

11.05.2021

POL-2021-31394

Liikenne- ja viestintäministeriö

**Poliisihallituksen lausunto arviomuistiosta Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle**

1 Lausuntopyyntö

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa arviomuistiosta ”Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle”. Liikenne- ja viestintäministeriö on laatinut lausuntopyyntöä varten joukon kysymyksiä, joihin Poliisihallitus on vastannut alla.

2 Lausunto

**1. Oletteko samaa mieltä siitä johtopäätöksestä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole välittämiä muutostarpeita?**

Kyllä. QdN-ratkaisulla (yhdistetyt asiat C 511/18, C 512/18 ja C 520/18) ei näiltä osin ole vaikutusta asiaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö päätyi arviomuistiossaan siihen johtopäätökseen, että Suomen kansallinen sääntely on edelleen unionin oikeuden mukaista. Arviomuistiossa myös todetaan, että rikostorjunnan suhteen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on pääosin aikaisempaa joustavampaa.

Säilytysvelvollisuuteen liittyen muistion sivulla 12 on todettu, että unionin tuomioistuin käsitteli QdN-ratkaisussa myös kohdennettua säilyttämistä. Siltä osin tuomioistuin näyttää noudattavan aiemmin omaksumaansa linjaa. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään vakavan rikollisuuden torjumiseksi liikenne- ja paikkatietojen [ennakoivasta] kohdennetusta säilyttämisestä, joka on objektiivisten ja syrjimättömien seikkojen perusteella rajattu asianomaisten henkilöiden ryhmien mukaan tai maantieteellisen kriteerin avulla ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään mutta jota voidaan jatkaa. Edelleen edellytyksenä on, että näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin

toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN tuomiolauselma).

Muistion sivulla 13 on edelleen todettu, että on hieman tulkinnanvaraista, edellyttääkö unionin tuomioistuin kohdentamista juuri joko maantieteellisen alueen tai asianomaisten henkilöiden ryhmien mukaan. Muistion mukaan ratkaisu ei tätä edellytä. Tämän kannan perusteeksi muistiossa on viitattu ratkaisun 147 kohtaan, jossa mainitaan liikenne- ja paikkatietojen kohdentetun säilyttämisen olevan mahdollista kohdassa mainittuun tarkoitukseen siinä mainituin välttämättömyyskriteerein. Samassa kuitenkin todetaan, että toinenkin tulkinta on mahdollinen. Tämän tulkinnan mukaan, kun liikenne- ja paikkatietojen säilyttämistä ei ole rajattu säilytettävien tietoryhmien ja kyseessä olevien viestintävälineiden perusteella, on rajoitus tehtävä maantieteellisen alueen ja asianomaisten henkilöiden perusteella.

#### Ns. QDN-ratkaisusta

Tuomioistuin vaikuttaa *QdN-ratkaisussa* vahvistaneen aikaisempaa ratkaisuun (Tele2, yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15) liikenne- ja sijaintitietojen säilytyksen ja käytön osalta. Ratkaisun *Tele2* tulkinta liikenne- ja sijaintitietojen säilytyksestä on siis uudessakin tuomiossa (QdN). Näiltä osin tuomioistuin vahvasti aikaisemman kantansa, jonka mukaan sähköisen viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuuden suojaa sovelletaan muiden henkilöiden kuin käyttäjien toteuttamiin toimenpiteisiin, oli kyse sitten henkilöistä, yksityisistä elimistä tai valtion elimistä (Tele2, kohta 77). Tämä tarkoittaa sitä, että jos lain mukaan sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajia vaaditaan säilyttämään, muuten käsittelemään tai sallimaan viranomaisten pääsyn tällaisiin tietoihin (QdN, kohdat 94 – 97, 101), ne käsittelevät tietoja EU:n lainsäädännön mukaisesti. Jos taas tällaista tarkoitusta ei ole, sovelletaan tietojen käsittelyyn ja henkilöiden tietosuojaan viranomaisissa kansallista lakia (kohta 103). Ratkaisu sisältää myös joitakin uusia elementtejä, joista tuomioistuin ei ole aikaisemmin nimenomaisesti lausunut.

Tuomioistuin erottaa QdN-ratkaisussaan datan säilyttämisen eri tarkoitusten mukaan:

1. kansallinen turvallisuus, sis. terrorismin torjunta,
2. vakavat rikokset ja vakavat uhat yleiselle turvallisuudelle ja
3. rikokset ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat yleensä

Lisäksi tuomioistuin erottelee ratkaisussaan seuraavat tietoluokat:

1. liikenne- ja sijaintitiedot
2. viestinnän lähteen IP-osoitteet ja
3. tilaajatiedot

Vakavan rikollisuuden ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien osalta tuomioistuin on QdN-ratkaisussaan vahvistanut Tele2-asiassa lausutut kannat. Tietojen yleinen ja erottelematon säilyttäminen on ratkaisun mukaan kielletty (kohta 141), mutta ”kohdennettu” liikenne- ja paikkatietojen säilytys ennakoivasti on sallittua tietyin ratkaisussa tarkoitettuun ehdoin. Säi-

lyttämisen tulee siten olla säilytettävien tietoryhmien, kyseessä olevien viestintävälineiden, asianomaisten henkilöiden ja aiotun säilytyksen keston osalta rajoitettu täysin välttämättömään (kohta 147).

Rajauksen osalta ratkaisussa on täsmennetty, että sen tulee olla ajallisesti täysin välttämättömään rajoitettua ja että se voitaisiin toteuttaa erityisesti joko rajoittamalla säilyttäminen tiettyihin henkilöihin tai myös tiettyihin maantieteellisiin alueisiin. Tältä osin näitä rajoituksia on käsitelty etenkin ratkaisun kohdissa 148 - 151 sekä kokoavassa kohdassa 168. Näitä kohtia on käsitelty alla hieman tarkemmin.

Henkilöryhmiin kohdennettu tietojen säilyttäminen voidaan ratkaisun mukaan kohdistaa henkilöihin, joiden tiedot todennäköisesti paljastavat (ainakin epäsuorasti) yhteyden vakavaan rikokseen tai auttavat (tavalla tai toisella) sellaisen torjumisessa (kohta 148) tai kansallisen turvallisuuden turvaamisessa. Lisäksi nämä yleistä tai kansallista turvallisuutta uhkaavat henkilöt pitäisi voida yksilöidä jo ennalta objektiivisten kriteerien perusteella (kohta 149). Maantieteellisten alueiden osalta tuomioistuin on täsmentänyt, että se voi sisältää alueita, joissa on suuri riski vakavien rikosten tapahtumiselle.

Tuomioistuin on uutena elementtinä todennut, että yleinen ja erottelematon säilyttäminen on mahdollista joidenkin tietoluokkien osalta. Tämä pätee viestinnän lähteen IP-osoitteisiin, joita pidetään vähemmän arkaluontoisina kuin muita liikenne- ja sijaintitietoja (kohta 152), mutta jotka ovat samalla välttämättömiä tietoverkkorikollisuuden, kuten lasten seksuaalisen hyväksikäytön, tutkimiseksi (kohta 154). Lähettäjään liittyvät IP-osoitteet voidaan siten säilyttää vakavien rikosten torjumiseksi ja yleisen/kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi, mutta vain välttämättömän ajan. Lisäksi pääsyn osalta tuomioistuin on korostanut tiukkoja pääsyehdoja ja oikeussuojakeinoja näihin liittyen kuitenkin täsmentämättä näitä sen enempää (kohdat 155 - 156). Tilaajatietojen säilyttäminen on vastaavasti mahdollista, mutta vähemmän tiukoin kriteerein. Vastaavasti pääsy näihin tietoihin on selkeämmin määritelty (rikokset ja yleinen turvallisuus yleisesti).

Vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi tuomioistuin on sallinut liikenne- ja sijaintitietojen keräämisen ns. "pikajäädytyksenä". Ehdot ovat soveltuvin osin samat kuin kohdennetussa säilytyksessä (kohta 164), mutta henkilöiden osalta liittymä vakavaan rikollisuuteen tai kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen vai olla löyhempi (kohta 165). Pääsy dataan voidaan sallia vain sillä perusteella kuin se on määrätty säilytettäväksi (kohta 166).

#### Säilytysvelvollisuutta koskevasta sääntelystä

Yllä mainittu kohderyhmää tai maantieteellistä aluetta koskevien tietojen valikoiva säilyttäminen on lähestymistapana erityisen ongelmallinen. Tällainen rajaaminen ei nimittäin olisi mahdollista siten, että sääntely täyttäisi erityisesti unionin perusoikeuskirjan 20 artiklaan kirjatun yhdenvertaisuuden ja 21 artiklaan kirjatun syrjintäkiellon vaatimukset. Lisäksi rajaaminen mainitulla tavalla olisi tehotonta ja myös käytännössä hyvin vaikeata. Ihmiset ja niiden mukana laitteet liikkuvat eivätkä pysy rajattujen alueiden sisällä. On myös hyvin vaikeaa etukäteen ennustaa, että tietyllä alueella olisi objektiivisesti ja

syrijimättömien seikkojen perusteella kohonnut riski vakavien rikosten valmisteluun tai toteuttamiseen. Lisäksi ennakoivasti dataa säilytettäessä (muun kuin kohdennetun luvan perusteella, jonka osalta tieto epäilystä rikoksesta on jo jollakin tasolla olemassa) ei voida järkevästi ennustaa, ketkä säilyttämisen kohteista olevista henkilöistä tulisivat todennäköisesti syyllistymään vakavaan rikokseen tai paljastamaan linkin sellaiseen tekoon. Tällaisia rajaamisen kriteereitä voitaisiin käyttää esimerkiksi tiedon reaaliaikaisen tallentamisen tilanteissa kohdennetun luvan perusteella, mutta liikenne- ja paikkatietojen ennakoivan säilyttämisen kriteereinä ne eivät mitenkään sovellu käytännön lainvalvontatoimintaan.

Ratkaisun kohdissa 148 ja 150 käytetyistä sanavalinnoista onkin pääteltävissä, että siinä tarkoitetut säilyttämisen rajoittamisen vaihtoehdot ovat ajallista rajoittamista lukuun ottamatta esimerkinomaisia ja soveltuvat sinänsä (ainakin teoreettisesti) säilyttämisen kohdentamiseksi, mutta eivät kuitenkaan muita vaihtoehtoja poissulkevasti. Tämä ilmenee erityisesti siitä, että tuomioistuimien on erityisesti näiden kohtien osalta käyttänyt sanaa "may" sanan "should" tai "must" sijasta. Lisäksi ratkaisun kohdan 144 (jossa tuomioistuimien selvittää, mitä yleisellä ja erottelemattomalla tietojen säilytyksellä voidaan tarkoittaa) sanamuodosta "and/or" ilmenee, että nämä kohderyhmään tai maantieteelliseen alueeseen perustuvat rajoittamisen keinot ovat vaihtoehtoisia.

Poliisihallitus katsoo, kuten Keskusrikospoliisi, että Suomessa voimassa oleva säilytysvelvollisuutta koskeva sääntely on kaikilta osin unionin oikeuden mukainen. Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä on rajattu säilytysvelvollisuuden alaan kuuluvia viestintävälineitä ja tietotyyppisiä, velvoitteen alaan kuuluvien teleyritysten määrää, tietojen säilytysaikaa sekä niiden viranomaisten piiriä, jotka voivat saada säilytettäviä tietoja. Suomessa voimassa olevaa säilytysvelvollisuutta ei ole siten pidettävä yleisenä ja erotuksettomana, vaan täysin välttämättömään rajattuna. Siten Suomessa liikenne- ja sijaintiedot säilytetään sinänsä kaikkien tiettyä operaattoria käyttävien käyttäjien osalta, mutta kuitenkin vahvasti rajattuna. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä on välttämätöntä siitä näkökulmasta, että näiden tietojen ennakoiva säilyttäminen laissa säädetyllä tavalla on myös ainoa näiden tietojen käyttöön liittyvä toteuttamiskelpoinen tapa myöhemmin mahdollistaa hyvin rajatun henkilökunnan yhdistämisen vakavaan rikollisuuteen - suoraan tai epäsuoraan.

## **2. Oletteko samaa mieltä niistä sääntelyn kehityskohteista, jotka arviomuistiossa on mainittu?**

### *Soveltamiskäytäntö rikosten ennalta ehkäisemisen osalta*

Muistion sivulla 21 on todettu, että ratkaisematta on työryhmän selvityksessä esille nostettu säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys rikosten ennaltaehkäisemisen osalta.

Poliisihallitus katsoo, kuten Keskusrikospoliisi, ettei mahdollinen ongelma näiltä osin johdu EU-lainsäädännöstä tai sen tulkinnasta vaan siitä, että kansallisessa laissa on epäselvyys, joka liittyy sähköisen viestinnän palvelulain (917/2014) säännösten keskinäiseen ristiriitaisuuteen. Tämä ristiriitaisuus ilmenee lain 157 §:n 1 momentin ja 322 §:n 2 momentin välillä. Ongelma olisi

korjattavissa poistamalla sähköisen viestinnän palvelulain 157 §:n 1 momentista viimeinen virke, koska tiedonsaantioikeudet ja siten myös säilytetyn datan käyttö on jo riittäväällä tasolla säädelty muussa lainsäädännössä.

#### Arkaluonteisten tietojen käsittely

Poliisihallitus ei näe ongelmaa arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta silloin, kun kyse on tiedon säilyttämisestä. Samoin kuin edellä, saatujen tietojen käsittely on puolestaan riittäväällä tasolla säännelty pakkokeino- ja poliisilaissa. Lisäksi on huomioitava, etteivät välitystiedot sisällä tietoja viestinnän sisällöstä, josta voitaisiin suoraan päätellä viestinnän liittyvän arkaluonteisiin tietoihin tai tehdä sellaisista päätelmiä (ks. arkaluonteisesta tiedoista tarkemmin QdN-ratkaisun kohta 117). Pelkistä välitystiedoista on siten, ainakaan ilman niiden kattavaa analysointia, hyvin vaikeaa tai mahdotonta päätellä mitään esimerkiksi henkilön seksuaalisesta suuntautumisesta, poliittisista mielipiteistä, yhteiskunnallisesta suuntautumisesta tai terveydentilaa koskevista tiedoista. Tietojen turvallinen säilytys ainoastaan laissa säänneltyä hyvin rajattua viranomaiskäyttöä varten mahdollistaa riittävät suojakeinot mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi.

#### Pyydettävien tietojen luokkien ja ajanjakson rajaaminen täysin välttämättömään

Poliisihallitus katsoo, kuten Keskusrikospoliisi, että poliisi- ja pakkokeinolaki takaavat jo nykyisessä muodossaan riittäväällä tavalla tietojen rajaamisen täysin välttämättömään.

### **3. Muut kommenttinne arviomuistiosta**

Ei mainittavaa.

### **4. Tulisiko sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta antaa uusi EU-tason lainsäädäntöehdotus?**

Ei.

Poliisihallitus, samoin kuin Keskusrikospoliisi, ei näe tässä tilanteessa tarvetta säännellä säilytysvelvollisuudesta EU-tasoisesti.

Keskustelut neuvoston työryhmissä ovat jatkuneet tähän asiakokonaisuuteen liittyen jo vuosia. Lisäksi tulee huomioida, että jäsenvaltioiden lainsäädännöissä on näiltä osin merkittäviä eroja. Osalla jäsenvaltioista ei ole lainkaan voimassa olevaa lakia säilytysvelvollisuudesta tai nämä lait eivät ole enää voimassa. Vielä on huomioitava, että unionin tuomioistuimessa on edelleen vireillä juttuja, joilla saattaa olla vaikutusta liikenne- ja paikkatietojen säilytysvelvollisuuteen. Uutta instrumenttia koskevista neuvotteluista tulisi siten hyvin vaikeat ja pitkät.

EU-tasoinen sääntely, joka tulisi todennäköisesti olemaan monitasoinen kompromissi, tulisi vaikuttamaan nykyiseen kansalliseen säilytysvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn heikentävästi. Yhtenäinen sääntely säilytysvelvollisuuden osalta tulisi siten suurella todennäköisyydellä heikentämään

lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää televalvontatietoja rikosten torjunnassa.

Poliisijohtajan sijainen,  
Poliisiylitarkastaja

Janne Paavola

Poliisiylitarkastaja

Karl Linderborg

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 11.05.2021 klo 15:00. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja, POHA, poliisitoimintayksikkö, esikunta