

Lausunto

27.10.2022

Asia: VN/4305/2022

Lausuntopyyntö maalittamisen rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta arviomuistiosta

Yleistä

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoja maalittamisen rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta arviomuistiosta. Arviomuistiosta ehdotetut muutokset vaikuttavat myös teleyrityksiin. Lausuntopyynnön mukaan myös muut kuin jakelussa mainitut tahot voivat antaa lausuntoja, joten FiCom esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Esitysluonnoksessa ehdotetaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa.
- Muutokset rajoittavat merkittävästi henkilöiden perusoikeuksia eivätkä täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden edellytyksiä. Lisäksi muutokset aiheuttavat riskejä henkilötiedon suojalle.
- Veloitteiden noudattamisen tulee olla operaattoreille yksiselitteistä ja selkeää, ilman tulkinnanvaraisuutta.
- Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnyks voisi olla tietoverkoissa kategorisesti alempi kuin muualla, on kestävä.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista.

Toteutuneiden telekuuntelu- ja televalvontadiaarien määrä kääntyi vuonna 2020 usean vuoden laskun jälkeen melko huomattavaan, noin 20 prosentin, nousuun. Tämä käy ilmi poliisihallituksen sisäministeriölle vuonna 2020 antamasta kertomuksesta POL-2020-81238, joka koskee poliisin salaista tiedonhankintaa ja sen valvontaa. Telekuuntelun ja -valvonnan kohteena olevien liittymien

määrä on kasvanut vuositasolla selvästi enemmän kuin niiden kohteena olevien henkilöiden lukumäärä.

Teleyritysten velvollisuutena on mahdollistaa telekuuntelu ja -valvonta, mutta kynnystä niiden käyttämiseksi on viime vuosina madallettu useaan otteeseen. Arviomuistiossa ehdotetaan salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin pakkokeinolain 10 lukuun ja poliisilain 5 lukuun 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 tulkinnanvaraa niiden soveltamisessa. Kaikki teleoperaattoreilta mahdollisesti edellytettävä tapauskohtainen tulkinta aiheuttaa lisätyötä ja on omiaan heikentämään televerkoista tapahtuvan tiedonhankinnan kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksia. 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.

Maalittamisen määritelmä

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Tarve säätää maalittaminen rangaistavaksi ja rangaistavaksi säätämisen edellytykset

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Maalittamisen tunnusmerkistö

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Maalittamisen rangaistusasteikko

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Maalittamisen yritys

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Syyteoikeusjärjestelyt

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Arviomuistion mukaan maalittamisen rangaistavaksi säätämiseksi on löydettävissä painavaa yhteiskunnallista tarvetta koskevia perusteita, ja sama arviointi pätee myös maalittamisen selvittämisen ja estämisen sekä niihin liittyvän televalvonnalla tapahtuvan perusoikeuksiin puuttumisen suhteen. Arviomuistion mukaan maalittamista voitaisiin luonteensa perusteella pitää, tekotavasta riippuen kuitenkin vaihtelevalla tavalla, yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana ja useisiin televalvontasäännöksissä jo mainittuihin rikoksiin rinnastuvana rikoksena, minkä vuoksi viestintään puuttumisen mahdollistamista perustuslain 10 §:n 4 momentin nojalla voidaan pitää perusteltuna. Näin ollen arviomuistiossa ehdotetaan, että maalittaminen lisättäisiin pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momenttiin ja poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momenttiin niiden rikosten joukkoon, joiden selvittämisessä ja estämisessä voitaisiin käyttää televalvontaa.

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 em. pykälien 2 momentissa mainittuun rikokseen. Tämä vaikuttaa myös luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin.

Arviomuistiossa viitataan Mika Illmanin 3.12.2020 julkaistuun selvitykseen ”Järjestelmällinen häirintä ja maalittaminen: Lainsäädännön arviointia”, jossa Illman ehdotti pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin 2 kohtaa muutettavaksi niin, että esitutkintaviranomaiselle voitaisiin antaa lupa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, vaikkei siitä ole säädetty sakkoa ankarampaa rangaistusta. Ehdotuksen taustalla oli arviomuistion mukaan asiayhteyden perusteella maalittamisen selvittämisedellytysten parantaminen, kun esimerkiksi maalittamiseen liittyvästä kunnianloukkauksesta voidaan määrätä vain sakkoa. Nyt lausunnoilla olevassa arviomuistiossa ehdotetaan, että erillisenä rikoksena rangaistavaksi säädettävä maalittaminen tulisi myös televalvonnan perusterikokseksi, joka vähentäisi merkittävästi tarvetta tehdä televalvontaa koskien muita lainsäädäntömuutoksia.

Kuten arviomuistiossakin todetaan, Illmanin ehdotusta arvioitiin jo oikeusministeriön työryhmämietinnössä (s. 72–75), ja sen tätä asiaa koskevien johtopäätösten mukaan ei pidetty perusteltuna ehdottaa muutoksia televalvonnan edellytyksiin. Työryhmämietinnön johtopäätösten yhteenvedossa todetaan, että televalvonnan ulottaminen pelkästään sakolla rangaistavan rikoksen tutkintaan olisi merkittävä poikkeus sekä yleisesti salaisten pakkokeinojen että erityisesti myös televalvonnan käytön edellytyksiin. Lisäksi työryhmämietinnön mukaan vaikuttaisi siltä, että rangaistavana pidettävä toiminta ainakin tyyppillisesti toteutetaan tavalla, joka mahdollistaisi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain 17 §:ssä tarkoitetun pakkokeinon tai tietyissä tapauksissa myös televalvonnan käytön.

Pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n 1 momentin 4 kohdan ja poliisilain 5 luvun 9 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella on mahdollista telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyjen rikosten selvittämisessä ja estämisessä. Tällainen rikos olisi myös arviomuistion mukaisesti ehdotettu sähköisessä tietoverkossa tehtävä maalittaminen, jossa esitutkintaviranomainen saisi kohdistaa televalvontaa esimerkiksi asianomistajan suostumuksella tämän hallinnassa olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen siihen tulevien viestien selvittämistä varten. Suostumusperusteinen televalvonta olisi näin ollen mahdollinen maalittamisen selvittämisessä ja estämisessä ilman lainsäädäntömuutoksia. Kynnys televalvonnan käyttämiselle olisi lähtökohtaisesti matalampi kuin se on pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momenttiin ja poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momenttiin liittyvissä tilanteissa.

Sijaintitietojen ja tukiasematietojen hankkiminen

Pakkokeinolain 10 luvun 8 §:n mukaan esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa rikoksesta epäillyn tavoittamiseksi hankkia tämän hallussa olevan tai oletettavasti muuten käyttämän teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitieto, kun häntä on syytä epäillä 6 §:n 2 momentissa tarkoitetusta rikoksesta, ja lisäksi on syytä epäillä, että hän pakoilee tai muuten karttaa esitutkintaa tai oikeudenkäyntiä.

Arviomuistion mukaan pakkokeinolain 10 luvun 8 §:ssä oleva viittaus 6 §:n 2 momenttiin tarkoittaisi sitä, että sijaintitietojen hankkiminen epäillyn tavoittamiseksi tulisi kysymykseen myös maalittamisen yhteydessä, jos maalittaminen lisittäisiin momenttiin televalvonnan perusterikokseksi. Samanlainen vaikutus tulisi arviomuistion mukaan koskemaan tukiasematietojen hankkimista, koska pakkokeinolain 10 luvun 10 §:n 2 momentin ja poliisilain 5 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin ja poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentin mukaiset televalvonnan perusterikokset ovat myös tukiasematietojen käytön perusterikoksia.

Maalittamisen lisäämisellä televalvonnan perusterikokseksi, kuten sijaintitietojen ja tukiasematietojen hankkimista koskevien pykälien aiemmalla muotoilulla, vaikutetaan merkittävästi henkilöiden perusoikeuksiin. Perusoikeuksia rajoitettaessa täytyy ottaa huomioon yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset, joista nyt lausuttavana olevassa arviomuistiossa eivät

ainakaan edellytykset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta täyty. Rajoitusedellytyksiä on tarkasteltu alkuperäisen säännöksen säätämisen yhteydessä, mutta tämä ei poista niiden merkitystä sääntelyä uudistettaessa.

Muutos laajentaisi salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia kyselyjä viranomaisen avustamiseksi. On myös hyvä huomioida, että kellonaika ja paikkatiedot eivät aina yhdisty luotettavasti toisiinsa, koska mobiiliverkkoa ei ole nimenomaisesti tarkoitettu tuottamaan luotettavaa sijaintitietoa. Teleoperaattoreilla ei myöskään välttämättä ole käytössään ajantasaista tietoa esimerkiksi liittymän käyttäjistä, joten teleoperaattoreiden vastuulla ei voi olla selvittää, mitä liittymiä henkilöllä on käytössään. Ehdotetuista muutoksista ei saa aiheutua lisätyötä teleoperaattoreille. Viestinnän luottamuksellisuutta ei tule vaarantaa epäselvällä käyttäjätiedolla.

Tietoverkossa tapahtuvat peitelty tiedonhankinta ja peitetoiminta

Pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 1 momentissa ja poliisilain 5 luvun 15 §:n 1 momentissa säädetään peittelystä tiedonhankinnasta, jolla pykälien 1 momenttien määritelmän mukaan tarkoitetaan tiettyyn henkilöön kohdistuvaa lyhytkestoisessa vuorovaikutuksessa tapahtuvaa tiedonhankintaa, jossa tiedonhankintaa suorittavan virkamiehen tehtävän salaamiseksi käytetään vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja.

Kuten arviomuistiossakin todetaan, peitelty tiedonhankinta on lähtökohtaisesti tarkoitettu vakavan rikollisuuden selvittämiseen ja estämiseen. Pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 2 momentin 1 kohdan ja poliisilain 5 luvun 15 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan edellytetään rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Televalvonnan tapaan kohtien mukaisesta lähtökohdasta on paikoin poikettu siten, että peiteltyä tiedonhankintaa voidaan käyttää joidenkin vähemmän vakavien, osittain myös televalvonnan perusterikosten piiriin kuuluvien rikosten selvittämiseen ja estämiseen.

Oikeusministeriön työryhmämietinnössä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:1) on ehdotettu pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 4 momentissa säädettäväksi tietoverkossa tapahtuvasta peittelystä tiedonhankinnasta. Mainitun säännöksen mukaan poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos saisivat kohdistaa epäiltyyn peiteltyä tiedonhankintaa tietoverkossa, jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, tai jos kysymyksessä on rikoslain 17 luvun 19 §:ssä tarkoitettu rikos. On olennaista huomata, että työryhmämietintöön perustuva hallituksen esitys laiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi on vasta annettu eduskunnalle eikä esimerkiksi vastaavaa poliisilain muutosehdotusta ole tehty.

Arviomuistiossa viitataan aiempiin hallituksen esityksiin, joiden mukaan 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 tietoverkossa suoritettavalle peiteltylle tiedonhankinnalle olisi perusteltua olla alempi kynnyks kuin muulle peiteltylle tiedonhankinnalle.

Ajatus siitä, että yksityisyyden suojaan puuttuvien toimien kynnyks voisi 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.

Kuten arviomuistiossakin todetaan, oikeusministeriön työryhmämietinnössä ja HE 217/2022 vp ehdotetusta peiteltyä tiedonhankintaa koskevasta pakkokeinolain 10 luvun 14 §:n 4 momentista sekä voimassa olevasta peitetoimintaa koskevasta pakkokeinolain 10 luvun 27 §:n 3 momentista selkeästi ilmenee, että ne on tarkoitettu vain sellaisten rikosten selvittämistä varten, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. FiComin mielestä maalittamisen kohdalla ei ole syytä poiketa voimassa olevassa pakkokeinolain 10 luvun 27 §:n 3 momentissa asetetusta perusterikoksen vakavuusvaatimuksesta.

Ehdotusten vaikutukset

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Muut asiat

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

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 henkilötöiden 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 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 ylipäättäen mahdollista hyödyntää – säännösten tulkinnallisuus lisää henkilötyön määrää, mikä puolestaan lisää entisestään 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.

Metsola Asko
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry