

Asia: VN/13190/2020

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä: pakkokeinolain muutostarpeet

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausuntonne yleisesti mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa pakkokeinolain muutostarpeita käsittelevästä työryhmämietinnöstä. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Työryhmämietinnössä ehdotetaan salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa.
- Veloitteiden noudattamisen tulee olla operaattoreille yksiselitteistä ja selkeää, ilman tulkinnanvaraisuutta.
- Ehdotettu muutos, jossa tukiasematietojen hankkiminen laajennetaan koskemaan yhdistymistietoja, rajoittaa merkittävästi henkilöiden perusoikeuksia eikä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytyksiä. Lisäksi muutos aiheuttaa riskejä henkilötiedon suojalle.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Toteutuneiden telekuuntelu ja -valvontadiaarien määrä kääntyi vuonna 2020 usean vuoden laskun jälkeen melko huomattavaan, noin 20 %:n, nousuun. Tämä käy ilmi poliisihallituksen sisäministeriölle vuonna 2020 antamasta kertomuksesta POL-2020-81238, joka koskee poliisin salaista tiedonhankintaa ja sen valvontaa. Lisäksi, kuten työryhmämietinnössäkkin todetaan, telepakkokeinojen kohteena olevien liittymien määrä on kasvanut vuositasolla selvästi enemmän kuin telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden lukumäärä.

Teleyritysten velvollisuutena on mahdollistaa pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja televalvonta, mutta kynnystä telekuuntelun ja televalvonnan käyttämiseksi on viime vuosina madallettu useaan otteeseen. Työryhmämietinnössä ehdotetaan salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreiden hallinnollista taakkaa, mikä niille aiheutuu viranomaisten avustamisesta ja telepakkokeinojen mahdollistamisesta.

Velvoitteiden on oltava niin yksiselitteisiä ja selkeitä, ettei operaattorille jää minkäänlaista tulkinnanvaraisuutta niiden soveltamisessa. Kaikki teleoperaattoreilta mahdollisesti edellytettävä tapauskohtainen tulkinta aiheuttaa lisätyötä ja on omiaan vaikuttamaan telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksiin. Koska operaattoreiden tulee toimia huolellisesti, sääntelyyn jätetty tulkinnanvaraisuus ja sen edellyttämä manuaalinen työ hidastavat vaadittujen tietojen luovuttamista. Tämä tuskin on viranomaistenkaan intressissä. Henkilötyön hyödyntäminen automaation sijaan lisää myös virheiden mahdollisuuksia.

Sääntelyn tulee noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, rajoituksen suhteellisuutta suojattavaan etuun nähden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

2. Lausuntonne pakkokeinolain 2 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

3. Lausuntonne pakkokeinolain 3 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

4. Lausuntonne pakkokeinolain 4 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

5. Lausuntonne pakkokeinolain 5 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

6. Lausuntonne pakkokeinolain 6 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

7. Lausuntonne pakkokeinolain 7 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

8. Lausuntonne pakkokeinolain 8 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

9. Lausuntonne pakkokeinolain 9 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

10. Lausuntonne pakkokeinolain 10 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

3 § - Telekuuntelu ja sen edellytykset

Salaisia pakkokeinoja koskevan rikoslain 10 luvun telekuuntelua ja sen edellytyksiä koskevaa 3 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälän 1 momentissa määritellyllä telekuuntelulla tarkoitettaisiin jatkossa teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vastaanotettavan taikka siitä lähetetyn sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 43 kohdassa tarkoitettussa yleisessä viestintäverkossa tai siihen liitettyssä viestintäverkossa välitettävänä olevan viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen välitystietojen selvittämiseksi.

Työryhmämietinnön 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. Tämän vuoksi tunnistamistietojen hankkimisen sijaan televalvonnassa olisi jatkossa kyse viestinnän välittäjän hallussa olevien viestin välitystietojen hankkimisesta. Muutoksella ei työryhmämietinnön mukaan muutettaisi televalvonnan käyttöalaa.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan lisäksi, että samaisen 3 §:n 2 momentin perusterikoslistaan lisättäisiin törkeä pahoinpitely, törkeä tietoliikenteen häirintä, törkeä tietojärjestelmän häirintä ja törkeä ampuma-aserikos. Muutos laajentaa telekuuntelun käyttöalaa ja lisää teleoperaattoreille tehtävien kyselyiden määrää, vaikka telekuuntelun käytön edellytyksenä näidenkin rikosnimikkeiden kohdalla olisi, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Lisäksi telekuuntelua saisi käyttää vain, jos sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys kyseisen rikoksen selvittämiseksi. Telekuuntelua käytettäessä olisi myös huomioitava erityisesti pakkokeinolain 1 luvun 2 ja 3 §:ssä tarkoitettut suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet.

5 ja 9 § - Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta sekä televalvonnasta ja sijaintitietojen hankkimisesta päättäminen

Työryhmämietinnössä ehdotetaan, että telekuuntelu- tai televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi teleosoite- tai telepäätelaittekohtaisesti, vaan arvioitavana olisi, voidaanko telepakkokeinoja kohdistaa mihin tahansa tietyn epäillyn käytössä olevaan osoitteeseen tai laitteeseen. Muutos toteutettaisiin poistamalla 5 § 3 momentista 5 kohta. Sen myötä päätöksessä, joka koskee telekuuntelua ja telekuuntelun sijasta toimitettavaa tietojen hankkimista, ei enää lueteltaisi erikseen kaikkia niitä telepäätelaitteita tai -osoitteita, joita vaatimus tai päätös koskee. Tuomioistuimien voisi sen sijaan myöntää luvan viesteihin, jotka ovat lähtöisin epäillyn hallussa olevasta tai hänen oletettavasti muuten käyttämästään teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta tai viesteihin, jotka voidaan vastaanottaa tällaiseen laitteeseen osoitteita tai laitteita yksilöimättä. Esitutkintaviranomaisen ei tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia myöskään sellaisille epäillyn

teleosoitteille tai -laitteille, jotka selviävät vasta luvan myöntämisen jälkeen. Vastaava muutos tehtäisiin myös 9 § 4 momenttiin.

Lisäksi 5 § 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä nimenomaisesti ilmenisi telekuuntelun voivan kohdistua myös tuntemattoman epäillyn teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Tämä toteutettaisiin täydentämällä momentin 2 kohtaa niin, että epäillyn ollessa tuntematon telekuuntelua ja telekuuntelun sijasta toimitettavaa tietojen hankkimista koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä olisi edelleen mainittava toimenpiteen kohteena oleva teleosoite tai telepäätelaitte. Vaatimus ja päätös tulisi kuitenkin kohdistaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijasta tiettyyn henkilöön välittömästi sen jälkeen, kun rikoksesta epäilty pystytään nimeämään. Vastaava muutos tehtäisiin myös 9 § 4 momenttiin.

Ehdotettu muutos tekisi telepakkokeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Laite- ja liittymäkohtaisuudesta luopumista on perusteltu työryhmämietinnössä sillä, että se aiheuttaa samoissa asioissa useita peräkkäisiä telekuuntelulupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja niin esitutkintaviranomaisessa kuin tuomioistuimissa, laajoissa esitutkinnoissa jopa viikoittain.

Päättämistä koskeviin pykäliin ehdotettujen muutosten myötä viranomaisen asiantuntijuus korostuu ja virkavastuu laajenee merkittävästi. Aiemmin päätös televalvonnan tai -kuuntelun toteuttamisesta on tehty tuomioistuimessa teleosoite- tai päätelaittekohtaisesti. Nyt ehdotetussa muodossa jää esitutkintaviranomaisen harkittavaksi, mihin teleosoitteeseen tai päätelaitteeseen pakkokeinoa käytetään, kun hakemus pakkokeinojen käyttämisestä tiettyyn epäiltyyn on hyväksytty. Tämä vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin.

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

10 § - Yhdistymistietojen hankkiminen ja sen edellytykset

Aiempaa tukiasematietojen hankkimista ja sen edellytyksiä koskevaa pykälää ehdotetaan työryhmämietinnössä muutettavaksi siten, että tukiasematietojen hankkimiseen rinnastettaisiin tietojen hankkiminen tietyssä sijainnissa palveluntarjoajan tietokantaan yhdistyneistä tai yhdistyvistä teleosoitteista ja telepäätelaitteista. Jatkossa pykälä koskisi siis tukiasematietojen ohella myös tietoa tietyssä sijainnissa palveluntarjoajan tietokantaan yhdistyneistä tai yhdistyvistä teleosoitteista ja telepäätelaitteista. Näitä tietoja ehdotetaan kutsuttavaksi yhdistymistiedoiksi.

Ehdotettavalla säännösmuutoksella, kuten pykälän aiemmallakin muotoilulla, vaikutetaan merkittävästi henkilöiden perusoikeuksiin. Mietinnössä esitetty muutosehdotuksen muotoilu sekä perustelut jäävät kuitenkin hyvin epätäsmällisiksi. Perusoikeuksia rajoitettaessa täytyy ottaa huomioon yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset, joista nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa eivät ainakaan edellytykset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta täyty. Rajoitusedellytyksiä on tarkasteltu alkuperäisen säännöksen säätämisen yhteydessä, mutta tämä ei poista niiden merkitystä sääntelyä uudistettaessa. Nyt ehdotettu muutos on merkittävä laajennus suhteessa aikaisempaan lainsäädäntöön, sillä voimassa olevassa lainsäädännössä on täsmällisesti säännelty, mistä lähteestä sijaintitietoja voidaan teleoperaattoreilta (tukiasematiedot) hankkia, kun taas ehdotetussa muutoksessa lähteet jätetään täysin avonaisiksi. Kuvaavaa on, etteivät teleoperaattoritkaan ole ehdotusta lukiessaan saaneet täyttä selvyyttä siitä, mitä tietoja jatkossa on ylipäätään oikeus luovuttaa.

Muutos laajentaisi telepakkokeinojen käyttöä ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia kyselyjä viranomaisen avustamiseksi. Teleoperaattoreille syntyisi säännöksen laajentamisesta merkittäviä hallinnointikustannuksia mm. prosessien kehittämisestä, tiedonhallinnasta sekä tiedon hallinnollisesta, teknisestä sekä organisatorisesta suojaamisesta. Samalla sensitiivisen sijainti- ja viestintätiedon käsittelijöiden henkilöpiiri kasvaa, mikä nostaa riskiä henkilötietojen suojalle. Erialaisten rajapintojen vuoksi myös tiedon suojausta joudutaan laskemaan, mikä lisää riskiä henkilötietojen suojalle entisestään.

Ehdotuksessa viitataan teleoperaattorien omien tietokantojen tai -järjestelmien sisältävien yhdistymistietojen luovutusvelvollisuuteen. Näiden ylläpitämisestä tai niissä säilytettävän tiedon säilytysajoista ei säädetä missään lainsäädännössä. Jos tietojen säilytys perustuu muuhun kuin lakisääteiseen velvoitteeseen, rekisterinpitäjänä toimivat teleyritykset määrittävät säilytysajat itse. Tämä asettaa eri operaattoreiden asiakkaat eriarvoiseen asemaan.

On myös hyvä huomioida, että kellonaika ja paikkatiedot eivät aina yhdisty luotettavasti toisiinsa, koska mobiiliverkkoa ei ole nimenomaisesti tarkoitettu tuottamaan luotettavaa sijaintitietoa.

25 § - Telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Työryhmämietinnössä ehdotetaan poistettavaksi pykälän 2 momentista rajoitus siitä, että telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen. Toimintaan soveltuvan laitteen ominaisuuksia ei siten jatkossa rajattaisi. Olennaista tämän sijaan olisi, että pykälän perusteella esitutkintaviranomainen voisi muiden edellytysten täytyessä jatkossakin hankkia teknisillä laitteilla vain telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja.

On huolehdittava, ettei telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen helpottaminen eri teknisillä laitteilla aiheuta häiriötä verkoille. Jo voimassa olevan lain muotoilun mukaan Viestintävirasto 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.

11. Lausuntonne pakkokeinolain 11 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

12. Lausuntonne oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 16 §:n muuttamisesta perusteluineen

-

13. Lausuntonne rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain 16 §:n muuttamisesta perusteluineen

-

14. Lausuntonne rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä annetun lain 13 §:n muuttamisesta perusteluineen

-

15. Lausuntonne rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun 19 §:n muuttamisesta perusteluineen

-

16. Lausuntonne rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetun lain 31 ja 58 §:n muuttamisesta perusteluineen

-

17. Lausuntonne tutkintavankeuden vaihtoehtona määrättyjä valvontatoimia koskevan puitepäättöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäättöksen soveltamisesta annetun lain muuttamisesta perusteluineen

-

18. Lausuntonne sellaisista mahdollisista pakkokeinoja koskevan lainsäädännön muutostarpeista, joita mietinnössä ei ehdoteta

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:n mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. FiComin mielestä kustannusten korvauksen sääntelyä tulee muuttaa siten, että teleyrityksillä on aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilötyön osalta.

Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä siten, että kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti, myös henkilötöiden osalta. Tämä käy ilmi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnosta LiVL 1/2022 vp, jonka se antoi komission ehdotuksista tietoverkkokorjauksia koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi eduskunnalle annetusta valtioneuvoston kirjelmästä U 77/2021 vp.

Teleoperaattoreille koituvaa työmäärää on kyetty osin vähentämään automatisoinnilla. Jotta kohtuuton manuaalisen lisätyön määrä voidaan välttää, tulee ehdotetuille säännösmuutoksille varata riittävä siirtymäaika. Lisäksi sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä, jotta automatisaatiota on ylipäättään mahdollista hyödyntää – säännösten tulkinnallisuus lisää henkilötöiden määrää, mikä entisestään lisää operaattoreiden kustannuksia. On tärkeää varmistaa, että muutosten soveltaminen alkaa vasta, kun tarvittavat järjestelmäpäivitykset on tehty.

Metsola Asko
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry