

25.3.2022

65/01.04.01.03/2022

Oikeusministeriö

27.1.2022 lähetetty lausuntopyyntö VN/13190/2020

Suojelupoliisin lausunto työryhmämietinnöstä: pakkokeinolain muutostarpeet

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja. Suojelupoliisi kohdistaa tarkastelunsa työryhmän mietinnössä erityisesti pakkokeinolain 10 luvun salaisiin pakkokeinoihin ehdotettuihin muutoksiin, koska niillä voi olla vaikutusta poliisilain 5 luvun salaisiin tiedonhankintakeinoihin, jotka puolestaan ovat Suojelupoliisin käytössä rikostorjunnassa. Suojelupoliisi pitää mietinnössä 10 lukuun ehdotettuja muutoksia kaikkiaan hyvin perusteltuina ja kannatettavina. Suojelupoliisi pitää myös tärkeänä, että ehdotetut muutokset tehtäisiin vastaavasti poliisilain (872/2011) 5 lukuun, lukuun ottamatta teknisen laitetarkkailun käyttöalasta säädettyä, joka muutettiin siviililainsäädännöstä säätämisen yhteydessä ja on poliisilaisissa jo nyt toimiva.

Henkilöllinen kohdentaminen

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota pakkokeinolain 10 lukuun ehdotetuissa muutoksissa ensinnäkin siihen, että teletoimivaltuudet ehdotetaan muutettavaksi henkilösidonnoiksi. Suojelupoliisin tekemässä siviilitiedustelussa on ollut mietinnössä ehdotettua vastaavalla tavalla jo käytössä teletoimivaltuuksien kohdentaminen henkilöön ja tämä on ollut käytännössä hyvin toimiva ratkaisu. Suojelupoliisi pitää siten kannatettavana ja perusteltuna, että myös pakkokeinolakia muutetaan ehdotetulla tavalla siten, että rikosten selvittämisessä käytettäviä teletoimivaltuuksia voidaan käyttää teleosoite- tai telepäätelaitekohtaisuuden sijaan henkilösidonnoisesti.

Suojelupoliisi katsoo, että myös tekninen laitetarkkailu pitäisi voida kohdistaa laitteen ohella henkilöperusteisesti samoista syistä kuin teletoimivaltuudet. Teknisen laitetarkkailun kohteena on pakkokeinolain 10 luvun 23 §:n määritelmäsäännöksen mukaisesti "tietokone tai muu vastaava tekninen laite". Käytännössä toimivaltuuden käytön yhtenä keskeisimpänä kohteena ovat siis samankaltaiset telepäätelaitteet, joihin myös telekuuntelun ja -valvonnan käyttö kohdistuu. Ammattimaiset ja turvallisuustietoiset telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen laitetarkkailun kohdehenkilöt, oli kyse sitten järjestäytyneen rikollisryhmän tai terroristiryhmän jäsenistä taikka

valtiotoimijoista, vaihtelevat jatkuvasti telepäätelaitteitaan estääkseen niihin kohdistuvan tuloksellisen viranomaistiedonhankinnan.

Tekniseen laitetarkkailun kohdistamiseen liittyy lisäksi eräitä sellaisia erityispiirteitä, jotka harvemmin ovat perinteisen telekuuntelun ja -valvonnan osalta keskeisiä, mutta jotka erikseen teknisen laitetarkkailun osalta perustelevat tarpeen säätää enemmän henkilöön kuin pelkästään yksittäiseen laitteeseen kohdistuvan toimivaltuuden käytön mahdollisuudesta. Erilaisten tietoteknisten ja tietoverkkolaitteiden määrä on kasvanut eksponentiaalisesti ja niiden lisääntyvä modulaarisuus on aiheuttanut sen, että useilla laitteilla tai niiden muodostamalla kokonaisuudella toteutetaan samoja asioita. Niillä henkilöillä, joiden rikollista tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa teknisen laitetarkkailun avulla on tarpeen selvittää, saattaa olla käytössään älypuhelimia, älykelloja, IoT (esineiden ja asioiden internet) -laitteita, tiedon tallennus- ja välityssensoreita, muita mukana pidettäviä verkkoon yhdistettäviä laitteita, tietokoneita, erilaisia verkkotallennuspalvelimia sekä muita ulkoisia tallennuspalveluita. Monesti kaikkia näitä laitteita käytetään yhdessä tiedon käsittelyyn ja laitteet on asetettu jakamaan tiedot keskenään. Tämä tarkoittaa sitä, että kohdistettaessa teknistä laitetarkkailua rikoksen selvittämiseksi, todistusaineiston keräämiseksi tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan tiedon hankkimiseksi tulee kaikilta henkilön laitteilta kyetä hankkimaan tietoa, koska se voi olla tallentuneena kokonaan tai osittain kaikille laitteille tai vain jollekin yksittäiselle laitteelle, josta sitä muilla laitteilla voidaan sitten käyttää. Lisäksi laitteiden keskinäisestä salauksesta tai tietojenvaihtoprotokollista johtuen, pitäisi pystyä hankkimaan tietoa henkilön useammasta kohdelaitteesta ja järjestelmästä samaan aikaan, jotta tiedonhankinta on ylipäänsä mahdollista.

Pakkokeinolain 10 luvun 24 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan teknistä laitetarkkailua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava se laite tai ohjelmisto, joka on toimenpiteen kohteena. Laitteen yksilöivä tieto on toisin sanoen edellytys sille, että lupa tekniseen laitetarkkailuun voidaan myöntää. Usein tilanne kuitenkin on se, että tiedetään laitteen olemassaolosta ja siitä, että se on rikoksesta epäillyn hallussa tai käyttämä. Laitteen olemassaolosta on voitu saada tieto esimerkiksi toisella tiedonhankintakeinolla tai sitä kautta, että epäillyn tai uhan aiheuttavan henkilön hallussa olevaan toiseen laitteeseen kohdistetussa teknisessä laitetarkkailussa on havaittu sen kommunikoivan muun laitteen kanssa ja välittävän siihen tietoa. Jos kuitenkin tällaisten havaittujen laitteiden täsmällisempiä yksilöintitietoja ei tiedetä, estyy teknisen laitetarkkailun käyttö niihin, vaikka se olisi välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi tai tiedon hankkimiseksi vakavasta kansallisen turvallisuuden uhasta. Monessa tapauksessa on itse asiassa niin, että teknisen laitetarkkailun luvan myöntämisen ehdoksi laissa asetetut laitteen yksilöivät tiedot ovat saatavissa ainoastaan kohdistamalla kyseessä olevaan laitteeseen teknistä laitetarkkailua.

Lisäksi on huomioitava, että kohdentamisessa käytetty sekundäärinen tunnistus, esimerkiksi IP-osoite ei yksilöi itse fyysistä laitetta, vaan ainoastaan rajatun ajan yksilöi, miten laite on yhteydessä tele- tai tietoverkkoon (vertaa teletunnistusta). Teknistä laitetarkkailua koskevassa nykyisessä sääntelyssä noudatettu fyysiseen laitteeseen perustuva lähestymistapa luo kaiken kaikkiaan hankalia ongelmatilanteita, koska fyysisen laitteen ja loogisen "laitteen" välillä ei aina ole selkeää yhteyttä. Henkilöön perustuvan

kohdistamisen mahdollisuudesta säätäminen liittäisi yksilöinnin näkökulmasta luonnollisella tavalla yhteen sellaiset tietojärjestelmät, laitteet ja sovellukset, joiden käyttö, omistajuus tai hallussapito kohdehenkilön toimesta voidaan perustella.

Muun muassa näistä syistä pakkokeinolain 10 luvun 24 §:n 3 momentin 5 kohta ja poliisilain 5 luvun 24 §:n 3 momentin 5 kohta tulisi muuttaa kuuluviksi seuraavasti: toimenpiteen kohteena oleva tietojärjestelmä, tekninen laite tai ohjelmisto *taikka henkilö*. Poliisilain 5 luvun määritelmäsäännöksellä on suoraan vaikutusta myös poliisilain 5 a lukuun ja siviilitiedusteluun.

Telekuuntelun määritelmä

Suojelupoliisi olisi lisäksi pitänyt perusteltuna mm. teknologianeutraaliuden ja tulevien uusien teknologioiden näkökulmasta, että telekuuntelun määritelmä olisi ehdotettu muutettavaksi sellaiseksi kuin se on sotilastiedustelulain (590/2019) 34 §:ssä: ”Telekuuntelulla tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 43 kohdassa tarkoitetun yleisen viestintäverkon tai siihen liitetyn viestintäverkon *tai muun viestiyhteyden* kautta teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vastaanotettavan taikka siitä lähetetyn viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien tunnistamistietojen selvittämiseksi.” Mikäli pakkokeinolakia ei ehdoteta muutettavaksi tällä tavoin, pitää Suojelupoliisi kuitenkin tärkeänä, että muutos tehdään poliisilain määritelmään, koska tällä on vaikutusta myös siihen, miten telekuuntelua voidaan käyttää siviilitiedustelussa poliisilain 5 a luvun mukaan. Suojelupoliisi pitää tärkeänä, että siviilitiedustelua pystytään tekemään telekuuntelun osalta sotilastiedustelua vastaavasti.

Avustamisvelvollisuus

Suojelupoliisi on siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön osalta kiinnittänyt huomiota myös teleyritysten avustamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn uudistamisen tarpeeseen. Yhtä lailla uudistamistarve kohdistuu pakkokeinolain 10 lukuun ja rikosten selvittämismahdollisuuteen. Teleyrityksen avustamisvelvollisuudesta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvun 51 §:ssä, jossa viitataan saman lain 5 luvun 61 §:ään. Poliisilain sääntely on puolestaan saman sisältöinen kuin pakkokeinolain 10 luvun 63 §:ssä. Kyseisen sääntelyn nojalla teleyrityksen 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. Poliisilla on oikeus telekuuntelua varten tarpeellisen yhteyden kytkemiseksi päästä myös muihin kuin teleyrityksen hallinnassa oleviin tiloihin. Teleyrityksellä on lisäksi oikeus saada valtion varoista korvaus tarkoitetusta viranomaisten avustamisesta ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

Uusien tekniikoiden, kuten 5G:n vuoksi, perinteisten teleyritysten ohella muiden palveluntarjoajien rooli televalvonnan ja telekuuntelun toteuttamisessa kasvaa merkittävästi, jolloin niiden apua tullaan välttämättä tarvitsemaan. Muiden palveluntarjoajien roolin kasvamisella on erityisesti merkitystä kybervakoilun torjunnassa, mutta myös muiden uhkien torjunnassa, joissa tarvitaan teletoimivaltuuksia, kuten myös kyberrikosten selvittämisessä.

Ongelmalliseksi asian tekee se, että lain mukaan tämä avustamisvelvollisuus on tällä hetkellä ainoastaan teleyrityksellä. Jotta telekuuntelua pystyttäisiin suorittamaan myös jatkossa ja teknologianeutraalisti tulisi avustamisvelvollisuus laajentaa koskemaan myös eräitä muita viestinnän palveluntarjoajia. Yhtenä ratkaisuna voisi olla laajentaa avustamisvelvollisuus koskemaan sähköisen viestinnän palvelusta annettu lain (917/2014) 3 §:ssä määriteltyjä yhteisötilaajia tai viestinnän välittäjiä tai lisäarvopalvelujen tuottajia. Kyseiset määritelmät ovat kuitenkin laajoja, joten tulisi pohtia, olisiko mahdollista esimerkiksi laatia uusi määritelmä niistä viestinnän palveluja tarjoavista toimijoista, joiden apua tullaan välttämättä tarvitsemaan tulevaisuudessa, jotta olemassa olevia toimivaltuuksia pystytään käyttämään. On selvää, että jos avustamisvelvollisuutta laajennettaisiin, tulisi vastaavasti laajentaa myös korvausvelvollisuus koskemaan niitä.

Suojelupoliisin päällystöön kuuluva virkamies

Esityksessä ehdotetaan Suojelupoliisia koskevien viittausten poistamista pakkokeinolain 10 luvusta, koska siviilitiedustelulainsäädännön yhteydessä Suojelupoliisin esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet poistettiin. Suojelupoliisilla ei ole huomautettavaa tästä ehdotuksesta. Suojelupoliisi toteaa kuitenkin, että tiettyjen tiedustelumenetelmien ilmoittamisesta säädetään poliisilain 5 a luvussa viittaamalla suoraan pakkokeinolain 10 luvun 60 §:ään. Poliisilain 5 a:47 §:n 6 momentissa säädetään, että ”suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitelystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta, tietolähteen ohjatusta käytöstä, paikkatiedustelusta, muuhun kuin viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä ja muuhun kuin viestiin kohdistuvasta lähetyksen jäljentämisestä siviilitiedustelussa ei ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa 44 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen perusteella. Jos esitutkinta aloitetaan, noudatetaan, mitä pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 2–7 momentissa säädetään”. Koska poliisilain 5 a luvussa, toisin kuin 5 luvun 58 §:n 5 momentissa, ei ole mainintaa siitä, että pakkokeinolakia voidaan soveltaa soveltuvin osin, on pykälää näin ollen sovellettava poliisilain 5 a luvun ollessa kyseessä sellaisenaan sanamuotonsa mukaisesti. Suojelupoliisissa ei kuitenkaan ole esitutkintatoimivaltuuksien poistuttua enää pidättämiseen oikeutettuja virkamiehiä, joten jotta Suojelupoliisi pystyisi soveltamaan sille lailla säädettyä oikeutta vaatia ilmoittamatta jättämistä, tulisi kyseiseen pakkokeinolain pykälään lisätä suojelupoliisin päällystöön kuuluva virkamies toimivaltaiseksi virkamieheksi. Kyseessä olisi oikeustilaa selventävä muutos, joka voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 3 momenttiin suojelupoliisin päällystöön kuuluva virkamies toimivaltaiseksi virkamieheksi.

Kyseessä olisi muutos, joka johtuisi siitä, että Suojelupoliisin käytöstä ilmoittamisesta on säädetty tiettyjen keinojen osalta riippuen siitä, onko esitutkinta aloitettu vai ei. Eli myös silloin kun käytöstä ilmoittaminen perustuu poliisilain 5 luvun 58 §:n 5 momenttiin tai 5 a luvun 47 §:n 6 momenttiin, pitäisi ilmoittamatta jättämistä koskevan vaatimuksen voida esittää suojelupoliisin päällystöön kuuluva virkamies. Vaihtoehtoisesti asiasta voitaisiin säätää nimenomaisesti poliisilain 5 a luvussa. Koska 5 a luvun mainitussa pykälässä on keinoja, joita ei ole mainittu pakkokeinolain kyseissä pykälässä, voisi olla selkeämpää tehdä korjaus poliisilain 5 a luvussa. Koska asia kuitenkin liittyy kiinteästi sekä poliisilakiin että pakkokeinolakiin, niin

asiantilan korjaus olisi joka tapauksessa luontevampaa tehdä samaan aikaan pakkokeinolain muutosten kanssa.

Jälkikäteen ilmoitettava kotietsintä

Mietinnössä todetaan lisäksi, että sääntely jälkikäteen ilmoitettavasta kotietsinnästä näyttäisi kohdistuvan enemmän rikosten ennalta estämiseen kuin niiden selvittämiseen. Tästä syystä mietinnössä on todettu, että toimivaltuuden lisäämisen harkinta olisi perustellumpaa tehdä esimerkiksi poliisilain muutostarpeita arvioitaessa. Suojelupoliisi on pitänyt kyseisen toimivaltuuden tarvetta esillä vuosien ajan ja olisi pitänyt parempana, että tämä erittäin tarpeellinen jälkikäteen ilmoitettavaa kotietsintää koskeva toimivaltuusasia olisi käsitelty jo tässä yhteydessä eikä jätetty myöhemmin selvitettäväksi. Suojelupoliisi toteaa, että asian osalta on syytä edetä viimeistään mietinnössä esitetyllä tavalla eli poliisilain muutoshankkeen yhteydessä. Tehtäväksi esitettävä muutos ei tulisi vaikuttamaan poliisilain 5 a lukuun.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Pelttari

Ylitarkastaja



Heli Heikkola

Liitteet

Jakelu

Tiedoksi