

Asia: VN/32466/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

FiComin lausunto hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

FiCom kiittää sisäministeriötä mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja esittää seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- FiCom pitää esityksen tavoitteita ymmärrettävinä ja kannatettavina siltä osin kuin niillä pyritään torjumaan vakavaa, järjestäytynyttä ja rajaturvallisuutta uhkaavaa rikollisuutta. Sääntelyn tulee kuitenkin olla täsmällistä, tarkkarajaista, toteuttamiskelpoista ja oikeasuhtaista myös niissä tilanteissa, joissa viranomaistoimivaltuuksien käytännön toteuttaminen edellyttää teleyritysten tai muiden palveluntarjoajien myötävaikutusta.
- Teleyrityksiin ja muihin palveluntarjoajiin kohdistuvat vaikutukset tulee arvioida jatkovalmistelussa. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon viranomaispyyntöjen määrä, pyyntöjen toteuttamistapa, mahdolliset järjestelmä- ja prosessimuutokset, henkilöttyö, varallaolo, tietoturva, käyttövarmuus sekä kustannukset ja niiden korvaaminen.
- Kustannusten korvaamisesta tulee säätää selkeästi. FiComin johdonmukainen kanta on, että teleyrityksillä ja muilla avustamisvelvollisilla toimijoilla tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisen avustamisesta aiheutuvista kustannuksista, myös henkilöttyön osalta.

- Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista koskevan sääntelyn ja perustelujen tulee olla teleyritysten näkökulmasta yksiselitteisiä. Sääntelystä tulee käydä ilmi, mitä teleyritykseltä voidaan edellyttää, millä menettelyllä, millä päätöksellä ja millä edellytyksillä.
- Luottamukselliseen viestintään kohdistuvan tiedonhankinnan poissulun tulee säilyä selkeänä. Rajavartiolaitoksen uhkaperusteiseen rikostiedusteluun ei ehdoteta telekuuntelua eikä televalvontaa. Tätä rajausta ei tule jatkovalmistelussa hämärtää myöskään avoimiin lähteisiin, automaattiseen tiedonkeräämiseen tai tietoverkossa tapahtuvaan peitetoimintaan liittyvillä perusteluilla.
- Automaattista tiedonkeräämistä avoimesta lähteestä koskevassa sääntelyssä avoimen lähteen käsite on rajattava yksiselitteisesti. Sääntelystä tulee ilmetä selvästi, ettei avoimen lähteen käsite ulotu luottamuksellisen viestinnän piiriin, teleyritysten suljettuihin palveluympäristöihin, asiakasympäristöihin, tunnistautumista tai sopimussuhdetta edellyttäviin palveluihin taikka muihin teknisesti tai sopimuksellisesti rajattuihin ympäristöihin.
- Avointen lähteiden tiedonhaun suojaamista tulee selkeyttää siten, ettei se edellytä palveluntarjoajaa tekemään muutoksia omiin ehtoihin, tuotteisiin ja palveluihin eikä sääntely anna viranomaiselle oikeutta kiertää teknisiä suojauksia, murtautua järjestelmiin tai hankkia pääsyä luottamuksellisen viestinnän piiriin.
- Rikostiedustelua koskevien ilmaisukieltojen käytännön vaikutukset yritysten toimintaan tulee arvioida. Ilmaisukiellon kohteen, keston, sisällön, oikeusturvakeinojen ja yritysten sisäisten compliance-, tietoturva- ja vastuuprosessien tulee olla sääntelyssä riittävän selkeitä.
- Poliisin ja Rajavartiolaitoksen rikostiedusteluun liittyvät viranomaispyynnöt ja menettelyt tulee olla yritysten näkökulmasta yhdenmukaisia, ennakoitavia ja teknisesti toteuttamiskelpoisia

Yleiset huomiot

Luonnoksessa ehdotetaan, että rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin lisätään säännökset Rajavartiolaitoksen uhkaperusteisesta rikostiedustelusta. Tavoitteena on vahvistaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia ennalta estää ja torjua erityisesti laittomaan maahantuloon ja ihmiskauppaan liittyvää järjestäytynyttä ja muuta vakavaa rikollisuutta. Lisäksi rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset automaattisesta tiedonkeräämisestä avoimista lähteistä silloin, kun se on tarpeellista Rajavartiolaitokselle säädetyin tehtävin suorittamiseksi.

FiCom pitää esityksen tavoitetta vakavan rajaturvallisuutta uhkaavan rikollisuuden torjumisesta perusteltuna. Laittoman maahantulon järjestäminen, ihmiskauppa ja niihin liittyvä järjestäytynyt rikollisuus ovat vakavia ilmiöitä, joiden torjuminen voi edellyttää viranomaisilta ajantasaisia ja asianmukaiselle säädöspohjalle rakentuvia tiedonhankintatoimivaltuuksia.

FiComin jäsenyritykset vastaavat merkittävästä osasta Suomen viestintäverkko- ja viestintäpalvelutarjontaa. Teleyrityksillä on voimassa olevan lainsäädännön nojalla laajoja velvollisuuksia avustaa viranomaisia salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen täytäntöönpanossa. Vaikka Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskeva esitysluonnos on poliisin rikostiedustelua koskevaa sääntelyä kapeampi erityisesti toimialansa ja eräiden toimivaltuuksien osalta, sillä voi olla käytännön vaikutuksia teleyrityksiin ja muihin digitaalisten palvelujen tarjoajiin. Vaikutukset voivat liittyä erityisesti teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen, viranomaispyyntöjen menettelyihin, ilmaisukieltoihin, avoimista lähteistä tapahtuvaan automaattiseen tiedonkeräämiseen sekä mahdollisiin myöhempisiin avustamistilanteisiin rikosten estämisen ja selvittämisen vaiheissa.

Uhkaperusteinen rikostiedustelu merkitsee kuitenkin tiedonhankinnan siirtymistä nykyistä varhaisempaan vaiheeseen. Tiedonhankinta voi irtautua yksilöidystä ja konkreettisesta rikosepäilystä ja kohdistua rikollisuuden uhkaan tai henkilöryhmään. Tämä korostaa sääntelyn täsmällisyyttä, välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja tarkkarajaisuutta. Näiden vaatimusten tulee toteutua myös silloin, kun tiedonhankinnan käytännön toteuttaminen edellyttää yksityisten toimijoiden myötävaikutusta tai aiheuttaa niille hallinnollisia, teknisiä tai taloudellisia vaikutuksia.

Teleyrityksiin kohdistuvat vaikutukset arvioitava

FiCom kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen vaikutusarviointi painottuu viranomaisten toimintaan ja viranomaisille aiheutuviin kustannuksiin. Teleyrityksiin ja muihin palveluntarjoajiin kohdistuvia käytännön vaikutuksia ei ole arvioitu riittävästi. Vaikka esityksessä ei ehdoteta Rajavartiolaitokselle uhkaperusteiseen rikostiedusteluun telekuuntelua tai televalvontaa, sääntely voi lisätä viranomaisyhteistyön ja viranomaispyyntöjen määrää sekä myöhempiä avustamistilanteita silloin, kun rikostiedustelussa saatujen tietojen perusteella siirrytään rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen.

Jatkovalmistelussa tulee arvioida teleyritysvaikutukset. Arvioinnin tulee kattaa ainakin pyyntöjen määrän mahdollinen kasvu, pyyntöjen kiireellisyys, tekninen toteutettavuus, tietoturva, käyttövarmuus, henkilöstöresurssit, järjestelmämuutokset, sisäiset hyväksyntä- ja dokumentointimenettelyt sekä kustannusten korvaaminen.

Viranomaisten avustamisesta aiheutuvat kustannusten korvattava

Esitysluonnoksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa arvioinnissa käsitellään pääosin viranomaisille aiheutuvia kustannuksia. Teleyrityksille ja muille yksityisille toimijoille mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia ja niiden korvaamista ei arvioida riittävästi.

FiCom pitää tätä olennaisena puutteena. Teleyritykset ja muut palveluntarjoajat eivät voi jäädä vastaamaan kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisille säädettyjen toimivaltuuksien käytännön toteuttamisesta. Kustannusten korvaamista koskevan sääntelyn tulee olla selkeää, ennakoitavaa ja yhdenmukaista.

FiComin johdonmukainen kanta on, että teleyrityksillä tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuvista kustannuksista. Korvattaviin kustannuksiin tulee sisältyä muun muassa henkilötö, järjestelmä- ja integraatiomuutokset, ylläpito, varallaolo, tietoturva- ja käyttövarmuustoimet, dokumentointi, sisäinen valvonta sekä mahdolliset auditointi- ja compliance-kustannukset.

Jatkovalmistelussa tulee arvioida erikseen, missä määrin ehdotettu sääntely voi lisätä avustamistilanteiden määrää ja muuttaa niiden luonnetta. Korvaussääntelyn tulee kattaa myös välilliset kustannukset, joita aiheutuu siitä, että yritysten on ylläpidettävä valmiuksia vastata viranomaispyyntöihin turvallisesti, luotettavasti ja lainmukaisesti.

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Esitysluonnoksessa Rajavartiolaitoksen uhkaperusteisen rikostiedustelun keinoin kuuluisi teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen. Keino voi käytännössä edellyttää teleyrityksen myötävaikutusta. Tämän vuoksi teleyrityksiin mahdollisesti kohdistuvat velvollisuudet, menettelyt, vastuut sekä teleyritykselle osoitettujen pyyntöjen ja vaatimusten käytännön toteutustapa tulee kuvata sääntelyssä riittävän selkeästi joko suoraan lain tasolla tai vähintään yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Sääntelyn täsmällisyys suojaa sekä tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden oikeuksia että teleyrityksiä, joiden on pystyttävä ennakoimaan velvollisuutensa, vastuunsa ja tarvittavat tekniset toteutukset. FiCom pitää tärkeänä, että sääntelystä käy yksiselitteisesti ilmi, mitä teleyritykseltä voidaan edellyttää, millä menettelyllä, millä päätöksellä, missä määräajassa ja millä edellytyksillä.

Lisäksi on varmistettava, ettei toimenpiteiden toteuttaminen vaaranna teleyritysten kyberturvallisuusvelvoitteiden, palvelujen käyttövarmuuden, muiden käyttäjien oikeuksien tai viestinnän luottamuksellisuuden toteutumista. Viranomaispyyntöjen tulee olla yksilöityjä, oikeudellisesti selkeitä ja teknisesti toteuttamiskelpoisia.

Rajavartiolaitoksen rikostiedustelun suhde telekuunteluun ja televalvontaan

FiCom pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa Rajavartiolaitoksen uhkaperusteiseen rikostiedusteluun ei ehdoteta telekuuntelua eikä televalvontaa. Tämä raja on teleyritysten oikeusaseman ja viestinnän luottamuksellisuuden suojan kannalta olennainen.

FiCom katsoo, että rajauksen tulee säilyä selkeänä myös jatkovalmistelussa. Uhkaperusteinen rikostiedustelu käynnistyisi vaiheessa, jossa yksilöityä ja konkreettista rikosepäilyä ei välttämättä ole. Tässä tilanteessa luottamukselliseen viestintään kohdistuvien toimivaltuuksien ulkopuolelle jättäminen on tärkeää perusoikeuksien, sääntelyn ennakoitavuuden ja teleyritysten velvoitteiden selkeyden kannalta.

Samalla FiCom kiinnittää huomiota siihen, että rikostiedustelussa saatujen tietojen perusteella voidaan myöhemmin siirtyä rikosten estämiseen tai selvittämiseen, jolloin käyttöön voi tulla muita salaisia tiedonhankintakeinoja tai pakkokeinoja, joiden toteuttaminen voi edellyttää teleyritysten avustamista. Tämän vuoksi jatkovalmistelussa tulee arvioida, lisääkö uusi rikostiedustelusääntely välillisesti teleyrityksille osoitettavia viranomaispyyntöjä ja avustamistilanteita.

Automaattista tiedonkeräämistä avoimista lähteistä ja tiedonhaun suojaamista tulee selkeyttää

Esitysluonnoksessa tullilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset automaattisesta tiedonkeräämisestä avoimista lähteistä. Tullilla olisi oikeus käyttää avoimeen lähteeseen kohdistuvan tiedon hakemiseksi, seuraamiseksi, keräämiseksi ja tallentamiseksi automaattisesti teknisiä laitteita, menetelmiä tai ohjelmistoja, jos se on tarpeen Tullille säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Jos automaattisen tiedonkeräämisen yhteydessä kerätään henkilötietoja, päätöksen tekisi pidättämiseen oikeutettu tullimies ja päätös voitaisiin tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

FiCom pitää välttämättömänä, että avoimen lähteen käsite rajataan sääntelyssä yksiselitteisesti suhteessa sähköisen viestinnän palveluihin, digitaalisiin palveluihin ja luottamukselliseen viestintään. Sääntelystä tulee ilmetä selkeästi, ettei avoimen lähteen käsitettä tulkita tavalla, joka ulottaisi sen teleyritysten suljettuihin palveluympäristöihin, asiakasympäristöihin, käyttäjien väliseen luottamukselliseen viestintään tai muihin teknisesti, sopimuksellisesti tai käyttöoikeuksien perusteella rajattuihin ympäristöihin.

Digitaalisten palvelujen ympäristössä avoimuuden ja suljetun palveluympäristön välinen rajanveto ei ole aina yksiselitteinen. Palvelu voi edellyttää käyttäjätunnusta, hyväksyntää, jäsenyyttä, sopimussuhdetta, käyttöehtojen hyväksymistä tai muuta rajoitettua pääsyä. Siksi lain perusteluissa tulee täsmentää, milloin lähde voidaan pitää avoimena ja milloin kyse on sellaisesta ympäristöstä, johon viranomaisen tiedonhankinta ei voi kohdistua automaattisen avoimen lähteen tiedonkeruun perusteella.

FiCom korostaa, että automatisoitu tiedonhankinta voi kohdistua laajoihin tietomassoihin ja myös sivullisiin henkilöihin. Sääntelyssä tulee siksi korostua tietojen minimointi, käyttötarkoitussidonnaisuus, välttämättömyys, suhteellisuus sekä selkeät rajat keräämisen kestolle, kohteelle ja tallennettavien tietojen laadulle.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös, että Tullilla olisi oikeus käyttää automaattisen tiedonkeräämisen sekä muun avointen lähteiden tiedonhankinnan suojaamiseksi vääriä, harhauttavia tai peiteltäviä tietoja. FiCom ymmärtää tarpeen suojata viranomaistoimintaa tilanteissa, joissa tiedonhankinnan paljastuminen voisi vaarantaa toiminnan tarkoituksen.

Sääntelyllä ei kuitenkaan saa luoda palveluntarjoajille epäselvää velvollisuutta hyväksyä käyttöehtojen vastaista toimintaa, poiketa tavanomaisista tietoturva-, väärinkäytösten torjunta- tai moderointikäytännöistään taikka muuttaa palveluidensa teknisiä suojauksia. Palveluntarjoajilla tulee säilyä mahdollisuus ylläpitää palvelujensa tietoturvaa, käyttöehtoja, väärinkäytösten torjuntaa ja käyttäjien suojaa.

FiCom katsoo, että perusteluissa tulee selventää, ettei avointen lähteiden tiedonhaun suojaamista koskeva sääntely velvoita palveluntarjoajia muuttamaan palveluehtojaan, käyttäjätunnistusmenettelyjään, moderointikäytäntöjään, tietoturvaratkaisujaan tai väärinkäytösten torjuntaa koskevia prosessejaan. Samoin tulee selventää, ettei sääntely anna viranomaiselle oikeutta kiertää teknisiä suojauksia, murtautua järjestelmiin tai hankkia pääsyä luottamuksellisen viestinnän piiriin.

Luottamuksellinen viestintä

FiCom pitää perusteltuna ja tärkeänä, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta Rajavartiolaitoksen uhkaperusteiseen rikostiedusteluun luottamukselliseen viestintään kohdistuvia toimivaltuuksia. Raja on teleyritysten oikeusaseman, viestinnän luottamuksellisuuden ja sääntelyn ennakoitavuuden kannalta keskeinen.

FiCom pitää tärkeänä, että raja säilyy selkeänä myös jatkovalmistelussa. Erityisesti avoimiin lähteisiin, automaattiseen tiedonkeräämiseen, tietoverkossa tehtävään peitetoimintaan ja avointen lähteiden tiedonhaun suojaamiseen liittyvät säännökset ja perustelut tulee kirjoittaa niin, etteivät ne tulkinnallisesti laajenna viranomaistoimivaltuuksia luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin.

Viestinnän luottamuksellisuuden rajanveto ei saa jäädä yksittäisen viranomaisratkaisun tai palvelukohtaisen tulkin varaan. Säännösten ja perustelujen tulee olla niin selkeitä, että sekä

viranomaiset, teleyritykset, muut palveluntarjoajat että käyttäjät voivat ennakoida sääntelyn soveltamisalan.

Rikostiedustelua koskevan ilmaisukiellon vaikutukset arvioitava

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säännöstä rikostiedustelua koskevasta ilmaisukiellosta. Ilmaisukielto voitaisiin antaa sivulliselle, joka on tehtävänsä tai asemansa perusteella avustanut tai jota on pyydetty avustamaan rikostiedustelukeinon käytössä.

FiCom katsoo, että ilmaisukiellon käytännön vaikutukset teleyrityksiin ja muihin palveluntarjoajiin tulee arvioida jatkovalmistelussa. Yritysten toiminnassa viranomaispyyntöjen käsittely voi edellyttää useiden henkilöiden osallistumista esimerkiksi oikeudellisista, teknisistä, tietoturvaan liittyvistä, operatiivisista ja compliance-syistä. Sääntelyn tulee mahdollistaa se, että yritys voi käsitellä viranomaispyynnön sisäisesti turvallisesti ja lainmukaisesti ilman, että ilmaisukielto estää välttämättömät sisäiset prosessit.

Ilmaisukiellon tulee olla täsmällinen, oikeasuhtainen ja kestoaltaan välttämättömään rajattu. Kiellossa tulee yksilöidä selkeästi sen kohde, sisältö, voimassaoloaika, oikeudellinen peruste ja rikkomiseen liittyvät seuraamukset. Lisäksi sääntelyssä tai perusteluissa tulee selvittää, miten ilmaisukielto soveltuu yrityksen sisäiseen tiedonkulkuun, johdon vastuuseen, tietoturvatointoihin, lokitukseen, auditointiin, ulkoihin lakisääteisiin velvoitteisiin ja mahdollisiin viranomaisvalvontatilanteisiin.

FiCom pitää tärkeänä, että ilmaisukieltoja koskeva sääntely ei johda siihen, että yrityksille syntyy epäselvä oikeudellinen asema suhteessa omiin sisäisiin valvonta- ja vastuujärjestelmiinsä.

Sääntelyn yhdenmukaisuus poliisin rikostiedustelua koskevan lainsäädännön kanssa

Esitysluonnoksen mukaan Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskeva sääntely on tarkoitettu tulemaan voimaan samaan aikaan kuin poliisin rikostiedustelua koskeva lainsäädäntö. FiCom pitää tärkeänä, että yritysten näkökulmasta viranomaispyyntöjä, päätöksiä, menettelyjä, dokumentointia, kustannusten korvaamista ja tietoturvaa koskevat käytännöt ovat mahdollisimman yhdenmukaisia riippumatta siitä, onko pyynnön esittäjänä poliisi vai Rajavartiolaitos.

Teleyritysten ja muiden palveluntarjoajien kannalta on ongelmallista, jos eri viranomaisilla on keskenään poikkeavia menettelyjä, pyyntömuotoja, teknisiä vaatimuksia tai tulkintoja siitä, mitä yrityksiltä voidaan edellyttää. Tämä lisää hallinnollista kuormaa, virheriskiä, kustannuksia ja

tietoturvariskejä. FiCom katsoo, että jatkovalmistelussa tulee varmistaa viranomaisten välisten menettelyjen yhdenmukaisuus ja ennakoitavuus.

Yhdenmukaisuuden tulee koskea myös tilanteita, joissa rikostiedustelussa saatuja tietoja hyödynnetään myöhemmässä rikoksen estämisen tai selvittämisen vaiheessa ja joissa yritykselle voidaan osoittaa uusia viranomaispyyntöjä.

Lopuksi

FiCom pitää Rajavartiolaitoksen rikostiedustelua koskevan esityksen tavoitteita ymmärrettävinä ja hyväksyttävinä vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Samalla FiCom korostaa, että uhkaperusteinen rikostiedustelu merkitsee viranomaisten tiedonhankinnan siirtymistä aikaisempaan vaiheeseen, mikä korostaa sääntelyn täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta, oikeasuhtaisuutta ja vaikutusarvioinnin merkitystä.

FiCom pitää välttämättömänä, että viranomaistoimivaltuuksien kehittämisessä otetaan asianmukaisesti huomioon myös yksityiset toimijat, joiden järjestelmiin, prosesseihin, henkilöstöön ja kustannuksiin sääntelyllä voi olla käytännön vaikutuksia.

Lisäksi FiCom viittaa Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoon ja erityisesti sen nykytilan kuvausta sekä valvontaa ja oikeusturvaa koskeviin kohtiin, joita ei ole erikseen nostettu tässä lausunnossa esille.

FiCom ry

Marko Lahtinen

Laki- ja regulaatioasiat

Lahtinen Marko
FiCom ry