

FiComin lausunto poliisilain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle poliisilain muuttamiseksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Esitysluonnoksessa ehdotetaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa.
- Velvoitteiden 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.
- Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnyksellä olisi olla tietoverkoissa kategorisesti alempi kuin muualla, on kestävä.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Toteutuneiden telekuuntelu ja -valvontadiarien 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 esitysluonnoksessa todetaan, telekuuntelun ja televalvonnan kohteena olevien liittymien määrä on kasvanut vuositason selvästi enemmän kuin niiden kohteena olevien henkilöiden lukumäärä.

Teleyritysten velvollisuutena on mahdollistaa poliisilain mukainen telekuuntelu ja televalvonta, mutta kynnystä telekuuntelun ja televalvonnan käyttämiseksi on viime vuosina madallettu useaan otteeseen. Esitysluonnoksessa ehdotetaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreiden hallinnollista taakkaa, mikä niille aiheutuu viranomaisten avustamisesta ja televerkoista tapahtuvan tiedonhankinnan 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 televerkoista tapahtuvan tiedonhankinnan 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. Henkilötiedon 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 riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Televerkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan ehdotettavat muutokset vaikutuksineen

5 § - Telekuuntelu ja sen edellytykset

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain 5 luvun telekuuntelua ja sen edellytyksiä koskevaa 5 §: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 liitetyssä viestintäverkossa välitettävänä olevan viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettujen välitystietojen selvittämiseksi.

Esitysluonnoksen mukaan muutoksella tarkennettaisiin telekuuntelun käyttöalaa, joka kohdistuu nimenomaan välitettävänä olevaan viestiin. Lisäksi otettaisiin huomioon myöhemmin kuvattava saman luvun televalvontaa ja sen edellytyksiä koskevaan 8 §:ään ehdotettu muutos. Tämän vuoksi tunnistamistietojen hankkimisen sijaan televalvonnassa olisi jatkossa kyse viestinnän välittäjän hallussa olevien viestin välitystietojen hankkimisesta.

Muutos laajentaa telekuuntelun käyttöalaa ja lisää teleoperaattoreille tehtävien kyselyiden määrää, vaikka telekuuntelua saataisiin jatkossakin kohdistaa vain siltä henkilöltä lähtöisin olevaan tai sellaiselle henkilölle tarkoitettuun viestiin, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän pykälän 2 momentissa mainittuun rikokseen.

7 ja 10 § - Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta sekä televalvonnasta päättäminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että telekuuntelulupaa koskeva sääntely muutettaisiin teleosoite- tai telepäätelaittekohtaisuuden sijaan henkilösidonnaiseksi. Muutos toteutettaisiin poistamalla 7 § 3 momentista 5 kohta. Sen myötä telekuuntelua ja telekuuntelun sijasta toimitettavaa tietojen hankkimista koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä ei enää lueteltaisi erikseen kaikkia niitä telepäätelaitteita tai -osoitteita, joita lupa koskee, vaan tuomioistuimien myöntäisi luvan suorittaa telekuuntelua viesteihin, jotka ovat lähtöisin henkilön hallussa olevasta tai hänen oletettavasti muuten käyttämästään teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka viesteihin, jotka ovat vastaanotettavina tällaiseen laitteeseen. Poliisin ei tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia myöskään sellaisille epäillyn teleosoitteille tai -laitteille, jotka selviävät vasta luvan myöntämisen jälkeen. Vastaava muutos tehtäisiin myös 10 § 6 momenttiin.

Lisäksi 7 § 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 telesoitteen tai telepäätelaitteen sijasta tiettyyn henkilöön välittömästi sen jälkeen, kun rikoksesta epäilty pystytään nimeämään. Vastaava muutos tehtäisiin myös 10 § 6 momenttiin.

Ehdotettu muutos tekisi salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Laite- ja liittymäkohtaisuudesta luopumista on perusteltu esitysluonnoksessa sillä, että se aiheuttaa samoissa asioissa useita peräkkäisiä telekuuntelulupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja sekä poliisissa että tuomioistuimissa.

Päättämistä koskeviin pykäliin ehdotettujen muutosten myötä viranomaisen asiantuntijuus korostuu ja virkavastuu laajenee merkittävästi. Aiemmin päätös televalvonnan tai -kuuntelun toteuttamisesta on tehty tuomioistuimissa teleosoite- tai päätelaittekohtaisesti. Nyt ehdotetussa muodossa jää poliisiin harkittavaksi, mihin telesoitteeseen tai päätelaitteeseen keinoa käytetään, kun lupa tietyn henkilön osalta 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. Viestinnän luottamuksellisuutta ei tule vaarantaa epäselvällä käyttäjätiedolla.

11 § - Yhdistymistietojen hankkiminen ja sen edellytykset

Aiempaa tukiasematietojen hankkimista ja sen edellytyksiä koskevaa pykälää ehdotetaan esitysluonnoksessa 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 epätasällisiksi. 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 salaisten tiedonhankintakeinojen 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. Erilaisten 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.

Edellä lausuttu koskee soveltuvin osin myös siviilitiedustelua koskevaan poliisilain 5a lukuun ehdotettuja muutoksia.

15 § - Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Peiteltyä tiedonhankintaa koskevaan 15 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka mukaan poliisi 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, tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos.

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 peiteltyä tiedonhankinnan dokumentointi voidaan toteuttaa helpommin ja tarkemmin kuin muussa peiteltyssä tiedonhankinnassa, eikä tietoverkkoympäristössä ole perustelujen mukaan myöskään tavanomaisen peiteltyä 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.

Momenttiin ehdotetusta viittauksesta rikoslain 17 luvun 19 §:ään todettakoon, että Euroopan komissio on 11.5.2022 antanut ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi lapsiin kohdistuvan seksuaaliväkivallan ehkäisyä ja torjuntaa koskevista säännöistä, joissa käsitellään myös keinoja sukupuoliseivellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapidon selvittämiseksi. Peitelty tiedonhankinta voi olla monissa tilanteissa tarpeellista ja välttämätöntä rikoksen estämiseksi, mutta olisi perusteltua odottaa EU-asetusta ja sen mahdollistamia uusia rikostenselvittämiskeinoja.

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 poliisi 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 Liikenne- ja 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.

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 siten, että kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan 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 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 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.