Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Markku Rajamäki

Eduskunnan lakivaliokunnalle
LaV@eduskunta.fi

Muistio 1 (7)

9.1.2023

Viite: Lakivaliokunta tiistai 10.01.2023 klo 09.30 / HE 217/2022 vp / Lausuntopyyntö 15.12.2022

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 217/2022 vp eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi ja asiaan liittyvistä lakialoitteista

Kiitämme mahdollisuudesta tulla kuulluksi.

Yleistä
Yleisesti ottaen toteamme, että useissa kohdin esitetyt tarkennukset säännösten tulkinnanvaraisempiin kohtiin ovat tervetulleita ja täsmentävät säännöksiä oikeusvarmuutta lisäävästi.

Keskitymme lausunnossamme esitettyihin muutoksiin koskien pakkokeinolain 8 ja 10 lukuja.

Pakkokeinolain 8 lukuun esitetyt muutokset
Katsomme, että lähtökohtaisesti myös 8 luvun säännösten tarkentaminen on yritysten edun mukaista. Näin on esimerkiksi 18 §:ään uuden ehdotetun 4 momentin osalta. On mielestämme selvää, että myös etsinnän kohteeksi joutuneiden yritystoimitilojen haltijalla tulee olla oikeus saattaa etsinnän lainmukaisuus tuomioistuimen tutkittavaksi.

Samoin esitetty uusi 29 a § oikeudesta saattaa laite-etsintä tuomioistuimen tutkittavaksi on sinällään yritysten, ja myös toimituksellista työtä teettävien ja uutisten julkaisutoimintaa harjoittavien yritysten edun mukainen ja kannatettava. Ongelmana on kuitenkin se, että tämä oikeus on vain jälkikäteinen ja sen vuoksi säännös on ongelmallinen erityisesti toimituksellisen lähdesuojan kannalta. Jälkikäteinen mahdollisuus ei estä lähdettä paljastumasta, jos esitutkintaviranomainen on jo tätä ennen takavarikoinut laitteen, esimerkiksi toimittajan älypuhelimen, ja on kohdistanut laitteeseen laite-etsinnän.

Hallituksen esityksessä lähdesuojaa käsitellään vain pakkokeinolain 8 lukua koskevan lausuntopalautteen yhteydessä. Kuitenkin sananvapaudessa ja lähdesuojassa on kysymys vapaan demokraattisen yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisistä tekijöistä. Sananvapaus on turvattu perustuslaissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Sananvapaus merkitsee oikeutta ilmaista mielipiteitä ja oikeutta vastaanottaa

sekä jakaa mielipiteitä ilman ennakkosensuuria. Yhteiskunnalliset asiat ovat sananvapauden ydinalueella. Mitä merkittävämmästä ilmaisusta on yhteiskunnallisesti kysymys, sitä vahvempi oikeus on sananvapaus.

Lähdesuojasta säädetään laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) ja oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa, jonka 20 § turvaa toimituksellisen lähdesuojan toteutumista. Lainkohdan mukaan sananvapauslaissa tarkoitettu yleisön saataville toimitetun viestin laatija taikka julkaisija tai ohjelmatoiminnan harjoittaja saa kieltäytyä todistamasta siitä, kuka on antanut viestin perusteena olevat tiedot tai laatinut yleisön saataville toimitetun viestin.

Lähdesuojan murtaminen merkitsee poikkeusta lähdesuojasta. Lähdesuoja voidaan murtaa vain oikeudenkäynnissä, jossa syyttäjä vaatii rangaistusta syytetylle. Tuomioistuin voi oikeudenkäynnissä velvoittaa esimerkiksi toimittajan vastaamaan kysymykseen lähteestään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 20 §:n kuvatuissa tilanteissa.

Edellä kerrottu kuvastaa, kuinka tärkeää on pyrkiä huolehtimaan siitä, ettei lähdesuoja murru myöskään vahingossa. Koska lähdesuojan tarkoitukselliselle murtamiselle on asetettu lainsäädännössä näin korkeat kriteerit, tulisi ennalta huolehtia kaikin keinoin myös siitä, ettei näin pääse käymään myöskään vahingossa.

Asiassa korostuukin esitutkintaviranomaisen huolellisuusvelvollisuus; tulisi toimia niin, että se, ovatko tai voivatko kyseessä olla pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetut tiedot, ilmenisi viranomaiselle ennen kuin vahinkoa ehtii tapahtua. Jos toimittajan lähde vahingossa suoraan tai välillisesti paljastuu viranomaiselle, ei tapahtunutta vahinkoa - ja lähdesuojan murtumista - voi enää korjata.

Nähdäksemme hallituksen esitys ei turvaa riittävällä tavalla lähdesuojaa nykyisenkaltaisessa teknologiaympäristössä ottaen erityisesti huomioon jäljempänä viitatut korkeimman oikeuden tuoreet lähdesuojaa käsitelleet ratkaisut.

Siksi katsomme, että lakivaliokunnan mietinnössä tulisi kiinnittää erityistä huomiota asian tärkeyteen ja esitutkintaviranomaisen huolellisuusvelvollisuuteen. Viittaamme näiltä osin erityisesti korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöön, jota referoimme alla lyhyesti:

Ratkaisussa KKO 2019:112 muistutetaan siitä, että toimittajan oikeus olla ilmaisematta tietolähdettään kuuluu perustuslain 12 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklan suojaaman sananvapauden piiriin. Ratkaisu viittaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) päätöksiin. EIT:n ratkaisukäytännössä on mm. todettu, että tietolähde on ymmärrettävä laajasti. Sillä tarkoitetaan

ketä tahansa, jolta toimittaja on saanut tietoa. Lähteen yksilöivällä tiedolla tarkoitetaan puolestaan kaikkea sellaista tietoa, joka voi johtaa lähteen tunnistamiseen, mukaan lukien ne olosuhteet, joissa toimittaja sai tiedot lähteeltä, sekä lähteeltä saadun tiedon julkaisematon sisältö. EIT on edellyttänyt, että sananvapauteen kohdistuvia rajoituksia tulkitaan suppeasti ja että niille on yleisen edun kannalta pakottava syy. Ratkaisussa 2019:112 KKO toteaa, että pakkokeinolain 7 luvun 3 §:n 1 momentin sanamuodon perusteella takavarikoimiskielto koskee jo tilannetta, jossa kohde sisältää tietoa toimittajan tietolähteestä, vaikka lähde ei siitä yksiselitteisesti paljastuisikaan. KKO katsoo, että säännöksessä asetetut edellytykset täyttyvät, kun tieto voi johtaa lähteen paljastumiseen.

Myös EIT:n ratkaisukäytännön perusteella lähdesuojan alaisuuteen kuuluu kaikki sellainen tieto, joka voi johtaa lähteen tunnistamiseen. Ratkaisussa 2019:112 KKO katsoo, että tiedot voivat johtaa lähteen tunnistamiseen, etenkin jos ne ovat esitutkinta-aineistoa laajemmalti tuntevan henkilön tutkittavina. Myös KKO:n ratkaisu 2021:19 vahvistaa samat periaatteelliset kannat lähdesuojan osalta.

Näin esimerkiksi laite-etsinnän toimittajan älypuhelimeen tai tietokoneeseen ei tulisi olla mahdollinen, jos älypuhelimessa tai tietokoneessa taikka muussa tallennusalustassa oleva tieto voi johtaa toimittajan lähteen paljastumiseen.

Viittaamme tarkemmilta osin Uutismedian Liitto ry:n lausuntoon, jonka se tulee myöhemmin toimittamaan lakivaliokunnalle.

Pakkokeinolain 10 lukuun esitetyt muutokset
Poliisihallituksen sisäministeriölle vuonna 2020 antamasta, poliisin salaista tiedonhankintaa ja sen valvontaa koskevasta kertomuksesta (POL-2020-81238) ilmenee, että toteutuneiden telekuuntelu ja -valvontadiaarien määrä kääntyi vuonna 2020 usean vuoden laskun jälkeen melko huomattavaan, noin 20 %:n nousuun. Lisäksi telepakkokeinojen kohteena olevien liittymien määrä on kasvanut vuositasolla selvästi enemmän kuin telepakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden lukumäärä. Tämä on lisännyt teleoperaattoreille viranomaisten avustamisesta aiheutunutta hallinnollista taakkaa ja kustannuksia.

Nyt hallituksen esityksessä ehdotetaan salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun useita merkittäviä muutoksia, jotka lisäävät entisestään teleoperaattoreiden hallinnollista taakkaa, mikä niille aiheutuu viranomaisten avustamisesta ja telepakkokeinojen toteuttamisen mahdollistamisesta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan anna teleoperaattoreille oikeutta saada oikeudenmukaista korvausta palveluistaan viranomaisille.

Hallinnollista lisätaakkaa esityksessä aiheuttavat mm.

- 10 luvun 3 §:n 1 momentin tarkennukset, jotka asiallisesti tarkoittavat, että telekuuntelussa aiempien tunnistetietojen hankkimisen asemesta jatkossa viestinnän välittäjiltä pyydettäisiin niiden hallussa olevat välitystiedot, ja
- 10 luvun 3 §:n 2 momentin perusterikoksiin lisättävät nimikkeet, jotka tulevat luonnollisesti lisäämään pyyntöjen määrää.

Merkittävin tässä suhteessa ja samalla juridisesti hankalin on kuitenkin nähdäksemme esitys 10 luvun 5 ja 9 §:iin tehtävistä muutoksista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että telekuuntelu- tai televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi teleosoite- tai telepäätelaitekohtaisesti, vaan esitutkintaviranomainen voisi kohdistaa telepakkokeinoja mihin tahansa tietyn epäillyn käytössä olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Muutos toteutettaisiin poistamalla 5 § 3 momentista 5 kohta. Sen myötä päätöksessä, joka koskee telekuuntelua ja telekuuntelun sijasta toimitettavaa tietojen hankkimista, ei enää lueteltaisi 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.

Epäillyn ollessa tuntematon telekuuntelua ja telekuuntelun sijasta toimitettavaa tietojen hankkimista koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä olisi edelleen mainittava toimenpiteen kohteena oleva teleosoite tai telepäätelaite esitetyn 5 §:n 4 momentin mukaan. 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.

Edellä kerrotut ovat nähdäksemme kiistanalaisimpia esitetyistä muutoksista.

Aiempaan verrattuna jää enemmän esitutkintaviranomaisen harkittavaksi, mihin teleosoitteeseen tai päätelaitteeseen pakkokeinoa käytetään, kun hakemus pakkokeinojen käyttämisestä tiettyyn epäiltyyn on hyväksytty.

Tämä vaikuttaa luonnollisten henkilöiden oikeuksiin kohdistuviin riskeihin. Pykälään ehdotetusta muutoksesta ei myöskään saisi aiheutua lisätyötä teleoperaattoreille, vaikka lienee todennäköistä, että muutoksen takia telekuuntelua tullaan kohdistamaan jossain määrin aiempaa

useampaan liittymään ja tämä määrittää operaattoreille aiheutuvaa työmäärää enemmän kuin epäiltyjen henkilöiden lukumäärä.

Viestinnän luottamuksellisuutta ei myöskään tule vaarantaa epäselvällä käyttäjätiedolla. Kun esitetyn muutoksen jälkeen hakemuksen kohteena olevia telepäätelaitteita tai -osoitteita ei enää tarvitsisi yksilöidä, tuomioistuinkaan ei enää voisi varmistua siitä, millä perusteilla niiden voidaan katsoa olevan epäillyn hallussa. Näin on niissäkin tapauksissa, joissa liittymät ovat jo tiedossa lupaa haettaessa. Tällöinkään niitä ei tarvitse yksilöidä, jos epäilty on tiedossa, mitä voidaan menettelynä perustellusti oudoksua.

Kun esitutkintaviranomaiselle jää näin huomattavasti aiempaa enemmän harkintavaltaa, esitetyt muutokset alleviivaavat mielestämme tarvetta miettiä, miten esitutkintaviranomaisten toimintaa tässä suhteessa valvotaan ja onko valvonta riittävää.

Mielestämme näihin kysymyksiin tulisi ottaa kantaa lakivaliokunnan mietinnössä.

25 § Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen
Työryhmämietinnössä 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.

Painotamme, että tällöin on erittäin tärkeää huolehtia siitä, ettei teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimisen helpottaminen eri teknisillä laitteilla aiheuta häiriötä verkoille. 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. Kuten olemme aiemminkin lausuneet, pidämme erittäin tärkeänä, että sääntelyä tulisi muuttaa siten, että teleyrityksillä olisi aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilöstökustannuksista. Henkilöstökustannusten korvattavuus poistettiin laista tietoyhteiskuntakaarta säädettäessä. Siihen saakka myös ne tuli korvata.

Telekuuntelun käyttöalaa on laajennettu sittemmin useita kertoja ja mm. tiedustelulait on saatettu voimaan. Asiaan liittyvien pyyntöjen volyymi on myös oleellisesti kasvanut siitä ajasta, kun kyseinen

korvaussäännös on säädetty ja sen perusteet pohdittu. Myöhemmän lainsäädäntö- ja volyymikehityksen valossa korvaamattomuutta on pidettävä isona epäkohtana. Lisäsääntelyä on tullut ja tulossa myös EU-tasolta.

Korvauskysymykseen on yleisellä tasolla kiinnittänyt huomiota myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta lausunnossaan 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. Valiokunta totesi, että palveluntarjoajilla tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen viranomaisen avustamisesta ja erityisesti, jos määräys tulee muun kuin sijaintivaltion viranomaiselta. Valiokunta on samoin jo aiemmin asiasta E 131/2018 vp antamassaan lausunnossa LiVL 2/2019 vp katsonut, että palveluntarjoajille ei saa syntyä kohtuuttomia kustannuksia mahdollisista lisävelvoitteista.

Tietoliikenteen ja tietotekniikan liitto FiCom ry:n selvityksen mukaan korvausjärjestely poikkeaa esimerkiksi Itävallassa, Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Alankomaissa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa vallitsevista käytännöistä, joissa operaattorit saavat korvauksen myös henkilöstökustannuksista.

Kyseinen korvaussäännös ei ole esityksen kohteena, mutta mielestämme lakivaliokunnan tulisi mietinnössään ottaa kantaa asiaan.

Näkemyksemme lakialoitteesta 57/2021 vp Lakialoite laiksi pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n muuttamisesta

Toteamme lakialoitteen osalta, että siinä esitetty törkeä ampuma-aserikos sisältyy hallituksen esitykseen pakkokeinolain 10 luvun 3 §:ään lisättävistä tekonimikkeistä. Koska säännökseen tehtävät lisäykset tulevat lisäämään pakkokeinojen volyymia ja näin myös viestinnän välittäjille avustamisesta aiheutuvaa hallinnollista taakkaa, elinkeinoelämän kannalta tärkeää olisi, että viestinnän välittäjät tulisivat saamaan oikeudenmukaiset korvaukset viranomaisten avustamiseksi tekemästään työstä. Tähän liittyvät epäkohdat tulee korjata.

Näkemyksemme lakialoitteesta 91/2020 vp Lakialoite laiksi pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n muuttamisesta

Lakialoitteessa esitetään, että huumausainerikos tulisi lisätä pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin listaan niistä rikosnimikkeistä, joiden selvittämisessä pakkokeinoa käyttämällä saatua ylimääräistä tietoa voidaan käyttää edellyttäen, että käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle.

Viittaamme soveltuvin osin edellä pakkokeinolain 8 lukuun esitetyistä muutoksista lausumaamme ja toteamme, että muuta lausuttavaa meillä ei esityksestä ole.