

Asia: VN/13190/2020

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä: pakkokeinolain muutostarpeet

Lausunnonantajan lausunto

1. Lausuntonne yleisesti mietinnöstä

Traficom pitää mietintöä yleisesti hyvin laadittuna. Mietinnössä on ehdotettu pakkokeinolain (806/2011, jäljempänä "PKL") viestinnän luottamuksellisuutta rajoittavaan sääntelyyn tiettyjä muutoksia, joita Traficom pitää tarpeellisina ja perusteltuina. Nämä muutosehdotukset kohdistuvat pääosin PKL 10 lukuun salaisista pakkokeinoista. Jäljempänä lausunnon väliotsikoiden mukaisesti jaoteltuna Traficomin tarkemmat huomiot mietinnöstä erityisesti luottamuksellisen viestinnän suojan näkökulmasta.

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

PKL 7:4:n muutosta voidaan Traficomien näkemyksen mukaan pitää kannatettavana. Takavarikoimis- ja jäljentämiskiellon kohdistaminen viestinnän välittäjään teleyrityksen ja yhteisötilaajan sijaan vastaa paremmin tosiasiallista asiantilaa, sillä kyseiset kiellot kohdistuvat juurikin viestinnän välittäjiin, joiden hallussa on luottamuksellisen viestinnän suojan alaista tietoa. Traficomien käsityksen mukaan kielto on oikeuskäytännössä jo nykyisin ulotettu yleisesti viestinnän välittäjiin.

8. Lausuntonne pakkokeinolain 8 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

Mietinnössä PKL 8 luvun 23 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietojärjestelmän haltijan tietojenantovelvollisuudesta tulisi tietojenanto- ja avustusvelvollisuus. Käytännössä tietojärjestelmän haltija velvoitettaisiin avustamaan laite-etsinnän toimittamiseksi tarpeellisten salasanojen ja muiden vastaavien tietojen käyttämisessä. Ehdotettu säännös asettaisi tietojärjestelmän haltijalle, ylläpitäjälle tai muulle henkilölle avustusvelvollisuuden, joka esimerkkitapauksessa tarkoittaisi rikoksesta epäillyn sulkeman puhelinliittymän uudelleenavaamista kaksivaiheisen tunnistautumisen avaamiseksi.

Ehdotettu 8:23:n muutos johtaisi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, jäljempänä "SVPL") 3 §:n 22 kohdan mukaisen sähköisen viestin ja 40 kohdan mukaisten välitystietojen käsittelyyn esitutkintaviranomaisen toimesta. Traficom ei lähtökohtaisesti näe ehdotetussa muutoksessa ongelmaa viestinnän luottamuksellisuuden näkökulmasta, sillä kyseistä menettelytapaa voitaneen pitää välttämättömänä ja oikeasuhtaisena käsittelyn tarkoituksen näkökulmasta.

9. Lausuntonne pakkokeinolain 9 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

-

10. Lausuntonne pakkokeinolain 10 luvun muuttamista koskevista ehdotuksista perusteluineen

5 §

Traficomien näkemyksen mukaan ehdotettu muutos PKL 10:5:ään telekuunteluluvan kohdistamisesta rikoksesta epäiltyyn henkilöön toimenpiteen kohteena olevan teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaan on perusteltu mietinnössä asianmukaisesti. Perustuslain 10 §:ssä turvattu luottamuksellisen viestin salaisuus kohdistuu perusoikeutena luonnolliseen henkilöön, ei tämän käyttämään päätelaitteeseen itsessään. Tästä näkökulmasta työryhmämietinnön perustelut siitä, että merkitystä ei ole rikoksesta epäillyn käyttämien telepäätelaitteiden tai -liittymien taikka näihin kohdistuvien telekuuntelulupien lukumäärällä, ovat Traficomien näkemyksen mukaan perusteltuja. Näin ollen telekuuntelun kohdistamista kaikkiin rikoksesta epäillyn teleosoitteisiin tai telepäätelaitteisiin yhdellä PKL 10:5:n mukaisella tuomioistuimen päätöksellä voidaan Traficomien käsityksen mukaan pitää perusteltuna muutoksena. Uusien telepäätelaitteiden lisäämiselle telekuuntelun piiriin tutkinnasta vastaavan virkamiehen päätöksellä tulisi kuitenkin olla selkeät perusteet. Lisäksi uusien telepäätelaitteiden lisäämisessä tulisi noudattaa erityisiä varotoimia sen takaamiseksi, että telekuuntelua ei vahingossa kohdistettaisi muihin kuin rikoksesta epäiltyyn. Tulisi lisäksi olla selvää, miten toimitaan tapauksissa, joissa ilmenee, että lisätty teleosoite tai telepäätelaitte ei olekaan ollut epäillyn käytössä.

6 §

Traficom:n näkemyksen mukaan ehdotus televalvonnan kohdentamisesta SVPL:n 3 §:n 36 kohdassa tarkoitetun viestinnän välittäjän hallussa oleviin välitystietoihin on lähtökohtaisesti perusteltua. Lisäksi 6 §:ssä käytetty termi tunnistamistiedot ehdotetaan muutettavaksi termiksi välitystiedot, joka tarkoittaisi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettuun käyttäjään tai mainitun pykälän 30 kohdassa tarkoitettuun tilaajaan yhdistettävissä olevaa viestiä koskevaa tietoa, jota viestintäverkoissa käsitellään viestien siirtämiseksi, jakelemiseksi tai tarjolla pitämiseksi. Ehdotettu terminologiamuutokseen vaikuttaa kuitenkin SVPL 3 §:n 40 kohdan mukainen välitystietojen määritelmä, jonka mukaan välitystiedolla tarkoitetaan oikeus- tai luonnolliseen henkilöön yhdistettävissä olevaa tietoa, jota käsitellään viestin välittämiseksi sekä tietoa radioaseman tunnistuksesta ja radiolähtetimen käyttäjästä sekä tietoa radiolähteyksen alkamisajankohdasta, kestosta ja lähetyspaikasta. Ehdotetun muutoksen seurauksena välitystiedoilla tarkoitettaisiin PKL:ssä ja SVPL:ssä eri asioita. Olennaista on, että SVPL:n välitystietojen määritelmän mukaan samat tiedot voivat olla yhdelle toimijalle välitystietoja (kun niitä käsitellään viestinnän välittämiseksi) ja toiselle toimijalle esimerkiksi pelkästään henkilötietoja.

PKL:ssä ja SVPL:ssä käytetty sähköistä viestintää koskeva terminologia liittyy samalla lausuntomme lausuntopyynnön 18 kohtaan sellaisista mahdollisista pakkokeinoista koskevan lainsäädännön muutostarpeista, joita mietinnössä ei ehdoteta.

7 §

Traficom:n näkemyksen mukaan ehdotettu uusi PKL 10 luvun 7 §:n 3 momentti poikkeukseksi suostumusperusteisesta televalvonnasta on perusteltavissa tarkkarajaisesti määritellyksi poikkeukseksi luottamuksellisen viestinnän suojasta.

10 §

Traficom:n näkemyksen mukaan ehdotettu muutos 10 luvun 10 pykälään edellyttää vielä tarkentamista ja yksityiskohtaisempia perusteluja. Ehdotettu muutos vaikuttaisi laajentavan esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia, kun ne voisivat jatkossa hankkia sijaintitietoja teleyritysten lisäksi myös muita sijaintitietoja kerääviltä toimijoilta.

Ehdotetun 10 luvun 10 §:n 1 momentin muutoksen mukaan yhdistymistietojen hankkimisella tarkoitettaisiin tiedon hankkimista jatkossa myös tietyssä sijainnissa palveluntarjoajan tietokantaan yhdistyneistä tai yhdistyvistä teleosoitteista ja telepäätelaitteista. Vastaavasti samaisen pykälän 2 momentin mukaan esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa jatkossa myös oletetussa tekopaikassa palveluntarjoajan tietokantaan kirjautuneiden telepäätelaitteisen sijainnin ilmaisevien välitystietojen (yhdistymistiedot) hankkimiseen. Ehdotetussa muutetussa pykälässä ei olisi määritelty palveluntarjoajaa.

PKL 10:10:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälää ehdotetaan nykytilan kuvauksessa selostetuista perusteista johtuen muutettavaksi siten, että siinä huomioitaisiin tukiasematietojen ohella sijaintitiedot, joita sähköisen viestinnän palveluntarjoajat keräävät asiakkaidensa telepäätelaitteista ja teleliittymistä omiin tietokantoihinsa. Työryhmämietinnön PKL 10:10:ää koskevassa nykytilan arvioinnissa (s. 83) todetaan, että sähköisten viestinnän palveluntarjoajat keräävät sijaintitietoa asiakkaidensa telepäätelaitteista ja teleliittymistä omiin tietokantoihinsa. Saman kohdan mukaan säännöstä olisi perusteltua muuttaa siten, että se mahdollistaisi tiedon hankkimisen tukiasematiedon hankkimisen lisäksi myös tietoyhteiskunnan palveluntarjoajan tietokantaan tietyssä määrittelyssä maantieteellisessä sijainnissa tallentuneista telepäätelaitteista ja teleosoitteista vastaavilla edellytyksillä. Muutosten perusteluna olisi lainsäädännön teknologianeutraalius.

Traficom kiinnittää erityistä huomiota siihen, että ehdotetun PKL 10:10:n perusteella ei ole selvää, mitä toimijoita pykälän mukaiset palveluntarjoajat olisivat, sillä säännöskohtaisissa perusteluissa käytetään termiä "sähköisen viestinnän palveluntarjoajat", mutta viitataan nykytilan arvioinnissa selostettuihin perusteisiin, joissa käytetään termiä "tietoyhteiskunnan palveluntarjoajat". Terminologiaa olisi tältä osin tarpeen selkeyttää, jotta sääntelystä kävisi ilmi, mihin uusiin toimijoihin esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeudet yhdistymistietojen hankkimiseksi kohdistuisivat. Vaikuttaa siltä, että ehdotuksella on tarkoitus osaltaan laajentaa tiedonsaantioikeus nimenomaan muihin kuin viestintäpalveluiden tarjontaan liittyviin tietoihin, kuten satelliittipaikannukseen perustuvien palvelujen käyttöön. Mietinnössä ei ole kuvattu tarkemmin, mikä oikeustila tällä hetkellä näiden palveluiden käyttöön liittyvien paikkatietojen osalta on ja onko niin, ettei näitä tietoja, silloinkaan kun ne eivät ole välitystietoja, voida nykyisin saada yleisempien tiedonsaantioikeuksien perusteella.

Lisäksi Traficom:n näkemyksen mukaan esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeuksien ulottaminen uusiin toimijoihin edellyttäisi seikkaperäisempiä perusteluja perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestinnän suojasta poikkeamiseksi. Pykälässä tiedonsaantioikeuksien laajentamista koskemaan uusia toimijoita perustellaan lainsäädännön teknologianeutraaliudella. Vaikka teknologianeutraali lainsäädäntö on perusteltu lähtökohta säädösvalmistelussa, se ei kuitenkaan Traficom:n näkemyksen mukaan ole itsessään riittävä peruste puuttua perustuslaissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja yksityiselämän suojaan eikä ulottaa esitutkintaviranomaisten tiedonsaantioikeuksia koskemaan uusia toimijoita. Traficom:n näkemyksen mukaan tässä keskeistä on se, että täysin uudentyypiset toimijat olisivat tulossa PKL 10:10:n sääntelyyn piiriin, jolloin kyse on eri asiasta kuin viestintäpalvelujen (esimerkiksi kaupallisen matkaviestinverkon tarjoajien ja OTT-palvelujen) tarjoajien sääntelemistä teknologianeutraalisti. Lisäksi kyse on siitä, että uudet pykälän alaan ehdotetut muiden palveluntarjoajien sijaintitiedot todennäköisesti eroaisivat tukiasematiedoista mm. sijainnin tarkkuuden perusteella, jolloin niiden hankkiminen johtaisi suurempaan puuttumiseen televalvonnan kohteena olevan henkilön yksityisyyden suojaan.

Traficom ehdottaa sääntelyn selkeyden vuoksi harkittavaksi muiden kuin viestintäpalvelun tarjoajien hallussa olevien tietojen hankkimista koskevan sääntelyn erottamista PKL 10:10:stä omaksi säännökseksi. Vaihtoehtoisesti Traficom ehdottaa termin "yhdistymistiedot" jatkoarviointia, sillä ehdotetussa muodossaan termi ei sellaisenaan kerro mistä tiedoista tiedonhankinnassa on kyse, varsinkin kun termiä vertaa nykyisin käytettyyn varsin kuvaavaan termiin "tukiasematiedot".

25 §

Traficom PKL 10 luvun 25 §:n 2 momentin mukaisen tarkastusvelvollisuuden näkökulmasta ehdotetulla muutoksella ei ole suurta vaikutusta ja sitä voidaan pitää kannatettavana.

Traficom ei näe ehdotuksessa ongelmaa myöskään viestinnän luottamuksellisuuden kannalta, sillä laitteiden ominaisuusrajoituksen poisto ei vaikuttaisi esitutkintaviranomaisen tiedonsaantioikeuksiin hankkia vain teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja. Näin ollen pakkokeinolain 10:25:n muutosehdotuksella ei olisi vaikutuksia perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden toteutumiseen.

57 §

Traficom pitää ehdotettua muutosta PKL 10:57:ään hyvänä ja perusteltuna. SVPL:n mukaisia sähköisiä viestejä ja välitystietoja sisältävien ylimääräisten tietojen hävittäminen tietyissä tilanteissa nykytilannetta nopeammin parantaisi viestinnän luottamuksellisuutta ja vähentäisi ylimääräisten tietojen käsittelyyn liittyviä riskejä.

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 puitepäätöksen lainsäädännön alaan kuuluvien säännösten kansallisesta täytäntöönpanosta ja puitepäätöksen soveltamisesta annetun lain muuttamisesta perusteluineen

-

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

Traficom kiinnittää vielä lopuksi huomiota PKL:ssä käytettyjen määritelmien laajempaan tarkasteluun siltä osin kuin ne liittyvät sähköiseen viestintään. Tällä hetkellä osa PKL:n määritelmistä on päällekkäisiä SVPL:n määritelmien kanssa: PKL:ssä käytetään termejä tunnistamistiedot (PKL 7:4, 10:3, 10:4, 10:6, 10:23 ja 10:58) ja liikennetiedot (PKL 8:24) tavalla, joka tekee näiden termien tulkitsemisesta SVPL 3 §:n 40 kohdan mukaisten välitystietojen näkökulmasta haasteellista.

Työryhmämietinnössä ehdotetaan termin "tunnistamistiedot" korvaamista termillä "välitystiedot" PKL 7:4, 10:3 ja 10:6:ssä ja kyseisen termin korvaamista toisenlaisella ilmaisulla PKL 10:23 ja 10:58:ssä. Kuitenkin termi tunnistamistiedot jäisi työryhmämietinnön perusteella vielä PKL 10:4:ään, jota ei mietinnössä ehdoteta muutettavaksi.

Lisäksi PKL 8:24:ssä käytetty termi "liikennetiedot" vaikuttaa PKL:n kokonaisuudessa irralliselta, ja kyseinen termi on sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevan lainsäädännön terminologian näkökulmasta haasteellinen. Liikennetiedoilla (traffic data) viitataan sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevassa EU-lainsäädännössä (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä 2002/58/EY) suomalaisittain välitystietoihin. PKL 8 luvun 24 §:n 2 momentissa liikennetiedoilla tarkoitetaan "tietojärjestelmän välityksellä siirrettyyn viestiin liittyvää tietoa viestin alkuperästä, määränpästä, reitistä ja koosta sekä viestinnän ajankohdasta, kestosta, laadusta ja muista vastaavista seikoista (liikennetieto)". Kyseinen termi vaikuttaisi pohjautuvan Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen 1 artiklan mukaiseen liikennetietojen määritelmään. PKL:n uudistamisen yhteydessä kyseinen pelkästään PKL 8:24:ssä käytetty termi voisi olla kuitenkin syytä yhtenäistää uuden käytettävän terminologian kanssa.

Traficomien näkemyksen mukaan PKL:ssä käytetyn sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta koskevan terminologian kokonaisvaltaisempi tarkastelu ja uudistaminen voisi olla perusteltua. Käsitteet "viestinnän välittäjä", "välitystieto" sekä muut viestintään ja sijaintitietoihin liittyvät käsitteet voisi olla tarpeen määritellä suoraan pakkokeinolaissa ilman pykälätason viittauksia SVPL:ään, sillä tämä terminologian irrottaminen SVPL:stä tai vähintään sen muuttaminen tullee

mahdollisesti joka tapauksessa tehtäväksi lähivuosina sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen voimaantullessa. Lisäksi toisin kuin kumotussa sähköisen viestinnän tietosuojalaissa määritelty tunnistamistieto, SVPL:ssä välitystiedon määritelmä kattaa myös tietyt radioviestintään liittyvät tiedot; tämä johtaisi siihen, että välitystiedon käsitteellä olisi kuitenkin eri sisältö SVPL:ssä ja pakkokeinolaissa.

Esimerkiksi välitystietoihin liittyvän määritelmän ottaminen suoraan pakkokeinolakiin mahdollistaisi myös sen huomioimisen paremmin, että SVPL:ää sovellettaessa se, mitä pidetään viestin sisältönä tai käänteisesti välitystietona, vaihtelee sen mukaan, minkä viestin siirtoon osallistuvan viestinnän välittäjän näkökulmasta viestintää tarkastellaan (esim. sähköpostiin liittyviä välitystietoja voidaan pitää pelkän internetyhteyspalvelun tarjoajan kannalta sisältönä toisin kuin sähköpostipalvelun tarjoajan kannalta). Pakkokeinolain näkökulmasta tarkoituksenmukaisempaa voisi olla tarkastella asiaa suhteessa viestiin eikä siihen, käsitteleekö viestinnän välittäjä kyseisestä tietoa itse viestin välittämiseksi. Tällainen käsite, joka ei olisi yhtä toimija- ja käyttötarkoituksriippuvainen, voisi mahdollisesti olla rakennettavissa PKL 8:24:n mukaisesta liikennetietojen määritelmästä.

Heiskanen Jesse
Liikenne- ja viestintävirasto