

11.5.2021

Liikenne- ja viestintäministeriö

**Arviomuistio: Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämismääräykselle ja viranomaiskäytölle (VN/7266/2021)**

Liikenne- ja viestintäministeriö on toimittanut lausunnolle arviomuistion, jossa arvioidaan Suomen sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisen- ja luovuttamisvelvollisuutta koskevan sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta viimeisimpien Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisujen perusteella. Edellisen kerran vastaava selvitys tehtiin vuonna 2017 unionin tuomioistuimen Tele2 ja Watson-ratkaisun<sup>1</sup> jälkeen. Arviomuistiossa arviointi rajoittuu vain uuden oikeuskäytännön aiheuttamiin muutostarpeisiin. Siltä osin kuin muutosta ei ole tapahtunut tai se ei ole oikeudellisesti merkittävä on muistiossa otettu lähtökohdaksi vuoden 2017 työryhmäselvityksen kanta.

Lisäksi arviomuistiossa pyydetään ottamaan kantaa siihen, tulisiko EU:n yrittää antaa uudestaan sääntelyä säilyttämismääräyksestä.

Keskusrikospoliisi esittää lausuntonaan seuraavaa:

**Kansallisen sääntelyn unionin oikeuden mukaisuus**

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan sähköisen viestinnän luottamuksellisuutta, jos nämä rajoitukset ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden sekä puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai rikosten tai sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistamiseksi.

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään arvioinut, miten säilytysvelvollisuudelle asetettuja yleisiä edellytyksiä (*välttämättömyys, asianmukaisuus ja oikeasuhteisuus*) on tulkittava ja asettanut niiden noudattamiselle tietyt arviomuistiossa tiivistetysti esitetyt ehdot ja takeita. Yhteenvedon mukaan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä voidaan todeta, että vakavan rikollisuuden torjumiseksi kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien kaikkien liikenne- ja paikkatietojen yleinen ja erotukseton säilyttäminen kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta ennakkoivasti on kielletty. Sen sijaan unionin oikeus ei ole esteenä lainsäädännölle, jonka perusteella säilytetään liikenne- ja paikkatietoja *vakavan rikollisuuden* torjumiseksi, mikäli tietojen

<sup>1</sup> Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige Ab vastaan Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department vastaan Tom Watson ym.

säilyttäminen on tietoluokkien, viestintävälineiden, asianomaisten henkilöiden ja säilytyksen keston osalta rajattu täysin välttämättömään.

Viranomaisten oikeudesta saada säilytettäviä tietoja unionin tuomioistuin on jo Tele2-ratkaisussaan katsonut, että tietojen saanti tulee rajata rikosten torjunnan osalta vain *vakavan rikollisuuden torjumisen* tarkoitukseen ja tietojen saannin edellytykseksi tulee asettaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman hallintoviranomaisen ennakkovalvonta. Tuomioistuin totesi Tele2-ratkaisussaan myös, että kansallisessa oikeudessa on oltava selkeät ja täsmälliset säännöt, joissa ilmaistaan, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä viranomaisilla on oikeus saada sähköisestä viestinnästä säilytettyjä tietoja. Tällaisen lainsäädännön on perustuttava objektiivisiin kriteereihin. Tietoja tulee lisäksi käyttää unionin alueella.

Tuomioistuin on lisäksi myöhemmissä ratkaisuissaan tarkentanut, että silloin kun viranomaisten tietojensaannin ei voida katsoa aiheuttavan vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, se voidaan oikeuttaa yleisesti "rikosten" ehkäisemiseksi, tutkimiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.<sup>2</sup> Viimeisimmässä ratkaisussaan (QdN)<sup>3</sup> tuomioistuin lisäksi katsoi, että unionin oikeuden vastaista ei ole kansallinen sääntely, jossa säädetään rikollisuuden torjumiseksi sähköisten viestintävälineiden käyttäjien henkilöllisyyttä koskevien tietojen ennakkolisesta yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä. Samassa ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään vakavan rikollisuuden torjumiseksi liittymän lähteelle annettujen IP-osoitteiden yleisestä ja erotuksettomasta säilyttämisestä ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään.

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. Keskusrikospoliisi on tästä johtopäätöksestä samaa mieltä seuraavassa tarkemmin esitetyin perustein.

### *Säilytysvelvollisuutta koskevan sääntelyn unionin oikeuden mukaisuus*

Suomessa säilyttämisvelvollisuudesta säädetään sähköisen viestinnän palvelulain (917/2014; SVPL) 157 §:ssä. Säilytysvelvollisuus koskee säilytysvelvollisen yrityksen viestintäpalvelujen tarjoamisen yhteydessä lain perusteella tuottamia tai käsittelemiä erikseen rajattuja tietoja, jotka liittyvät laissa määriteltyjen viestintäpalvelujen tarjontaan. Säilytettävät tiedot tulee rajata vain siihen, mikä on välttämätöntä säilytysvelvollisuuden alaa kuuluvien tietojen yksilöimiseksi palvelun tekninen toteutus huomioon ottaen. Säilytysvelvollisuus ei koske viestin sisältöä eikä verkkosivustojen selaamisesta kertyviä välitystietoja. Lisäksi säilytysaikaa on rajattu sääntelyllä tietotyypeittäin tai palvelukohtaisesti.

Sisäministeriö määrittelee säilytysvelvolliset teleyritykset päätöksellään. Säilytysvelvollisia yrityksiä Suomessa ovat DNA Oyj, Elisa Oyj, Telia Finland

<sup>2</sup> Asia C-207716 Ministerio Fiscal (2018)

<sup>3</sup> Yhdistetyt asiat C-511/18, C-512-/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym. (2020)

Oyj ja Ålands telekommunikation Ab. Nimetyt yritykset on määritelty säilytysvelvollisiksi yhteenlasketun markkinaosuuden ja maantieteellisen kattavuuden perusteella. Säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettävien tietojen teknisistä yksityiskohdista määrätään lisäksi liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä.

Edellä kuvattu Suomessa voimassa oleva säilytysvelvollisuutta koskeva sääntely on Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan unionin oikeuden ja myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukainen. Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä on rajattu säilytysvelvollisuuden alaan kuuluvia viestintävälineitä ja tietotyyppejä, 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 edellä kuvaillusti täysin välttämättömään rajattuna.

Säilytysvelvollisuutta ei ole perusteltu Suomessa tietojen ei-arkaluonteisella luonteella, aiheutuvan haitan vähäisyydellä taikka vähäisellä käytöllä, joten unionin tuomioistuimen QdN-ratkaisu ei aiheuta tältä osin muutostarvetta Suomessa kuten arviomuistiossakin todetaan. Suomessa säilytysvelvollisuuden rajaamisessa ei myöskään käytetä sellaisia henkilöön epäsuorasti kaan liittyviä kriteerejä, joita voitaisiin pitää syrjivinä.

On myös huomattava, että nykyistä sääntelyä pidemmällä menevät rajaukset vaarantaisivat esitutkintaviranomaisten vähimmäistoimintakyvyn. Väilytystietojen avulla pystytään usein osoittamaan rikokseen liittyvien henkilöiden keskinäisiä yhteyksiä sekä sitomaan henkilöiden oleskelua tietyille alueille (esimerkiksi henkirikoksen tapahtumapaikka). Väilytystietojen merkitys korostuu etenkin tilanteissa, joissa esitutkinnassa ei voida hyödyntää niin sanottuja fyysisiä todisteita. Pidemmällä menevät rajoitukset säilytysvelvollisuuteen myös heikentäisivät sen käyttötarkoitusta.

### *Säilytysvelvoitteen alaisten tietojen käyttö*

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 322 §:n 2 momentin mukaan 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja voivat saada säilytysvelvollisilta yrityksiltä ainoastaan ne viranomaiset, joilla on *lain* perusteella oikeus saada tiedot.

Poliisin oikeudesta saada viestin välitystietoja eli televalvonnasta säädetään sekä poliisilain (872/2011) 5 luvun 8 §:ssä että pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:ssä. Televalvonnan edellytykset on molemmissa säännöksissä kytketty vakavien rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen (poliisilaki) tai selvittämiseen (pakkokeinolaki). Kansallisen sääntelyn voidaan siten arvioida olevan unionin tuomioistuimen edellyttämällä tavalla kytketty ***vakavan rikollisuuden torjumisen*** tarkoitukseen. Rikosten ennalta estäminen ja paljastaminen kuuluvat rikosten selvittämisen ohella vakavan rikollisuuden torjumisen määritelmään siten kuin ennakkoratkaisuissa on edellytetty.

Televalvontaluvan myöntää tuomioistuin pidättämiseen oikeutetun virkamiehen vaatimuksesta poliisilain 5 luvun 9 §:n ja pakkokeinolain 10 luvun 9 §:n edellyttämällä tavalla. Tietojen saannin edellytyksenä on siten kansallisessa

laissa tuomioistuimen ennakkovalvonta, mitä unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisuissaan edellyttänyt. Jos asia ei siedä viivytystä, pidättämiseen oikeutettu virkamies saa päättää televalvonnasta ja sijaintitietojen hankkimisesta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua pakkokeinon käytön aloittamisesta. Unionin tuomioistuin onkin sallinut poikkeukset ennakkovalvonnasta asianmukaisesti perustelluissa kiiretapauksissa.

Kansallinen sääntely tietojen saannin osalta (pakkokeino- ja poliisilaki) täyttää myös unionin tuomioistuimen vaatimuksen selkeistä ja täsmällisistä säännöistä. Tietojen saannin voidaan arvioida kytkeytyvän objektiivisiin kriteereihin, joilla rajoitetaan tietoja saavien ja käyttävien henkilöiden määrää. Siten voidaan sanoa, että kansallinen lainsäädäntö on tältäkin osin unionin oikeuden mukaista.

Välitystiedot ovat usein välttämättömiä rikosten estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Ne palvelevat erityisesti myös rikostorjunnallisten toimenpiteiden suuntaamista. Välitystietojen avulla pystytään usein selvittämään valmisteilla oleviin tai jo tapahtuneisiin rikoksiin liittyvien henkilöiden piiriä, mikä myös vähentää sivullisiin ja heidän yksityisensuojan piiriinsä kohdistuvaa tiedonhankintaa.

On huomattava, että poliisilaki mahdollistaa televalvontatietojen hankkimisen myös henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi sekä eräissä poliisitutkinnoissa, kuten kuolemansyyntä selvittämisessä tai kadonneen henkilön etsinnässä. Nämäkin perusteet vaikuttavat olevan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artiklan mukaisia, sillä kuvatuissa käyttötarkoituksissa on selvästi kyse yleisen turvallisuuden varmistamiseen liittyvästä poliisille poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan kuuluvasta tehtävästä. Unionin oikeuden ennakkoratkaisuissa on pääpaino ollut rikosten torjunnan ja kansallisen turvallisuuden mukaisten perusteiden arvioinnissa. Kansallista lainsäädäntöä arvioitaessa on kuitenkin syytä muistaa, että tietosuojadirektiivi sallii luottamuksellisen viestinnän suojan rajoittamisen kansallisella lainsäädännöllä myös muihin tarkoituksiin kuin pelkästään rikosten torjuntaan tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseen.

## Sääntelyn kehityskohteet

Arviomuistiossa todetaan, että vaikka välitöntä muutostarvetta kansalliseen sääntelyyn ei edelleenkään ole, tarkastelussa havaittiin kuitenkin eräitä seikkoja, jotka tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä jatkossa muutetaan.

### *Soveltamiskäytäntö rikosten ennalta ehkäisemisen osalta*

Yksi kehityskohteista on arviomuistion mukaan säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys rikosten ennalta ehkäisemisen osalta. Asia on nostettu esille ensimmäisen kerran jo 2017 Liikenne- ja viestintäministeriön selvityksessä sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta (9/2017).

Keskusrikospoliisi ei ole samaa mieltä siitä, että säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön rikosten ennalta ehkäisemisen osalta liittyisi epäselvyys. Epäselvyys liittyy ainoastaan SVPL:n 157 §:n 1 momentin ja 322 §:n keskinäiseen ristiriitaisuuteen. Ristiriitaisuuden aiheuttaa 157 §:n nykysanamuoto, jonka mukaan:

*"Säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi."*

SVPL 322 § 2 momentin mukaan sen sijaan *"edellä 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja voivat saada säilytysvelvollisilta yrityksiltä ainoastaan ne viranomaiset, joilla on lain perusteella oikeus saada tiedot"*.

Keskusrikospoliisi viittaa 157 §:n ja 322 §:n keskinäisen suhteen tulkinnan osalta Sisäministeriön eriävään mielipiteeseen (SMDno-2017-1066), jonka se jätti edellä mainittuun Liikenne- ja viestintäministeriön selvitykseen vuonna 2017. Keskusrikospoliisi pitää eriävää mielipidettä ja siinä esitettyä laintulkintaa asiassa oikeana sekä lainsäätäjän tahtotilan mukaisena.

Sisäministeriön eriävässä mielipiteessään esittämää laintulkintaa tukee erityisesti perustuslakivaliokunnan tietoyhteiskuntakaarta (nykyinen SVPL) koskevasta hallituksen esityksestä (HE 221/2013 vp) antama lausunto (PeVL 18/2014 vp, s. 7), jonka mukaan:

*"lakiehdotuksen 322 §:n 2 momentin nojalla säilytettäviä tietoja voivat saada ainoastaan ne viranomaiset, joilla on **jonkun muun lain perusteella oikeus saada tiedot**. Sääntely täyttää valiokunnan mielestä tuomiossa tarkoitettun objektiivisen perusteen vaatimuksen **rajoittaa tietoja saavien ja käyttävien henkilöiden määrää sekä käyttää niitä vain vakavien rikosten yhteydessä** (ks. myös PeVL 32/2013 vp, s. 2–4). Tietojen saaminen **pakkokeinolaissa ja poliisilaissa** tarkoitettua televalvontatiedoista edellyttää näiden lakien perusteella tuomioistuimen lupaa, joten sääntely on tältäkin osin ongelmatonta"*.

Oikeus saada 157 §:n nojalla säilytettyjä tietoja ei määräydy perustuslakivaliokunnankaan näkemyksen mukaan SVPL:n, vaan *lain* perusteella. Viittaus kohdistuu lainsäädäntöön kollektiivina.

Edellä esitetyn ja perusteella lienee siten selvää, että SVPL 157 § ainoastaan määrittelee säilytysvelvollisuuden sisällön. Sen sijaan oikeus saada kyseisen säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettyjä välitystietoja määräytyy poliisi- ja pakkokeinolain säännösten perusteella.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan SVPL:n 157 §:n 1 momentti ei siten vastaa lainsäätäjän tarkoitusta siltä osin, kun siinä viitataan pakkokeinolakiin. Selvyyden vuoksi mahdollisessa jatkotarkastelussa 157 §:n 1 momentista pitäisikin ainoastaan poistaa edellä viitattu lause. Muutos vastaisi lainsäätäjän tahotilaa ja poistaisi siten SVPL:n säännösten keskinäisen ristiriitaisuuden.

### *Arkaluonteisten tietojen käsittely*

Arviomuistiossa todetaan, että pakkokeinolaki mahdollistaneen tietojen arkaluonteisuuden huomioimisen, sillä sen mukaan televalvonnalle voidaan asettaa rajoituksia ja ehtoja.

Keskusrikospoliisi pitää arkaluonteisten tietojen huomiointia kuvatulla tavalla vaikeasti lähestyttävänä, sillä välitystiedot eivät kuitenkaan koske viestin sisältötietoa. Tältä osin herääkin lähinnä kysymys, että voitaisiinko välitystiedoista käytännössä edes eritellä arkaluonteisia tietoja siten kuin arviomuistiossa pohditaan johtuen tietojen välitystietojen kovinkin teknisestä luonteesta.

### *Saatavien tietojen rajaaminen tietopyynnöissä välttämättömään tietokategorioittain ja ajallisesti*

Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään täydentänyt, että toimivaltaisten viranomaisten on varmistettava jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, että sekä kyseessä olevien tietojen luokka tai luokat sekä ajanjakso, jolta kyseisten tietojen saantia pyydetään, ovat asian olosuhteet huomioon ottaen rajattu kyseessä olevan tutkinnan kannalta täysin välttämättömään. Arviomuistiossa todetaan, että pakkokeinolaisissa ei erikseen vaadita rajaamaan saatavia tietoja. Arviomuistiossa todetaan edelleen, että asia tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä tulevaisuudessa muutetaan.

Poliisilain 5 luvun 9 §:n ja pakkokeinolain 10 luvun 9 §:n mukaan televalvontavaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava muun ohella luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella (5k) sekä mahdolliset televalvonnan rajoitukset ja ehdot (8k). Lisäksi on huomattava, että poliisi- ja pakkokeinolakeihin sisältyy yleinen välttämättömyysvaatimus, jonka mukaan poliisin toimenpiteillä/pakkokeinoilla ei saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää kuin on välttämätöntä. Televalvonnan käytön yleisenä edellytyksenä on lisäksi se, että käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi tietoja (poliisilaki 5:2 ja pakkokeinolaki 10:2). Välttämättömyysvaatimus on huomioitava sekä vaatimusta tehdessä, että myös tuomioistuimen myöntäessä lupaa. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan poliisi- ja pakkokeinolaki takaavat siten jo nykyisellään riittävällä tavalla tietojen rajaamisen välttämättömään.

### **Muut kommentit**

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen QdN-ratkaisussa esille tuomia ennakoivan kohdennetun säilyttämisen rajoituksia henkilöllisin tai maantieteellisin kriteerein on pidettävä käytännön toiminnan näkökulmasta kovinkin käyttökelvottomina esimerkkeinä. Rajaukset, jotka tehtäisiin henkilöpiiriin taikka maantieteellisin kriteerein, edellyttäisivät käytännössä sitä, että esitutkintaviranomaisen pystyisivät määrittelemään ennakolta rikoksenteelijät ja/tai rikoksentelekoikat.

Lisäksi on huomattava, että tällaisia QdN-ratkaisussa mainittuja rajoituksia olisi myös pidettävä syrjivinä. Unionin tuomioistuin on itse korostanut, ettei kohdennettu säilytysvelvollisuus saa olla syrjivä, minkä vuoksi esimerkkejä on myös pidettävä epäonnistuneina.

### Arviot EU-tason lainsäädännön tarpeellisuudesta

On huomattava, että unionin tuomioistuimessa on edelleen vireillä ennakkoratkaisupyyntöjä säilytysvelvollisuudesta. Myös sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus tulee joltakin osin vaikuttamaan sääntelykenttään. Keskusrikospoliisi ei tässä tilanteessa näe tarpeelliseksi säätää EU-tasoisesti säilytysvelvollisuudesta etenkin huomioiden se, että jäsenvaltioissa on tällä hetkellä hyvin erilainen lainsäädäntö säilyttämismääräysten osalta. Neuvotteluista tulisi siten hyvin vaikeat ja pitkät.

Todennäköisesti EU-tasoinen sääntely, joka olisi monitasoinen kompromissi, tulisi vaikuttamaan nykyiseen kansalliseen säilytysvelvollisuutta koskevaan sääntelyyn heikentävästi. Yhtenäinen sääntely säilytysvelvollisuuden osalta tulisi siten suurella todennäköisyydellä vain heikentämään lainvalvontaviranomaisten mahdollisuuksia hyödyntää televalvontatietoja rikosten torjunnassa. Tätä ei ole pidettävä yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden näkökulmasta kestävästä ratkaisuna.

Keskusrikospoliisin päällikkö  
Poliisineuvos



Robin Lardot

Rikostarkastaja



Heidi Björk