

27.03.2024

POL-2024-30808

Liikenne- ja viestintäministeriö

Poliisihallituksen lausunto työryhmän arviomuistiolounnoksesta: data retention - lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehdoista

1 Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriä on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Lausuntopyyntö koskee työryhmän arviomuistiolounnosta, jossa käsitellään sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuutta koskevan lainsäädännön tarkastelutarvetta. Lausuntopyyntöä pyydetty lausunnonantaja vastaamaan pyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Tarve lainsäädännön tarkasteluun on noussut viime vuosina annetuista Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuksista, joissa on otettu kantaa sähköisten välitystietojen tallentamisesta säädettyihin velvollisuuksiin kansallisessa lainsäädännössä.

2 Yleiset huomiot arviomuistiosta

Arviomuistiossa on käsitelty laajasti kansallista ja kansainvälistä lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä sähköisten välitystietojen tallentamisvelvollisuudesta. Arviomuistiossa korostuu oikeutetustikin oikeudellinen arviointi nykyisen lainsäädännön soveltuvuudesta suhteessa EUT:in ratkaisuihin annettuihin reunaehtoihin. Sähköisten välitystietojen merkitystä viranomais- tarpeiden osalta ei ole käsitelty kovin laajasti ja välitystietojen hyödyntämistä vakavien rikosten sekä kansallisen turvallisuuden uhkien torjuntaan ei ole käsitelty monipuolisesti ja mahdollisten lainsäädäntömuutosten vaikutusta viranomaistoimintaan ja sitä kautta kansalaisten turvallisuuteen ei ole tuotu riittävällä tavalla esiin.

Eri viranomaisten käyttämät telepakkokeinot ja tiedonhankintakeinot ovat välttämättömiä vakavien rikosten ja kansallisen turvallisuuden uhkien torjunnassa. Vaikka viestintä on siirtynyt kasvavassa määrin erilaisille pika- viestinalustoille eivät telepakkokeinot ja vastaavat tiedonhankintamenetelmät ole menettäneet merkitystään vakavien rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Mikäli sähköisten välitystietojen tallentamisen

velvollisuuteen tulee merkittäviä muutoksia voi sillä olla merkittäviä vaikutuksia viranomaisten kykyyn torjua rikoksia ja kansallisen turvallisuuden uhkia.

Lainsäädännön eri vaihtoehtoja arvioitaessa lähtökohdan tulisi olla se, että määritetään ne EUT:in tuomiosta ilmenevät minimikriteerit, joiden perusteella kansallinen lainsäädäntö voidaan tarvittaessa uudistaa ja muilta osin todeta nykyisen lainsäädännön vastaavan lainsäätäjän tahtoa.

Arviomuistiossa on tuotu esille myös erilaisia teknisiä haasteita erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen toteuttamisissa. Haasteet perustuvat työryhmyöskentelyn aikana saatuihin teleoperaattoreiden kommentteihin, joissa ei kuitenkaan ole todennäköisesti voitu mennä kovin syväälle tekniseen toteutukseen. Tärkeää olisi selvittää myös muista maista teknisen toteutuksen malleja ja niiden soveltuvuutta Suomeen. Toimivaa lainsäädännöllistä ratkaisua ei saa hylätä sen vuoksi, ettei siihen ole toistaiseksi olemassa olevaa teknistä kansallista ratkaisua, vaan tällaisten teknisten ratkaisujen mahdollisuuksia on selvitettävä.

3 Esiteltyjen säilytysvelvollisuuden toteutusvaihtoehtojen tehokkuus ja toteuttamiskelpoisuus

Poliisihallituksen käsityksen mukaan voimassa olevassa lainsäädännössä säädetyt säilyttämistoimenpiteet ovat osoittaneet toimivuutensa ja mikäli kansallista lainsäädäntöä muutetaan, niin käyttöön otettavien ratkaisujen tulisi olla kattavuudeltaan hyvin lähellä nykyisin käytössä olevaa menettelyä. Arviomuistiossa on esitetty käytännössä vaihtoehtoina 1. Säilytysvelvollisuuden kumoaminen, 2. Kohdennettu säilyttäminen maantieteellisen kriteerin perusteella, 3. Kohdennettu säilyttäminen henkilöpiirin perusteella, 4. Kohdennettu säilyttäminen muiden objektiivisten ja syrjimättömien kriteerien perusteella ja 5. Quick freeze -säilyttämismääräys. Edellä olevien lisäksi on käsitelty myös IP-osoitteiden säilyttämistä ja henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttämistä.

3.1 Säilytysvelvollisuudesta luopuminen

Säilytysvelvollisuudesta kokonaan luopuminen tarkoittaisi merkittävää heikennystä viranomaisten kykyyn torjua vakavia rikoksia ja kansallisen turvallisuuden uhkia. Vaikka tietoja säilytettäisiin palveluntarjoajalla tämän omia tarkoituksia varten, niin tarve voisi muuttua ennustamattomasti ja asettaisi kansalaiset eriarvoiseen asemaan rikosprosessissa, kun toisella teleoperaattorilla tiedot saattaisivat olla pidemmältä ajalta saatavissa kuin toisella, jolloin näyttöä syyllisyydestä tai syyttömyydestä olisi saatavilla eri määrä. Arviomuistiossa on tuotu hyvin esille myös se seikka, että välitystietojen tallentamattomuus voisi vaikuttaa perusoikeuksiin kuten oikeus elämään, jos viranomaisilla ei olisi mahdollisuutta estää ennalta henkeä ja terveyttä vaarantavia tekoja ja tähän ei voitaisi käyttää esimerkiksi televalvonnan kautta saatavaa näyttöä. Unionin tuomioistuin ei edellytä jäsenvaltioilta sitä, että sähköisten välitystietojen tallentaminen olisi välttämätöntä, joten tämän

vaihtoehdon osalta tarpeen olisi tuoda nykyistä selvemmin esille, ettei tätä tulisi tässä yhteydessä pohtia. Mikäli asia on tarpeen tuoda esille, niin nykyistä enemmän voisi pohtia sitä mitä säilyttämisvelvollisuuden poistamisen seuraukset olisivat käytännössä.

3.2 Kohdennettu säilyttäminen maantieteellisen kriteerin perusteella

Muistiossa todetaan, että maantieteellinen kohdennettu säilyttäminen voitaisiin kohdentaa esimerkiksi paikkoihin koskea erityisesti sellaisia paikkoja, joilla on yhteys vakavan rikollisuuden esiintymiseen tai erityinen alttius tällaisiin rikoksiin ja tämä voitaisiin osoittaa esimerkiksi tilastotiedoilla tai kohdentamalla säilytysvelvollisuus paikkoihin, jossa on kriittistä infrastruktuuria ts. strategisia paikkoja. Edellä mainittuja paikkoja voisivat olla esimerkiksi lento- ja rautatieasemat tai satamat. Muistiossa on tuotu hyvin esille myös esimerkiksi vankilat, maanpuolustuksen kannalta merkitykselliset kohteet, rajanylityspaikat ja poliisin tilat. Tuomioistuimen antamat esimerkit eivät ole tyhjentyviä ja siksi olisi kartoitettava kansallisesti ne alueet, joiden osalta välitystietojen tallentaminen olisi tarpeen.

Suomi on harvaanasuttu maa ja kriittistä infrastruktuuria kuten esimerkiksi energiantuotantoon ja vesihuoltoon liittyviä kohteita on useita eripuolilla maata. Mikäli tällaiseen kohteeseen kohdistuu lainvastainen teko, niin välitystiedoilla voi olla tärkeä merkitys tapauksen selvittämisessä. Sen vuoksi olisi tärkeää, että mikäli maantieteellinen kriteeri valitaan säilyttämisperusteeksi, niin selvittää riittävän laajasti sellaiset strategiset kohteet, joiden osalta on tärkeää estää, paljastaa ja selvittää rikoksia. Harvaanasutuilla alueilla sijaitsevien kohteiden osalta välitystiedot tulisi tallentaa kaikilta kyseisen kunnan alueella oleskelevilta, jotta vakavien rikosten torjunta olisi mahdollista.

Kuten arviomuistiossakin todetaan, niin tuomioistuinikäytäntö jättää paljon liikkumavaaraa sen suhteen, kuinka maantieteelliset kriteerit määriteltäisiin. Toimivin ratkaisu maantieteellisiin kriteereihin perusteltavasta säilyttämisvelvollisuudesta olisi Poliisihallituksen käsityksen mukaan kuntataso kuitenkin siten, että velvollisuus koskisi niitä tukiasemia, jotka sijaitsevat kyseisen kunnan alueella sekä ne tukiasemat, jotka ovat ulkopuolelle, mutta ulottuvat peitoltaan sen kunnan alueelle, jossa on arvioitu olevan tilastollinen tarve välitystietojen tallentamiseen tai strateginen kohde. Tällainen menettely olisi todennäköisesti teleoperaattoreiden toiminnan kannaltakin helpommin järjestettävissä kuin muunlainen tai pienempiin alueisiin kohdistuva säilyttämisvelvollisuus.

Jollekin maantieteelliselle alueelle kohdentuva säilyttämisvelvollisuus olisi tehokas siinä tapauksessa, että se koskisi nimenomaan kyseisellä alueella oleskelevia eikä vain sellaisia liittymiä, joiden laskutusosoitteeksi on ilmoitettu edellä mainittu alue. Maantieteellisen tukiasemien osalta on nostettu esille vaihtoehto, että tukiasemat määriteltäisiin tietyin väliajoin sen sijaan, että päivitetäisiin järjestelmä varmistamaan välitystietojen tallentaminen tietyllä alueella aina kun tukiasemaverkossa tehtäisiin muutoksia. Tällainen

toiminta ei olisi ennustettavaa ja voisi johtaa siihen, että mikäli tukiasemia päivitettäisiin jollain alueella enemmänkin, niin alue jäisi välitystietojen tallentamisen ulkopuolelle sen strategisesta tärkeydestä huolimatta. Tämä osalta tulisi selvittää nykyistä paremmin esimerkiksi Ruotsissa ja Belgiassa käytössä olevat tai suunnitellut järjestelyt operaattoreiden verkoissa. Alueellinen tallennusvelvollisuus tulisi asettaa kuntien tasolle, eikä päätöksentekijän tehtävä olisi tietää, mitä tukiasemia alueella sijaitsee. Uusien alueiden rakentaminen esimerkiksi voisi tarkoittaa uusien tukiasemien rakentamista ja mikäli näitä ei olisi erikseen mainittu päätöksessä, niin ne jäisivät välitystietojen säilyttämismääräyksen ulkopuolelle. Poliisihallitus ei yhdessä sivulla 96 olevaan päätelmään siitä, että tiettyihin tukiasemiin kohdistuva säilyttämismääräyksen olisi perusteltu ratkaisu vaan tietyt alueita palvelevat tukiasemat tulisi ottaa mukaan säilyttämismääräyksen. Arviomuistiossa nostetaan esille tässä yhteydessä teleoperaattoreiden oikeusturva, joka ei kuitenkaan ole Poliisihallituksen käsityksen mukaan ongelma, mikäli lainsäädännössä huomioidaan, että säilyttämismääräys koskisi kaikkia niitä tukiasemia, joiden peittoalue on säilyttämismääräyksen kohteena olevan kunnan alueella. Näissä tapauksissa teleoperaattori toteuttaisi lainsäätäjän tahtoa ja oikeudellista ongelmaa ei olisi.

Kun säilyttämismääräys koskisi esimerkiksi kunnan aluetta, niin niissä tapauksissa tulisi säilyttää välitystiedot niistä yhteyksistä, jotka alkavat tai loppuvat kyseisen kunnan alueella ja tallennus jatkuisi kyseisen viestintätahtuman ajan.

Tilastollinen vakavan rikollisuuden esiintyminen jollain alueella suhteessa väkilukuun ei ole kovin hyvä mittarina, koska kyseiset määrät saattavat vaihdella vuosittain. Alueilla, joilla ei ole paljon asutusta voi muutosten syyt rikosten määrässä liittyä muutamiin henkilöihin. Tilastollista menetelmää tulisikin Belgian mallin mukaan käyttää rinnan tai päällekkäin muiden maantieteellisten kriteerien ohella.

Arviomuistiossa todetaan, että edellä mainittu maantieteellisin kriteerein tapahtuva säilyttäminen voisi olla oikeudellisesti kestävä, vaikka esimerkiksi tilastollinen vakavien rikosten ilmeneminen ja kriittisen infrastruktuurin kohteet tarkoittaisivatkin sitä, että suuri osa maasta olisi jatkossakin sellaista aluetta, jossa välitystiedot tallennettaisiin. Poliisihallitus yhtyy arviomuistioluonnoksen päätelmään ja tukee sitä, että mikäli maantieteellisiin kriteereihin päädytään, niin niillä katetaan mahdollisimman osa valtakunnan alueesta.

Arviomuistiossa on todettu, että kohdennetun säilyttämisen kriteerit tulisi määritellä lainsäädännössä, jolloin kriteerit, jolla perusteella säilyttäminen voidaan kohdentaa, olisivat julkisia. Poliisihallitus ei näe, että kriteerien tuominen lainsäädäntöön olisi merkittävä ongelma. Päätös niistä alueista, joilla tallentaminen pitäisi tehdä tuli kuitenkin olla salassa pidettävä, koska muussa tapauksessa välitystietojen säilyttämismääräyksen menettäisi osin merkityksensä.

Tarkasteluväli maantieteellisten alueiden osalta tulisi olla, kuten arviomuisti-luonnoksessa todetaan, riittävän pitkä, jotta sekä teleoperaattorit että vi-ranomaiset voisivat sopeuttaa toimintaansa. Maantieteellisen kriteerien osalta tulisi kuitenkin huomioida se, että mikäli ilmenisi syitä liittämään jokin alue aiemmin tehtyyn päätökseen, niin sen tulisi olla mahdollista myös kes-ken tarkasteluvälin. Tärkeintä olisi kuitenkin hallita suurta kokonaisuutta riittävän pitkällä aikavälillä.

3.3 Kohdennettu säilyttäminen henkilöpiiriin perusteella

Poliisihallitus ei näe henkilöön kohdistuva sähköisten välitystietojen tallen-tamisen perustetta yhtä varteenotettavana vaihtoehtona kuin maantieteelli-sin kriteerein tapahtuvaa välitystietojen tallentamista. Yleisesti on tiedossa, että esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden toimijat hyödyntävät bul-vaaneja puhelinliittymiä hankkiessaan. Arviomuoistiossa on todettu, että te-lepakkokeinoja ei ole suuressa määrin kohdennettu sellaisiin henkilöihin, joihin näitä pakkokeinoja olisi aiempina vuosina kohdennettu. Tällaista väli-tystietojen tallentamista ei voida pitää kovin tehokkaana. Henkilöpiiriin koh-dennetun säilyttämisen osalta on huomioitava se, että jatkossakin tulee olla mahdollista kohdistaa ns. reaaliaikaista televalvontaa henkilöihin eli velvoit-taa teleoperaattorit tallentamaan välitystiedot tuomioistuimen myöntämän televalvontaa koskevan päätöksen alkupäivästä sen päättymispäivään saakka. Tällaista toiminnasta luopumista ei ole arviomuoistiossa esitetty, mutta asiaa voisi olla tarpeen selvittää muistioon.

Mikäli henkilöperusteinen välitystietojen tallentaminen voitaisiin toteuttaa, niin niissä tapauksissa viranomaisilla tulisi olla oikeus henkilön käyttämisen tai muun toiminnan perusteella esittää, että tietyn henkilön välitystiedot tal-lennetaan määrääjäksi. Tämän tulisi tarkoittaa sitä, että viranomaiset lu-ovuttaisivat teleoperaattoreille tietoa näistä henkilöistä, koska teleoperaatto-reiden olisi varmistettava, että kaikki kyseisten henkilöiden liittymät olisivat säilytysvelvollisuuden piirissä. Tällainen tietojen luovuttaminen saattaisi edellyttää lainsäädännön tarkastelua henkilötietojen käsittelyn osalta.

Henkilöperustaisen välitystietojen osalta esiin nousee kysymyksiä kuten esimerkiksi se, olisiko mahdollista vaatia jonkun toisen kuin kohdehenkilön välitystietojen tallentamista, jos voitaisiin osoittaa, että liittymä on tosiasialli-sesti kohdehenkilön käytössä.

3.4 Quick freeze –säilyttämismääräys

Quick freeze vastaisi osin samaa kuin muut objektiiviset tai syrjimättömät kriteerit, mikäli määräys kohdistuisi jollekin maantieteelliselle alueelle esim. johonkin tapahtumaan kohdistuvan uhkan osalta. Henkilöihin kohdistuvan quick freeze säilyttämismääräys olisi hyvin lähellä reaaliaikaista televalvon-taa ja ei sellaisenaan välttämättä toisi juurikaan lisäarvoa rikostorjuntaan, mutta tätäkin mahdollisuutta on tarve selvittää lisää mm. muiden maiden viranomaisten kokemusten osalta.

Maantieteellinen quick freeze -toimenpidettä vaativa tilanne voisi tulla eteen, mikäli olisi tiedossa, että jossain paikassa järjestetään esim. suuri yleisötapahtuma, johon voi kohdistua turvallisuusuhka ja teon estämiseksi olisi tarpeen käsitellä sähköisiä välitystietoja. Tässä mielessä quick freeze voisi täydentää maantieteellisellä perusteella päätettyä säilyttämisperustetta. Oleellista tällaisissa tapauksissa olisi se, että toimivaltaisen viranomaisen hakemuksesta tuomioistuin voisi päättää viipymättä tällaisen määräyksen toteuttamisesta. Arviomuistiossa on todettu, ettei määräystä voitaisi kuitenkaan antaa ennakkollisesti. Tämän osalta kirjausta olisi tarpeen selkeyttää, että tarkoitetaanko sillä myös sellaisia tapauksia, joissa viranomaisten tietoon on tullut mahdollinen turvallisuusuhka, vaikka alueella ei ole toistaiseksi tapahtunut mitään. Näissä tapauksissa rajanveto rikoksen estämisen, paljastamisen ja selvittämisen välillä voi olla vaikeasti määriteltävissä.

Vaikka quick freeze määräys voitaisiin unionin oikeuden mukaan kohdistaa myös rikoksen uhrin ja tämän lähipiiriin, niin tällaisen toimivaltuuden käyttö edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia viranomaisten toimivaltuuksiin, silloin kun toimenpiteet eivät kohdistuisi rikoksesta epäiltyyn.

Quick freeze määräys annettaisiin pääsääntöisesti silloin kun olisi tapahtunut rikos tai esimerkiksi alueella olisi kohonnut vakavan rikoksen uhka. Quick freeze ei korvaisi muilla perusteilla tapahtuvaa välitystietojen säilyttämistä, mutta oikein säädettyinä voisi tukea muita perusteita.

3.5 IP-osoitteiden säilyttäminen

IP-osoitteiden säilyttäminen vakavien rikosten estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi on kasvavassa määrin tärkeää. IP-osoitteiden käyttäjien osalta tarve liittyä yleisimmin siihen, että viranomaisella on tarve selvittää ainoastaan IP-osoitteen haltijan tiedot ja tämä voi toimia usein esitutinnan aloituspisteenä ja osoittaa mahdollisen epäillyn syyttömyyttä tai syyllisyyttä. IP-osoitteiden haltijatiedot eivät ole sellaisia arkaluonteisia tietoja, joiden osalta olisi tarvetta muuttaa lainsäädäntöä siten, että niiden säilyttämistä tai niihin pääsyä olisi tarpeen säännellä. *EUT on tuomioissaan todennut, että unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään kansallisen turvallisuuden takaamiseksi, vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien ehkäisemiseksi liittymän lähteelle annettujen IP-osoitteiden yleisestä ja erotuksettomasta säilyttämisestä ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään.* IP-osoitteiden säilyttäminen täysin välttämättömän ajanjakson ajaksi vaatii harkintaa. Viestinnän luottamuksellisuuden kannalta ei ole merkityksellistä säilytetäänkö IP-osoitteita koskevia tietoja viikkoja tai kuukausia. Säilyttämisaikalla on sen sijaan suuri merkitys erityisesti rikosten selvittämiseksi, koska esimerkiksi tietoverkkorikokset tulevat usein rikoksen uhrin ja poliisin tietoon varsin myöhään ja mikäli IP-osoitteita koskevia tietoja säilytettäisiin vain lyhyt aika, niin säilyttäminen menettäisi osin merkityksen monissa tapauksissa.

4 Säilytysvelvollisuuden arvioinnin yleiset kysymykset

4.1 Huomiot teleyrityksen määritelmästä / säilytysvelvollisen yrityksen määritelmästä

Laissa sähköisen viestinnän palveluista ei ole riittäväällä tavalla huomioitu teknologian ja kommunikointitapojen kehittymistä ja osin sen vuoksi määritelmä teleyrityksestä / säilytysvelvollisen yrityksen määritelmä eivät ole ajan tasalla. Viestinnästä suuri osa on siirtynyt pikaviestimiin, joilla lähetetään viestejä ja soitetaan puheluita. Edellä mainituilla alustoilla tapahtavassa viestinnän järjestäjillä ei ole katsottu olevan velvollisuutta tallentaa sähköisiä välitystietoja. Aiheellisesti voidaan kysyä, onko tällainen kehitys välitystietojen tallentamisvelvollisuuden puuttumisesta ollut lainsäätäjän tahto. Viranomaisille sähköisten välitystietojen käsittely niille säädettyjen toimivaltuuksien rajoissa ja tuomioistuimen päätöksellä mahdollistavat erilaisten uhkien ja vakavan rikollisuuden torjunnan. Mikäli valtaosa viestinnästä tapahtuu tilassa, jota kansallinen lainsäädäntö ei koske välitystietojen tallentamisen osalta, niin menetetään merkittävästi tietoa, jolla olisi ratkaisevaakin merkitystä rikostorjunnassa. Kuten arviomuistiossa on todettu sivulla 68, niin *teletoiminnan sääntely on teknologianeutraalia*. Teknologianeutraalius ei kuitenkaan näy siinä, mitkä toimijat on lainsäädännössä velvoitettu säilyttämään sähköiset välitystiedot. Arviomuistiossa todetaan, ettei nykyinen lainsäädäntö aseta rajoitteita sille, minkälainen yritys voidaan määrätä säilytysvelvolliseksi. Tosiasiassa suurten OTT-toimijoiden määritteleminen säilytysvelvolliseksi viranomaispäätöksellä ei kuitenkaan tuottaisi toivottavaa lopputulosta ja sen vuoksi ensisijaisesti tulisi löytää ratkaisu EU-tasolla ja velvoittaa myös OTT-toimijat toimimaan teleyritysten tavoin säilytysvelvollisuudenkin osalta. Edellä mainitulla EU-sääntelyllä velvoitteet eri yrityksillä olisivat kaikille samat ja asettaisivat yritykset palveluiden tarjonnan osalta tasavertaiseen asemaan. Tällä hetkellä vain teleyrityksillä on velvollisuus säilyttää välitystietoja viranomaistarpeisiin ja tällainen tilanne ei ole yritysten reilun kilpailun kannalta tyydyttävällä tasolla. Edellä mainittujen seikkojen vuoksi olisi välttämätöntä pohtia mahdollisuuksia muuttaa säilytysvelvollisten yritysten määritelmää kattamaan myös OTT-toimijat sekä kansallisesti että EU-tasolla.

4.2 Huomiot säilytettävien tietoluokkien määritelmästä

Tietoluokkien osalta ei ole lisättävää arviomuistiossa todettuun.

4.3 Huomiot säilytettävien palveluluokkien määritelmästä

Palveluluokkien määritelmät ovat voimassa olevassa lainsäädännössä riittävän tarkasti määritelty. Arviomuistiossa on nostettu esille internetpuhelun määritelmä ja sen soveltuvuus koskemaan esim. OTT-toimijoita. Poliisihallituksen mielestä palveluluokkien määritelmiä ei ole tarpeen muuttaa muuta kuin internetpuheluiden osalta.

5 Esiteltyjen toteutusvaihtoehtojen vaikutukset

5.1 Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehtoista arvioitte seuraavan viranomaisille?

Lausunnossa on edellä osin käsitelty eri toteutusvaihtojen vaikutuksista viranomaisille. Viranomaisvaikutusten osalta on huomioitava vaikutukset koko yhteiskuntaan, rikoksen uhreihin, rikoksesta epäiltyihin ja rikosprosessin toteutumiseen. Mikäli yksi tai useita toteutusvaihtoehtoja otetaan käyttöön ja ne heikentävät merkittävästi viranomaisten toimintaedellytyksiä torjua vakavia rikoksia ja uhkia, niin on mahdollista, että vakavia rikoksia jää selvittämättä ja uhkat konkretisoituvat teoiksi, jotka saattavat vaatia ihmishenkiä.

Mikäli jatkossa säilyttämisvelvollisuus tarkoittaisi sitä, että jotkin maantieteelliset alueet jäisivät sen ulkopuolelle, niin näillä alueilla vakavien rikosten selvittäminen vaikeutuisi. Jos kyse on harvaan asutuista alueista, niin näillä alueilla viranomaisten resurssitkin ovat pienemmät verrattuna esimerkiksi kaupunkeihin. Kun vakavaa rikosta selvitetään ilman mahdollisuutta käyttää tuomioistuimen antamaa televalvontalupaa, niin vaihtoehtoisia tutkintamenetelmiä ei olisi välttämättä käytettävissä. Tällaisissa tapauksissa poliisi joutuisi todennäköisesti käyttämään nykyistä enemmän esimerkiksi henkilön vapautteen puuttuvia pakkokeinoja ja etsintöjä rikoksesta epäillyn tunnistamiseksi. Puutteellisesti toteutettu säilyttämisvelvollisuus asettaisi myös kansalaiset eriarvoiseen asemaan sen osalta, missä he joutuisivat rikoksen uhriksi.

Käytännössä maantieteellisen kriteerin käyttäminen säilyttämisvelvollisuuden tarkoituksiin tarkoittaisi sitä, että esitutkintaa suorittavan poliisin tulisi olla tietoinen siitä, onko esimerkiksi rikoksen tekopaikalla välitystietojen säilyttämisvelvollisuus. Välitystietojen saatavuuden osalta poliisin järjestelmiä voisi kehittää niin, että niissä huomioitaisiin eri alueiden säilytysvelvollisuudet. Järjestelmämuutokset vaatisivat viranomaisilta lisää resursseja. Uusi lainsäädäntö aiheuttaisi käytännössä myös tarpeen kouluttaa henkilöstöä niin poliisissa, syyttäjissä kuin tuomioistuimissa.

5.2 Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehtoista arvioitte seuraavan yrityksille?

On selvää, että kaikki esitetyt muutokset aiheuttaisivat yrityksille tarpeen muuttaa toimintatapoja ja järjestelmiä. Laajemmat vaikutukset yrityksille pitäisi selvittää samoin kuin mahdolliset muutostarpeet yritysten ja viranomaisten väliseen yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon.

5.3 Millaisia järjestelmämuutoksia arvioitte eri toteutusvaihtoehtoista seuraavan?

Lainsäädännön muutokset aiheuttaisivat poliisille tarpeen muuttaa järjestelmiä. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista arvioida ja avata tarkemmin järjestelmämuutoksia ja niihin liittyviä resurssitarpeita.

5.4 Arvioitko esitellyistä toteutusvaihtoehdoista seuraavan muita kuin järjestelmien uudistuksesta johtuvia kustannuksia?

Lainsäädäntömuutosten johdosta henkilöstöä olisi koulutettava, joka aiheuttaisi kustannuksia ja resurssien sitomista koulutukseen.

6 Kulujen korvaamisesta (SVPL 299 §)

Teleyrityksillä on SVPL 299 §:n mukaan oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Poliisihallituksen mielestä nykytila vastaa lainsäätäjän tahtoa kustannusten korvaamisen osalta. Yritystoimintaan kohdistuu viranomaisten toimenpiteitä ja niistä aiheutuu yrityksille kustannuksia, jotka yritykset siirtävät palveluiden hintoihin osana tavanomaista yritystoimintaa. Teleyrityksille koituvat kustannukset eivät eroa muiden yritysten osalta ja vaikka tietopyyntöjen määrä on kasvanut arviomuistiossa esitetyllä tavalla, niin kasvua ei voida kuitenkaan pitää sellaisena, että lainsäädäntöä olisi muutettava sen johdosta. Mikäli kuitenkin päädyttäisiin siihen, että teleyrityksillä olisi muista yrityksistä poiketen oikeus saada korvausta tietojen toimittamisesta, niin vastaava muutos olisi tehtävä lainsäädäntöön yleisesti. SVPL 315 § säätelee mm. liikenne- ja viestintäministeriön oikeudesta saada tietoja lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan. Em. pykälän 3 momentissa säädetään, että *tiedot on luovutettava viipymättä, viranomaisen pyytämässä muodossa ja maksutta*. Viranomaisten ja yritysten yhdenmukaisen kohtelun kannalta olisi tarpeen muuttaa myös vastaavat maininnat lainsäädännössä siten, että kaikki viranomaistoimintaa varten hankittu tieto on maksullista kaikille viranomaisille ei vain rikostorjunnan viranomaisten tietopyyntöihin liittyen, koska kaikki tietopyynnöt aiheuttavat yrityksille kustannuksia. Tällainen kehitys ei ole toivottavaa ja lähtökohta viranomaisten tiedonsaantioikeudelle on lainsäädännössä se, että tiedot on toimitettava maksutta.

7 Tarve EU-tason sääntelylle

Välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevaa lainsäädäntöä tulisi harmonisoida EU-tasoisesti. Harmonisointi tulisi suorittaa siten, että EU-lainsäädännössä asetettaisiin vähimmäisajat säilytettäville tiedoille ja tietoluokille. Tällainen lainsäädäntö huomioisi kansalliset erot ja mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman rajat ylittävän rikostorjunnan, kun kaikkien jäsenvaltioiden osalta olisi tiedossa tietojen vähimmäissäilytysaika. EU-lainsäädännön osalta avainasemassa on ePrivacy asetuksen valmistuminen.

8 Muut huomiot

8.1 Prepaid-liittymien rekisteröintivelvollisuus

Ko. asiakirjassa todetaan, että vuoden 2022 lopussa Suomessa oli 700 000 aktiivista prepaid-liittymää. Yhteensä matkaviestinverkon liittymiä oli 9,27 miljoonaa. Prepaid-liittymän ostaminen ei edellytä rekisteröimistä eikä niitä tarjoavilla palveluntarjoajilla ole laista johtuvaa velvoitetta tarkistaa ja rekisteröidä liittymää oston yhteydessä. Rekisteröityjä prepaid-liittymiä on tällä hetkellä kuitenkin vain vähän, joten käytettävissä oleva mahdollisuus rekisteröidä prepaid-liittymiä ei vaikuta olevan kuluttajille merkittävä etu.

Prepaid-liittymien rekisteröintiä on selvitetty muistion mukaan edellisen kerran vuonna 2010. Tällöin liikenne- ja viestintävaliokunta totesi, että asian tuntijakuulemisissa on tuotu esille useita käytännön haasteita rekisteröinnin osalta. Tällöin pidettiin myös todennäköisenä, että asiasta olisi tulossa EU-tason ehdotuksia, mutta tällaista sääntelyä ei ole tullut ja sitä ei ole odotettavissa. Yksi syy EU-sääntelyn puuttumiseen voi olla se, että prepaid-liittymien rekisteröinti on jo tällä hetkellä pakollista melkein kaikissa EU-jäsenvaltioissa ja niillä ei ole tarvetta EU-lainsäädännölle. Unionin oikeuden ei ole katsottu muistiossa olevan ristiriidassa sille, että prepaid-liittymien rekisteröintiin velvoitettaisiin ja tiedot voisi luovuttaa viranomaistarkoitukseen.

Prepaid-liittymien käyttö rikollisessa toiminnassa on ongelma, jonka ratkaisemiseksi tarvitaan lainsäädännön muutoksia. Prepaid-liittymien hankintatapa Suomessa mahdollistaa sen, että erityisesti järjestäytyneet rikollisuus sekä petoksia tekevät rikolliset käyttävät näitä liittymiä joko keskinäiseen viestintään tai rikosten tekemiseen. Liittymien hankintaan ei ole asetettu lainsäädännössä tai määräyksillä rajoituksia, joilla voitaisiin ehkäistä haittoja, joita liittymätyypin rikollisesta käytöstä aiheutuu.

Poliisihallitus pitää tärkeänä, että lainsäädäntöä muutetaan siten, että prepaid-liittymää hankittaessa on todistettava henkilöllisyys tai liittymää verkossa hankittaessa henkilöllisyys todetaan vahvaa sähköistä tunnistamista käyttäen. Tieto liittymän hankkineesta henkilöstä säilyisi teleyrityksellä samaan tapaan kuin muissakin liittymätyypeissä ja asettaisi näiden liittymätyyppien käyttäjät tasa-arvoiseen asemaan keskenään. Kuten edellä on todettu, niin vapaaehtoinen rekisteröityminen on jo joissain tapauksissa käytössä ja tätä toimintaa voitaisiin laajentaa. Samassa yhteydessä olisi tarkasteltava rajoituksia esimerkiksi siihen, kuinka monta liittymää voidaan hankkia kerralla tai olla rekisteröitynä yhdelle henkilölle. Esimerkkejä rekisteröintivelvollisuuksista ja liittymien määrää koskevista rajoituksista on useamman maan lainsäädännössä.

Prepaid-liittymien pakollisella rekisteröinnillä ja mahdollisilla myyntirajoituksilla vaikeutettaisiin sekä järjestäytyneen rikollisuuden että petosrikoksia tekevien rikollisten toimintaa. Pakollinen rekisteröinti ei poistaisi mahdolli-

suutta käyttää liittymän ostamiseen bulvaaneja, mutta liittymän haltijan pakollinen rekisteröinti mahdollistaisi viranomaisille ainakin lähtökohdan tutkinnalle liittymän todellista haltijaa ja rikosta selvittäessä. Lainsäädäntömuutos tukisi pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjausta toimista ja lainsäädännöstä, jolla torjutaan järjestäytynyttä rikollisuutta.

Poliisijohtaja

Sanna Heikinheimo

Poliisitarkastaja

Kimmo Ulkuniemi

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 27.03.2024 klo 14:00. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.