FiCom ry | Asko Metsola
11.1.2023

FiComin lausunto pakkokeinolain muutostarpeista

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp). FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Esityksessä ehdotetaan salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreille tulevien kyselyiden määrää ja hallinnollista taakkaa.
- Velvoitteiden noudattamisen tulee olla operaattoreille yksiselitteistä ja selkeää, ilman tulkinnanvaraisuutta.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Toteutuneiden telekuuntelu ja -valvontadiaarien 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 hallituksen esityksessäkin todetaan, telepakkokeinojen kohteena olevien liittymien määrä on kasvanut vuositasolla selvästi enemmän kuin telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden lukumäärä (s. 42).

Teleyritysten velvollisuutena on mahdollistaa pakkokeinolain mukainen telekuuntelu ja televalvonta, mutta kynnystä telekuuntelun ja televalvonnan käyttämiseksi on viime vuosina madallettu useaan otteeseen. Esityksessä ehdotetaan salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreiden hallinnollista taakkaa, mikä 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 riittävyyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Telepakkokeinoihin ehdotettavat muutokset vaikutuksineen

3 § - Telekuuntelu ja sen edellytykset

Salaisia pakkokeinoja koskevan rikoslain 10 luvun telekuuntelua ja sen edellytyksiä koskevaa 3 §: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 tarkoitetussa yleisessä viestintäverkossa tai siihen liitetyssä viestintäverkossa välitettävänä olevan viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ssä tarkoitettujen välitystietojen selvittämiseksi.

Esityksen mukaan muutoksella tarkennettaisiin telekuuntelun käyttöalaa, joka kohdistuu nimenomaan välitettävänä olevaan viestiin. Lisäksi otettaisiin huomioon myöhemmin kuvattava saman luvun televalvontaa ja sen edellytyksiä koskevaan 6 §:ään ehdotettu muutos, jonka myötä tunnistamistietojen sijaan viitattaisiin jatkossa välitystietoihin. Tämän vuoksi tunnistamistietojen hankkimisen sijaan televalvonnassa olisi jatkossa kyse viestinnän välittäjän hallussa olevien viestin välitystietojen hankkimisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan lisäksi, että samaisen 3 §:n 2 momentin perusterikoslistaan lisättäisiin törkeä pahoinpitely, törkeä tietoliikenteen häirintä, törkeä tietojärjestelmän häirintä ja törkeä ampuma-aserikos. Muutos laajentaa telekuuntelun käyttöalaa ja lisää teleoperaattoreille tehtävien kyselyiden määrää, vaikka telekuuntelun käytön edellytyksenä näidenkin rikosnimikkeiden kohdalla olisi, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Lisäksi telekuuntelua saisi käyttää vain, jos sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys kyseisen rikoksen selvittämiselle. Telekuuntelua käytettäessä olisi myös huomioitava erityisesti pakkokeinolain 1 luvun 2 ja 3 §:ssä tarkoitetut suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteet.

5 ja 9 § - Telekuuntelusta ja muusta vastaavasta tietojen hankkimisesta sekä televalvonnasta ja sijaintitietojen hankkimisesta päättäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että telekuuntelu- tai televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi teleosoite- tai telepäätelaitekohtaisesti, vaan arvioitavana olisi, voidaanko telepakkokeinoja kohdistaa mihin tahansa tietyn epäillyn käytössä olevaan osoitteeseen tai laitteeseen. Muutos toteutettaisiin poistamalla 5 § 3 momentista 5 kohta. Sen myötä päätöksessä, joka koskee telekuuntelua ja telekuuntelun sijasta toimitettavaa tietojen hankkimista, ei enää luetteltaisi erikseen kaikkia niitä telepäätelaitteita tai -osoitteita, joita vaatimus tai päätös koskee. Tuomioistuin voisi sen sijaan myöntää luvan viesteihin, jotka ovat lähtöisin epäillyn hallussa olevasta tai hänen oletettavasti muuten käyttämästään teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta tai viesteihin, jotka voidaan vastaanottaa tällaiseen laitteeseen osoitteita tai laitteita yksilöimättä. Esitutkintaviranomaisen ei tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia myöskään sellaisille epäillyn teleosoitteille tai -laitteille, jotka selviävät vasta luvan myöntämisen jälkeen. Vastaava muutos tehtäisiin myös 9 § 4 momenttiin.

Lisäksi 5 § 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 telepäätelaite. Vaatimus ja päätös tulisi kuitenkin kohdistaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijasta tiettyyn henkilöön välittömästi sen jälkeen, kun rikoksesta epäilty pystytään nimeämään. Vastaava muutos tehtäisiin myös 9 § 4 momenttiin.

Ehdotettu muutos tekisi telepakkokeinojen käytöstä entistä helpompaa ja lisäisi teleoperaattoreihin kohdistuvia viranomaisen avustamiskyselyjä. Laite- ja liittymäkohtaisuudesta luopumista on perusteltu esityksessä sillä, että se aiheuttaa samoissa asioissa useita peräkkäisiä telekuuntelulupien valmistelu- ja käsittelyprosesseja niin esitutkintaviranomaisessa kuin tuomioistuimissa, laajoissa esitutkinnoissa jopa viikoittain.

Päättämistä koskeviin pykäliin ehdotettujen muutosten myötä viranomaisen asiantuntijuus korostuu ja virkavastuu laajenee merkittävästi. Aiemmin päätös televalvonnan tai -kuuntelun toteuttamisesta on tehty tuomioistuimessa teleosoite- tai päätelaitekohtaisesti. Nyt ehdotetussa muodossa jää esitutkintaviranomaisen 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.

25 § - Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen
Hallituksen esityksessä 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 täyttyessä jatkossakin hankkia teknisillä laitteilla vain teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietoja.

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 ylipäätään 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.