin keinoin varmistua siitä, että laitetta käytetään vain yhteys- ja yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällaisista perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamisen kannalta olennaisista seikoista on valiokunnan mielestä välttämätöntä säätää laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi rajaamalla poliisin oikeus koskemaan ainoastaan sellaista laitetta, jota on teknisesti mahdollista käyttää siten, että vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitetut yhteys- ja yksilöintiedot tulevat hankituiksi. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK painottaa, että tällöin on erittäin tärkeää huolehtia siitä, ettei teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen helpottaminen eri teknisillä laitteilla aiheuta häiriötä verkoille. Se, että laitteen ominaisuudet ovat jatkossa moninaisemmat, lisää myös häiriöiden riskiä operaattoreiden verkoissa.

FiCom toteaa, että on huolehdittava, ettei teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen helpottaminen eri teknisillä laitteilla aiheuta häiriötä verkoille. Jo voimassa olevan lain muotoilun mukaan Viestintävirasto (nyk. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom) tarkastaa teknisen laitteen vaatimustenmukaisuuden sekä sen, ettei laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. Se, että laitteen ominaisuudet ovat jatkossa moninaisemmat, lisää myös häiriöiden riskiä operaattoreiden verkoissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 99/2022 vp, kohta 10) katsonut, että säännös tulee joko säilyttää tältä osin voimassa olevassa muodossaan tai muuten säädösperusteisesti huolehtia valvonnallisin ja teknisin keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Vastaus: Sisäministeriö viittaa HE:ssä lausuttuun ja katsoo esityksessä korostetun mukaisesti, että teknisten ratkaisujen monipuolistuessa ja kehittyessä perusteltuna ei voida pitää, että pykälässä tarkoitettuun toimintaan tulisi jatkossakin hankkia vain laitteita, joiden tulisi soveltua pelkästään teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Mahdollisena voidaan pitää, että saatavilla ei jossain vaiheessa ole pelkästään tähän tarkoitukseen soveltuvia laitteita tai että tällaisten hankkiminen ei ainakaan ole kokonaistaloudellisesti perusteltua. Luotettavina ei toisaalta kaikissa tilanteissa voida pitää ratkaisuja, joilla laajempaan käyttöön soveltuvien laitteiden ominaisuuksia pyrittäisiin teknisesti rajoittamaan. Ajattelutapaa voidaan lisäksi yleisemminkin pitää vieraana salaista tiedonhankintaa koskevalle poliisilain sääntelylle, jossa yleisesti painotetaan käytettävien laitteiden ominaisuuksien sijaan sitä, mitä näillä laitteilla saadaan tehdä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myöskään eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossaan siteeraama perustuslakivaliokunnan lausuma ei edellytä sitä voimassa olevan lainsäädännön mukaista rajoitetta, että saataisiin käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen mukaan liikenne- ja viestintävirasto tarkastaa, ettei pykälän 1 momentissa tarkoitettu tekninen laite ominaisuuksiensa vuoksi aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille. FiCom ry:n ja Elinkeinoelämän keskusliiton lausunnoissaan esiin nostama asia on siten huomioitu ehdotetussa lainsäädännössä.

Sisäministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa (PeVL 99/2022 vp, kohta 10) todettuun siitä, että edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että säännös joko säilytetään tältä osin voimassa olevassa muodossaan tai muuten säädösperusteisesti huolehditaan valvonnallisin ja teknisin keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen. Sisäministeriön arvion mukaan valmistelun tässä vaiheessa ei ole perusteltua harkita ja esittää uutta

sääntelyä siitä, miten valvonnallisin ja teknisin keinoin voitaisiin varmistua laitteen oikeasta käyttötarkoituksesta. Tämänkaltaisen lisäsääntelyn pohtimisessa olennaista on ensin selvittää saatavilla olevien laitteiden teknisiä ominaisuuksia, verrata sääntelyä muita tiedonhankintakeinoja koskevaan vastaavankaltaiseen menettelysääntelyyn ja varmistaa, ettei samalla menetetä po. ehdotuksen taustalla olleita hyötyjä toiminnan tehostamisesta. Sanotun johdosta sisäministeriö pitää perusteltuna, että esityksessä ehdotettua muutosta poliisilain 5 luvun 25 §:n 2 momenttiin ei tässä yhteydessä toteuteta. Tällä on vaikutusta myös lakiehdotuksen johtolauseeseen.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen (Poliisilain 5 luvun 54 §)

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että kysymys ei ole esityksessä mainitulla tavalla ”henkilöiden asettamisesta eriarvoiseen asemaan”, vaan siitä, että vakavuudeltaan tai törkeysasteeltaan erilaisia rikoksia ja niihin mahdollisesti syyllistyneitä henkilöitä pitääkin kohdella pakkokeinojen ja ylimääräisen tiedon käytön suhteen eri tavalla. Oikeusasiamies toteaa, että miksi juuri ehdotetut rikokset ovat valikoituneet lakiin lisättäviksi, jää jossain määrin epäselväksi.

Oikeusasiamies pitää kyseenalaisena, ovatko nyt ehdotetut rikokset perustuslakivaliokunnan (PeVL 32/2013 vp) edellyttämin tavoin vakavuusasteeltaan muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin rinnastuvia ja täyttävätkö ne tuolloisessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa ja nykyisessä 4 momentissa asetetut vaatimukset yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että perusterikoslistaan lisättäisiin vielä ampuma-aserikos. Esitystä on pidettävä perusteltuna, sillä laittomien ampuma-aseiden määrä on lisääntynyt Suomessa viime vuosina huomattavasti. Lisäksi viime aikoina on tapahtunut huolestuttavaa kehitystä ampuma-aseiden käyttämisestä julkisilla paikoilla. On myös todennäköistä, että laittomien ampuma-aseiden määrä lisääntyy Euroopassa käynnissä olevan Ukrainan sodan vuoksi.

Yleisesti ottaen nykyistä poliisi- ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on pidettävä kuitenkin poliisin rikosten torjuntakyvykkyyttä heikentävänä. Mikäli poliisi on hankkinut tiedon laillisesti salaisella tiedonhankintakeinolla, niin kyseinen tieto tulisi olla käytettävissä nykyistä laajemmin myös muiden vankeusuhkaisten rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi.

Asianajajaliitto toteaa, että esityksestä tai sitä edeltävästä mietinnöstä olisi toivonut voivan löytää jonkinlaista tilastotietoa siitä, minkälainen ongelma laajuudeltaan on se, että perusmuotoisten huumausaine- ja lahjusrikos- ym. rikosten tutkinnassa ei saa käyttää ylimääräistä tietoa. Asianajajaliitto ei ole vakuuttunut siitä, että esitetyn kaltainen laajennus olisi välttämätöntä käytännössä sakoilla rangaistaviin tekoihin.

Professori Sakari Melanderin mukaan ole lainkaan selvää, onko säännökseen lisättäväksi ehdotetuissa lahjusrikoksissa ja virkarikoksissa kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on sinänsä todennut, että huumausainerikokset ovat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia (PeVL 2/1996 vp, s. 2/II, PeVL 32/2013 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2013 vp, s. 3/I; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 54/II). Professori Melander lausunnossaan tarkemmin esittämällä tavalla pitää kuitenkin kyseenalaisena, että huumausainerikosta voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena.

Professori Matti Tolvanen katsoo, että muutos olisi parannus nykytilaan. Erityisesti huumausainerikoksen lisääminen pykälään on omiaan tehostamaan merkittävästi poliisin rikostorjuntaa. Lahjusrikoksia Suomessa tulee poliisin tietoon varsin vähän, mutta Tolvanen pitää kuitenkin niiden lisäämistä pykälään perusteltuna esityksen perusteluihin kirjatuista syistä. Erityisesti lahjominen elinkeinotoiminnassa voi liittyä vakavaan talousrikollisuuteen ja organisoituun rikollisuuteen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 99/2022 vp, kohta 15), että se ei aikaisemmin ole pitänyt ongelmattomana sääntelyä, joka olisi merkinnyt ylimääräisen tiedon

käytön mahdollistamista sellaisten rikosten yhteydessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 33/2013 vp, s. 7/I). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallintovaliokunnan tulee vielä tätä taustaa vasten arvioida tarkasti poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momenttiin nyt ehdotettujen rikosten lisäämisen perusteltavuutta.

Vastaus: Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ylimääräisen tiedon käytön mahdollistavaa perusterikosluetteloa (PolL 5:54.2) niin, että luetteloon lisättäisiin lahjuksen antaminen, lahjominen elinkeinotoiminnassa tai lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen, virkasalaisuuden rikkominen tai virka-aseman väärinkäyttäminen ja huumausainerikos. Valiokunnalle toimitetuissa asiantuntijalausunnoissa muutosehdotuksia on pääosin pidetty perusteltuina, mutta toisaalta niitä on myös kritisoitu. Lausuntopalautteessa on pidetty kyseenalaisena, voidaanko huumausainerikosta pitää perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuna yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena. Lisäksi joissain lausunnoissa on tuotu esille, onko säännökseen lisättäväksi ehdotetuissa lahjusrikoksissa ja virkarikoksissa kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista.

Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu (PolL 5:54.1).

Ylimääräinen tieto voidaan katsoa tiedoksi, joka on saatu lainmukaisen tiedonhankintakeinon käytön sivutuotteena siten, että se ei ole ollut toimenpiteiden varsinaisena tai suunniteltuna tarkoituksena. On siten syytä erottaa lainmukaisen toimenpiteen yhteydessä saatu tieto lainvastaisesti saadusta informaatiosta (esimerkiksi kuuntelukieltoa rikkomalla saatu tieto), jota tässä ei siis määritellä ylimääräiseksi tiedoksi.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä muutettiin poliisi- ja pakkokeinolain kokonaisuudistuksessa (HE 222/2020 vp, HE 224/2010 vp, HE 24/2013 vp ja HE 16/2013 vp, PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 5–7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 5–7) erityisesti perustuslakivaliokunnan tekemien huomioiden pohjalta. Tätä edeltävässä sääntelyssä suhtauduttiin huomattavasti myönteisemmin ylimääräisen tiedon hyödyntämiseen vapaan todistusteorian pohjalta. Tuolloin katsottiin, että tuomioistuin voi joka tapauksessa aina yksittäistapauksissa asettaa todisteen käyttökiellon.

Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva poliisilain ja vastaava pakkokeinolain sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, s. 10, PeVL 67/2010 vp, s. 4–5, PeVL 32/2013 vp, s. 5–7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 5–7) ja sitä on tarkasteltu keskeisesti myös eduskunnan lakivaliokunnassa (LaVM 44/2010 vp, s. 31, LaVM 17/2013 vp, s. 6–8 ja LaVL 21/2013 vp, s. 6). Ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa (esim. PeVL 66/2010 vp, s. 10/I).

Perustuslakivaliokunta katsoi vuonna 2013 antamassaan lausunnossa (PeVL 32/2013 vp, s. 7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 7) PL 10 §:n 3 momentin nojalla välttämättömänä, että ylimääräisen tiedon käytön enimmäisrangaistusraja on korkeampi kuin kaksi vuotta vankeutta. Valiokunta katsoi, että hyväksyttävänä voidaan pitää sitä, että ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Estettä ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole kuitenkaan ollut sille, että säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin ja jotka täyttävät tuolloisessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset. Tällaisia rikoksia valiokunnan mukaan voivat olla erityisesti rikoslain 21 luvun sellaiset henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset, joiden rangaistusmaksimi on kaksi vuotta vankeutta (pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen ja heitteillepano), rikoslain vapauteen kohdistuvia rikoksia koskevan 25 luvun vastaavat rikokset (vapaudenriisto, laiton adoptiosuostumuksen hankkiminen, lapsikaappaus, laiton uhkaus ja pakottaminen) samoin kuin rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen, rikoslain 24 luvun 2 §:ssä tarkoitettu törkeä kotirauhan rikkominen, rikoslain 31 luvun 3 §:ssä tarkoitettu kiristys ja rikoslain 34 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleisvaarallisen rikoksen valmistelu. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että kahden

vuoden enimmäisrangaistusvaatimus toisi sääntelyn piiriin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää tuolloisessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina (PeVL 32/2013 vp s. 6–7 ja PeVL 33/2013 vp, s. 7).

Hallintovaliokunta totesi hallituksen esityksestä laeiksi poliisilain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HaVM 20/2013 vp, s. – HE 16/2013 vp), että [poliisi- ja pakkokeinolakiehdotusten] kiireellisen aikataulun sekä pakkokeinolain ja poliisilain yhtenäisyyden vuoksi ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa perusterikosten luetteloa ei ryhdytty laajentamaan, vaikka sille saattaisi olla perusteita. Hallintovaliokunta kuitenkin totesi olevan valitettavaa niin rikoksentorjunnan kuin kansalaisten oikeustajun näkökulmasta, että rajat ylimääräisen tiedon hyödyntämiselle rikosten selvittämisessä ovat valtiosääntöoikeudellisista syistä näin tiukat.

Käsiteltävänä olevasta esityksestä annetussa lausuntopalautteessa katsotaan olevan kyseenalaista ja perustuslakivaliokunnan mukaan ongelmallista, jos ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää sellaistenkin rikosten selvittämisessä, joista käytännössä useimmiten seuraa vain sakkorangaistus (PeVL 32/2013 vp, s. 7/I). Toisaalta perustuslakivaliokunnan mukaan ei myöskään ole estettä, että säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta tietyin edellytyksin. On myös huomioitava, että ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevassa perusterikosluettelossa nykyisin olevat rikokset ovat kaikki sellaisia, joista on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Sisäministeriö toteaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunta ei asiaa koskevassa lausunnossaan (PeVL 98/2022 vp, kohdat 19-20) ole tarkemmin eritellyt, mitä esitetyistä laajennuksista se pitää erityisesti ongelmallisena tai perusteluja tälle. Sisäministeriö viittaa siksi asiasta esityksessä ja edellä todettuun ja toteaa lisäksi huumausainerikoksen osalta seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti ja sisäministeriön arvion mukaan myös perustellusti katsonut huumausainerikosten kuuluvan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin (HE 309/1993 vp s. 54, PeVL 2/1996 vp s. 2, PeVL 66/2010 vp, s. 7, PeVL 67/2010 vp, s. 4, PeVL 32/2013 vp s. 3, PeVL 33/2013 vp s. 3). Perustuslakivaliokunta ei ole tämän esityksen käsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossa antanut syytä arvioida tätä seikkaa toisin. Sisäministeriön arvion mukaan ylimääräistä tietoa ei käytännössä juuri käytetä ylimääräisen tiedon käytön mahdollistavien perusterikosten lievempien ilmenemismuotojen selvittämisessä, vaan ylimääräisen tiedon käyttäminen liittyy monessa tapauksessa perusterikosten vakavampien ilmenemismuotojen tekemiseen. Tämä sisältyy suhteellisuusperiaatteen soveltamiseen ylimääräistä tietoa käytettäessä.

Huumausainerikokset ovat usein luonteeltaan sen tyyppisiä rikoksia, että ne monessa tapauksessa liittyvät vakavampien rikosten tekemiseen tai tiettyyn rikoskokonaisuuteen. Sisäministeriö arvioi, että ylimääräisen tiedon käyttämisen kannalta olennainen huumausainerikos toteutuu usein laajemman levitysketjun osana. Kysymys voi olla järjestäytyneen tai muuten ammattimaisen rikollisuuden toiminnasta. Näissä tapauksissa ylimääräistä tietoa voi tyypillisesti olla käytettävissä ja tällaisen tiedon käytöllä voidaan arvioida olevan merkitystä kokonaisuuden selvittämisen kannalta. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan hallintovaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan (HaVL 37/2022 vp, s. 2–3) pitänyt nimenomaisesti perusteltuna, että ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää huumausainerikoksen selvittämisessä.

Vertailtaessa huumausainerikosta vakavuudeltaan poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentissa jo nykyisin mainittuihin rikosnimikkeisiin sisäministeriö toteaa seuraavaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa lainsäädäntöä säädettäessä tehnyt samankaltaista vertailua esimerkiksi televalvonnan edellytyksiä koskevan poliisilain 5 luvun 8 §:n osalta ja hyväksynyt siinä yhteydessä, että huumausainerikos sisällytetään yhdeksi televalvonnan mahdollistamista rikosnimikkeistä (HE 224/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, s. 3–4). Poliisille voidaan poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentin johdosta antaa lupa kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta tai lainkohdassa erikseen mainitusta rikoksesta, kuten huumausainerikoksesta. Televalvontaa ei sen sijaan säännöksen perusteella saada kohdistaa esimerkiksi perusmuotoiseen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumiseen (rikoslain 17 luvun 1 a §), pahoinpitelyyn (rikoslain 21 luvun 5 §) tai vapaudenriistoon (rikoslain 25 luvun 1 §). Poliisilain 5 luvun 54 §:n 2

momentin perusteella ylimääräistä tietoa kuitenkin saadaan käyttää myös, jos kyse on jostakin edellä mainitusta rikoksesta.

Sisäministeriö toteaa, että huumausainerikosten yleisesti katsotaan olevan siinä määrin haitallisia käyttäjilleen sekä muutoinkin yhteiskunnallisesti monitahoinen ongelma, että myös nämä seikat perustelevat ylimääräisen tiedon käytön mahdollistamista huumausainerikosten kohdalla.

Sisäministeriön arvion mukaan salaisilla tiedonhankintakeinoilla saadun ylimääräisen tiedon laatuun ja luonteeseen vaikuttaa myös se, että tiedonhankintakeinojen perusterikokset ovat jo itsessään melko vakavia. Tämä osaltaan vaikuttaa siihen, että sellaiset rikokset, joista seuraisi sakkoa eivät tule ylimääräisenä tietona käytettäväksi.

Kokonaisuutena sisäministeriö arvioi olevan hyvät perusteet sille, että huumausainerikos sisällytettäisiin ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistavaan poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin listaan.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että tietoa saisi käyttää lahjus- ja virkarikosten selvittämisessä. Osassa virkatoiminnasta on kysymys merkittävästä julkisen vallan välittömästi ihmisiin kohdistuvasta käytöstä. Tällaista vallankäyttöä voi sisältyä esimerkiksi tuomareiden, syyttäjien, poliisien ja vanginvartijoiden tehtäviin. Toisaalta vallankäyttöä sisältyy virkoihin, joissa osallistutaan yhteiskunnan resurssien käyttöä koskevaan päätöksentekoon. Esimerkiksi huoltovarmuuskeskus, jonka tehtävänä on Suomen huoltovarmuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvä suunnittelu ja operatiivinen toiminta, tekee yhteiskunnan turvallisuuden kannalta merkittäviä hankintoja. Selvää on, että esimerkiksi tämänkaltaiseen toimintaan liittyvä korruptiivinen toiminta on varsin monin tavoin haitallista sekä yksittäisille kansalaisille että koko yhteiskunnalle.

Käytännössä korruptioepäilyjä on ilmennyt vireillä olevien törkeiden huumausainerikosten esitutkintojen yhteydessä. Kyseisiin rikoksiin liittyy tavanomaisesti paljon rahaa, jolloin tekijöiden tarve vaikuttaa viranomaisten toimintaan on usein suuri. Heidän motiivinsa saada tietoa tutkinnassa paljastuneista seikoista, on myös merkittävä. Näissä olosuhteissa syntyvää epäilyä esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomisesta voidaan pitää hyvin vakavana. Tekijöiden kiinnostuksen kohteena ovat usein salaisella tiedonhankinnalla saadut tiedot tai valtion turvallisuutta koskevat hyvin tärkeät seikat.

Talousrikosten yhteydessä kyse voi olla esimerkiksi suuriin hankintoihin liittyvistä tiedoista. Tällaiset tapaukset vahingoittavat poliisia, syyttäjiä ja oikeuslaitosta kohtaan tunnettavaa luottamusta, mutta ovat myös omiaan nakertamaan viranomaisten sisäistä moraalia, jos kyseiset henkilöt voivat jatkaa tehtävissään. Kuvattu puute mahdollistaa pahimmillaan virkavelvollisuuksiensa vastaisen menettelyn jatkumisen. On arvioitu, että Suomessa esiintyvä korruptio on suurelta osin piilorikollisuutta ja viranomaisten tietoon tulee vain osa korruptiivisista rikoksista (Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi korruptionvastaiseksi strategiaksi ja toimenpideohjelmaksi 2021–2023, Valtioneuvoston julkaisuja 2021:66, s. 8).

Sisäministeriö korostaa edellä todetun mukaisesti, että esityksen valiokuntakäsittelyissä muiden ehdotettujen rikosnimikkeiden lisäämiseen on suhtauduttu huumausainerikoksen lisäämistä positiivisemmin. Esimerkiksi korkein oikeus on lakivaliokunnalle HE:stä antamassaan lausunnossa katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttämisessä erilaisten lahjusrikosten lisäämistä luetteloon on selkeästi pidettävä tarpeellisena. Korkein oikeus on tässä yhteydessä muistuttanut Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) vuoden 2017 Suomea koskevan maaraportin ankarasta kritiikistä, joka kohdistui suomalaisten tuomioistuinten tuomioihin ulkomaalaisten virkamiesten lahjontaa koskevissa rikosasioissa (KKO:n lausunto lakivaliokunnalle s. 1, jossa yleisesti viitataan KKO:n esityksestä 217/2022 vp antamaan lausuntoon [s. 2]). Sisäministeriö huomauttaa, että myös eduskunnan hallintovaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan (HaVL 37/2022 vp, s. 2–3) pitänyt perusteltuna, että ylimääräistä tietoa voitaisiin käyttää rikosten selvittämisessä esityksessä ehdotetun mukaisesti. Kokonaisuutena sisäministeriö arvioi olevan hyvät perusteet myös sille, että esityksessä ehdotetun mukaisesti tietyt lahjus- ja virkarikokset sisällytettäisiin ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistavaan poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin listaan.

Sisäministeriö kiinnittää huomioita siihen, että kun arvioidaan mahdollisuutta käyttää ylimääräistä tietoa perusterikosluettelossa mainittujen rikosten osalta, on ylimääräisen tiedon käytöllä oletettavasta oltava erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Ilmaisua ”erittäin tärkeä

merkitys” käytetään tiettyjen salaisten tiedonhankinta keinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön edellytyksenä (PKL 10:2.2 ja PolL 5:2.2). Ilmaisun sisältöä on tarkemmin selostettu mm. hallituksen esityksessä HE 222/2010 vp (s. 121), joita soveltuvin osin voidaan hyödyntää tässäkin. Kysymys ei ole siitä, että rikos jäisi selvittämättä ilman ylimääräisen tiedon käyttöä. Toisaalta ylimääräistä tietoa ei voisi käyttää vielä sillä perusteella, että käyttäminen helpottaisi asian selvittämistä, eikä myöskään silloin, kun näyttö samalla vaivalla voidaan hankkia muilla keinoilla. Ilmaisu ”erittäin tärkeä merkitys” tarkoittaa sitä, että ilman ylimääräisen tiedon käyttöä rikoksen selvittäminen aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Huomioon voidaan ottaa myös se, että tutkinnan pitkittymisestä aiheutuu erityistä vaaraa. Jos esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, ylimääräisellä tiedolla ei ole erityisen tärkeää merkitystä rikoksen selvittämiselle.

Arvioitaessa ylimääräisen tiedon käyttöä poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentissa mainittujen rikosten osalta, on myös otettava huomioon suhteellisuusperiaate (PolL 1:3). Merkitystä on annettava erityisesti sille, kuinka vakava kulloinkin kysymyksessä olevan rikoksen ilmenemismuoto on käsillä ja myös rikoksen selvittämisen tärkeys (HE 16/2013, s. 21, PeVL 33/2013, s. 5–7, HE 14/2013, s. 45, PeVL 32/2013, s. 5–7, LaVM 17/2013, s. 11).

Ylimääräisen tiedon ”näyttökäyttöä” koskevassa rajoituksessa on kysymys varsinaista oikeudenkäyntiä edeltävästä eräänlaisesta esiprosessuaalisesta hyödyntämiskiellosta, jolloin tieto ei lähtökohtaisesti näyttönä etene tuomioistuimen arvioitavaksi. Muutoin ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä (PolL 5:54.3).

Syyttäjä joutuu arvioimaan ylimääräisen tiedon käytettävyyttä näyttönä myös syyteharkintavaiheessa. Hän voi tällöin päätyä siihen, ettei esitutkintapöytäkirjaan liitettyä ylimääräistä tietoa käytetä. Euroopan ihmisoikeusoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön ja korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2007:58 mukaan tuomioistuimen tehtävänä on yksittäistapauksessa punnita sitä, mikä merkitys ylimääräiselle tiedolle on annettava, kun otetaan huomioon asiaan vaikuttavat, osittain toistensa kanssa vastakkaiset näkökohdat (esimerkiksi yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suoja, rikoksen selvittämisintressi ja ylimääräisen tiedon merkitys asian ratkaisun kannalta). Kun kaikki asiaan vaikuttava selvitys ja näyttö ovat rikosasian pääkäsittelyssä käytettävissä, rikosasian vastaajalla on tuolloin halutessaan parhaat edellytykset riitauttaa ylimääräisen tiedon käyttö ja tuomioistuimella parhaat edellytykset suorittaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva punninta.

Ratkaisu ylimääräisen tiedon käyttämisestä voidaan tehdä myös suullisessa valmistelussa, jos sellainen ennen pääkäsittelyä järjestetään. Mikäli tuomioistuin kieltää keskeisenä todisteena olevan ylimääräisen tiedon käytön vasta pääkäsittelyssä, syytetyllä on oikeus vaatia syytteen hylkäämistä tuomiolla (ROL 1:12.2). Syyttäjälle ei jää mahdollisuutta peruuttaa syytettä ja hankkia mahdollisesti muuta näyttöä. Tuomioistuimen suorittama -arviointi koskee ylimääräisen tiedon käytön edellytysten lisäksi edellä mainittuja suhteellisuusperiaatetta sekä etuuksia ja arvoja.

Edellä ja esityksessä mainituilla perusteilla sisäministeriö kokonaisuutena arvioi, että tässä vaiheessa käytettävissä olevien lausuntojen perusteella ei ole perusteltua tehdä ylimääräistä tietoa koskevaan esitykseen muutoksia.

Tietojen hävittäminen (Poliisilain 5 luvun 55 §)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sisäministeriön aikaisemmassa esitysluonnoksessa ehdotettiin tehtäväksi poliisilain 5 luvun 55 §:ään vastaavanlaista muutosta kuin esityksessä pakkokeinolain muuttamisesta (HE 217/2022 vp) ehdotetaan pakkokeinolain 10 luvun 57 §:ään (ehdotetaan lisättäväksi uusi momentti, joka koskisi sellaisen ylimääräisen tiedon hävittämistä, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville). Nyt käsiteltävänä olevan esityksen jatkovalmistelussa on päädytty luopumaan mainitusta muutosehdotuksesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota mainitun pakkokeinolain muutosehdotuksen perusteluihin hallituksen esityksessä HE 217/2022 vp ja katsoo, että ehdotuksen sisällyttämistä myös poliisilakiin voisi olla perusteltua harkita, jos ehdotus sisällytetään pakkokeinolakiin esityksessä HE 217/2022 vp ehdotetusti.

Eduskunnan lakivaliokunta kiinnittää huomiota poliisi- ja pakkokeinolain yhteensovittamiseen liittyvänä seikkana siihen, että hallituksen esityksessä (HE 217/2022 vp) pakkokeinolain 5 luvun 57 §:ään ehdotetaan uutta 2 momenttia, joka koskee sellaisen ylimääräisen tiedon hävittämistä, joka ei liity rikokseen ja jonka sisältöä ei saada selville. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin, että vastaavanlaista muutosta ei ehdoteta nyt käsiteltävässä poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä poliisilain 5 luvun 55 §:ään. Asiassa saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kuitenkin katsoo, että nyt käsiteltävässä poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä omaksuttu ratkaisu on asianmukainen muun muassa edellä mainittujen pykälien sisällöllisestä eroavuudesta johtuen.

Vastaus: Hallituksen esityksessä 217/2022 vp pakkokeinolain 10 luvun 57 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan: ”

> ”Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan kuitenkin epäillyn suostumuksella hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa.”

Sisäministeriön lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa ehdotettiin tehtäväksi poliisilain 5 luvun 55 §:ään vastaavanlainen muutos. Nyt käsiteltävänä olevan esityksen HE 275/2022 vp jatkovalmistelussa päädyttiin luopumaan mainitusta muutosehdotuksesta. Esityksessä todetaan, että lausuntopalautteessa katsottiin jääneen jossain määrin epäselväksi, mikä ehdotuksen tarkoitus olisi ollut (ks. pykälät alla). Lisäksi esityksessä todetaan, että ”Voimassa oleva sääntely riittää kattamaan myös ne tilanteet, joita [esitysluonnoksen mukaisessa] ehdotetussa uudessa 3 momentissa tarkoitetaan”. Tämä liittyy eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntokierroksella antamaan palautteeseen, jonka mukaan:

> ”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi sellaista ylimääräistä tietoa, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville. Tällainen tieto saataisiin hävittää jo ennen pykälän 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa, jos tiedonhankinnan kohteelle on kirjallisesti ilmoitettu häntä koskevasta ylimääräisestä tiedosta sekä mahdollisuudesta tutustua siihen ja tiedonhankinnan kohde ei kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksesta vastusta tiedon hävittämistä.
>
> Jää jossain määrin epäselväksi, mikä on ehdotetun 3 momentin tarkoitus tässä. Ehdotus on identtinen oikeusministeriön pakkokeinolain muutostarpeiden tarkastelun työryhmämietinnön tietojen hävittämistä koskevan ehdotuksen kanssa, mutta kiinnittää huomiota, että pakko keinolain 10 luvun 57 §:n 1 momentti ja poliisilain 5 luvun 55 §:n 1 momentti eivät ole yhteneväiset.
>
> Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 55 §:n 1 momentin mukaan salaisella tiedonhankintakeinolla saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi.
>
> Eikö jo voimassa oleva sääntely riitä kattamaan myös ne tilanteet, joita ehdotetussa uudessa 3 momentissa tarkoitetaan? Eikö ehdotetussa 3 momentissa tarkoitettu ”ylimääräinen tieto, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville” ole jo itsessään sellaista 1 momentissa tarkoitettua tietoa, jonka osalta on ”käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi”. Jos tieto ei liity rikokseen tai sen sisältöä ei saada selville, on se mielestäni väistämättä myös tietoa, jota ei tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.”

Pakkokeinolaki 10 luku (HE 217/2022 vp) 57 § Tietojen hävittäminen	Poliisilaki 5 luku (lausuntokierroksella ollut esitysluonnos) 55 § Tietojen hävittäminen

Ylimääräinen tieto on hävitettävä sen jälkeen, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä. Ylimääräinen tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) tai henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) mukaisesti, jos tieto koskee tämän luvun 56 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka jos tieto on tarpeen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi. Tiedot, joita ei ole hävitettävä, on säilytettävä viiden vuoden ajan siitä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.	Salaisella tiedonhankintakeinolla saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi.
Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan kuitenkin epäillyn suostumuksella hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa.	*Jos kysymys on ylimääräisestä tiedosta, joka ei liity rikokseen tai jonka sisältöä ei saada selville, tieto saadaan kuitenkin hävittää jo ennen 1 momentissa tarkoitettua ajankohtaa, jos tiedonhankinnan kohteelle on kirjallisesti ilmoitettu häntä koskevasta ylimääräisestä tiedosta sekä mahdollisuudesta tutustua siihen ja tiedonhankinnan kohde ei kolmen kuukauden kuluessa ilmoituksesta vastusta tiedon poistamista.*
Edellä 10 §:ssä tarkoitetut tukiasematiedot on hävitettävä, kun asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.	Edellä 11 §:ssä tarkoitetut *yhdistymis*tiedot on hävitettävä, kun *asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai jätetty sillensä.*

Marko Meriniemi
Lainsäädäntöneuvos