

Asia: VN/25156/2023

Työryhmän arviomuistiolounnos: data retention -lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehtoista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot arviomuistiosta

Keskusrikospoliisi pitää arviomuistioluonnosta hyvin kirjoitettuna ja siinä on pääosin kattavasti ja perusteellisesti kuvattu nykytilaa sekä unionin oikeuskäytännön vaikutuksia tietojen säilyttämistä koskevaan sääntelyyn. Keskusrikospoliisin lausunto on laadittu lausuntopyyntöä esitettyjen kysymysten pohjalta.

Tietojen merkitys; Takautuvilla televalvontatiedoilla on tärkeä merkitys vakavien rikosten torjunnassa ja tutkinnassa. Rikokset eivät tule poliisin tietoon ja tutkittavaksi aina reaaliajassa. Televalvonnan lisäksi käyttäjän tunnistamiseksi tehdyt tiedonsaantipyynnöt ovat poliisitoiminnassa keskeisesti käytetty toimivaltuus. Viestintämuotojen kehittymisestä ja salauksesta huolimatta viestintään liittyvillä metatiedoilla (välitystiedot) on edelleen tärkeä merkitys rikosten selvittämisessä. Sijaintitiedot ovat erittäin tärkeä keino yhdistää henkilöitä toisiinsa, tekopaikkoihin tai rikoksen selvittämisen kannalta merkityksellisiin sijainteihin.

Käyttäjän tunnistamiseksi tarvittavien tietojen tulisi olla nykyisellä tavalla saatavissa myös muutoksen jälkeen, sillä usein ne voivat olla ainoa keino rikoksesta epäillyn tunnistamisessa. Sähköinen todistusaineisto on keskeinen osa lähes kaikkea rikostutkintaa. Mikäli tietoja ei ole tosiasiallisesti saatavilla polisille säädetty toimivaltuudet ovat tarpeettomia ja tulevat tyhjiksi. Unionin oikeuskäytännössä on todettu, että ilman tietojen säilyttämisvelvollisuutta verkkorikosten paljastaminen voi osoittautua mahdottomaksi.

Tietojen ajallisen ja alueellisen säilyttämisen rajoittaminen merkitsee rikosten selvittämismahdollisuuden ja rikosvastuun toteutumisen heikentymistä. Vakavien rikosten selvittämiselle merkityksellisten maantieteellisten sijaintien ennakoiminen ja määrittely tilastollisesti tai muuten riskiperusteisesti on erittäin haastava tehtävä ja henkilöiden oleskelu ja liikkuminen eri

alueiden välillä voi muodostaa erittäin monimutkaisen teknisesti hallittavan ja toteutettavan kokonaisuuden. Esimerkiksi henkirikoksissa on tavanomaista, että tekopaikka tai kätkemispaikka sijaitsee syrjäalueella.

Vaikutus rikosten tutkintaan ajallisesti ja yhdenvertainen kohtelu; Säilytysaikojen lyhentäminen heikentää poliisin mahdollisuutta selvittää rikoksia sekä tapauksissa, joissa rikos tulee poliisin tietoon viiveellä, että tapauksissa, joissa vakavan rikoksen tutkinta-aika on pitkä. Takautuvien televalvontatietojen avulla pystytään erityisesti sitomaan rikoksesta epäiltyjen yhteyksiä toisiinsa sekä rikoksen tekopaikkoihin taikka muihin merkityksellisiin sijainteihin. Takautuvat televalvontatiedot ovat erittäin merkityksellisiä kaikissa isoissa järjestäytyneeseen rikollisuuteen kohdistuvissa esitutkinnoissa, joissa myös tutkinta-aika on pitkä. Takautuvat televalvonnat ovat luotettavin, tosiseikkana vaikeasti kiistettävä ja usein ainoa saatavilla oleva todiste, kun rikoksen tekoajankohdasta on kulunut useampi kuukausi.

Vaikutus yhdenvertaisuuteen alueellisesti; Tietojen riskiperusteinen säilyttäminen maantieteellisen tai henkilöllisen kriteerin pohjalta asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan tai oleskelupaikan perusteella, mikäli säilyttäminen ei ole kattavaa maantieteellisesti. Tietoja käytetään vakavien rikosten tutkintaan ja tätä uhrien aseman ja rikosvastuun toteutumisen heikentymistä on pidettävä perusoikeussuojan kannalta erittäin ongelmallisena asiana. Vastakkain punnittavia perusoikeuksia ovat tietojen säilyttämisestä yksityisyyden suojalle aiheutuva haitta sekä toisaalta esimerkiksi henki tai terveys.

Vaikutus perusoikeussuojaan; Pahimmillaan muutos voi vaikuttaa myös perusoikeussuojaan heikentävästi, sillä kun tietoja ei olisi saatavilla, rikoksen selvittäminen voisi edellyttää nykyistä tungettelevampien pakkokeinoja käyttöä, toistuvia yksittäisiä tietopyyntöjä tai pakkokeinojen käyttöä lähinnä tietojen turvaamiseksi. Muutos voi johtaa datan säilyttämismääräyksen käytön laajenemiseen tietojen säilyttämisen varmistamiseksi, mikä aiheuttaa lisätyötä palveluntarjoajilla toistuvien säilyttämistä koskevien yksittäisten pyyntöjen muodossa. Säilyttämismääräyksen heikkoutena kuitenkin on, että poliisin on konkreettisesti tiedettävä, kehen määräys kohdistetaan. Tietosuojan näkökulmasta tiedot henkilön tunnistamiseksi ovat tällä hetkellä tarkkarajaisia pyydettyjä ja mikäli tietoja ei ole jatkossa saatavilla jouduttaisiin tietoja keräämään ja yhdistämään tiedon jyväsistä eri palveluntarjoajilta ja eri tietolähteistä rikosperusteisten tietopyyntöjen avulla. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että palveluntarjoajille luovutettaisiin nykyistä enemmän tietoa henkilöiden syyllistymisestä rikoksiin. Tietopyyntöjä jouduttaisiin tekemään myös laaja-alaisemmin (useammista henkilöistä) oikean henkilön tunnistamiseksi.

Teknisen toteutuksen kustannukset; Riskiperusteisesti rakennettava säilyttämisperuste, joka huomioi jopa eri säilytysperusteet, esimerkiksi vakava rikollisuus, yleinen turvallisuus tai kansallisen turvallisuuden takaaminen ja niistä johtuvat eri säilytysajat ja käsittelyperusteet sekä maantieteelliset kriteerit, voi olla haastavaa toteuttaa teknisesti. Monimutkasiin laskentasääntöihin pohjautuva (esimerkiksi rikosten ja häiriöiden esiintyvyys tietyllä maantieteellisellä alueella, henkilön oleskelu riskikohteen läheisyydessä) säilyttäminen aiheuttaa järjestelmäkustannuksia (käyttöönotto ja päivitykset/ylläpito) sekä palveluntarjoajilla että poliisissa.

Esiteltyjen säilytysvelvollisuuden toteutusvaihtoehtojen tehokkuus ja toteuttamiskelpoisuus

Miten arvioitte arviomuistiossa esiteltyjen säilyttämistoimenpiteiden tehokkuutta ja toteuttamiskelpoisuutta?

Rikostorjunnan tehokkuus; Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan tietojen säilyttämisen rajoittaminen, toki riippuen sääntelyn kattavuudesta (velvoitetut palveluntarjoajat, palvelutyyppi, tietotyyppi, maantieteellinen, henkilöllinen, ajallinen) tulee heikentämään poliisin mahdollisuutta selvittää rikoksia ja rikosvastuun toteutumista. Riippuen valittavista säilytysajoista jo verrattain tuoreidenkin (esimerkiksi 3 - 6 kuukautta) vakavien rikosten selvittäminen vaikeutuu merkittävästi, jos tietoja ei ole saatavissa. Mikäli tietoaineistot eivät ole riittävän eheitä ja kattavia, esimerkiksi johtuen henkilön liikkumisesta maantieteellisten alueiden välillä, myös saatavilla olevien tietojen näyttöarvo tuomioistuimessa voi heikentyä tai tietojen luotettavuus on herkemmin kiistettävissä. On nähtävissä, että rikostutkinnasta voi tulla työläämpää ja yksittäisten seikkojen toteen näyttämisen ja selvittäminen vaatii yhä enemmän aikaa ja poliisin resurssia.

Kansalaisten eriarvoinen kohtelu; Rikostorjunnan tehokkuuden näkökulmasta maantieteellisen kriteeri johtaa kansalaisten ja rikosten uhrien eriarvoiseen kohteluun, koska rikoksen selvittämisen mahdollisuudet voivat muutoksen jälkeen vaihdella alueellisesti. Tämä asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikan tai oleskelu paikan perusteella, mikäli säilyttäminen ei ole kattavaa alueellisesti tai ajallisesti. Siinä missä tiheästi asutulla alueella, jossa myös tyyppisesti tapahtuu enemmän rikoksia ja häiriöitä ja siten säilyttäminen riskiperusteisesti olisi perusteltua, palveluntarjoajat ovat velvoitettuja säilyttämään tietoja ja rikos voidaan selvittää, on mahdollista, että harvaan asutulla alueella tietoja ei säilytettäisi (riippuen valittavasta kriteeristöstä) ja poliisin ei ole mahdollista selvittää rikosta (esimerkiksi henkirikos) jatkossa, koska tarvittavia tietoja ei ole saatavilla.

Vaikutus vakavien rikosten tutkintaan; Vakavien rikosten tutkinta-ajat ovat verrattain pitkät, mikä tarkoittaa, että jos säilytysaikoja ajallisesti lyhennetään merkittävästi, saman rikoskokonaisuudenkin osalta rikoksen tekijät ovat eri arvoisessa asemassa rikoksen selvittämismahdollisuuden ja rikosvastuuseen joutumisen osalta riippuen siitä missä vaiheessa rikostutkintaa heidän asemansa on selvinnyt ja milloin heitä koskevia tietoja on pyydetty. Esimerkiksi, jos henkilön osallisuus rikokseen selviää, kun tutkinta on ollut käynnissä jo 6 kuukautta tämä tarkoittaa lyhyen säilytysajan tapauksessa (esimerkiksi 3 kuukautta), ettei hänen osaltaan enää mitään tietoja rikoksen tekoajalta ole tässä vaiheessa saatavissa ja riittävää näyttöä, henkilön yhteyksistä tunnistettuihin tekijöihin tai tekopaikkoihin, rikosvastuun kannalta ei saada. Tutkinnan alkuvaiheessa poliisin tiedossa olevan epäillyn osalta tiedot olisivat käytettävissä ja tämä mahdollinen näyttö kytkee epäillyn riittävällä tavalla tekoon rikosvastuun toteutumiseksi. Lyhyet säilytysajat voivat johtaa kestävämpään tilanteeseen jo yksittäisen vakavan rikosasian sisälläkin. Kaikkien rikosten osalta lyhyet säilytysajat tarkoittavat merkittävää rikostutkinnan vaikeutumista, kun tietoja ei ole saatavilla ja joudutaan

turvautumaan vaihtoehtoisin tutkintamenetelmiin, joilla ei edes välttämättä saavuteta vastaavaa näyttöä kuin televalvontaa koskevilla tiedoilla.

Kustannukset; Valittavista ratkaisuista riippuen teknisen järjestelmän rakentaminen ja siihen tehtävien säännöllisten muutosten (mahdollinen riskiperusteisten kriteerien säännöllinen arviointi toimintaympäristön muutosten vuoksi) tulee tarkoittamaan merkittäviä järjestelmäkustannuksia sekä palveluntarjoajilla että poliisissa. Maantieteellisesti määritettävä säilyttämisperuste vaatii nykyisen henkilöllisen säilyttämisperusteen sijaan uudenlaisia teknisiä ratkaisuja.

Onko arviomuistiossa käsitelty joitain näkökulmia puutteellisesti?

Tietojen käyttö rikosten ennalta estämiseen ja perustuslakivaliokunnan kannan otot; Arviomuistiossa on pääosin kattavasti ja perusteellisesti kuvattu nykytilaa. Kuitenkin Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan kahta seikka olisi voinut käsitellä kattavammin ja konkreettisemmin; tietojen käyttö rikosten ennalta estämiseen sekä tietojen säilyttämiseen liittyvä perusoikeuspunninta konkreettisesti eli pelkästä tietojen säilyttämisestä (kyse ei ole tässä pääsystä tietoihin) mahdollisesti aiheutuva perusoikeusloukkaus ja sen suhde vakavien rikosten uhrien perusoikeuksiin.

Säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön rikosten ennalta ehkäisemisen osalta ei liity epäselvyyttä, vaan epäselvyys kohdistuu ennen kaikkea sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 § ja 322 § pykälien väliseen ristiriitaisuuteen. Muistiossa olisi voitu tuoda yksiselitteisemmin esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, joka mahdollistaa tietojen käytön rikosten ennalta estämiseen. Säännökset koskevat ainoastaan tietojen säilyttämismuutoksia ja tietojen hyödyntäminen ja viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyvät muiden kansallisten säännösten mukaan, poliisin osalta pakkokeino- ja poliisilain, mukaisesti.

Perusoikeuspunninta; Rikoksen uhrien oikeudet eivät heijastu esityksestä riittävästi. Vain yksityisyyden suojalle on pantu merkittävä painoarvo. Poliisin salaisten pakkokeinojen käyttö edellyttää tuomioistuimen lupaa ja on rajattu vakavien rikosten selvittämiseen, minkä lisäksi tietojen käyttöön kohdistuu merkittävää päivittäistä käytön valvontaa sekä jälkikäteistä laillisuusvalvonta. Arviomuistiossa on seikkaperäisesti kuvattu unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja perusoikeussäätelyä mutta ei ole kuvattu konkreettisesti pelkästä säilyttämisestä aiheutuva perusoikeuksien loukkausta, huomioiden sen, että itse pääsy tietoon on korkean kynnyksen takana ja tuomioistuimen lupaa edellyttävä pakkokeino.

Sähköisestä ympäristössä yksityisyyden suoja on ylikorostunut muiden perusoikeuksien kustannuksella. Tasapaino vakavien rikosten selvittämisen ja uhrien perusoikeuksien kanssa on punnitsematta. Unionin oikeuskäytäntö on kehittynyt pitkältä ajalta mutta on syytä huomioida, että EU tietosuojasäätelyn myötä myös tietojen käsittelyssä ja suojaamisessa palveluntarjoajilla on tänä aikana tapahtunut ja tapahtuu edelleen kiristyneen säätelyn, valvonnan ja tietosuojan liittyvän sanktioinnin myötä merkittävää kehitystä.

Mahdolliset tarkistukset nykysääntelyyn; Datan säilyttämismääräyksen osalta voitaisiin vielä pohtia, onko toimivaltuus nyt riittävällä tavalla säädetty toimintaympäristön näin muuttuessa. On oletettavaa, että säilyttämismääräysten tarve voi korostua ja laajentua, jos säilytysaikoja lyhennetään merkittävästi tai jos maantieteellinen säilyttäminen ei ole riittävän kattavaa rikostorjunnallisesti. Arviomuistiossa on esitetty yhtenä vaihtoehtona myös tapauskohtaista nopeaa tietojen säilyttäminen (quick freeze) osaratkaisuna tunnistettuihin riskitilanteisiin ja kohteisiin, jonka suhde ja lisäarvo suhteessa datan säilyttämismääräyksen tulee arvioida.

Tarkka matemaattinen kriteeri; Muistiossa ei ole kuvattu tarkalleen ottaen sitä, miten tai mille laskennalliselle tasolle säilyttämisen maantieteellinen kriteeri asetetaan konkreettisesti (esimerkiksi matemaattisesti tai tilastollisesti laskettuna) eli millainen maantieteellinen kattavuus säilytyksen osalta olisi saavutettavissa. Tällä seikalla on säilytysajan ohella olennainen merkitys rikostorjunnan tehokkuuteen tulevaisuudessa.

Rajat ylittävyys; EU alueella ei ole yhtenäistä säilytysaikoja ja säilytysajat maittain vaihtelevat merkittävästi. Tämä heikentää ennakoitavuutta rikostorjunnassa rajat ylittävissä tapauksissa ja rikosten selittämismahdollisuudet vaihtelevat riippuen siitä onko tietoja saatavissa vai ei. Varsin ilmeistä siten on rikostorjunnan kannalta, että tarvittaisiin myös EU laajuinen yhteisymmärrys minimisäilytysajoista.

Puuttuuko arviomuistioluonnoksesta jokin arviointia edellyttävä säilyttämistoimenpide tai mahdollinen kohdentamiskriteeri?

Varsinaista kriteeriä annetun unionin tuomioistuinkäytännön valossa ei puutu. Muistiossa ei kuitenkaan (edellä mainitulla tavalla) ole kuvattu tarkalleen ottaen sitä, miten säilyttämisen maantieteellinen kriteeri asetetaan konkreettisesti (esimerkiksi matemaattisesti tai tilastollisesti laskettuna) eli millainen maantieteellinen kattavuus säilytyksen osalta olisi saavutettavissa.

Tuomioistuinkäytännön valossa henkilöllisen kriteeri olisi yksi tapa rajata säilyttämistä. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan henkilöllisen kriteerin käyttäminen henkilöön liittyvien riskien pohjalta voisi olla sekä tietosuojan (edellyttäisi tällaisten tietojen käsittelyä - esimerkiksi rikoksiin syylistymistä koskevat tiedot- palveluntarjoajilla) että yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta erittäin kyseenalaista sekä salaisten pakkokeinojen käyttöä koskevien tilastojen valossa rikostorjunnallisesti tehotonta.

Jatkovalmistelussa voitaisiin vielä pohtia mahdollisuutta rajata säilyttämiselvöllisyyttä liittymätyyppien perusteella (esimerkiksi IoT ja yritysliittymät), siten että ne liittymätyyppit, joihin toimijan koon tai käyttötarkoituksen ja käyttötilanteen puolesta nähdään liittyvän vähemmän rikostorjunnallisia riskejä, rajattaisiin säilytysvelvollisuuden ulkopuolelle.

Säilytysvelvollisuuden arvioinnin yleiset kysymykset

Huomiot teleyrityksen määritelmästä / säilytysvelvollisen yrityksen määritelmästä

Keskusrikospoliisi pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että sääntelyllä veloitetaan säilytysvelvollisiksi myös Suomessa palveluita tarjoavat OTT palveluntarjoajat. Jatkovalmistelussa on pohdittava mahdollisuutta velvoittaa palveluntarjoajia siltä osin kuin viestintä tapahtuu Suomen alueella, vaikka toiminnan harjoittajalla ei ole toimipaikkaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueella, mutta palvelun käyttäjä on Suomessa ja tarjottavan palvelun sisällön tai sen markkinoinnin perusteella on ilmeistä, että palvelu on suunnattu Suomeen.

Huomiot säilytettävien tietoluokkien määritelmästä

Jatkovalmistelussa on käytävä yksityiskohtaisesti läpi säilytysvelvoitteet liittyen porttitietoihin. IP osoitetietojen saatavuus henkilöiden tunnistamiseksi on turvattava.

Huomiot säilytettävien palveluluokkien määritelmästä

Keskusrikospoliisi pitää ehdottoman tärkeänä sitä, että sääntelyllä veloitetaan säilytysvelvollisiksi myös Suomessa palveluita tarjoavat OTT-palveluntarjoajat OTT -palveluiden osalta.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä Prepaid rekisteröintivelvoitteen säätämistä tämän lainmuutoksen yhteydessä, sillä Suomi kuuluu EU alueella niiden harvalukuisten maiden joukkoon, joissa säilytysvelvollisuutta ei vielä ole. Huomioiden tietoverkkoihin liittyvät rikoksentekomahdollisuudet, nykyistä anonymiteettia voidaan pitää rikostorjunnallisesti ongelmallisena. Vaihtoehtoisesti on säädettävä niistä keinoista, joilla voidaan ehkäistä prepaid liittymien rikolliseen käyttöön liittyviä riskejä, esimerkiksi prepaid korttien kertamyymintämäärien rajoittaminen samalle asiakkaalle, mahdollinen käteismaksun kieltäminen, vapaaehtoinen rekisteröinti henkilön nimiin sekä velvoite aktivoida liittymä Suomen televerkossa myös ennen ulkomaille viemistä, siten, että liittymä ei voi vastaanottaa tai lähettää puheluita tai tekstiviestejä tai käyttää dataa ennen aktivointia.

Esiteltyjen toteutusvaihtoehtojen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehtoista arvioitte seuraavan viranomaisille?

Riippuen valitusta säilyttämiskriteeristä ja sen maantieteellisestä kattavuudesta ja ajallisuudesta ehdotetuilla muutoksilla voi olla edellä kuvatulla tavalla merkittäviä vaikutuksia vakavien rikosten tutkintaan. Lisäksi aiheutuu kustannuksia järjestelmien rakentamisesta nykyinen kuluvastuu jaottelu huomioiden. Keskusrikospoliisin käsityksen mukaan nykyinen järjestely, jossa sisäministeriön päätöksellä määrätään säilytysvelvollisuuden ulottuvuudesta ja samalla korvausvelvollisuuden piiriin kuuluvista palveluntarjoajista, ja jossa pyyntöjen toteuttamista aiheutuvaa työtä ei korvata, mutta laiteinvestoinnit ja ylläpidot korvataan, on kuluvastuun kannalta ollut toimiva, sillä todellisten pyyntöihin vastaamisesta aiheutuvien työkuukustannusten arvioiminen on haastavaa.

Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehdoista arvioitte seuraavan yrityksille? Millaisia järjestelmämuutoksia arvioitte eri toteutusvaihtoehdoista seuraavan? Arvioitko esitellyistä toteutusvaihtoehdoista seuraavan muita kuin järjestelmien uudistuksesta johtuvia kustannuksia?

Keskusrikospoliisi ei ole lausuttavaa tältä osin.

Kulujen korvaamisesta (SVPL 299 §)

Miten kuvaisitte toimintaympäristön muutoksia ja veloitteiden kumulatiivisia vaikutuksia nykyisin voimassa olevan sääntelyn valmisteluajankohtaan verrattuna? Mahdollisuuksien mukaan pyydämme kuvaamaan esimerkiksi tietopyyntöjen määrän suhteellista muutosta edellisen 10 vuoden ajalta.

Keskusrikospoliisilla on valmius tuottaa tilastotietoa tietopyyntöjen määrien kehityksestä asian jatkovalmistelussa.

Tarve EU-tason sääntelylle

Tulisiko välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevaa sääntelyä harmonisoida EU-tasolla?

Kyllä. Yhtenäinen sääntely tarkoittaisi, että rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen mahdollisuudet EU alueella ovat yhdenmukaiset tietojen saatavuutta koskevin osin. Tällä olisi rikostutkinnan ennakoitavuuden ja resurssien käytön sekä tietosuojan kannalta merkitystä, sillä turhia tietopyyntöjä ei tarvitsisi toimittaa, kun tiedossa olisi täsmällisesti, miten tietoja on saatavilla eri EU maissa. Erityisesti tietoverkoihin kohdistuvan tai niitä hyväksi käyttäen tehtävän rikollisuuden osalta olemme rikoksen selvittämismahdollisuuksien osalta sidoksissa vahvasti siihen, miten tietoja on saatavissa kansainvälisesti.

Muut huomiot

-

Jaakkola Anu
Keskusrikospoliisi