

18.02.2021

POL-2021-11526

Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg

Eduskunnan lakivaliokunta

## **Asiantuntijalausunto liittyen lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävään pääsyyn sähköiseen todistusaineistoon - asia U 33/2018 vp ja täydentävä selvitys UJ 53/2020 vp**

### 1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta kirjallista asiantuntijalausuntoa liittyen täydentävään jatkokirjelmään UJ 53/2020 vp asetusehdotuksesta sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevasta eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä sekä direktiiviehdotuksesta yhdenmukaisista säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa.

### 2 Lausunto

#### 2.1 Yleistä

Asetusehdotuksen ja siihen liittyvän direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat yleisesti kannatettavia. On erityisen tärkeää kehittää ja luoda käytännössä toimivat sekä tehokkaat instrumentit sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa.

Tällä hetkellä sähköisen todistusaineiston saatavuus etenkin tilaajatietojen osalta (sisältyen ns. lokitiedot) on merkittävästi riippuvainen ns. vapaaehtoisesta datan luovutusta koskevasta menettelystä (voluntary disclosure of data regime). Tämä menettely perustuu siihen, että Yhdysvalloissa toimivat tai sen lainsäädäntöön tukeutuvat teknologiayhtiöt voivat toimittaa tietoja suoraan muiden maiden lainvalvontaviranomaisille niiden tekemien pyyntöjen perusteella ja perustuen Yhdysvaltojen lakiin, joka sallii tietojen luovutuksen suoraan yksityisiltä palveluntarjoajilta ulkomaisille viranomaisille. Tämä menettelytapa ei kuitenkaan mahdollista sisältötietojen luovutusta suoraan yksityiseltä palveluntarjoajalta viranomaiselle muuta kuin hätätilaan perustuvien pyyntöjen perusteella. Nämä tiedot on edelleen kysyttävä oikeusaputeitse tai käyttäen eurooppalaista tutkintamääräystä, mikäli se soveltuisi tilanteeseen. Lisäksi, ainakaan periaatteessa, unionin alueella toimivat yhtiöt eivät voi soveltaa tätä menettelyä. Tästä pääsäännöstä on ilmeisesti kuitenkin poikettu ainakin niiden yhdysvaltalaisen palveluntarjoajien osalta, joiden Euroopassa olevat päätoimipaikat ovat Irlannissa.

Menettelyssä on muitakin merkittäviä puutteita liittyen lähinnä siihen, että päätösvalta asiassa on täysin teknologiayhtiöiden varassa, joka on mm. johtanut siihen, ettei tietoja välttämättä luovuteta samalla tavalla kaikkiin jäsenmaihiin. Keskeinen ongelma on lisäksi se, ettei tämä menettely perustu yhteisesti sovittuihin sääntöihin vaan on yksin Yhdysvaltojen lainsäädännön ja teknologiayhtiöiden mahdollistama menettelytapa. Kaikki yhtiöt eivät sitä lisäksi soveltaisi ja menettelytavat yhtiöiden välillä poikkeavat toisistaan.

On kuitenkin todettava, että menettelytapa on ollut suhteellisen tehokas ja etenkin tilaaja- ja lokitietoja on tällä tavalla toimien saanut huomattavasti nopeammin (häätäilapyyntöihin perustuen jopa muutamassa tunnissa) kuin turvautumalla oikeusapumenettelyyn, jota käyttämällä tietojen saanti tyypillisesti kestää jopa kuukausia. Koska suuri osa lainvalvontaviranomaisten kannalta merkittävistä teknologiayhtiöistä toimii Yhdysvalloissa tai sen lakiin tukeutuen, on menettelytavalla ollut myös keskeinen merkitys sähköisen todistusaineiston saatavuuteen - erityisesti tilaaja- ja lokitietojen osalta.

Nyt kyseessä olevalla asetusehdotuksella ja siihen liittyvällä direktiiviehdotuksella tulee olemaan keskeinen merkitys sähköisen todistusaineiston saatavuuteen, koska nämä instrumentit oletettavasti tulevat pitkälti korvaamaan olemassa olevien muiden instrumenttien ja edellä mainitun vapaaehtoisen datan luovutusta koskevan menettelyn käytön. Erityisesti lainvalvontaviranomaisille muutos tulee olemaan merkittävä, koska instrumentit eivät tule käytetystä oikeusperustasta (SEUT 82 artikla) johtuen mahdollistamaan erityisesti tilaaja- ja lokitietoja koskevien pyyntöjen lähettämistä suoraan lainvalvontaviranomaisen päätöksellä vaan prosessi vaatii jatkossa oikeusviranomaisen päätöksen, joka saattaa aiheuttaa jonkinlaisia viivästyksiä pyyntöjen lähettämisessä. Siten on olennaista, että kansallisesti luodaan toimivat prosessit, jotka mahdollistavat pyyntöjen lähettämisen ainakin yksinkertaisimmassa asiassa keskitetysti ja mahdollisimman nopeasti sekä erityisesti hätätilanteissa 24/7-periaatteella.

Keskusrikospoliisin lausunnossa huomioidut seikat ovat kaikilta osin kannatettavia eikä niitä ole siltä osin tarpeen toistaa tässä lausunnossa. Alla on kuitenkin joitakin huomioita liittyen sellaisiin instrumenttiehdotuksiin liittyviin asiakokonaisuuksiin, joita ei ole erityisesti käsitelty Keskusrikospoliisin lausunnossa tai joiden osalta on täydennettävää.

## 2.2 Erityisiä huomioita

### *Ehdotetusta direktiivistä*

Komission ehdotuksessa ja neuvoston yleisnäkemyksessä esitetään direktiiviä, jonka tarkoitus olisi toimia välineenä, jolla estetään riski siitä, että rikosoikeudellisten menettelyjen todistusaineistoon sovellettaisiin toisistaan poikkeavia kansallisia menettelytapoja. Tarkoituksena olisi siten yhdenmukaistaa nykyiset toisistaan eroavat kansalliset menettelytavat vahvistamalla säännöt palveluntarjoajien laillisten edustajien nimeämiseksi. Tällä on tarkoitus varmistaa rajat ylittävä sähköisen todistusaineiston nopea ja tehokas saatavuus unionissa. Euroopan parlamentin mietinnössä ehdotetaan kuitenkin, että komission direktiiviehdotus hylättäisiin ja että osa direktiiviehdotuksen sisällöstä siirrettäisiin asetusehdotukseen. Mietinnössä hylättäisiin osa direktiiviehdotuksen keskeisistä elementeistä ja tavallaan koko se logiikka, mihin ehdotus perustuu.

Direktiiviehdotuksen yksi keskeinen tarkoitus on se, että sillä mahdollistettaisiin palveluntarjoajien laillisten edustajien nimeäminen kaikissa niissä tilanteissa, joissa palveluntarjoaja sen varsinaisesta toimipaikasta riippumatta tarjoaa palveluitaan unionin alueella. Tämä tarkoittaisi sitä, että direktiiviä sovellettaisiin jäsenmaissa palveluitaan tarjoavien yhtiöiden lisäksi myös sellaisissa tilanteissa, joissa palveluntarjoajalla ei olisi lainkaan toimipaikkaa unionin alueella. Riittäisi siis se, että kyseessä olisi direktiivissä määritelty palveluntarjoaja, joka tarjoaa palveluitaan unionissa (pois lukien täysin kansalliset tapaukset). Tämä puolestaan mahdollistaisi asetuksen mukaisten määräysten kohdistamisen myös palveluntarjoajiin, joilla ei sinänsä ole toimipaikkaa unionissa, mutta jotka tarjoavat siellä palveluitaan. Lisäksi se mahdollistaisi laillisten edustajien hyödyntämisen myös muussa

rikosoikeudellisessa yhteistyössä kuin asetuksessa tarkoitetuissa tilanteissa, eli jäsenmaahan nimettyä palveluntarjoajan laillista edustajaa voisi käyttää esimerkiksi eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan pyynnön toimeenpanemiseksi.

Lisäarvo ehdotetun direktiivin osalta olisi nimenomaan siinä, että se kattaisi yhtäältä palveluntarjoajat, joilla ei ole toimipaikkaa unionissa, mutta ne tarjoavat niissä kuitenkin palveluitaan, ja toisaalta sitä sovellettaisiin myös jäsenmaihiin, jotka eivät osallistu asetukseen mukaiseen rikosoikeudelliseen yhteistyöhön ja joihin eurooppalaista luovuttamismääräystä tai säilyttämismääräystä koskeva asetusehdotus ei sinänsä soveltuisi. Esimerkiksi Irlanti, jonka alueelle useat merkittävät yhdysvaltalaiset palveluntarjoajat ovat sijoittautuneet, voi lopulta jättäytyä pois asetuksesta, mutta direktiivi siitä huolimatta soveltuisi. Tässä yhteydessä on hyvä huomioida, että parlamentin muistiossa ehdotetun laillisen edustajan nimeämistä koskevan säännöksen kohdat (6 a artikla, 1 ja 2 kohdat) on kohdistettu nimenomaan jäsenmaissa toimiviin palveluntarjoajiin eikä niinkään jäsenvaltioihin tai niiden viranomaisiin. Samassa säännöksessä on kuitenkin kohdistettu velvollisuuksia myös jäsenvaltioihin sen varmistamiseksi, että palveluntarjoajat toimivat säännöksessä mainitulla tavalla. Asetusehdotuksessa käytetty oikeusperusta (SEUT 82 artikla) huomioiden saattaa kuitenkin olla epävarmaa, voitaisiinko pelkästään ehdotetulla asetuksella velvoittaa sellaista jäsenmaata toimimaan yllä mainittujen säännösten mukaisesti, joka ei tätä asetusta tulisi soveltamaan - tai palveluntarjoajaa, joka ei sijaitse sellaisessa jäsenmaassa. Joka tapauksessa jollakin tavalla pitäisi varmistaa, että jäsenvaltioissa palveluitaan tarjoavat palveluntarjoajat ovat sijaintipaikastaan riippumatta mukana instrumentin mukaisessa yhteistyössä. Vain tällä tavalla taataan se, että instrumentti on sillä tavalla tehokas kuin alun perin tarkoitettiin. Siten direktiivin säilyttäminen olisi mahdollisesti ainakin varmempi vaihtoehto kuin vastaavien säännösten sisällyttäminen pelkästään asetukseen.

### *Määräyksen lähettämisestä*

Komission ehdotus ja neuvoston yleisnäkemykset perustuivat siihen, että asetuksen mukaiset määräykset kohdistettaisiin ensi sijassa palveluntarjoajien laillisille edustajille. Laillisen edustajan sijaintipaikka määräisi myös sen, minkä valtion viranomainen toimisi samalla täytäntöönpanoviranomaisena. Tästä pääsäännöstä poikettaisiin silloin, jos laillista edustajaa ei olisi lainkaan nimetty. Tällöin asetusehdotuksen mukainen määräys voitaisiin kohdistaa mihin tahansa palveluntarjoajan toimipaikkaan. Lisäksi tämä olisi mahdollista muutamassa muussa asetusehdotuksessa mainitussa tilanteessa. Tätä logiikkaa ei muutettu neuvoston yleisnäkemyksessä.

Parlamentin mietinnössä on valittu toisenlainen lähestymistapa. Sen mukaan määräys osoitettaisiin suoraan ja samanaikaisesti palveluntarjoajan pääasialliseen sijoittautumispaikkaan tai palveluntarjoajan nimeämälle lailliselle edustajalle sekä täytäntöönpanevalle viranomaiselle. Mietinnön artiklasta 6 a ja resitaalista 18 a ilmenee, että pääasiallinen sijoittautumispaikka on ensisijainen vaihtoehto ja laillista edustajaa tulisi käyttää vain silloin, kun palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut johonkin niistä jäsenvaltioista, joita asetus sitoo tai se ei ole lainkaan sijoittautunut unionin alueelle. Tämä menettelytapa on huomattavasti monimutkaisempi kuin komission ja neuvoston yleisnäkemyksessä ehdotettu ja aiheuttaisi erilaisia menettelytapoja riippuen siitä, onko palveluntarjoaja sijoittautunut asetusta soveltaviin jäsenmaihiin vai ei, tai unionin ulkopuolelle. Edelleen on epäselvää, kenelle tai mille taholle määräys voitaisiin esittää, jos palveluntarjoaja ei ole ilmoittanut pääasiallista sijoittautumispaikkaansa jäsenvaltiolle. Myös muita asetusehdotuksen 7 artiklassa mainittuja erikoistilanteita ei ole sisällytetty parlamentin muistioon. Lisäksi menettelyä koskee yllä mainittu epävarmuus ehdotettujen säännösten toimivuudesta.

### *Tietoluokista ja tiedoksiantomenettelystä*

Parlamentin mietinnön perusteella määräysten kohteena olevia tietoluokkia olisivat tilaajatieto, liikennetieto ja sisältötieto, joihin kaikkiin ulottuisi tiedoksiantomenettely täytäntöönpanovaltion viranomaisille ja siihen liittyvä täytäntöönpanovaltion viranomaisten tekemä määräysten arviointi. Tietoluokkia on mietinnössä supistettu neljästä kolmeen ja määritelmät poikkeavat alun perin ehdotetusta.

Tietoluokkien osalta komission asetusehdotukseen ja neuvoston yleisnäkemykseen sisältyy verkkoyhteystietojen (access data) määritelmä palvelun käyttäjän tunnistamiseksi. Siinänsä tähän verkkoyhteystietojen määritelmän elementteihin sisältyy sähköisen viestinnän metadata (kuten siinä on myös selvyuden vuoksi mainittu), mutta tässä nimenomaisessa tarkoituksessa (palvelun käyttäjän tunnistamiseksi) haluttiin muodostaa oma erityinen tietoluokka, koska näiden tietojen katsottiin olevan rinnastettavissa tilaajatietoihin ja uudella luokalla haluttiin selvittää asiantilaa erityisesti ns. lokitietojen osalta. Jos tiedot olisi rinnastettu liikennetietoihin, tähän tietoluokkaan kuuluvien kyselyiden lähettäminen rajat ylittävänä muodostuisi käytännössä vaikeaksi tai peräti mahdottomaksi.

Mainittu verkkoyhteystietojen tietoluokka on parlamentin mietinnössä ehdotettu kokonaan poistettavaksi. Osa sen elementeistä on samalla sulautettu osaksi liikennetietojen määritelmää. Tästä muutoksesta seuraisi, että kyselyt palvelunkäyttöistunnon alkamiseen ja päättymiseen liittyen, eli. ns. lokitietokyselyt, olisivat tässäkin tarkoituksessa liikennetietoja ja siten lainvalvontaviranomaisen ulottumattomissa monessa käytännön tapauksessa. Komission ja jäsenmaiden tahtotila oli se, että verkkoyhteystietojen (access data) tulisi kaikilta osin olla rinnastettavissa tilaajatietoihin silloin, kun tietoja hankitaan samankaltaiseen tarkoitukseen. Näin asia on kirjoitettu myös komission asetusehdotukseen eivätkä jäsenmaat tehneet näiltä osin muutoksia komission ehdotukseen.

Täytäntöönpanovaltion viranomaisille liittyvään tiedoksiantomenettelyyn (notifiointimenettely) ja siihen liittyvään määräysten arviointiin liittyen on syytä todeta, ettei sen ulottaminen kaikkiin tietoluokkiin olisi välttämättä mielekäästä. Tähän vaikuttaa ensinnäkin se, että erityisesti tilaajatietojen saatavuudelle on suuri käytännön tarve ja niitä myös kysytään lukumääräisesti eniten. Monesti juuri tilaajatiedot ja verkkoyhteystiedot ovat esitutinnan alkuvaiheessa ja erityisesti epäiltyjen henkilöiden yksilöimiseksi välttämättömiä tietoja. Toiseksi nämä tiedot ovat sensitiivisyydeltään eri asemassa kuin liikenne- ja sisältötiedot. Tähän tietoluokkaan kuuluvat tiedot eivät lähtökohtaisesti sisällä luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta sellaista tietoa, jota pitäisi erityisesti suojata tiedoksiantomenettelyllä ja sitä seuraavalla määräysten arvioinnilla. Kansallisesti esimerkiksi tilaajatiedot ja IP-osoitteen haltijaa koskevat kyselyt ovat suoraan esitutkintaviranomaisten pyydettävissä eivätkä siten ole luottamuksellisen suojan osalta vastaavassa asemassa kuin liikenne- ja sisältötiedot. Lisäksi, kuten yllä on todettu, tilaajatiedot ja lokitiedot saa suurten palveluntarjoajien osalta rajojen yli nykyisin melko nopeasti ja yksinkertaisella kyselyllä suoraan palveluntarjoajalta. Tässä yhteydessä pitäisi siten huomioida, että eri tietoluokat ovat luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta olennaisesti eri asemassa. Tiedoksiantomenettely täytäntöönpanovaltion viranomaisille on siten perusteltua lähinnä liikenne- ja sisältötietojen osalta, mutta ei niinkään tilaajatietojen ja verkkoyhteystietojen osalta.

*Muuta*

Lopuksi on syytä korostaa Keskusrikospoliisinkin jo lausunnossaan mainitsemaa tavoitetta nopeuttaa ja tehostaa sähköisen todistusaineiston hankkimiseen liittyvää prosessia eikä tehdä menettelystä täysin samankaltaista tai osin jopa monimutkaisempaa ja hankalampaa kuin käyttämällä olemassa olevia instrumentteja saman tiedon hankkimiseksi.

Tiedoksi

Poliisihallitus; poliisiyliohtaja, esikunta, hallintoyksikkö, poliisitoimintayksikkö