

FiComin lausunto Tullin rikostorjuntalain muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvun muuttamisesta. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Esityksessä ehdotetaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 3 lukuun muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa.
- Velvoitteiden noudattamisen tulee olla operaattoreille yksiselitteistä ja selkeää, ilman tulkinnanvaraisuutta.
- Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnys saisi olla tietoverkoissa kategorisesti alempi kuin muualla, on kestävä.
- Tullin rikostorjuntalakia ei pidä muuttaa niin, että siitä poistettaisiin rajoitus, jonka mukaan teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saa käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voi käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen. Tällaisesta ehdotuksesta on luovuttu myös pakkokeinolain ja poliisilain muutoshankkeiden eduskuntakäsittelyissä.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Teleyritysten velvollisuutena on mahdollistaa televalvonta, mutta kynnystä sen käyttämiseksi on viime vuosina madallettu useaan otteeseen. Esitysluonnoksessa ehdotetaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan Rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 lukuun muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreiden hallinnollista taakkaa, joka 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 kanssa.

Telepakkokeinoihin ehdotettavat muutokset vaikutuksineen

6 § - Televalvonnasta päättäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi teleosoite- tai telepäätelaittekohtaisesti. Sen sijaan olisi arvioitava, voidaanko televalvontaa kohdistaa mihin tahansa tietyn henkilön käytössä olevaan osoitteeseen tai laitteeseen. Muutos toteutettaisiin poistamalla 6 § 5 momentista 6 kohta. Sen myötä televalvontaa koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä ei enää lueteltaisi erikseen kaikkia niitä telepäätelaitteita tai -osoitteita, joita vaatimus tai päätös koskee. Tuomioistuin voisi sen sijaan myöntää luvan yleisesti tietyn henkilön hallussa olevaan tai oletettavasti muuten käyttämään teleosoitteeseen tai -päätelaitteeseen osoitteita tai laitteita yksilöimättä. Tullin ei tarvitsisi myöskään hakea erikseen yksittäisiä lupia sellaisille henkilön teleosoitteille tai -laitteille, jotka selviävät vasta luvan myöntämisen jälkeen.

Lisäksi 6 § 5 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä nimenomaisesti ilmenisi televalvonnan voivan kohdistua myös tuntemattoman henkilön teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Tämä toteutettaisiin täydentämällä momentin 2 kohtaa niin, että henkilön ollessa tuntematon televalvontaa 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 hänet pystytään nimeämään. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies päättäisi toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista lukuun ottamatta tilanteita, joissa henkilö on tuntematon.

Ehdotettu muutos tekisi telepakkokeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Laitte- ja liittymäkohtaisuudesta luopumista on perusteltu esityksessä sillä, että se aiheuttaa samassa asiassa useita peräkkäisiä televalvontalupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja sekä Tullissa että tuomioistuimissa.

Päättämistä koskevaan pykälään ehdotettujen muutosten myötä viranomaisen asiantuntijuus korostuu ja virkavastuu laajenee merkittävästi. Aiemmin päätös televalvonnan toteuttamisesta on tehty tuomioistuimissa teleosoite- tai päätelaittekohtaisesti. 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.

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 aiheutua lisätyötä teleoperaattoreille, eikä viestinnän luottamuksellisuutta saa vaarantaa epäselvällä käyttäjätiedolla.

11 § - Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan Tulli saa kohdistaa henkilöön peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan

perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Säännöksen perusteluissa todetaan, kuinka tietoverkossa tapahtuvalle ihmisten väliselle vuorovaikutukselle on tyypillistä, ettei toisen osapuolen henkilöllisyyttä aina tiedetä, vaan tämä voi esiintyä esimerkiksi nimimerkillä. Lisäksi tietoverkossa tapahtuvan peiteltyyn tiedonhankinnan dokumentointi voidaan toteuttaa helpommin ja tarkemmin kuin muussa peiteltyssä tiedonhankinnassa, eikä tietoverkkoympäristössä ole perustelujen mukaan myöskään tavanomaisen peiteltyyn tiedonhankinnan mahdollisia turvallisuusriskejä. Näin ollen esitysluonnoksen mukaan tietoverkossa suoritettavalle peiteltylle tiedonhankinnalle olisi perusteltua olla alempi kynnyks kuin muulle peiteltylle tiedonhankinnalle.

Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnyks saisi olla tietoverkoissa kategorisesti alempi kuin muualla, on kestävä. Merkittävä osa yksityisyyden suojaan kuuluvasta toiminnasta tapahtuu nykyisin tietoverkoissa, osittain juuri tietoverkkojen ominaisuuksien vuoksi, eikä tämä ole peruste rapauttaa yksityisyyden suoja entisestään.

21 § - Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan poistettavaksi pykälän 2 momentista rajoitus siitä, että teleosoitteen 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 teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja.

Kun pakkokeinolain 10 lukuun tehtyjä muutoksia (laki 452/2022, HE 217/2022 vp) käsiteltiin eduskunnassa, perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että se oli aikaisemmin nimenomaisesti edellyttänyt ehdotetun kaltaisen rajoituksen lisäämistä poistettavaksi poliisilaista edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle (PeVL 11/2005 vp, s. 9). Pakkokeinolain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä viitattiin perusteluna ehdotetulle muutokselle muun muassa siihen, ettei sääntelyä enää voida pitää perusteltuna. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle poistolle ei ollut esitetty riittäviä perusteluja, ja valiokunnan mukaan säännös tuli tältä osin joko säilyttää voimassa olevassa muodossaan tai muuten säädöspäätöksellä huolehtia valvonnallisista ja teknisistä keinoin siitä, että laitetta käytetään vain yksilöintitietojen hankkimiseen (PeVL 98/2022 vp, kohdat 13–15). Lakivaliokunta ehdotti mietinnössään, että pakkokeinolain 10 luvun 25 §:n 2 momenttiin ei tehtäisi hallituksen esityksessä ehdotettua muutosta, jolla poistetaan rajoitus siitä, että teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen (LaVM 30/2022 vp). Pakkokeinolakia ei teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen käytetyn teknisen laitteen osalta muutettu.

Vastaavasti perustuslakivaliokunta esitti saman huomion myös silloin, kun poliisilain 5 lukuun tehtyjä muutoksia (laki 492/2023, HE 275/2022 vp) käsiteltiin eduskunnassa (PeVL 99/2022 vp, kohdat 8–10). Hallintovaliokunta ehdotti mietinnössään perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyksestä koskevan huomautuksen huomioon ottamiseksi, ettei poliisilain 5 luvun 25 §:n 2 momenttiin tehtäisi hallituksen

esityksessä ehdotettua muutosta, jolla poistetaan rajoitus siitä, että teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen (HaVM 42/2022 vp). Poliisilakia ei teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseen käytetyn teknisen laitteen osalta muutettu.

Esitysluonnoksen ehdotuksesta Tullin rikostorjuntalain 21 § 2 momentin muuttamiseksi siten, että poistettaisiin rajoitus siitä, että teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi saadaan käyttää ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää pelkästään tähän tarkoitukseen, on pakkokeinolain ja poliisilain eduskuntakäsittelyn tavoin luovuttava.

On huolehdittava, ettei teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen helpottaminen eri teknisillä laitteilla aiheuta häiriötä verkoille. Jo voimassa olevan lain muotoilun mukaan Viestintävirasto (nyk. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom) 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.

Oikeus korvaukseen

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. Valiokunnankin mukaan kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset tulee korvata täysimääräisesti, myös henkilötyön osalta. Tämä käy ilmi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnosta LiVL 1/2022 vp, jonka se antoi komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi eduskunnalle annetusta valtioneuvoston kirjelmästä U 77/2021 vp.

Teleoperaattoreille koituvaa työmäärää on kyetty 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 henkilötyön määrää, mikä entisestään lisää operaattoreiden kustannuksia. On tärkeää varmistaa, että muutosten soveltaminen alkaa vasta, kun tarvittavat järjestelmäpäivitykset on tehty.

Sähköisen viestinnän palvelulaissa on säädetty useita velvollisuuksia, jotka koskevat tietojen luovutusta eri viranomaisille. Lisäksi laissa on runsaasti tietojen käsittelyä eri viranomaisissa koskevia säännöksiä. Luovutus- ja käsittelysäännösten edellytykset poikkeavat toisistaan useissa kohdin, sillä säännöksiä on lisätty ja

muutettu vuosien saatossa, eikä kokonaisuus ole enää selkeä. FiCom esittää, että käsittely- ja luovutusedellytyksistä tehdään lähiaikoina kokonaisarviointi.