

17.2.2021

POL-2021-11620

Eduskunnan lakivaliokunta
Viite: U33/2018 vp-UJ53/2020 vp

Asia: U 33/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon) täydentävä jatkokirjelmä UJ 53/2020 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Keskusrikospoliisin asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa asiassa Valtioneuvoston täydentävä jatkokirjelmä (UJ 53/2020 vp) eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon).

Keskusrikospoliisi on asian edellisissä käsittelyvaiheissa antanut eduskunnan lakivaliokunnalle kirjalliset lausuntonsa U-kirjeestä 33/2018 vp sekä U-jatkokirjeestä UJ 28/2018 vp. Nyt käsiteltävänä olevassa U-jatkokirjeessä käsitellään merkittävimpiä muutoksia, joita parlamentin mietinnössä ehdotetaan tehtäväksi komission ehdotuksiin.

Keskusrikospoliisi lausuu kunnioittavasti kantanaan jatkokirjelmään seuraavaa:

Yleistä

Keskusrikospoliisi toteaa, että asetusehdotuksen tavoite tehostaa ja nopeuttaa sähköisen todistusaineiston hankkimiseen liittyvää prosessia jäsenvaltioiden rajat ylittävissä tilanteissa on kannatettava. Rikostutkinnassa käytettävä todistusaineisto on yhä enenevässä määrin sähköisessä muodossa johtuen toimintaympäristöjen digitalisoitumisesta. Lisäksi sähköinen todistusaineisto on usein johonkin toiseen valtioon sijoittautuneen palveluntarjoajan hallussa. Näytöllisesti oleellisen todistusaineiston saaminen voi tällä hetkellä kohutuuttomasti pitkittää esitutkintaa johtuen oikeusapumenettelyjen pitkäkestoisuudesta.

Palveluntarjoajilta pyydettävät tiedot voivat olla myös esitutkintaa suuntaavia (esim. rikoksesta epäillyn henkilöllisyys tai osoitetiedot). Tällaiset tiedot tulee saada esitutkintaviranomaisten käyttöön mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rikosprosessia ja mahdollisimman nopeasti.

Asetuksen tavoitteena on edellä kuvatun tehostamistavoitteen lisäksi yhdenmukaistaa palveluntarjoajilta saatavan tiedon prosessia EU:ssa. Tällä hetkellä tiedonsaantiprosessit ovat pirstaleisia, monimutkaisia sekä hyvinkin maa- ja palveluntarjoajakohtaisia. Keskusrikospoliisi pitää ehdotusta yhdenmukaisesta EU:n laajuisesta prosessista erittäin perusteltuna.

Lisäksi asetusehdotuksen peruslähtökohtaa, jossa luovutaan datan sijaintipaikan merkityksestä, voidaan pitää kannatettava. Datat sijaintipaikan määrittäminen on lainvalvontaviranomaisille nimittäin usein käytännössä mahdotonta. Lisäksi sähköisen todistusaineiston tallennuspaikka saattaa lisäksi vaihtaa sijaintipaikkaa nopeasti. Onkin erinomaista, että Euroopan parlamentti on pitänyt mietinnössään tämän peruslähtökohdan asetuksessa ennallaan.

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, ettei uuden sääntelyn myötä pääse muodostumaan tilanteita, jossa toisen EU-maan lainvalvontaviranomainen voi saada tietyn asetuksen kattaman tiedon palveluntarjoajalta tehokkaammin kuin vastaavassa tilanteessa kansallinen viranomainen.

Tietoluokat

Euroopan parlamentin mietinnössä ehdotetaan poistettavaksi komission ehdotuksessa käytetty palveluun kirjautumistietojen (*access data*) tietoluokka. Keskusrikospoliisi on aiemmin antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomioita kyseisen tietoluokan tärkeyteen ja todennut, että kirjautumistiedoilla on keskeinen merkitys usein etenkin esitutinnan alkuvaiheessa tutinnan kohdentamiseen ja esimerkiksi rikoksesta epäiltyjen yksilöintiin liittyen.

Palveluun kirjautumistiedoissa on katsottava olevan lähtökohtaisesti kyse IP-osoitetiedoista aikaleimoinen. Tiettyyn sähköiseen palveluun kirjautumisessa palveluntuottaja on tällaisen viestintätapahtuman toinen osapuoli, joka hyväksyy tai hylkää kirjautumisen. Kyse ei ole siten sellaisista luottamuksellisen viestinnän suojan alaisista tiedoista, joihin palveluntarjoaja olisi kolmannen asemassa. Komission asetusehdotuksessa ja neuvoston yleisnäkemyksessä palveluun kirjautumistiedot rinnastettiin tiedonsaantia koskevien edellytysten osalta tilaajatietoihin. Keskusrikospoliisi piti tätä ratkaisua asian edellisissä käsittelyvaiheissa onnistuneena ja kansallisen lainsäädäntökehiksemme mukaisena.

Kuten U-kirjelmässäkin todetaan, niin sääntelyratkaisuja haettaessa tulee huomioida eri tietoluokkien erilainen asema muun muassa luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta. Jatkoneuvotteluissa on siten tärkeää huomioida, että komission asetusehdotuksen mukaiset palveluun kirjautumistiedot sulautetaan tilaajatietojen määritelmään, mikäli kirjautumistietoja ei palauteta omaksi tietoluokakseen. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä sitä, ettei tilaaja- ja palveluun kirjautumistiedoille aseteta asetuksessa rikosten rangaistusmaksimiin perustuvia edellytyksiä vaan tiedot tulee olla saatavissa kaikissa tilanteissa.

Määräyksen antava viranomainen

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että esitutkintaviranomaisella olisi mahdollisuus antaa esittamis- ja säilyttämismääräys itsenäisesti ilman asetuksessa määriteltyä vahvistamismenettelyä. Tämä olisi ensiarvoisen tärkeää tehokkaan rikosprosessin varmistamiseksi sekä erityisesti nopeasti tuhoutuvan sähköisen todistusaineiston turvaamiseksi.

Keskusrikospoliisi kiinnitti vastaavanlaisen vahvistamismenettelyn aiheuttamiin kokonaisprosessia hidastaviin seikkoihin huomiotaan jo EIO:n soveltamislain lausumisvaiheessa. Nyt lausuttavana olevassa kokonaisuudessa tiedon saannin nopeus on vielä keskeisempää.

On myös huomattava, että poliisilla on jo tällä hetkellä oikeus hankkia itsenäisesti asetuksessa tarkoitettua sähköistä todistusaineistoa rajat ylittävissä tilanteissa. Vahvistamisprosessia on siten pidettävä merkittävänä muutoksena voimassa olevaan kansainvälisen tiedonvaihdon käytäntöihin.

Notifiointimenettely

Keskusrikospoliisi on jo aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että asetukseen tulisi kytkeä jonkin tasoinen notifikaatiomenettely esittämismääräysten osalta. Sen sijaan säilyttämismääräyksen osalta notifikaatiolla ei voida katsoa olevan käytännön merkitystä johtuen määräyksen luonteesta.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan täytäntöönpanovaltion notifikaatio tulisi lisäksi rajoittaa vain luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta kaikkein merkittävimpiin tietoihin eli liikenne- ja sisältötietoihin. Näitä tietokategorioita tulisi käsitellä asetuksessa notifikaatioon liittyvien edellytysten sekä prosessin osalta yhdenmukaisesti, sillä kyseisiä tietoja pyydetään käytännössä usein yhtäaikaaisesti. Erilaisten notifikaatioprosessien luominen liikenne- ja sisältötiedon osalta johtaisi tietoa pyytävän viranomaisen näkökulmasta käytännössä sekavaan ja epäselvään menettelyyn.

Täytäntöönpanovaltion notifiointimenettelyllä pystyttäisiin ennen kaikkea turvaamaan sitä, että täytäntöönpanovaltion viranomaisilla olisi mahdollisuus tietyissä erikseen määritellyissä tilanteissa estää esittämismääräyksen täytäntöönpano taikka jo toimitetun tiedon käyttö. Notifikaation ulkopuolelle tulisi rajata kokonaan puhtaasti kansalliset tapaukset eli tapaukset, joissa palveluntarjoaja on sijoittautunut esittämismääräyksen antavaan valtioon taikka asettanut laillisen edustajan sinne.

Keskusrikospoliisi yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että asetuksella ei tule pyrkiä yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä koskien vapaata todisteharkintaa tai todisteiden hyödyntämiskieltoa.

Säilyttämis- ja esittämismääräyksen edellytysten arviointimenettely

Asetusehdotukseen on rakennettu varsinaisen notifiointimenettelyn rinnalle lisäksi hyvin vaikeasti lähestyttävä menettely, jossa säilyttämis- ja esittämismääräyksen antavan viranomaisen olisi arvioitava ennen määräyksen antamista jopa kahden eri valtion erioikeuksiin ja vapauksiin liittyvää lainsäädäntöä sekä myös sitä voiko tietojen luovuttaminen vaikuttaa kyseisen valtion olennaisiin etuihin (kuten kansallinen turvallisuus ja puolustus). Arviointi tulisi tehdä suhteessa täytäntöönpanovaltioon sekä siihen jäsenvaltioon, jossa tietopyynnön kohde asuu. Arvioinnin suorittamiseksi määräyksen antavan viranomaisen olisi hankittava selvitystä joko kuulemalla suoraan asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisia viranomaisia taikka Eurojustin tai Euroopan rikosoikeudellisen verkoston välityksellä.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan täytäntöönpanovaltion etua pystytään turvaamaan riittävällä tavalla edellä kuvatulla säilyttämismääräykseen kytkettävällä täytäntöönpanovaltion notifikaatiolla. Notifikaatiomenettely mahdollistaa täytäntöönpanovaltion reagoinnin tarvittaessa kuvatuissa tilanteissa, joten määräysten antamista ei tulisi alistaa erikseen tälle hyvin vaikeaselkoiselle menettelylle. Lisäksi on huomioitava, että tietopyynnön kohteen asuinvaltion selvittäminen ei ole esitutinnan alkuvaiheessa mitenkään yksinkertaisesti selvitettävissä, mikä myös on omiaan luomaan heikkouksia Euroopan parlamentin asetukseen luomille lisävaatimuksille tältä osin.

Yhteinen eurooppalainen tiedonvaihtojärjestelmä

Euroopan parlamentti on omassa mietinnössään lisännyt asetusehdotukseen uuden 7a artiklan, jossa ehdotetaan komissiolle veloitetta luoda asetuksen mukaiseen yhteydenpitoon turvallinen uusi yhteydenpitokanava.

Keskusrikospoliisi kannattaa tehtyä lisäystä. On tärkeää, että säilyttämis- ja esittämismääräykset lähetetään turvallisella ja luotettavalla tavalla palveluntarjoajalle. Tällä tavoin esitetään esitutkintaa koskevien tietojen päätyminen ulkopuolisten käyttöön. Yhteydenpitokanavan luo palveluntarjoajalle myös varmuuden siitä, että tiedot tulevat säilyttämis- ja esittämismääräykseen oikeutetulta 4 artiklan mukaiselta viranomaiselta.

Tietopyynnön kohteen informointi

Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, ettei asetuksella aseteta palveluntarjoajille mitään veloituksia tietopyyntöjen kohteiden informointiin liittyen. Säilyttämis- ja esittämismääräykset liittyvät rikosten selvittämiseen, joten tietopyyntöjen kohteiden informointiin liittyvä prosessi tulee pysyä täysin tietojen pyytävien viranomaisten käsissä.

Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen taloudelliset vaikutukset tulevat riippumaan merkittäväällä tavalla siitä, minkälaiseen neuvotteluratkaisuun asiassa lopulta päädytään. Tämän vuoksi asiasta on neuvottelujen tässä vaiheessa vaikea antaa tarkkoja arvioita.

Asetusehdotuksella voidaan katsoa olevan jossain määrin esitutkintaprosessin kokonaistaikaa lyhentävä vaikutus, mikäli asetuksen keskeinen tavoite sähköisen todistusaineiston hankkimiseen liittyvän prosessin tehostamisesta jäsenvaltioiden rajat ylittävissä tilanteissa toteutuu edes osittain. Säilyttämis- ja esittämismääräysten toimittaminen suoraan toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille palveluntarjoajille sekä asetusehdotuksen tiukat määräajat pyrkivät turvaamaan todisteiden nopeaa toimittamista esitutkinnan käyttöön. Kuitenkin ehdotukseen on tehty Euroopan parlamentin toimesta paljon sellaisia muutoksia, jotka näytävät heikentävän asetusehdotuksen alkuperäistä esitutkintaprosessin tehostamisvaikutusta (mm. notifiointiprosessi).

Lisäksi taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on huomattava, että keskusrikospoliisi toimii tällä hetkellä suomalaisiin palveluntarjoajiin kohdistuvien, poliisille täytäntöön pantavaksi osoitettujen, kansainvälisten oikeusapupyyntöjen osalta kansallisena yhteyspisteenä. Johtuen sähköisen todistusaineiston kasvavasta merkityksestä rikostutkinnoissa sekä tiettyjen keskeisten sähköisten palveluntarjoajien sijoittautumisesta Suomeen voidaan sanoa, että palveluntarjoajille tehtävät tietopyynnöt työllistävät tällä hetkellä Keskusrikospoliisia merkittävästi.

Asetusehdotuksella tavoiteltua muutosta voidaan myös tältä osin lähtökohtaisesti pitää poliisin näkökulmasta kustannustehokkuutta lisäävänä ratkaisuna. On kuitenkin huomattava, että asetusehdotukseen lisätty täytäntöönpanovaltion notifikaatioprosessi tulee vai-

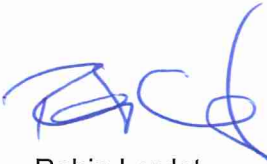
kuttamaan poliisin, lähinnä Keskusrikospoliisin resursseihin. Resurssivaikutuksen kannalta merkittävää on se, millaiseksi notifikaatio lopulta asetuksessa muodostuu. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että täytäntöönpanoviranomaisilla olisi *mahdollisuus* tietyin edellytyksin riitauttaa määräys ja vaikuttaa tiedon käyttämiseen rikosprosessissa. Sääntelyllä ei tule kuitenkaan muodostaa täytäntöönpanovaltiolle ehdotonta velvoitetta arvioida jokaista tiedoksi tulevaa esittämismääräystä, vaan asia tulee jättää täytäntöönpanovaltion omaan harkintaan.

Lisäksi taloudelliset vaikutukset voivat muuttua merkittävästikin, jos useat palveluntarjoajat päättäisivät siirtää toimintaansa Suomeen, kuten U-jatkokirjeessäkin todetaan.

Lopuksi

Asetusehdotuksesta on muodostumassa nyt kovin monimutkainen kokonaisuus esittämismääräysten edellytysten ennakkoarviointia, täytäntöönpanovaltion notifikaatiota sekä 14a artiklan mukaisten muutoksenhakumenettelyä koskevien säännösten edellyttäminä. Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa pidetään mielessä asetusehdotuksen keskeinen tavoite nopeuttaa ja tehostaa sähköisen todistusaineiston hankkimiseen liittyvää prosessia.

Keskusrikospoliisin päällikkö
Poliisineuvos


Robin Lardot

Rikostarkastaja


Heidi Björk