Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

20.9.2023

Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Jaana Heikkinen

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 7/2023 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain ja poliisilain 5 luvun 10 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista. Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Useimmissa asiantuntijalausunnoissa todetaan esitettyjen muutosten vastaavan pakkokeinolakiin ja poliisilakiin jo aiemmin tehtyjä muutoksia. Sääntelyn yhdenmukaistamista pidetään perusteltuna.

Helsingin käräjäoikeuden, Poliisihallituksen ja Tullin lausunnot eivät sisältäneet sellaisia kannanottoja, joita olisi sisäministeriön näkemyksen mukaan tarpeen käsitellä tarkemmin tässä vastineessa.

Suomen Asianajajaliitto esittää huolen lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien jatkuvasta laajentamisesta. Lisäksi se ehdottaa tulevaisuutta varten harkittavaksi, että salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva lainsäädäntö yhdenmukaistettaisiin siten, että eri toimijoiden salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat säännökset olisivat samassa säädöksessä, esimerkiksi pakkokeinolaissa.

Televalvonnasta päättäminen (18 §)

Eduskunnan oikeusasiamies viittaa pakkokeinolain ja poliisilain vastaavien muutosten käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa (PeVL 98/2022 vp ja PeVL 99/2022 vp). Perustuslakivaliokunta totesi, että kysymys on huomattavasta ja periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamista koskevaan lainsäädäntöön. Oikeusasiamies toteaa, että perusoikeussuojan näkökulmasta on ongelmallista erityisesti se, että kohdehenkilön ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen välinen yhteys jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Tuomioistuimen ja Rajavartiolaitoksen voimavarojen säästäminen on huono peruste perusoikeussuojan kaventamiselle.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry toteaa, että aiempaan verrattuna jäisi aiempaa laajemmin esitutkintaviranomaisen harkittavaksi, mihin teleosoitteeseen tai päätelaitteeseen pakkokeinoa käytetään, kun hakemus pakkokeinojen käyttämisestä tiettyyn epäiltyyn on hyväksytty. Tämä vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin. Pykälään ehdotetusta muutoksesta ei myöskään saisi aiheutua lisätyötä teleoperaattoreille.

Ficom ry katsoo, että teleoperaattoreilla ei välttämättä ole käytössään ajantasaista tietoa esimerkiksi liittymän käyttäjistä, joten teleoperaattoreiden vastuulla ei voi olla selvittää, mitä liittymiä henkilöllä on käytössään. Ehdotettu muutos tekisi telepakkokeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Nyt ehdotetussa muodossa jää viranomaisen harkittavaksi, mihin teleosoitteeseen tai päätelaitteeseen pakkokeinoa käytetään, kun hakemus pakkokeinojen käyttämisestä tiettyyn epäiltyyn on hyväksytty. Tämä vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, että päätöksentekoa koskeva asia nousi esiin myös valmistelun aikaisemmissa vaiheissa vastaavalla tavalla kuin pakkokeinolain ja poliisilain tuoreita muutoksia säädettäessä. Kysymystä ja valitun ratkaisun perusteluja on pyritty käsittelemään esityksessä perusteellisesti.

Esityksessä ei tältä osin ehdoteta muutettavaksi televalvonnan edellytyksiä koskevaa sääntelyä tai esimerkiksi sitä, mihin liittymiin tai laitteisiin televalvontaa voidaan kohdistaa. Kysymys on päätöksentekotason muuttamisesta asiassa, jossa pidättämiseen oikeutetun virkamiehen esityksellä on nykyäänkin ollut vahva asema. Pidättämiseen oikeutetun virkamiehen 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. Toimenpiteen kohteena olevia teleosoitteita ja –laitteita koskeva pidättämiseen oikeutetun virkamiehen perusteluvelvollisuus jossain määrin tarkentuisi nykyisestä. Esitetyn voidaan sisäministeriön arvion mukaan katsoa parantavan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, kun toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden ja –laitteiden valinta tulisi nimenomaisesti perustella. Lisäksi teleosoitteita tai telepäätelaitteita koskevassa päätöksessä tulisi viitata siihen tuomioistuimen päätökseen, jolla on saatu lupa televalvontaan.

Salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä ilmoittamista koskevassa 52 §:ssä säädettäisiin, että televalvontaa koskevassa ilmoituksessa tiedonhankinnan kohteelle olisi yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet teleosoitteet ja telepäätelaitteet. Asialla olisi merkitystä epäillyn oikeusturvatakeiden – kuten esimerkiksi kantelu, rikosilmoitus tai vahingonkorvauskanne – lisäksi tuomioistuimen tiedonsaannin kannalta.

Esityksessä ei myöskään ehdoteta muutettavaksi teleoperaattoreiden roolia toimenpiteessä, vaan näiden toiminta asiassa perustuisi jatkossakin viranomaisen päätöksiin. Sisäministeriö arvioi, että muutosehdotus ei lisää epäselvän käyttäjätiedon määrää, eikä aiheuta näin lisätyötä teleoperaattoreille.

Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalakiin lisättäisiin velvollisuus keskeyttää televalvonta välittömästi televalvonnan kohdistuessa muuhun kuin luvan kohteena olevalta henkilöltä lähtöisin olevaan tai hänelle tarkoitettuun viestiin. Lisäksi tällaiset televalvonnalla saadut tiedot sekä näitä koskevat muistiinpanot olisi heti hävitettävä. Myös tämän voidaan osaltaan katsoa vahvistavan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa.

Sisäministeriö pitää ehdotettua sääntelyä perusteltuna ratkaisuna, joka vastaa myös pakkokeinolain ja poliisilain tuoreita muutoksia. Sisäministeriö ei näe tarvetta tehdä esitykseen tältä osin muutoksia. Salaisten tiedonhankintakeinojen valvontaa käsitellään jäljempänä erikseen.

Peitelty tiedonhankinta tietoverkossa (23 §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että minkäänlaista arvioita siitä, onko joitain rikoksia jäänyt estämättä ilman tätä toimivaltuutta, ei ole esitetty. Käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole mahdollisuutta arvioida, onko toimivaltuuden myöntäminen Rajavartiolaitokselle rikoksen estämiseksi perusteltua perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen säätämisjärjestysperusteluita on peitellyn tiedonhankinnan mahdollistamista tietoverkossa koskevan ehdotuksen osalta asianmukaisesti täydennetty siltä osin, kuin kyse toimivaltuuden käyttöalan laajentamisen tarpeellisuudesta nimenomaisesti Rajavartiolaitoksen kannalta suhteessa asianmukaisuuteen perustuslain kannalta.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa, että merkittävässä määrin yksityisyyden suojaan kuuluvaa ihmisten toimintaa tapahtuu nykyisin tietoverkoissa. Tästä näkökulmasta on vaikea hyväksyä kategorista ajatusta siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnys saisi olla tietoverkoissa alempi kuin muutoin.

Ficom ry toteaa, että esityksen mukaan tietoverkossa suoritettavalle peitellylle tiedonhankinnalle olisi perusteltua olla alempi kynnys kuin muulle peitellylle tiedonhankinnalle. Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnys saisi olla tietoverkoissa kategorisesti alempi kuin muualla, on kestämätön.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, että esityksessä on kuvattu, miksi ehdotettua toimivaltuutta on pidetty perusteltuna Rajavartiolaitokselle (HE s. 9 –10, 16, 19, 24–25). Digitalisoituvassa yhteiskunnassa myös rikollinen toiminta on siirtynyt ja siirtyy kiihtyvällä vauhdilla tietoverkkoihin ja kansainvälistyy. Rajavartiolaitoksen tutkimia rikoksia valmistellaan, markkinoidaan ja toteutetaan tietoverkkojen avustuksella. Vaikka rikos olisi toteutunut täysin reaalimaailmassa, rikoksista tai niihin liittyvistä teoista keskustellaan runsaasti erilaisilla tietoverkon alustoilla. Estääkseen ja selvittääkseen rikoksia Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan on toimittava aktiivisesti tietoverkoissa. Nimimerkkien takana toimivien tahojen identiteetin selvittäminen edellyttää, että erilaisilla keskustelupalstoilla voidaan suorittaa myös lyhytkestoista peiteltyä tiedonhankintaa käyttäen harhauttavia henkilö- ja muita tietoja.

Ehdotettu toimivaltuus tehostaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia puuttua tietoverkoissa valmisteltaviin rikoksiin, mutta edesauttaa myös reaalimaailmassa tehtävien rikosten estämistä tietoverkkojen avulla. On todennäköistä, että toimivaltuuden avulla voitaisiin jatkossa onnistua estämään esimerkiksi valmisteilla olevia laittoman maahantulon järjestämiseen liittyviä rikoksia, jos suunniteltuun tekoon päästään puuttumaan saatujen tietojen avulla. Täsmällisiä lukumääriä mahdollisesti estettävistä rikoksista ei tässä vaiheessa voida antaa, mutta toimivaltuuden käyttöä seurattaisiin ja sen tehokkuutta jatkossa myös arvioitaisiin.

Peitellyn tiedonhankinnan mahdollistamista alemmalla kynnyksellä tietoverkoissa, kuin varsinaista peiteltyä tiedonhankintaa voidaan perustella ennen kaikkea sillä, että tietoverkossa tapahtuvalle ihmisten väliselle vuorovaikutukselle on tyypillistä, ettei toisen osapuolen henkilöllisyyttä aina tiedetä, vaan tämä voi esiintyä esimerkiksi nimimerkillä. Lisäksi tietoverkossa tapahtuvan peitellyn tiedonhankinnan dokumentointi voidaan toteuttaa helpommin ja tarkemmin kuin muussa peitellyssä tiedonhankinnassa. Jälkikäteen on myös luotettavasti selvitettävissä, kuinka peitellyssä tiedonhankinnassa on toimittu. Tietoverkkoympäristössä ei ole myöskään tavanomaisen peitellyn tiedonhankinnan mahdollisia turvallisuusriskejä. Nämä seikat vaikuttavat siihen, että tietoverkossa suoritettavalle peitellylle tiedonhankinnalle on perusteltua olla alempi kynnys kuin muulle peitellylle tiedonhankinnalle. Valittu sääntelymalli vastaa pakkokeinolain ja poliisilain tuoreita muutoksia.

Sisäministeriö ei edellä sanotun johdosta pidä perusteltuna tehdä lausuntojen johdosta muutoksia esitykseen.

Ns. näppäimistökuuntelu laitteen sijaintipaikasta riippumatta (25 §)

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että vastaavista pakkokeino- ja poliisilain muutoksista esittämissään lausunnoissa hän on ollut eri mieltä muutoksen taustalla olevasta ajatuksesta, että kotirauhan suojan tarpeen kannalta ei ole merkitystä sillä, tapahtuuko näppäimistökuuntelulla seurattava toiminta asumiseen käytettävässä vai muussa tilassa.

Syyttäjälaitos kiinnittää huomiota siihen, aiheuttaako ehdotus ristiriitaa Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 25 §:n 2 momentin mukaiseen kieltoon kohdistaa teknistä kuuntelua vakituiseen asumiseen käytettyyn tilaan sekä mahdollisesti se, miten kiellon toteutuminen on turvattavissa näppäimistökuuntelussa.

Sisäministeriön vastaus: Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 31 §:n 2 momentin muutoksen (laki 461/2023, voimaan 1.10.2023) mukaan teknistä laitetarkkailua ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta televalvonnasta ja muusta teknisestä tarkkailusta kuin laitetarkkailusta säädetään muualla laissa. Muutos tarkoittaa, että niin sanottu näppäimistökuuntelu sisältyy jatkossa teknisen laitetarkkailun määritelmän piiriin, paitsi jos kysymys on sellaisesta luottamuksellista viestiä koskevasta telekuuntelusta, televalvonnasta tai muusta teknisestä tarkkailusta kuin laitetarkkailusta, josta säädetään muualla pakkokeinolain 10 luvussa. Siltä osin kuin näppäimistökuuntelulla seurataan reaaliajassa esimerkiksi viestin kirjoittamista, kysymys ei sanotun johdosta olisi teknisestä laitetarkkailusta vaan teknisestä kuuntelusta. 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 virkamies, kun taas teknisestä laitetarkkailusta päättää erityisiä kiiretilanteita lukuun ottamatta tuomioistuin mainitun virkamiehen vaatimuksesta.

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. Rajavartiolaitoksen 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. Kysymyksenalaista on, riippuuko näppäimistökuuntelun perusoikeuspuuttuminen kotirauhan piirin osalta 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 toteaa, että esityksessä todetun mukaisesti esityksen näkemys näppäimistökuuntelun suhteesta kotirauhan suojaan perustuu pitkälti eduskunnan hallintovaliokunnan asiassa ottamaan kantaan (HaVM 36/2018 vp, s. 45–46). Valittu sääntelymalli vastaa pakkokeinolain ja poliisilain tuoreita muutoksia.

Syyttäjälaitoksen esille ottama mahdollinen ristiriita Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 25 §:n 2 momentin ja ehdotetun 3 momentin muutoksen välillä on pyritty ratkaisemaan 2 momentin sanamuotoa tarkentamalla.

Sisäministeriö ei edellä sanotun johdosta pidä perusteltuna tehdä lausuntojen johdosta muutoksia esitykseen.

Salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta

Suomen Asianajajaliitto toteaa, ettei salaisten pakkokeinojen käytön kohteena olevalla henkilöllä ole tässä laissa, sen ehdotetuissa muutoksissa tai muuallakaan salaisia pakkokeinoja koskevassa lainsäädännössä oikeutta saattaa käytettyjen pakkokeinojen laillisuutta jälkikäteen tuomioistuimen tutkittavaksi. Pakkokeinojen käytön valvonta on lisäksi, vuosittaista kertomusta lukuun ottamatta, uskottu pakkokeinoja käyttävälle viranomaiselle itselleen. Asianajajaliitto kehottaa vakavasti harkitsemaan tehokkaan jälkivalvonnan keinoja niin kansalaisten perusoikeuksien kuin viranomaistoiminnan luottamuksenkin turvaamiseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa televalvonnasta päättämistä koskevasta ehdotuksesta, että kun esitutkintaviranomaiselle jäisi huomattavasti aiempaa enemmän harkintavaltaa, on tarpeen myös pohtia, miten Rajavartiolaitoksen toimintaa tässä suhteessa valvotaan ja onko valvonta riittävää.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, ettei salaisten tiedonhankintakeinojen valvonta ole laajemmin noussut esiin esityksen valmisteluvaiheessa. Sisäministeriön arvion mukaan mahdollinen laajempi tarkastelu voisi olla perusteltua tehdä myöhemmässä yhteydessä kokonaisuutena Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain osalta, jos asiassa on nähty käytännössä ongelmia. Sisäministeriö kuitenkin toteaa, että Rajavartiolaitoksen rikostorjuntalain 62 §:ssä säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen valvonnasta. Rajavartiolaitoksessa valvontaa suorittavat Rajavartiolaitoksen esikunta sekä hallintoyksiköt, jotka käyttävät salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia. Eduskunnan oikeusasiamiehelle on annettava vuosittain selvitys toimivaltuuksien ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Rajavartiolaitos toimitti eduskunnan oikeusasiamiehelle maaliskuussa 2023 selvityksen salaisista pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta Rajavartiolaitoksessa vuonna 2022 (RVLDno-2023-148). Kertomuksen perusteella voidaan todeta yleisesti, että salaisen tiedonhankinnan järjestäminen, käyttö ja valvonta ovat toiminnallisina prosesseina olleet hyvällä tasolla. Puutteiden ja epäkohtien määrät ovat vakiintuneet matalalle tasolle. Eduskunnan oikeusasiamies kohdisti Rajavartiolaitoksen salaisen tiedonhankinnan ja salaisten pakkokeinojen asiakirjoihin tarkastuksen vuoden 2023 alussa laajemman

laillisuusvalvontatarkastuksen yhteydessä. Oikeusasiamiehen tarkastuksen pohjalta esittämiin huomioihin tullaan erityisesti keskittymään Rajavartiolaitoksen esikunnan suorittamassa valvonnassa vuoden 2023 aikana.