9.1.2023 1047/01.04.01.00/2022

Lakivaliokunta
Eduskunta

Suojelupoliisin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta (HE 275/2022 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia (872/2011) ja erityisesti sen 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja, joita Suojelupoliisi käyttää rikostorjunnassa. 5 lukuun ehdotetut muutokset vaikuttavat osaltaan myös Suojelupoliisin suorittamaan siviilitiedusteluun. Pakkokeinolain salaiset pakkokeinot (806/2011) ja poliisilain salaiset tiedonhankintakeinot sekä tiedustelumenetelmät ovat osittain määritelmällisesti samoja, joten näihin toimivaltuuksiin tehdyillä muutoksilla on tiivis vaikutus toisiinsa. Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luku perustuu olennaisilta osiltaan pakkokeinolain 10 luvun säännöksiin salaisista pakkokeinoista ja poliisilain 5 a luvun siviilitiedustelu taas perustuu olennaisilta osiltaan poliisilain 5 lukuun. Tästä syystä poliisilain 5 luvussa tehtävät toimivaltuuksien määritelmämuutokset vaikuttavat suoraan sekä Suojelupoliisin rikostorjuntatoimivaltuuksien että Suojelupoliisin siviilitiedustelutoimivaltuuksien käyttöön.

Suojelupoliisi on hallituksen esitysluonnoksen lausuntovaiheessa tuonut esiin tässä lausunnossa mainitut seikat ja erityisesti tuonut esiin kybervakoilun torjuntaan liittyvien toimivaltuuksien ajantasaistamisen tarpeen ja lisäksi todennut, että olisi tärkeää, että sen tekemät huomiot huomioitaisiin erityisesti muutettaessa poliisilakia. Suojelupoliisi pitää tärkeänä erityisesti sitä, että alla esitetyt kybervakoilun torjuntaan liittyvät toimivaltuudet oltaisiin saatettu ajan tasalle ja siten, että kybervakoilua pystyttäisiin torjumaan ja paljastamaan paremmin varsinkin, kun huomioidaan merkittävällä tavalla heikentynyt turvallisuustilanne.

Televalvonnan määritelmä

Televalvonnan määritelmä on ehdotettu muutettavaksi poliisilain 5 luvun 8 §:ssä kuulumaan siten, että sillä tarkoitetaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 §:n 36 kohdassa tarkoitetun viestinnän välittäjän hallussa olevien välitystietojen hankkimista. Televalvonnan voimassa oleva määritelmä on teknologianeutraali eli se näyttää sisältävän mahdollisuuden hankkia säännöksessä tarkoitettuja tietoja niin operaattoreilta, viranomaisen omalla laitteella sekä kolmannelta osapuolelta esittämällä sille tuomioistuimen hyväksymä televalvontalupa. Uuden televalvontamääritelmän

1100 - 0321

yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että muutoksella ei muutettaisi televalvonnan käyttöalaa. Muutos näyttäisi kuitenkin sen käyttöalaa kaventavan. Jos televalvonta voisi jatkossa kohdistua vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat viestinnän välittäjän hallussa, niin tällöin omin toimin tai muulta taholta kuin viestinnän välittäjältä hankittavat tiedot näyttäisivät jäävän ainakin osittain määritelmän ulkopuolelle. Omalla laitteella hankkimisen osalta voitaisiin todennäköisesti katsoa, että silloin kun on kyse poliisilain 5 luvun 61 §:n 1 momentin tarkoittamasta tilanteesta eli että teleyritys avustaa poliisia oman laitteen käytössä, olisi kyse viestinnän välittäjän hallussa olevista välitystiedoista. Perusteluissa tulisi kuitenkin täsmällisesti todeta, että silloinkin, kun tiedot hankitaan omalla laitteella ilman teleyrityksen apua, katsotaan olevan kyse viestinnän välittäjän hallussa olevien tietojen hankinnasta ja siten televalvonnasta. Teknisen laitetarkkailun pykälän 2 momenttiin ehdotettu muutos "teknistä laitetarkkailua ei saa kohdistaa sellaiseen luottamukselliseen viestiin, jota koskevasta (...) televalvonnasta säädetään tässä luvussa" on kannatettava, mutta epäselväksi jää kuitenkin, onko televalvonnan uuden määritelmän ulkopuolelle mahdollisesti jäävät tilanteet mahdollista katsoa tekniseksi laitetarkkailuksi. Koska perusteluissa todetaan, että televalvonnan tai teknisen laitetarkkailun käyttöala ei muuttuisi, jää epäselväksi voidaanko tilannetta tulkita tällä tavoin. Suojelupoliisi katsoo, että perusteluja tulisi täydentää siltä osin, että on selvää, mistä toimivaltuudesta on jatkossa kyse silloin, kun hankitaan tietoja laitteen tai ohjelmiston ulkopuolella yleisen viestintäverkon rajapinnassa olevista välitystiedoista. Mikäli tarkoituksena on se, että televalvonnan toimivaltuuden laajuutta ei kavenneta, niin perusteluissa tulisi täsmentää, että viestintäverkon rajapinnassa liikkuvat tiedot ovat laissa tarkoitetulla tavalla viestinnän välittäjän hallussa ja että niihin kohdistuva tiedonhankinta on jatkossakin katsottava televalvonnaksi.

Perustelujen täydentäminen muutenkin siltä osin, että toimivaltuuden rajat käydään läpi tarkasti siltä osin, että on selvää, millä toimivaltuudella eri tahojen hallussa tai viestintäverkon rajapinnassa sijaitsevat välitystiedot on mahdollista kulloinkin hankkia. Perustelujen maininta siitä, että minkään ei tarkoiteta muuttuvan ei voi olla ristiriidassa ehdotetun uuden määritelmäsäännöksen sanamuodon kanssa. Esityksen sivulla 13 olevaa mainintaa "jos välitystiedot hankitaan muualta kuin viestinnän välittäjän hallusta, kyse ei ole televalvonnalla hankittavasta tiedosta" tulisi tästä syystä täydentää kertomalla soveltajalle, että mistä toimivaltuudesta tällöin on kyse.

Poliisilain 5 luvun määritelmäsäännöksellä on suoraan vaikutusta myös poliisilain 5 a lukuun eli siviilitiedustelussa käytettävään televalvontaan.

Lisäksi Suojelupoliisi esittää televalvonnan määritelmäsäännöksen muuttamisen ohella samalla loogisesti muutettavaksi poliisilain 5 luvun 61 §:ssä säädettyä velvollisuutta avustaa televalvonnassa. Kun televalvonnalla jatkossa tarkoitetaan ainoastaan viestinnän välittäjän hallussa oleviin välitystietoihin kohdistuvaa tiedonhankintaa, niin avustamisvelvollisuus pitäisi ulottaa samalla kattamaan teleyritysten lisäksi kyseiset laissa mainitut viestinnän välittäjät. Avustamisvelvollisuuden laajentamista koskevaan tarpeeseen palataan myös myöhemmin tässä lausunnossa.

Henkilöllinen kohdentaminen

Suojelupoliisin tekemässä siviilitiedustelussa on ollut poliisilain 5 lukuun ehdotettua vastaavalla tavalla jo käytössä teletoimivaltuuksien kohdentaminen henkilöön ja tämä on ollut käytännössä hyvin toimiva ratkaisu. Suojelupoliisi pitää siten kannatettavana ja perusteltuna, että myös 5 lukua muutetaan siten, että rikosten estämisessä ja paljastamisessa käytettäviä teletoimivaltuuksia voidaan käyttää teleosoite- tai telepäätelaitekohtaisuuden sijaan henkilösidonnaisesti. Muutos on hyvin tarkoituksenmukainen teknologisen kehityksen sekä teleosoitteiden ja telepäätelaitteiden lisääntymisen myötä.

Suojelupoliisi katsoo, että myös tekninen laitetarkkailu pitäisi voida kohdistaa laitteen ohella henkilöperusteisesti samoista syistä kuin teletoimivaltuudet. Teknisen laitetarkkailun kohteena on poliisilain 5 luvun 23 §:n määritelmäsäännöksen mukaisesti "tietokone tai muu vastaava tekninen laite". Käytännössä toimivaltuuden käytön yhtenä keskeisimpänä kohteena ovat siis samankaltaiset telepäätelaitteet, joihin myös telekuuntelun ja -valvonnan käyttö kohdistuu. Ammattimaiset ja turvallisuustietoiset telekuuntelun ja -valvonnan sekä teknisen laitetarkkailun kohdehenkilöt, oli kyse sitten järjestäytyneen rikollisryhmän tai terroristiryhmän jäsenistä taikka valtiotoimijoista, vaihtelevat jatkuvasti telepäätelaitteitaan estääkseen niihin kohdistuvan tuloksellisen viranomaistiedonhankinnan.

Tekniseen laitetarkkailun kohdistamiseen liittyy lisäksi eräitä sellaisia erityispiirteitä, jotka harvemmin ovat perinteisen telekuuntelun ja -valvonnan osalta keskeisiä, mutta jotka erikseen teknisen laitetarkkailun osalta perustelevat tarpeen säätää ennemmin henkilöön kuin pelkästään yksittäiseen laitteeseen kohdistuvan toimivaltuuden käytön mahdollisuudesta. Erilaisten tietoteknisten ja tietoverkkolaitteiden määrä on kasvanut eksponentiaalisesti ja niiden lisääntyvä modulaarisuus on aiheuttanut sen, että useilla laitteilla tai niiden muodostamalla kokonaisuudella toteutetaan samoja asioita. Niillä henkilöillä, joiden rikollista tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa teknisen laitetarkkailun avulla on tarpeen selvittää, saattaa olla käytössään älypuhelimia, älykelloja, IoT (esineiden ja asioiden internet) -laitteita, tiedon tallennus- ja välityssensoreita, muita mukana pidettäviä verkkoon yhdistettäviä laitteita, tietokoneita, erilaisia verkkotallennuspalvelimia sekä muita ulkoisia tallennusalustoja. Monesti kaikkia näitä laitteita käytetään yhdessä tiedon käsittelyyn ja laitteet on asetettu jakamaan tiedot keskenään. Tämä tarkoittaa sitä, että kohdistettaessa teknistä laitetarkkailua rikoksen estämiseksi, selvittämiseksi tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan tiedon hankkimiseksi tulee kaikilta henkilön laitteilta kyetä hankkimaan tietoa, koska se voi olla tallentuneena kokonaan tai osittain kaikille laitteille tai vain jollekin yksittäiselle laitteelle, josta sitä muilla laitteilla voidaan sitten käyttää. Lisäksi laitteiden keskinäisestä salauksesta tai tietojenvaihtoprotokollista johtuen, pitäisi pystyä hankkimaan tietoa henkilön useammasta kohdelaitteesta ja järjestelmästä samaan aikaan, jotta tiedonhankinta on ylipäänsä mahdollista.

Poliisilain 5 luvun 24 §:n 3 momentin 5 kohdan ja 5 a luvun 14 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan teknistä laitetarkkailua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava se laite tai ohjelmisto, joka on toimenpiteen kohteena. Laitteen yksilöivä tieto on toisin sanoen edellytys sille, että lupa tekniseen laitetarkkailuun voidaan myöntää. Usein tilanne kuitenkin on se, että tiedetään laitteen olemassaolosta ja siitä, että se on rikoksesta epäillyn hallussa tai käyttämä. Jos kuitenkaan tällaisten havaittujen laitteiden täsmällisempiä yksilöintitietoja ei tiedetä, estyy teknisen laitetarkkailun käyttö

niihin, vaikka se olisi välttämätöntä rikoksen estämiseksi tai tiedon hankkimiseksi vakavasta kansallisen turvallisuuden uhasta. Monessa tapauksessa on itse asiassa niin, että teknisen laitetarkkailun luvan myöntämisen ehdoksi laissa asetetut laitteen yksilöivät tiedot ovat saatavissa ainoastaan kohdistamalla kyseessä olevaan laitteeseen teknistä laitetarkkailua.

Muun muassa näistä syistä poliisilain 5 luvun 24 §:n 3 momentin 5 kohta sekä 5 a luvun 14 §:n 3 momentin 2 kohta tulisi muuttaa kuuluviksi seuraavasti: toimenpiteen kohteena oleva tietojärjestelmä, tekninen laite tai ohjelmisto taikka henkilö.

Tätä Suojelupoliisin ehdottamaa erityisesti kybervakoilun torjuntaa parantavaa toimivaltuuden ajantasaistamista ei kuitenkaan tämän esityksen yhteydessä ole huomioitu sen tärkeydestä ja tarpeellisuudesta huolimatta.

Avustamisvelvollisuus

Suojelupoliisi on siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön osalta kiinnittänyt huomiota myös teleyritysten avustamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn uudistamisen tarpeeseen. Teleyrityksen avustamisvelvollisuudesta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvun 51 §:ssä, jossa viitataan saman lain 5 luvun 61 §:ään. Kyseisen sääntelyn nojalla teleyrityksen on ilman aiheetonta viivytystä tehtävä televerkkoon telekuuntelun ja televalvonnan edellyttämät kytkennät sekä annettava poliisiviranomaisen käyttöön telekuuntelun toimeenpanoa varten tarpeelliset tiedot, välineet ja henkilöstö. Sama koskee myös niitä tilanteita, joissa telekuuntelu tai televalvonta toteutetaan poliisiviranomaisen toimesta teknisellä laitteella. Poliisilla on oikeus telekuuntelua varten tarpeellisen yhteyden kytkemiseksi päästä myös muihin kuin teleyrityksen hallinnassa oleviin tiloihin. Teleyrityksellä on lisäksi oikeus saada valtion varoista korvaus tarkoitetusta viranomaisten avustamisesta ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

Uusien tekniikoiden, kuten 5G:n vuoksi, perinteisten teleyritysten ohella muiden palveluntarjoajien rooli televalvonnan ja telekuuntelun toteuttamisessa kasvaa merkittävästi, jolloin niiden apua tullaan välttämättä tarvitsemaan. Muiden palveluntarjoajien roolin kasvamisella on erityisesti merkitystä kybervakoilun torjunnassa, mutta myös muiden uhkien torjunnassa, joissa tarvitaan teletoimivaltuuksia, kuten myös kyberrikosten selvittämisessä.

Ongelmalliseksi asian tekee se, että lain mukaan tämä avustamisvelvollisuus on tällä hetkellä ainoastaan teleyrityksellä. Jotta telekuuntelua pystyttäisiin suorittamaan myös jatkossa ja teknologianeutraalisti tulisi avustamisvelvollisuus laajentaa koskemaan myös muita viestinnän palveluntarjoajia. Yhtenä ratkaisuna voisi olla laajentaa avustamisvelvollisuus koskemaan sähköisen viestinnän palvelusta annettu lain (917/2014) 3 §:ssä määriteltyjä viestinnän välittäjiä. On selvää, että jos avustamisvelvollisuutta laajennettaisiin, tulisi vastaavasti laajentaa myös korvausvelvollisuus koskemaan niitä.

Suojelupoliisin ehdotusta avustamisvelvollisuuden laajentamisesta ei ole tämän esityksen yhteydessä huomioitu.

Suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan tehtäväksi lisäys poliisilain 5 a luvun 47 §:n 6 momenttiin, jonka mukaan silloin, kun käsitellään pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 3 momentissa tarkoitettua tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan ilmoituksen lykkäämistä tai ilmoituksen tekemättä jättämistä vaatimuksen tekisi suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Kyseinen muutos on esityksessä perustellulla tavalla tarpeen oikeustilan selventämiseksi, koska Suojelupoliisissa ei ole tiedustelulainsäädännön säätämisen jälkeen ollut pidättämiseen oikeutettuja poliisimiehiä. Muutos mahdollistaa sen, että Suojelupoliisi pystyy soveltamaan sille lailla säädettyä oikeutta vaatia ilmoittamatta jättämistä tai ilmoituksen lykkäämistä silloinkin, kun on kyse edellä mainitun pykälän tarkoittamista menetelmistä. Suojelupoliisi pitää tätä ehdotettua muutosta siten hyvänä ja kannatettavana.

Lopuksi

Suojelupoliisi on toistanut tässä lausunnossaan aiemmin esiintuomansa toimivaltuuksien täsmentämistarpeet, jotka olisivat sen näkemyksen mukaan ollut tarkoituksenmukaista ottaa käsiteltäväksi tämän sekä pakkokeinolakiin että poliisilakiin kohdistuneen uudistustyön yhteydessä.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetut muutokset poliisilain 5 ja 5 a lukuihin ovat kannatettavia.

Ylitarkastaja Heli Heikkola