

Opinion of the Board (Art. 70.1.b)



Lausunto 23/2018 komission ehdotuksista, jotka koskevat sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevia eurooppalaisia esittämis- ja säilyttämismääräyksiä (70 artiklan 1 kohdan b alakohta)

Annettu 26. syyskuuta 2018

Sisällys

Johdanto	3
1. Asetusehdotuksen oikeusperusta (SEUT-sopimuksen 82 artikla).....	4
2. Sähköisen todistusaineiston tarve verrattuna keskinäisiin oikeusapusopimuksiin ja eurooppalaiseen tutkintamääräykseen.....	5
a) Sähköisen todistusaineiston tarve verrattuna eurooppalaisen tutkintamääräyksen ja keskinäisten oikeusapusopimusten tarjoamiin takeisiin	5
b) Luopuminen kaksoisrangaistavuuden periaatteesta	6
c) Seuraukset, joita aiheutuu määräysten osoittamisesta suoraan yrityksille	8
3. Uusi toimivaltaperuste ja niin kutsuttu paikkaa koskevien kriteerien poistaminen	8
4. ”Palveluntarjoajien” käsitettä olisi rajoitettava tai täydennettävä rekisteröityjen oikeuksia koskevilla lisätakeilla	10
5. ”Sijoittautumispaikan” tai ”toimipaikan” ja ”laillisen edustajan” käsitteet näiden ehdotusten yhteydessä olisi erotettava selvästi näistä käsitteistä yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä	11
a) Sijoittautumispaikka	11
b) Laillinen edustaja.....	12
6. Uudet tietoluokat	12
7. Eurooppalaisia säilyttämis- ja esittämismääräyksiä koskevien menettelyjen analyysi.....	14
a) Määräysten antamisen kynnystä olisi nostettava, ja tuomioistuinten olisi annettava määräykset tai valtuutus niiden antamiseen	15
b) Tietojen toimittamisen määräajat olisi perusteltava	16
c) Eurooppalaisia esittämis- ja säilyttämismääräyksiä ei saa käyttää tietojen pyytämiseen toisessa jäsenvaltiossa olevasta rekisteröidystä ilmoittamatta tästä vähintään kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille etenkin sisältötietojen osalta	17
d) Eurooppalaisia säilyttämismääräyksiä ei saa käyttää palveluntarjoajien tietojen säilyttämisvelvollisuuksien kiertämiseen	17
e) Luottamuksellisuus ja käyttäjätiedot.....	18
f) Menettely määräyksen täytäntöön panemiseksi, jos palveluntarjoaja kieltäytyy panemasta sitä toimeen	18
g) Määräysten täytäntöönpano ja kolmannen maan lainsäädännöstä johtuvat ristiriitaiset velvoitteet (15–16 artikla).....	19
h) Tiedonsiirtojen turvallisuus vastattaessa määräykseen	21
Päätelmät.....	21

Euroopan tietosuojaneuvosto, joka

ottaa huomioon luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 70 artiklan 1 kohdan b alakohdan,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

Johdanto

Komissio julkaisi huhtikuussa 2018 ehdotuksen asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä sekä ehdotuksen direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä. Nämä ehdotukset (COM(2018) 225 final ja COM(2018) 226 final) täydentävät toisiaan. Komission yleisenä tavoitteena on parantaa yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten ja palveluntarjoajien välillä, EU:n ulkopuolisiin maihin sijoittautuneet palveluntarjoajat mukaan luettuna, ja ehdottaa ratkaisuja kysymykseen siitä, miten lainvalvontavalta määritellään ja miten sitä käytetään kybertoimintaympäristössä.

Ehdotetussa asetuksessa säädetään säännöistä ja menettelyistä, joita sovelletaan säilyttämis- ja esittämismääräysten antamiseen ja toimittamiseen sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille sekä niiden täytäntöönpanoon. Ehdotetussa direktiivissä annetaan vähimmäissäännöt laillisen edustajan nimeämisestä EU:n ulkopuolelle sijoittautuneille palveluntarjoajille.

Marraskuussa 2017¹, ennen kuin komissio oli tehnyt kumpaakaan ehdotusta, direktiivin 95/46/EY 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä, jäljempänä 'tietosuojatyöryhmä', muistutti tarpeesta varmistaa, että lainsäädäntöehdotukset ovat kaikilta osin EU:n voimassa olevan tietosuojasäännösten sekä EU:n lainsäädännön ja oikeuskäytännön mukaisia.

Tietosuojatyöryhmä varoitti erityisesti tietosuoja- ja yksityisyydensuojaa koskevien oikeuksien rajoittamisesta tapauksissa, joissa on kyse televiestintä- ja tietoyhteiskuntapalvelujen tarjoajien käsittelemistä tiedoista, ja etenkin tapauksissa, joissa lainvalvontaviranomaiset käsittelevät niitä edelleen. Lisäksi se muistutti, että on tarpeen varmistaa, että mahdollinen EU:n säädös on kaikilta osin yhdenmukainen Euroopan neuvostossa tehdyn tietoverkkorikollisuutta koskevan Budapestin yleissopimuksen ja eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun EU:n direktiivin kanssa. Työryhmä myös suositti niiden menettelysääntöjen selventämistä, joita sovelletaan sähköisen todistusaineiston saatavuuteen kansallisella ja EU:n tasolla, jotta voitaisiin varmistaa, että uudella säädöksellä ei myönnetä viranomaisille uusia valtuuksia, joita niillä ei olisi sisäisesti. Näiden yleisten huomautusten lisäksi tietosuojatyöryhmä kommentoi komission tuolloin harkitsemissa lainsäädäntövaihtoehtoja kyseeseen tulevista tietoluokista ja tietojen saantioikeuteen liitettävistä takeista, mahdollisuutta antaa esittämismääräyksiä/-pyyntöjä, joilla palveluntarjoajat veloitetaan toimittamaan EU:n ulkopuolella sijaitsevia tietoja, sekä aineellisia ja menettelyä koskevia ehtoja ja tarvittavia takeita, joita sovelletaan, kun on kyse suorasta pääsystä tietoihin.

¹ Ks. tietosuojatyöryhmän lausuma (http://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=48801).

Sähköistä todistusaineistoa koskevat konkreettiset ehdotukset on nyt tehty, ja Euroopan tietosuojaneuvosto, jäljempänä 'tietosuojaneuvosto', on analysoinut ehdotettuja säädöksiä tarkemmin tietosuojan näkökulmasta.

1. Asetusehdotuksen oikeusperusta (SEUT-sopimuksen 82 artikla)

Sähköistä todistusaineistoa koskevan asetusehdotuksen ehdotettu oikeusperusta on rikosoikeuden alalla tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskeva SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kohta, jossa määrätään seuraavaa:

”1. Oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja siihen kuuluu jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen 2 kohdassa ja 83 artiklassa tarkoitetuilla aloilla.

Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on:

- a) laatia sääntöjä ja menettelyjä kaikenmuotoisten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten tunnustamisen varmistamiseksi koko unionissa;
- b) ehkäistä ja ratkaista jäsenvaltioiden välisiä tuomioistuimen toimivaltaa koskevia ristiriitoja;
- c) tukea tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta;
- d) helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.”

Komissio korostaa ehdotuksiin liittyvässä vaikutustenarvioinnissa, että 82 artiklan 1 kohdan mukaan oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla perustuu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Tämä oikeusperusta kattaisi mahdollisen lainsäädännön palveluntarjoajien kanssa tehtävästä suorasta yhteistyöstä, jossa määräyksen antavan jäsenvaltion viranomaisen kääntyisi suoraan täytäntöönpanevaan valtioon sijoittautuneen yhteisön (palveluntarjoajan) puoleen ja jopa määräisi sille velvoitteita. Tämä toisi komission mukaan vastavuoroiseen tunnustamiseen uuden, perinteisesti unionissa tehtyä oikeudellista yhteistyötä pidemmälle menevän ulottuvuuden. Oikeudellinen yhteistyö on tähän asti perustunut menettelyihin, joihin osallistuu kaksi oikeusviranomaisista, yksi määräyksen antavassa ja yksi täytäntöönpanevassa valtiossa.

Koska tämän oikeusperustan käyttö viranomaisten ja yksityisten osapuolten välisten suorien pyyntöjen yhteydessä on aivan uutta, tietosuojaneuvosto pitää valitettavana, ettei komissio analysoi tai arvioi asiaa lähemmin.

Tietosuojatyöryhmän tavoin, joka jo painotti tätä seikkaa aiemmassa lausumassaan, myös tietosuojaneuvosto korostaa edelleen epäilevänsä tämän oikeusperustan asianmukaisuutta, ja EU:n tuomioistuimen ja sen julkisasiamiehen lausunnossa 1/15 tekemä analyysi tukee näitä epäilyksiä. Huomautuksissaan 82 artiklan pätevyydestä ehdotetun EU:n ja Kanadan välisen PNR-tietoja koskevan sopimuksen oikeusperustaksi EU:n tuomioistuin korosti, että Kanadan toimivaltainen viranomaisen ei ”ole oikeusviranomaisen eikä myöskään vastaava viranomaisen”². Sähköistä todistusaineistoa koskevien ehdotusten yhteydessä yksi komission asettamista päätavoitteista vaikuttaa olevan sen välttäminen, että oikeudellisesta yhteistyöstä tulee liian hankalaa. Näin ollen ehdotus perustuu siihen periaatteeseen, että yhteistyön olisi tapahduttava viranomaisen ja palveluntarjoajan eikä kahden

² Ks. lausunnon 1/15 103 kohta ja julkisasiamiehen tässä asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 108 kohta.

viranomaisen välillä. Ehdotetussa menettelyssä asetetaan ensisijaisesti yksityiset yhteisöt vastaanottavaksi osapuoleksi, joka vastaa oikeusviranomaisten esittämiin pyyntöihin.

Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että esittämis- ja säilyttämismääräysten täytäntöönpanoprosessi saattaa edellyttää vastaanottavan viranomaisen osallistumista tilanteessa, jossa vastaanottava palveluntarjoaja ei noudata velvoitteitaan ja aiheuttaa näin tarpeen pyytää määräyksen täytäntöönpanoa jälkikäteen. Koska menettelyn päätavoitteena kuitenkin on juuri se, ettei siihen osallistu vastaanottavaa viranomaista, tietosuojaneuvosto suhtautuu epäillen siihen, voiko tämä liitännäinen menettely olla peruste 82 artiklan käyttämiselle säädöksen ainoana oikeusperustana.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto katsoo, että 82 artiklan käyttäminen oikeusperustana edellyttää sitä, että yhteistyön tärkeimmät menettelyvaiheet tapahtuvat kahden oikeusviranomaisen välillä, ja että ehdotetun tyyppiseen yhteistyöhön olisi käytettävä jotain muuta oikeusperustaa.

2. Sähköisen todistusaineiston tarve verrattuna keskinäisiin oikeusapusopimuksiin ja eurooppalaiseen tutkintamääräykseen

Tietosuojaneuvosto toteaa, että komissio on sitoutunut tarkastelemaan uudelleen rikostutkinnan esteitä erityisesti sähköiseen todistusaineistoon pääsyn osalta. Perusteluissaan komissio esittää ehdotuksen asiayhteyden ja korostaa sähköisen todistusaineiston epävakaata luonnetta, sen kansainvälistä ulottuvuutta sekä tarvetta mukauttaa yhteistyömekanismit digitaaliseen aikakauteen. Sähköisen todistusaineiston siirtämistä ja siihen pääsyä koskevilla asetus- ja direktiiviehdotuksilla ei pyritä korvaamaan aiempia rikosoikeuden alan yhteistyövälineitä, kuten Budapestin yleissopimusta, keskinäisiä oikeusapusopimuksia ja eurooppalaista tutkintamääräystä (EIO direktiivi). Sähköistä todistusaineistoa koskevilla ehdotuksilla pyritään komission mukaan parantamaan oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla viranomaisten ja palveluntarjoajien välillä Euroopan unionissa sekä kolmansien maiden, erityisesti Amerikan yhdysvaltojen, kanssa.

Koska nämä uudet lisävälineet koskevat nimenomaisesti sähköiseen todistusaineistoon pääsyä ja sen siirtämistä, tietosuojaneuvosto arvioi säädösten tuottamaa lisäarvoa suhteessa eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettuun direktiiviin ja keskinäiseen oikeusapusopimukseen.

a) Sähköisen todistusaineiston tarve verrattuna eurooppalaisen tutkintamääräyksen ja keskinäisten oikeusapusopimusten tarjoamiin takeisiin

Tärkein komission esittämä perustelu sähköistä todistusaineistoa koskevien ehdotusten puolesta on se, että niillä vauhditetaan prosessia sellaisen sähköisen todistusaineiston turvaamiseksi ja saamiseksi, jonka palveluntarjoajat ovat tallentaneet toiselle lainkäyttöalueelle ja/tai joka on palveluntarjoajien hallussa toisella lainkäyttöalueella.

Tietosuojaneuvosto pitää kuitenkin valitettavana, että vaikutustenarvioinnissa ei osoitettu tarvetta antaa uusi säädös sähköiseen todistusaineistoon pääsyn järjestämiseksi. Ehdotuksissa ei osoiteta, että niiden tavoitteen saavuttamiseksi ei olisi voitu käyttää muita vähemmän puuttuvia keinoja, ja vaihtoehtoisia ratkaisuja olisi voitu harkita. Olisi esimerkiksi voitu tarkastella mahdollisuutta muuttaa ja parantaa eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettua direktiiviä, ja näin olisi myös täytetty kyseisessä direktiivissä säädetty nimenomainen vaatimus arvioida sen muuttamistarvetta 21.

toukokuuta 2019 mennessä³. Toisena vaihtoehtona olisi voitu harkita säilyttämismääräyksiä käyttämisestä tietojen jäädyttämiseen siihen asti, että keskinäiseen oikeusapusopimukseen perustuva virallinen pyyntö on tehty. Näiden vaihtoehtojen avulla olisi voitu säilyttää näissä jo käytössä olevissa välineissä säädetyt takeet ja varmistaa samalla, että pyydettyjä henkilötietoja ei tuhota.

Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä säädetyt määräajat ovat pidemmät kuin sähköistä todistusaineistoa koskevassa ehdotuksessa. Täytäntöönpanoviranomaisella on 30 päivää aikaa tehdä päätöksensä pyynnön tunnustamisesta⁴, ja tämän jälkeen sen on pantava määräys täytäntöön 90 päivän kuluessa⁵. Tietosuojaneuvosto katsoo, että eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä täytäntöönpanoviranomaisille myönnetty 30 päivän harkinta-aika on erittäin tärkeä suojata, jonka avulla ne voivat arvioida, onko täytäntöönpanopyyntö perusteltu ja täyttääkö se kaikki eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamista ja toimittamista koskevat edellytykset⁶.

Tietosuojaneuvosto on huolissaan siitä, että sähköistä todistusaineistoa koskevissa ehdotuksissa esitetty 10 päivän määräaika eurooppalaisen esittämismääräyksen vahvistavan todistuksen (EPOC-todistus) täytäntöön panemiseksi ilman mitään harkinta-aikaa estää arvioimasta kunnolla, täyttääkö EPOC-todistus kaikki vaatimukset ja onko se täytetty asianmukaisesti.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto suosittaa, että EPOC-todistuksen vastaanottajalle annetaan enemmän aikaa sen arvioimiseksi, pitäisikö määräys panna täytäntöön vai ei.

Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että eurooppalaisen säilyttämismääräyksen vahvistavan todistuksen (EPOC-PR-todistuksen) tapauksessa ei ole takeita siitä, että tietojen säilyttäminen rajoitetaan siihen, mikä on välttämätöntä niiden esittämiseksi. Tietojen säilyttämisen kesto voi ylittää 60 päivää, jos määräyksen antavalla viranomaisella ei ole määräaika, jonka kuluessa sen on ilmoitettava määräyksen vastaanottajalle päätöksestä olla antamatta esittämismääräystä tai peruuttaa se. Tästä syystä tietosuojaneuvosto suosittaa, että ainakin määräyksen antavalle viranomaiselle asetetaan määräaika määräyksen antamisesta pidättäytymiselle tai sen peruuttamiselle, jotta noudatetaan yleisessä tietosuojaj-asetuksessa säädettyä tietojen minimoinnin periaatetta⁷.

Tietosuojaneuvosto huomauttaa lisäksi, että eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä säädetään todisteiden palauttamisesta määräyksen antaneesta valtiosta täytäntöönpanoviranomaiselle.⁸ Ehdotuksessa sähköistä todistusaineistoa koskevaksi asetukseksi ei kuitenkaan mainita tällaista mahdollisuutta. Se, mitä sähköiselle todistusaineistolle tapahtuu sen jälkeen, kun se on siirretty määräyksen antaneelle viranomaiselle, on epäselvää.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto suosittaa, että asetusehdotuksessa olisi annettava enemmän tietoja sähköisen todistusaineiston käytöstä sen jälkeen, kun se on siirretty määräyksen antaneelle viranomaiselle, jotta noudatetaan yleistä tietosuojaj-asetusta ja läpinäkyvyyden periaatetta⁹ sekä keskinäisissä oikeusapusopimuksissa vahvistettua tietyn käsittelytarkoituksen periaatetta.

b) Luopuminen kaksoisrangaistavuuden periaatteesta

³ Ks. eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 37 artikla.

⁴ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 12 artiklan 3 kohta.

⁵ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 12 artiklan 4 kohta.

⁶ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 6 artikla.

⁷ Yleisen tietosuojaj-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohta.

⁸ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 13 artiklan 3 ja 4 kohta.

⁹ Yleisen tietosuojaj-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta.

Tietosuojaneuvosto ottaa huomioon sen, että vastavuoroinen tunnustaminen on riippuvainen kaksoisrangaistavuuden soveltamisesta, joka on keino säilyttää jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus. Kaksoisrangaistavuutta pidetään kuitenkin yhä enemmän kitkattoman oikeudellisen yhteistyön esteenä. EU:n jäsenvaltiot ovat yhä valmiimpia tekemään yhteistyötä niissäkin tapauksissa, joissa tutkintatoimet koskevat tekoja, joita ei niiden kansallisessa lainsäädännössä pidetä rikoksina. Tietosuojaneuvosto muistuttaa kuitenkin, että kaksoisrangaistavuuden periaatteen on tarkoitus muodostaa lisätae sen varmistamiseksi, että valtio ei voi käyttää toisen valtion apua soveltaakseen rikosoikeudellista seuraamusta, jota ei ole olemassa tämän toisen valtion lainsäädännössä. Tämä estäisi esimerkiksi valtiota pyytämästä toiselta valtiolta apua henkilön vangitsemiseksi tämän poliittisten mielipiteiden vuoksi, jos näitä mielipiteitä ei ole kriminalisoitu pyynnön vastaanottavassa valtiossa, tai henkilön asettamiseksi syytteeseen abortista, jos kyseinen henkilö asuu toisessa valtiossa, jossa abortti ei ole laitton. Kaksoisrangaistavuuden periaatteeseen liittyy myös usein lisärajoituksia tai -takeita, jotka koskevat seuraamuksia, mikäli nämä vaihtelevat liian paljon pyynnön esittävän ja sen vastaanottavan valtion välillä. Huomattavin esimerkki on tietyissä keskinäisissä oikeusapusopimuksissa annettu sitoumus olla soveltamatta kuolemanrangaistusta, jos siitä ei säädetä jommankumman osapuolen lainsäädännössä.

Tietosuojaneuvosto toteaa, että kaksoisrangaistavuuden periaate on suljettu pois sähköistä todistusaineistoa koskevassa asetusehdotuksessa. Se ei kuitenkaan johda vain tavallisten vastavuoroisessa tunnustamisessa noudatettavien muodollisuuksien, vaan myös itse kaksoisrangaistavuuden periaatteeseen liittyvien suojatakeiden poistamiseen.

Tietosuojaneuvosto toteaaakin, että sen valtion lainsäädäntöön, johon pyynnön vastaanottava palveluntarjoaja on sijoittautunut, ei viitata mitenkään, ja että määräys minkä tahansa tietojen säilyttämisestä sekä tilaaja- ja verkkoyhteystietojen esittämisestä voidaan antaa kaikkien rikosten osalta¹⁰ riippumatta siitä, onko muissa jäsenvaltioissa säädetty samanlaisista rikoksista.

Esittämismääräyksiä voidaan sitä vastoin antaa ja panna täytäntöön vain, jos määräyksen antavassa valtiossa on vastaavassa kotimaisessa tilanteessa käytettävissä samankaltainen toimenpide samaa rikosta varten.¹¹ Lisäksi komissio selittää asetusehdotuksen perusteluissa, että transaktio- ja sisältötietoihin sovelletaan tietyn käyttötarkoituksen periaatetta, koska niitä pidetään tavallista arkaluonteisempina. Transaktio- tai sisältötietoja koskevat määräykset edellyttävätkin vähintään kolmen vuoden enimmäisvankeusrangaistusta, jotta varmistetaan suhteellisuusperiaatteen noudattaminen sekä asianosaisten henkilöiden oikeuksien kunnioittaminen.¹² Tietosuojaneuvosto korostaa kuitenkin, että EU:ssa ei vielä ole yhdenmukaistettu rikoksia, joista määrätään vähintään kolmen vuoden enimmäisvankeusrangaistus.

Tietosuojaneuvosto vastustaa luopumista kaksoisrangaistavuuden periaatteesta, jolla pyritään varmistamaan, ettei valtio voi käyttää muiden valtioiden apua saadakseen jonkin toisen valtion, joka ei käytä samaa lähestymistapaa, soveltamaan ensin mainitun valtion kansallista rikoslainsäädäntöä tämän alueen ulkopuolella, varsinkin kun otetaan huomioon muiden perinteisten merkittävien suojatakeiden katoaminen rikosoikeuden alalla (ks. jäljempänä 3 kohta, jossa käsitellään paikkaa koskevia kriteereitä, ja 7 kohdan g alakohta, jossa käsitellään mahdollisia ristiriitoja kolmansien maiden lainsäädännön kanssa).

¹⁰ Sähköistä todistusaineistoa koskevan asetusehdotuksen 5 artiklan 3 kohta ja 6 artiklan 2 kohta.

¹¹ Sähköistä todistusaineistoa koskevan asetusehdotuksen 5 artiklan 2 kohta.

¹² Sähköistä todistusaineistoa koskevan asetusehdotuksen 5 artiklan 4 kohdan a alakohta.

c) Seuraukset, joita aiheutuu määräysten osoittamisesta suoraan yrityksille

Tietosuojaneuvosto on tietoinen siitä, että sähköistä todistusaineistoa on yhä enemmän saatavilla yksityisessä infrastruktuurissa ja se saattaa sijaita asiaa tutkivan valtion ulkopuolella ja olla palveluntarjoajien omistuksessa.

Tietosuojaneuvosto toteaa, että Belgian asioissa *Yahoo!*¹³ ja *Skype*¹⁴ antamien tuomioiden perusteella ja terrori-iskujen vuoksi julkisten ja yksityisten tahojen välille tarvitaan sujuvampaa ja nopeampaa yhteistyötä. Vaikutustenarvioinnissaan komissio viittaa kolmentyyppisiin menettelyvälineisiin, joihin osallistuu sekä julkisia viranomaisia että palveluntarjoajia. Nämä ovat oikeudellinen yhteistyö, suora yhteistyö ja suora pääsy tietoihin. Vaikka ensimmäisessä niistä ei anneta vastuuta eurooppalaisen tutkintamääräyksen täytäntöönpanosta palveluntarjoajalle, vaan täytäntöönpanoviranomaiselle¹⁵, niistä toinen, suora yhteistyö, perustuu palveluntarjoajan yhteistyöhön. Palveluntarjoajan näkökulmasta eniten puuttuva väline on suora pääsy tietoihin, koska siinä viranomaiset voivat päästä tietoihin ilman minkään välittäjän apua.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto on huolissaan siitä, että jos määräykset osoitetaan suoraan palveluntarjoajille, nämä eivät varmista henkilötietojen suojaamista yhtä tehokkaasti kuin viranomaiset pystyvät ja ovat velvollisia varmistamaan, ja korostaa sen johtavan myös siihen, että tiettyjä oikeudellisen yhteistyön yhteydessä henkilöille sekä itse yrityksille annettavia menettelyllisiä takeita ei voida soveltaa.¹⁶ Pyyntöön vastaanottavan palveluntarjoajan täytyisi esimerkiksi kääntyä toisen (jäsen)valtion tuomioistuimen puoleen riitauttaakseen määräyksen, kun taas oikeudellisen yhteistyön tapauksessa se kääntyisi oman maansa viranomaisten puoleen. Tietosuojaneuvosto suosittaa, että asetusehdotukseen sisällytetään muita perusteita, joilla varmistetaan, että palveluntarjoajat suojelevat henkilöiden perusoikeuksia, kuten oikeutta henkilötietojen suojaan ja yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, sekä toimivaltaiselle tietosuojaviranomaiselle tehtävä ilmoitus, jolla varmistetaan, että valvonta on mahdollista.

3. Uusi toimivaltaperuste ja niin kutsuttu paikkaa koskevien kriteerien poistaminen

Tietosuojaneuvosto panee merkille, että komissio korostaa yhtenä näiden ehdotusten mukanaan tuomana merkittävimpänä muutoksena paikkaa koskevien kriteerien poistamista ja toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuutta pyytää tietojen säilyttämistä ja esittämistä siihen katsomatta, mihin nämä tiedot on tosiasiallisesti tallennettu.

Tietosuojan näkökulmasta ei ole uutta, että EU:n tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan siitä riippumatta, mihin kyseisten henkilöiden tiedot on tallennettu. Yleisen tietuoja-asetuksen sovellettavuus riippuukin joko siitä, onko rekisterinpitäjä tai käsittelijä sijoittautunut EU:n alueelle, tai siitä, käsitelläänkö unionissa olevien rekisteröityjen tietoja, vaikka rekisterinpitäjä tai käsittelijä ei olisi

¹³ Belgian kassaatiotuomioistuimen tuomio asiassa YAHOO! Inc., nro P.13.2082.N, 1.12.2015.

¹⁴ Correctionele Rechtbank van Antwerpen, afdeling Mechelen of Belgium, nro ME20.F1.105151-12, 27.10.2016. (Skype on hakenut päätökseen muutosta.)

¹⁵ 10–16 artikla.

¹⁶ Kansainvälisen tietosuojan näkökulmasta ks. myös ”Working paper on Standards for data protection and personal privacy in cross-border data requests for criminal law enforcement purposes”, telealan tietosuojakysymysten kansainvälisen työryhmän 63. kokous, 9.–10. huhtikuuta 2018, Budapest (Unkari).

sijoittautunut EU:n alueelle¹⁷, missä tapauksessa niiden on myös nimettävä laillinen edustaja EU:n aluetta varten¹⁸. Tietosuojan näkökulmasta on tärkeää huomata, että laajennetulla maantieteellisellä soveltamisalalla pyritään tarjoamaan EU:n alueella oleville rekisteröidyille kattavampi suoja siihen katsomatta, minne heidän tietojaan käsittelevä yritys on sijoittautunut.

Vaikka paikkaa koskevien kriteerien poistaminen saattaa olla uutta rikosoikeuden alalla, se ei vaikuta merkittävältä muutokselta tietosuojan näkökulmasta. Tietosuojaneuvosto huomauttaa lisäksi, että yhteys EU:n alueeseen säilyy edelleen, koska vain unionissa palveluja tarjoavat palveluntarjoajat kuuluvat ehdotusten soveltamisalaan ja se, että pyyntöjä voidaan osoittaa vain rikostutkinnan yhteydessä, merkitsee yhteyttä EU:hun (joko siksi, että rikos tehtiin jäsenvaltion alueella, tai siksi, että rikoksen uhri tai rikollinen oli jäsenvaltion kansalainen).

Jos paikkaa koskevien kriteerien poistamista sovellettaisiin jatkossa rikosoikeudessa, tietosuojaneuvoston näkökulmasta merkittävin kysymys on, miten varmistetaan, ettei tällainen kehitys haittaa tietosuojaa eikä niitä prosessuaalisia oikeuksia, joita rekisteröidyillä ja määräyksen vastaanottavilla palveluntarjoajilla on rikosoikeudellisissa menettelyissä. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna tietosuojaneuvosto katsoo, että EU:ssa menettelylliset suojatakeet on ainakin osittain yhdenmukaistettu ja että ne on annettava Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesti. Näin ollen voidaan väittää, että paikkaa koskevien kriteerien poistamisella olisi luultavasti rajallisemmat seuraukset silloin, kun todistusaineistoa pyydetään EU:n alueella, verrattuna käänteiseen tilanteeseen, jossa kolmansien maiden viranomaiset pyytävät tietoja EU:hun sijoittautuneilta yrityksiltä samoin, sähköisestä todistusaineistosta annetun asetusehdotuksen mukaisin edellytyksin. Tietosuojaneuvosto onkin erityisen huolestunut siitä, että tämä saattaisi aiheuttaa ongelmallisempia tilanteita. Tällöin sellaisen kolmannen maan viranomaiset, jossa sovelletaan erilaisia ja mahdollisesti heikompia menettelyllisiä suojatakeita rikosoikeuden alalla, voisivat saada pääsyn tietoihin, joita EU:ssa suojattaisiin lisätakeilla. Tästä näkökulmasta tietosuojaneuvosto toistaa olevansa huolestunut kahden erilaisen normiston soveltamisesta ja perusoikeuksien heikkenemisestä silloin, kun palveluntarjoajat ja rekisteröidyt eivät saa EU:n lainsäädännössä säädettyjen menettelytakeiden tarjoamaa suojaa siinä tapauksessa, että pyynnön tekee kolmannen maan viranomainen.

Koska tämä uusi toimivaltaperuste ”tietojen sijaintiin katsomatta” lisäksi liittyy menettelyyn, jossa pääasiassa käytetään toimivaltaisten viranomaisten suoria pyyntöjä palveluntarjoajille, tietosuojaneuvosto on huolissaan siitä, että pyyntöjä vastaanottavat yksityiset yritykset eivät ehkä sovelta tietosuojatakeita eivätkä niitä sido keskinäisten oikeusapusopimusten kaltaiset oikeudelliset välineet, joilla perinteisesti on säännelty tietojenvaihtoa oikeusviranomaisten välillä ja määrätty suojatakeista. Erityisesti keskinäisten oikeusapusopimusten yhteydessä tietosuojan vähimmäistakeet edellyttävät esimerkiksi salassapitovelvoitteita ja tietyn käyttötarkoituksen periaatetta, jonka mukaan tietoja ei käsitellä missään muussa tarkoituksessa.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto muistuttaa, että myös tiedonsiirtoihin olisi voitava soveltaa vähintään direktiivissä (EU) 2016/680 säädettyjä takeita ja erityisesti direktiivin 39 artiklaa, jos palveluntarjoaja on sijoittautunut kolmanteen maahan, jonka osalta ei ole tehty tietosuojan riittävyttä koskevaa päätöstä tällä alalla. Tietosuojaneuvosto korostaa erityisesti, että tämän säännöksen mukaan siirrosta on ilmoitettava määräyksen/määräykset antavan viranomaisen jäsenvaltion toimivaltaiselle tietosuojaviranomaiselle ja siirto on dokumentoitava, kolmannen maan toimivaltaiselle viranomaiselle

¹⁷ Ks. 3 artikla ja erityisesti sen 2 kohta.

¹⁸ Ks. 27 artikla.

tapahtuvan siirron tehottomuutta tai epätarkoituksenmukaisuutta koskevat perustelut mukaan luettuna.

4. ”Palveluntarjoajien” käsitettä olisi rajoitettava tai täydennettävä rekisteröityjen oikeuksia koskevilla lisätakeilla

Palveluntarjoajien osalta tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti näiden laajaan määritelmään, joka sisältää sekä viestintäpalvelut että internetin kautta välitettävät viestintäpalvelut (OTT-palvelut), koska kaikki nämä palvelut ovat toiminnallisesti samanarvoisia ja suunnitelluilla toimenpiteillä saattaa tämän vuoksi olla samanlainen vaikutus yksityisyydensuojaan ja viestintäsalaisuuteen, kuten tietosuojatyöryhmän lausumassa sekä sen lausunnossa 1/2017 ehdotuksesta sähköisen viestinnän tietosuoja-asetukseksi korostettiin. Ehdotus asetukseksi sähköisestä todistusaineistosta kattaakin palveluntarjoajat, jotka tarjoavat seuraavia palveluja: eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä annetun direktiivin 2 artiklan 4 kohdassa määritellyt sähköiset viestintäpalvelut, direktiivin (EU) 2015/1535 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määritellyt tietoyhteiskunnan palvelut, ”joissa tietojen tallentaminen on olennainen osa käyttäjälle tarjottavaa palvelua, mukaan lukien verkkoyhteisöt, verkossa toimivat markkinapaikat, jotka helpottavat käyttäjiensä välisiä transaktioita, sekä muut verkkosäilytyspalvelut”, ja internetin verkkotunnus- ja IP-numerointipalvelut, ”kuten IP-osoitteiden tarjoajat, verkkotunnusrekisterit ja niiden pitäjät sekä niihin liittyvät yksityisyyss- ja välityspalvelut”¹⁹.

Koska asetusehdotuksessa palveluntarjoajalla tarkoitetaan ”luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa yhtä tai useampaa seuraaviin luokkiin kuuluvaa palvelua”, tietosuojaneuvosto on huolissaan siitä, että tämä säädös saattaa kattaa sekä rekisterinpitäjät että tietojen käsittelijät yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisessa merkityksessä. Koska ”palveluja tarjoavan” määritelmä asetusehdotuksen 2 artiklan 4 kohdassa sisältää sekä sen, että palveluntarjoaja antaa luonnollisille tai oikeushenkilöille yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa mahdollisuuden käyttää lueteltuja palveluja, että sen, että sillä on olennainen yhteys kyseiseen jäsenvaltioon tai kyseisiin jäsenvaltioihin, palveluntarjoajan toimet sisältävät henkilötietojen käsittelijän rekisterinpitäjälle suorittamat toimet, kuten tietojen tallennuksen.

Näin ollen tietosuojaneuvosto pelkää, että jos yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisina rekisterinpitäjinä toimiville palveluntarjoajille ei aseteta rajoituksia eikä henkilötietojen käsittelijää nimenomaisesti veloiteta ilmoittamaan rekisterinpitäjälle, kun sille osoitetaan esittämistä tai säilyttämismääräys, rekisteröityjen oikeuksia saatetaan kiertää. Näin voi olla etenkin sen vuoksi, että myös silloin kun mahdollisesti ristiriitaiset veloitteet estävät määräyksen vastaanottajaa täyttämästä saamiaan määräyksiä, itse asetusehdotuksessa kehoitetaan oikeusviranomaisia osoittamaan määräykset asianmukaisimmalle toimijalle sovellettavista tietosuojasäännöistä riippumatta, etenkin kun otetaan huomioon, että pyyntö voi koskea kaikkia tietoja eikä vain yleisen tietosuoja-asetuksen alaisia henkilötietoja.²⁰

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietojen käsittelijä toimii vain rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti. Tästä syystä on rekisterinpitäjän vastuulla varmistaa, että rekisteröityjen oikeuksia kunnioitetaan, ja toimittaa näille merkitykselliset tiedot muun muassa heidän tietojensa vastaanottajista esimerkiksi rekisteröityjen käyttäessä oikeuttaan saada pääsy tietoihin.

¹⁹ Sähköistä todistusaineistoa koskevan asetusehdotuksen 2 artiklan 3 kohdan c alakohta.

²⁰ Ks. 7 artiklan 3 ja 4 kohta.

Henkilötietojen käsittelijä ei saa näitä pyyntöjä rekisteröidyiltä eikä pysty vastaamaan niihin, ellei rekisterinpitäjä sitä nimenomaisesti pyydä.

Tietosuojaneuvosto korostaa näin ollen, että yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisesta hyötyvät rekisteröidyt – ellei heidän oikeuksiaan ole rajoitettu yleistä tietosuoja-asetusta sovellettaessa – eivät ehkä pysty käyttämään oikeuksiaan tehokkaasti, jos rekisterinpitäjä ei kykene toimittamaan täydellisiä tietoja. Tietosuojaneuvosto huomauttaa myös, että ilmoittamatta jättämisen riski on vielä suurempi, ellei käsittelijää veloiteta nimenomaisesti ilmoittamaan rekisterinpitäjälle, jos pyydetyt tiedot koskevat rekisteröityjä, jotka eivät nauti yleisessä tietosuoja-asetuksessa myönnettyä suojaa. Tietoja pyytävät oikeusviranomaiset eivät välttämättä ole velvollisia ilmoittamaan rekisteröidyille itse suorittamastaan jatkokäsittelystä tässä tapauksessa. Tästä syystä tietosuojaneuvosto kehottaa rajoittamaan soveltamisalan yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin rekisterinpitäjiin tai lisäämään säännöksen, jolla selvennetään, että mikäli palveluntarjoaja, jolle määräys osoitetaan, ei ole tietojen rekisterinpitäjä, sen on ilmoitettava määräyksestä rekisterinpitäjälle.

5. ”Sijoittautumispaikan” tai ”toimipaikan” ja ”laillisen edustajan” käsitteet näiden ehdotusten yhteydessä olisi erotettava selvästi näistä käsitteistä yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä

Koska tietojen sijaintipaikkaa koskevia kriteereitä ei voida soveltaa, ehdotetun asetuksen soveltamisalaan kuuluvat esittämis- ja säilyttämismääräysten vastaanottajat rajoittuvat unionissa palveluja tarjoaviin palveluntarjoajiin riippumatta siitä, ovatko ne sijoittautuneet EU:n alueelle vai eivät, ja ne ovat velvollisia nimeämään laillisen edustajan direktiiviehdotuksen säännösten mukaisesti. Tästä syystä säädösehdotuksissa määritellään ”sijoittautumispaikan” tai ”toimipaikan” ja ”laillisen edustajan” käsitteet.

Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että näitä käsitteitä käytetään myös muiden EU:n säädösten ja erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä. Näin ollen olisi selvennettävä, miten nämä käsitteet määritellään ja miten ne eroavat toisistaan säädösehdotuksissa ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

a) Sijoittautumispaikka

Tietosuojaneuvosto muistuttaa myös, että asetusehdotuksen yhteydessä käytettyä ”sijoittautumisen tai sijoittautumispaikan” käsitettä ei pidä sekoittaa yleisen tietosuoja-asetuksen yhteydessä käytettyyn ”toimipaikan” käsitteeseen. Asetusehdotuksen 2 artiklan 5 kohdassa määritelty sijoittautumisen tai sijoittautumispaikan käsite on laajempi kuin yleisen tietosuoja-asetuksen määritelmä, sillä se tarkoittaa ”joko tosiasiallista taloudellista toimintaa määrittelemättömän ajanjakson ajan pysyvän infrastruktuurin kautta, josta palvelun tarjonta tapahtuu, tai pysyvää infrastruktuuria, josta tarjontaa hallinnoidaan”, riippumatta siitä, käsitelläänkö henkilötietoja tämän sijoittautumispaikan toiminnan yhteydessä. Vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen ”toimipaikka” epäilemättä sisältyy asetusehdotuksen sijoittautumispaikan määritelmään, käänteinen päätelmä ei välttämättä päde.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto varoittaa, että asetusehdotuksessa tarkoitettujen palveluntarjoajien sijoittautumispaikat eivät välttämättä merkitse sitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaiset soveltamisedellytykset täyttyvät. Tässä yhteydessä rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä kehoitetaan näin ollen tarkistamaan, johtuuko yleisen tietosuoja-

asetuksen sovellettavuus sen 3 artiklan 2 kohdasta, mikä edellyttää laillisen edustajan nimeämistä unionin aluetta varten ja ”yhden luukun” järjestelmän puuttumista.

b) Laillinen edustaja

Lausumassaan tietosuojatyöryhmä korosti, että olisi vältettävä kaikenlaista sekaannusta yleisen tietosuoja-asetuksen 27 artiklassa säädetyn, edustajan nimeämistä koskevan velvollisuuden sekä sähköistä todistusaineistoa koskevan asetusehdotuksen mukaisen laillisen edustajan välillä.

Käsillä olevan asetusehdotuksen suhteen tietosuojaneuvosto palauttaa mieleen nämä suositukset ja korostaa erityisesti, että sen käsityksen mukaan on joka tapauksessa nimettävä laillinen edustaja, jota tarkoitetaan sähköistä todistusaineistoa koskevien säädösehdotusten mukaisen laillisen edustajan nimeämisestä annetussa direktiiviehdotuksessa. Tämän edustajan vastuulle on annettava tiettyjä toimintoja riippumatta palveluntarjoajan antamasta toimeksiannosta, ja kyseisellä edustajalla on oltava valtuudet vastata pyyntöihin ja toimia palveluntarjoajan puolesta sekä suurempi vastuuvollisuus kuin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella edustajalla.

Lisäksi tietosuojaneuvosto korostaa, että sähköistä todistusaineistoa koskevien säädösehdotusten mukainen velvollisuus nimetä laillinen edustaja joka tapauksessa siitä riippumatta, onko palveluntarjoaja sijoittautunut EU:n alueelle vai ei, sähköistä todistusaineistoa koskevan direktiiviehdotuksen mukainen mahdollisuus nimetä jopa useita laillisia edustajia samalle palveluntarjoajalle sekä velvollisuus ilmoittaa laillisen edustajan nimeämisestä jäsenvaltioiden viranomaisille poikkeavat yleisestä tietosuoja-asetuksesta, jossa ei säädetä tällaisesta velvollisuudesta ilmoittaa nimetystä laillisesta edustajasta ja jossa säädetään nimeämistä koskevista poikkeuksista ja laillisen edustajan rajoitetuista tehtävistä.

Koska yhtäältä palveluntarjoajan ja toisaalta rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tehtävissä, vastuussa ja suhteissa muihin sijoittautumispaikkoihin on merkittäviä eroja, tietosuojaneuvosto suosittaa, että jos palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut EU:n alueelle, mutta siihen sovelletaan sekä yleistä tietosuoja-asetusta 3 artiklan 2 kohdan nojalla että sähköisestä todistusaineistosta annettua asetusta, olisi nimettävä kaksi erillistä laillista edustajaa, joilla on selvästi erilliset tehtävät sen mukaan, minkä säädöksen nojalla ne on nimetty.

6. Uudet tietoluokat

Asetusehdotuksen 2 artiklassa määritellään eri tietoluokat: tilaajatiedot, verkkoyhteystiedot, transaktiotiedot ja sisältötiedot. Komission ehdotuksen johdanto-osan 20 kappaleessa tätä täsmennetään seuraavasti: *”Tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tietoja ovat tilaaja-, verkkoyhteys- ja transaktiotiedot (näistä kolmesta käytetään yhteisnimitystä ’muut kuin sisältötiedot’) ja sisältötiedot. Tämä jako – verkkoyhteystietoja lukuun ottamatta – on olemassa monien jäsenvaltioiden laeissa ja myös Yhdysvaltojen oikeudellisessa kehyksessä, joka sallii palveluntarjoajien jakaa muita kuin sisältötietoja ulkomaisten lainvalvontaviranomaisten kanssa vapaaehtoisuuden pohjalta.”*

Tässä yhteydessä tietosuojaneuvosto korostaa ensinnäkin, että kaikkia neljää edellä mainittua tietoluokkaa on pidettävä EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisina henkilötietoina, koska ne sisältävät tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja, riippumatta siitä, kutsutaanko rekisteröityä asetusehdotuksessa ”tilaajaksi” vai ”käyttäjäksi”. Vastaavasti on syytä huomauttaa, että komission ehdotuksen 2 artiklan 6 kohdassa määritelty ”sähköinen todistusaineisto”

kattaa kaikki neljä tietoluokkaa ja liittyy siten henkilötietoihin. Ehdotetussa asetuksessa säädetään näin ollen uusista henkilötietoihin pääsyä koskevista aineellisista ja menettelyllisistä edellytyksistä eikä säännöistä, joita sovelletaan, kun on kyse pääsystä kansallisessa lainsäädännössä ja oikeudellisissa menettelyissä määriteltyyn todistusaineistoon.

Asetusehdotuksessa säädetään näin uusista henkilötietojen alaluokista, joihin pääsyyn sovelletaan erilaisia menettelyllisiä edellytyksiä. Tietosuojaneuvosto muistuttaa tässä yhteydessä, että EU:n tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaan sen osoittamisessa, että yksityiselämän kunnioittamisen perusoikeuteen on puututtu, ei ole merkitystä sillä, ovatko kyseiset yksityiselämään liittyvät tiedot arkaluonteisia vai eivät tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta.

Lisäksi tietosuojaneuvosto muistuttaa, että komission ehdotuksen mukaisesti tilaaja-, verkkoyhteys- ja transaktiotiedot kattavien ”muiden kuin sisältötietojen” osalta Euroopan unionin tuomioistuin on todennut yhdistetyissä asioissa C-203/15 ja C-698/15 (Tele 2 Sverige AB) antamassaan tuomiossa, että liikenne- ja paikkatietojen kaltaisten metatietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.²¹

Tästä syystä tietosuojaneuvosto toteaa, että se on edelleen huolissaan samoista seikoista, joihin tietosuojatyöryhmä viittasi jo 29. marraskuuta 2017 antamassaan lausumassa rajatylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon ja siihen liittyvistä tietosuoja- ja yksityisyydensuojanäkökohdista. Nämä seikat koskevat ”muiden kuin sisältötietojen” ja sisältötietojen nykyistä rajaamista ja asetusehdotuksen mukaisia neljää henkilötietojen luokkaa. Ehdotettuja neljää luokkaa ei näytä olevan rajattu selkeästi, ja ”verkkoyhteystietojen” määritelmä on edelleen epämääräinen muihin luokkiin verrattuna. Tästä syystä tietosuojaneuvosto pitää valitettavana, ettei komission vaikutustenarvioinnissa ja ehdotuksessa perustella lähemmin näiden henkilötietojen uusien alaluokkien luomista, ja ilmaisee huolensa henkilötietoluokkiin pääsyn aineellisiin ja menettelyllisiin edellytyksiin liittyvistä eritasoisista takeista, varsinkin kun otetaan huomioon, että joissain tapauksissa on käytännössä vaikeaa arvioida, mihin tietoluokkaan pyydetty tiedot kuuluvat. Esimerkiksi IP-osoitteet voitaisiin luokitella sekä transaktiotiedoiksi että tilaajatiedoiksi.

Tässä yhteydessä tietosuojaneuvosto muistuttaa myös, että yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä (sähköisen viestinnän tietosuoja) annetun asetusehdotuksen johdanto-osan 14 kappaleessa komissio katsoo, että ”[s]ähköisen viestinnän tiedot olisi määriteltävä riittävän laajasti ja teknologiasta riippumattomalla tavalla, jotta määritelmä kattaisi kaikki mahdolliset lähetettävää tai vaihdettavaa sisältöä (sähköisen viestinnän sisältöä) koskevat tiedot ja sähköisten viestintäpalvelujen loppukäyttäjää koskevat tiedot, jotka käsitellään sähköisen viestinnän sisällön siirtoa, jakelua tai vaihtoa varten, mukaan lukien tiedot viestinnän lähteen ja määränpään jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi, sijaintitiedot sekä viestinnän päivämäärä, ajankohta, kesto ja tyyppi.” Koska nykyistä ja tulevaa sähköisen viestinnän tietosuojan kehystä sekä siihen liittyviä yksityisyydensuojan rajoituksia sovelletaan sääntöihin, joilla säännellään lainvalvontaviranomaisten pääsyä sähköiseen todistusaineistoon, tietosuojaneuvosto suosittaa, että asetusehdotukseen sisällytetään laajempi sähköisen viestinnän tietojen määritelmä, jotta varmistetaan, että säädettävät asianmukaiset takeet ja pääsyn edellytykset kattavat johdonmukaisesti sekä ”muut kuin sisältötiedot” että ”sisältötiedot”.

²¹ EU:n tuomioistuimen tuomio, 21. joulukuuta 2016, 99 kohta.

7. Eurooppalaisia säilyttämis- ja esittämismääräyksiä koskevien menettelyjen analyysi

Menettely esittämis- tai säilyttämismääräyksen antamiseksi näyttäisi olevan suurin piirtein seuraava:

- Toimivaltainen oikeusviranomainen – määräyksen antava viranomainen – antaa pyydettävien tietojen tyyppin ja määräyksen tyyppin mukaan määräyksen 5 ja 6 artiklassa lueteltujen (niukkojen) edellytysten mukaisesti ja lähettää sen yhdenmukaistettua todistusta käyttäen palveluntarjoajan lailliselle edustajalle tai johonkin palveluntarjoajan EU:ssa sijaitsevaan sijoittautumispaikkaan eli vastaanottajalle.
- Todistuksen saatuaan vastaanottajan on pantava määräys toimeen – eli toimitettava tiedot 10 päivän kuluessa tai hätätilanteessa 6 tunnin kuluessa tai säilytettävä ne enintään 60 päivän ajan – ellei tämä ole mahdotonta, koska todistus on puutteellinen tai koska vastaanottaja ei voi antaa tietoja ylivoimaisen esteen tai tosiasiallisen mahdottomuuden takia tai koska vastaanottaja kieltäytyy toimeenpanosta joko perusoikeuksiin tai kolmannen maan olennaisiin etuihin liittyvien ristiriitaisten velvoitteiden vuoksi tai muista syistä.
- Jos vastaanottaja ei ole noudattanut saamaansa määräystä eikä esittänyt tälle perusteluja, jotka määräyksen antava viranomainen hyväksyy, ehdotetussa asetuksessa säädetään menettelyistä, joilla määräykset panee täytäntöön toimivaltainen täytäntöönpaneva viranomainen siinä jäsenvaltiossa, jossa palveluntarjoaja on edustettuna tai johon se on sijoittautunut, paitsi jos sovelletaan rajattuja kieltäytymisperusteita ja täytäntöönpaneva viranomainen vastustaa määräyksen tunnustamista tai sen täytäntöönpanoa.
- Jos vastaanottaja on esittänyt määräykselle perustellun vastalauseen ristiriitaisten velvoitteiden perusteella, määräyksen antavan viranomaisen on saatettava asia jäsenvaltionsa toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka tällöin arvioi mahdollisen ristiriitatilanteen ja vahvistaa määräyksen, jos ristiriitaa ei ole. Jos ristiriitatilanne on olemassa, toimivaltaisen tuomioistuimen on joko pyydettävä lausuntoa kyseiseltä kolmannelta maalta sen kansallisten keskusviranomaisten kautta, joilla on 15 päivää aikaa vastata – tätä määräaikaa voidaan perustellusta pyynnöstä pidentää 30 päivään – mikäli ristiriitaiset velvoitteet liittyvät perusoikeuksiin tai kolmannen maan olennaisiin etuihin, tai päätettävä itse, vahvistaako se määräyksen vai peruuttaako se sen vastaanottajan esittämien muiden kieltäytymisperusteiden nojalla.
- Henkilöillä, joiden tiedot hankittiin esittämismääräyksen avulla, on myös oltava oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tätä määräystä vastaan, tämän rajoittamatta yleisen tietosuoja-asetuksen ja lainvalvonta-alan tietosuojadirektiivin nojalla käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

Tietosuojaneuvosto on arvioinut ehdotetussa asetuksessa säädetyt menettelyt ja takeet, joilla katetaan menettelyn eri vaiheet, ja suosittelee kutakin jäljempänä esitettävää näkökohtaa varten seuraavia takeita ja muutoksia.

a) Määräysten antamisen kynnyksiä olisi nostettava, ja tuomioistuinten olisi annettava määräykset tai valtuutus niiden antamiseen

Määräysten antamisen edellytysten osalta tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti periaatteeseen, jonka mukaan transaktio- tai sisältötietoihin pääsyyn sovelletaan tiukempia takeita. Se huomauttaa kuitenkin, että koska rikosoikeudellisia seuraamuksia ei ole täysin yhdenmukaistettu jäsenvaltioiden välillä, viittaus ”rikoksiin, joista määräyksen antavassa valtiossa langetettava enimmäisvankeusrangaistus on vähintään kolme vuotta”²², merkitsee sitä, että rekisteröityjen tietojen suojelussa sovelletaan EU:n alueella yhä erilaisia kynnyksiä.

Tietosuojaneuvosto korostaa lisäksi, että säädetty kynnyks vaikuttaa etenkin tilaajatietojen laajan määritelmän vuoksi varsin matalalta säilyttämismääräysten ja tilaaja- tai verkkoyhteystietojen koskevien esittämismääräysten osalta, sillä kaikki rikokset voivat periaatteessa oikeuttaa tällaisten määräysten antamisen. Vastaavasti niiden viranomaisten, joilla on lupa antaa tällaisia määräyksiä, toimintavara on rajoitetumpi transaktio- tai sisältötietoja koskevien esittämismääräysten kuin säilyttämismääräysten ja tilaaja- tai verkkoyhteystietoja koskevien esittämismääräysten tapauksessa, koska syyttäjät voivat antaa vain viimeksi mainittuja määräyksiä tai valtuutuksen niiden antamiseen, kun taas tuomari, tuomioistuin tai tutkintatuomari voi antaa mitä tahansa määräyksiä tai valtuutuksen niiden antamiseen.

Tietosuojaneuvosto pitää erityisen valitettavana, että matalin kynnyks, joka antaa lainvalvontaviranomaisille mahdollisuuden pyytää pääsyä tilaaja- ja verkkoyhteystietoihin minkä tahansa rikoksen osalta, perustuu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön (jossa keskitytään muihin tietoihin) *a contrario* -tulkintaan myönnettävien suojatakeiden erottelunsa. EU:n tuomioistuin korosti nimenomaisesti, että liikenne- ja paikkatietojen osalta toimivaltaisten viranomaisten pääsy on rajoitettava vain vakavan rikollisuuden torjumisen tarkoitukseen.²³ Tietosuojaneuvosto ymmärtäisi, jos ehdotuksella annettaisiin mahdollisuus pyytää ilman tuomioistuimen ennakkolta antamaa lupaa vain perustietoja, joiden avulla voitaisiin ainoastaan tunnistaa henkilö paljastamatta mitään viestintätietoja. Se pitää kuitenkin komission laajaa *a contrario* -tulkintaa tästä tuomiosta valitettavana ja kehottaa sisällyttämään asetukseen tiukempia takeita, jotta rajoitetaan muihin tilaajatietoihin ja verkkoyhteystietoihin pääsyn perusteita. Tietosuojaneuvosto ehdottaa, että pääsy näihin tietoihin rajoitetaan joko asetusehdotuksessa annettavaan rikosten luetteloon tai vähintään ”vakaviin rikoksiin” ottaen huomioon etenkin näille tiedoille kaavailtu matalampi ennakkohyväksynnän kynnyks.

Lisäksi tietosuojaneuvosto korostaa, että tämä *a contrario* -tulkinta johtaa myös siihen, että ehdotus antaa syyttäjille mahdollisuuden antaa määräyksiä tai valtuutuksen niiden antamiseen. Tietosuojaneuvosto katsoo, että lukuun ottamatta pyyntöjä, jotka koskevat pelkästään perustietoja, joiden avulla voitaisiin vain tunnistaa henkilö paljastamatta mitään viestintätietoja, tämä on askel taaksepäin verrattuna EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee pääsyä viestintätietoihin. Oikeuskäytännössään, joka koskee viestintätietoihin pääsyä lainvalvontatarkoituksissa, EU:n tuomioistuin on rajoittanut mahdollisuuden antaa tällaisen pääsyn ”asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta”²⁴ muiden kriteerien ohella siten, että pääsyn antaminen kuuluu ”tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaan” ja että se

²² Ks. 5 artiklan 3 kohdan a alakohda.

²³ Ks. tuomio asiassa C-203/15, 125 kohta.

²⁴ Ks. tuomio asiassa C-203/15, 120 kohta.

annetaan ”perustellusta pyynnöstä, jonka [toimivaltaiset kansalliset] viranomaiset esittävät rikoksen estämis-, selvittämisen- tai syyteharkintamenettelyssä.”²⁵

Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että ”tuomioistuimen” käsite on itsenäinen EU:n lainsäädännön käsite ja että EU:n tuomioistuin on jatkuvasti korostanut vaatimuksia, joiden on täyttyvä, jotta elin katsotaan tuomioistuimeksi, muun muassa riippumattomuuden vaatimusta²⁶, jota ei ilmeisesti sovelleta syyttäjiin, kuten myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on muistuttanut oikeuskäytännössään²⁷.

Näin ollen 4 artiklan 1 kohdan a ja b alakohta ja 3 artiklan a ja b alakohta johtavat menettelyihin, joissa tilaaja- ja verkkoyhteystietoihin sovelletaan huomattavasti vähäisempiä suojatakeita, koska syyttäjä voi yksinään pyytää tietoja ilman sen valtion viranomaisen, jossa pyydetyt tiedot ovat, tai sen valtion viranomaisen, jossa pyynnön vastaanottavan yrityksen laillinen edustaja on, taikka riippumattoman hallintoviranomaisen suorittamaa lähempää valvontaa.

Lisäksi tietosuojaneuvosto panee merkille 5 artiklan 2 kohdassa säädetyn niin kutsutun lisätakeen, jolla rajoitetaan mahdollisuus antaa esittämismääräys tilanteisiin, joissa vastaavassa kotimaisessa tilanteessa on käytettävissä samankaltainen toimenpide samaa rikosta varten. Tietosuojaneuvosto varoittaa kuitenkin tällaisen säännöksen tarkoituksen vastaisesta vaikutuksesta: lisätakeiden antamisen sijasta se vaikuttaisi kannustavan jäsenvaltioita laajentamaan kansallisia mahdollisuuksiaan pyytää tilaaja- tai verkkoyhteystietojen esittämistä sen varmistamiseksi, että esittämismääräyksiä voidaan antaa tämän asetuksen nojalla.

b) Tietojen toimittamisen määräjät olisi perusteltava

Tietosuojaneuvosto toteaa, että 9 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan eurooppalaisiin esittämismääräyksiin on vastattava 10 päivän kuluessa EPOC-todistuksen vastaanottamisesta, paitsi jos määräyksen antava viranomainen on ilmoittanut syyt niiden varhaisemmalle luovuttamiselle, ja hätätapauksissa 6 tunnin kuluessa.

Tietosuojaneuvosto ei kuitenkaan ole nähnyt mitään perusteita, joilla viranomaisille asetettaisiin velvoite osoittaa edes jälkikäteen, että kyse on hätätapauksesta, jotta mahdollistettaisiin tämän hyvin nopean menettelyn käytön valvonta, vaikka kuuden tunnin määräaika sovellettaessa palveluntarjoajan suorittama valvonta ennen tietojen esittämistä on todennäköisesti hyvin kevyttä tai sitä ei ole lainkaan. Myös vaikutustenarvioinnissa korostetaan, että toimivaltaisten viranomaisten on saatava pääsy tietoihin ajoissa. Kaikki vaikutustenarvioinnissa esitetyt esimerkit koskevat kuitenkin todistusaineistoa, jota tarvitaan vakavien rikosten tapahtuessa (terrori-iskut, joissa on otettu panttivankeja, lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, joka jatkuu), mutta todistusaineiston epävakautteen nojautuva perustelu ei vaikuta pätevältä, jos kiireellisyyttä ei tue mikään muu kuin tämä tietojen mahdollinen epävakaus. Lisäksi tietojen epävakaus ei tarjoa lisäperusteluja sen suhteen, onko näissä tilanteissa oikeasuhteista saada pääsy tietoihin vähemmän suojatakein, jos tietojen epävakaus on ainoa kiireellisyyttä puoltava seikka.

Tietosuojaneuvosto suhtautuu myös epäillen tarpeeseen säätää kuuden tunnin määräajasta, kun samalla säädetään, että jos palveluntarjoaja ei pysty noudattamaan tätä määräaika, sitä ei sovelleta ennen kuin määräyksen antava viranomainen toimittaa lisäselvennyksiä ”viimeistään 5 päivän kuluttua”.

²⁵ Ks. tuomio yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, 62 kohta.

²⁶ Ks. esimerkiksi asia C-203/14.

²⁷ Ks. esimerkiksi asia *Moulin v. Ranska*, 23.11.2010.

Tästä syystä tietosuojaneuvosto kehottaa lisäämään vaikutustenarviointiin seikkoja, joilla perustellaan näiden määräaikaisten tarve silloin kun tapahtuva tai syytetoimien kohteena oleva rikos ei ole vakava. Jos tällaisia yksityiskohtaisia seikkoja ei esitetä, vaikutustenarviointiin olisi lisättävä nimenomaisia perusteita, joilla perustellaan hätätilanne, mikäli EPOC-todistuksia annetaan. Tässä voitaisiin esimerkiksi käyttää samaa mallia kuin eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä. Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä säädetään lyhyemmästä määräajasta, kun tämä on perusteltua ”menettelyä koskevien määräaikaisten, rikoksen vakavuuden tai muiden erityisen kiireellisten olosuhteiden vuoksi” (12 artiklan 2 kohta), tai 24 tunnin määräajasta väliaikaisia toimenpiteitä koskevien päätösten tekemiseksi (32 artiklan 2 kohta). Asetusehdotuksen vaikutustenarvioinnissa ei esitetä yksityiskohtaisia seikkoja, joilla perusteltaisiin, miksi nämä määräajat eivät ole tehokkaita, vaan korostetaan ainoastaan sitä, että lähetettyjen pyyntöjen määrä kuormittaa liiaksi vastaanottavia oikeusviranomaisia, jotka eivät pysty noudattamaan määräaikoja.

c) Eurooppalaisia esittämisen- ja säilyttämismääräyksiä ei saa käyttää tietojen pyytämiseen toisessa jäsenvaltiossa olevasta rekisteröidystä ilmoittamatta tästä vähintään kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille etenkin sisältötietojen osalta

Tietosuojaneuvosto muistuttaa, että voimassa olevissa säädöksissä säädetään oikeudellisesta yhteistyöstä ja siten lisätakeista erityisesti pyyntöjen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden valvomiseksi, ja korostaa, että nämä suojatakeet ovat erityisen perusteltuja tapauksissa, joissa pyydyt tiedot ovat sisältötietoja, sillä tällaisissa tapauksissa rekisteröityjen oikeutta henkilötietojensa ja yksityisyytensä suojaan rajoitetaan tavanomaista enemmän. Tältä osin tietosuojaneuvosto muistuttaa, että eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä säädetään myös mahdollisuudesta toisen jäsenvaltion teknisellä avustuksella tapahtuvaan telekuunteluun (30 artikla) sekä velvollisuudesta ilmoittaa telekuuntelusta sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella telekuuntelun kohteena oleva rekisteröity on tai tulee olemaan, jos teknistä apua ei tarvita (31 artikla).

Tietosuojaneuvosto ei näe perusteita sille, että sähköistä todistusaineistoa koskevassa asetuksessa säädetyllä menettelyllä mahdollistettaisiin sisältötietojen esittäminen ilman, että vähintään sen jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset, jossa rekisteröity on, osallistuvat menettelyyn.

d) Eurooppalaisia säilyttämismääräyksiä ei saa käyttää palveluntarjoajien tietojen säilyttämisvelvollisuuksien kiertämiseen

Tietosuojaneuvosto huomauttaa, että eurooppalaisten säilyttämismääräysten päätarkoituksena on estää tietojen poistaminen.

Vaikka tietosuojaneuvosto on tietoinen siitä, että tämä voi olla tarpeellista ja oikeasuhteista joissain tapauksissa, se pitää tällaisten määräysten antamiseen liittyvien suojatakeiden puutetta valitettavana. Tietosuojaneuvosto suosittaa erityisesti, että kun säilyttämismääräyksiä annetaan vain tietyistä tiedoista, joiden osalta asetusehdotus näyttää sallivan laaja-alaiset pyynnöt, ja kun tällaisia määräyksiä annetaan tiedoista, jotka on määrä poistaa tietojen säilyttämistä koskevan periaatteen mukaisesti, säilyttämismääräys ei koskaan saa olla perusteena sille, että palveluntarjoaja käsittelee tietoja alkuperäisen poistamisajankohdan jälkeen. Toisin sanoen tiedot olisi ”jäädettävä”.

Lisäksi yhteyttä säilyttämismääräyksen ja myöhemmän tietojen esittämispyyntöön (joka voidaan tehdä käyttämällä eurooppalaista esittämismääräystä tai joka voi liittyä eurooppalaiseen

tutkintamääräykseen tai keskinäiseen oikeusapuun) välillä olisi vahvistettava, jotta varmistetaan, että eurooppalaisia säilyttämismääräyksiä annetaan vain, kun esittämispyyntöstä on varmuus (eikä sitä vain harkita mahdollisuutena), ja että säilyttämismääräys raukeaa jo ennen 60 päivän määräajan umpeutumista²⁸, jos esittämispyyntö evätään tätä ennen.

e) Luottamuksellisuus ja käyttäjätiedot

Tietosuojaneuvosto panee merkille, että asetusehdotukseen on lisätty erityinen artikla²⁹ annettujen määräysten luottamuksellisuudesta. Jotta vältetään sekaannukset ja väärinkäsitykset tietosuojaa koskevan oikeuden kanssa, tietosuojaneuvosto muistuttaa, että vaikka yleisessä tietosuojasetuksessa säädetään, että rekisteröityjen oikeuksien rajoituksista, joilla taataan rikosten ennalta ehkäiseminen, tutkinta tai paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, on säädettävä lailla ja niiden on siten oltava yleisesti saatavilla³⁰ ja että näiden lainsäädäntötoimenpiteiden on sisällettävä erityisiä säännöksiä, jotka koskevat rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen³¹, siinä ei säädetä velvollisuudesta ilmoittaa rekisteröidyille erikseen jokaisesta lainvalvontaviranomaisten esittämästä tietoihin pääsyä koskevasta pyynnöstä.

Tietosuojaneuvosto muistuttaa kuitenkin, että toistaiseksi tietosuojadirektiivissä säädetään rekisteröityjen oikeudesta saada tämä tieto itse toimivaltaisilta viranomaisilta, ellei tätä oikeutta ole rajoitettu. Oikeus koskee kaikkia rekisteröityjä, eikä sitä ole rajoitettu vain EU:n alueella oleviin rekisteröityihin.

f) Menettely määräyksen täytäntöön panemiseksi, jos palveluntarjoaja kieltäytyy panemasta sitä toimeen

Tietosuojaneuvosto ottaa huomioon, että ehdotetun asetuksen 14 artiklassa säädetään menettelystä, jolla varmistetaan määräyksen täytäntöönpano, jos vastaanottaja ei noudata sitä. Menettely perustuu määräyksen antavan viranomaisen ja täytäntöönpanevan valtion toimivaltaisen viranomaisen väliseen oikeudelliseen yhteistyöhön.

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että tässä menettelyssä täytäntöönpaneva viranomainen ei voi kieltäytyä toimitetun määräyksen täytäntöönpanosta, paitsi jos kyse on puhtaasti menettelyllisistä syistä (sama pätee vastaanottajaan lähinnä toimitettujen tietojen puutteellisuuden tai tietojen toimittamisen tosiasiallisen mahdottomuuden osalta) tai jos asianomaiset tiedot on suojattu sen kansalliseen lainsäädäntöön perustuvalla erioikeudella tai -vapaudella tai jos tietojen luovuttaminen voi vaikuttaa sen olennaisiin etuihin, kuten kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen.³²

Tästä syystä tietosuojaneuvosto toistaa olevansa huolissaan siitä, että verrattuna muihin säädöksiin asetusehdotuksesta on poistettu toimitetun määräyksen uudelleentarkastus, jonka tekee vastaanottava toimivaltainen viranomainen. Myös peruste, jonka mukaan määräyksen täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä, koska se on perusoikeuskirjan vastainen, vaikuttaa olevan tärkeämpi kuin kyseisen henkilön perusoikeuksien loukkaamista koskeva perinteinen kieltäytymisperuste. Näin ollen asetusehdotuksen olisi vastattava eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaa puitepääöstä, jossa säädetään sekä pakollisista että valinnaisista kieltäytymisperusteista, tai

²⁸ Ks. 10 artiklan 1 kohta.

²⁹ Ks. 11 artikla.

³⁰ Ks. 23 artiklan 1 kohdan d alakohta.

³¹ Ks. 23 artiklan 2 kohdan h alakohta.

³² Ks. 14 artiklan 2 kohta.

vähintään eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettua direktiiviä, jossa säädetään yleisesti, että oletama, jonka mukaan ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen perustaminen unioniin perustuu keskinäiseen luottamukseen ja oletamaan siitä, että muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja erityisesti perusoikeuksia”, on kumottavissa³³. Ehdotetussa asetuksessa olisi tämän vuoksi säädettävä vähintään perinteisestä vähimmäistason poikkeuksesta, jonka mukaan määräyksen täytäntöönpanosta olisi kieltäydyttävä, jos on olemassa painavia syitä olettaa, että määräyksen täytäntöönpano johtaisi kyseessä olevan henkilön perusoikeuden loukkaamiseen ja että täytäntöönpanovaltio laiminlöisi velvoitteensa suojella perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia.

g) Määräysten täytäntöönpano ja kolmannen maan lainsäädännöstä johtuvat ristiriitaiset velvoitteet (15–16 artikla)

Tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti asetusehdotukseen sisältyvään vastaanottajien mahdollisuuden kieltäytyä määräyksen toimeenpanosta sillä perusteella, että se on ristiriidassa perusoikeuksien kanssa, koska kyseisen säännöksen tarkoituksena on antaa takeet ristiriitaisten oikeudellisten velvoitteiden varalta. Tietosuojaneuvosto pitää myös oleellisen tärkeänä, että ehdotetussa asetuksessa säädetään kolmansien maiden viranomaisten kuulemisesta ainakin ristiriitatilanteessa sekä velvollisuudesta kumota määräys, jos kolmannen maan viranomainen sitä vastustaa.

Ehdotettua menettelyä, jota on käytettävä kieltäydyttäessä panemasta määräystä täytäntöön kolmannen maan lainsäädännöstä johtuvien ristiriitaisten velvoitteiden vuoksi, olisi siksi parannettava huomattavasti.

Tietosuojaneuvosto huomauttaa ensinnäkin, että asetusehdotuksessa annetaan yksityisen yrityksen tehtäväksi esittämismääräyksen vastaanottajana arvioida, onko kyseinen määräys ristiriidassa tietojen luovuttamisen kieltävän kolmannen maan sovellettavan lainsäädännön kanssa. Yrityksen on toimitettava perusteltu vastalause, joka sisältää kaikki asiaankuuluvat tiedot kyseisestä kolmannen maan lainsäädännöstä, sen sovellettavuudesta asiaan ja ristiriitaisten velvoitteiden luonteesta.

Tietosuojaneuvosto on erityisen huolissaan siitä, että kun tällainen vastalause esitetään, määräyksen antavan viranomaisen jäsenvaltion toimivaltainen tuomioistuin arvioi yksin, onko ristiriita olemassa vai ei, sillä vasta kun tuomioistuin toteaa ristiriidan olemassaolon, se ottaa yhteyttä kolmannen maan viranomaisiin. EU:n toimivaltaiselle tuomioistuimelle myönnetään näin ollen toimivalta tulkita tässä yhteydessä lopullisesti kolmannen maan lainsäädäntöä, vaikka sillä tuskin on riittävää asiantuntemusta sen sisällöstä. Tietosuojaneuvosto katsoo, että velvollisuus kuulla kolmannen maan toimivaltaisia viranomaisia on tästä syystä liian suppea tämänhetkisessä ehdotuksessa. Tietosuojaneuvosto kiinnittää lainsäätäjän huomiota siihen, että jos tietosuojan alalla kolmannen maan toimivaltainen tuomioistuin tulkitsisi yleistä tietosuojaa-asetusta sen arvioimiseksi, onko asetus ristiriidassa sen omien vaatimusten kanssa, EU:n tietosuojaviranomaiset ja toimivaltaiset tuomioistuimet olisivat edelleen toimivaltaisia arvioimaan, onko sellainen siirto laillinen, joka perustuu kolmannen maan tuomioistuimen tai hallintoviranomaisen päätökseen, jossa vaaditaan yleisen tietosuojaa-asetuksen soveltamisalaan kuuluvien henkilötietojen siirtämistä tai luovuttamista.³⁴

Tietosuojaneuvosto korostaa lisäksi, että pyynnön esittävän EU:n jäsenvaltion toimivaltaisen tuomioistuimen suorittaman kolmannen maan lainsäädännön arvioinnin on perustuttava objektiivisiin

³³ Ks. eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin johdanto-osan 19 kappale.

³⁴ Ks. yleisen tietosuojaa-asetuksen 48 artikla.

seikkoihin, ja se on huolissaan perusteista, jotka toimivaltaisen tuomioistuimen on asetusehdotuksen 15 artiklan 4 kohdan ja 16 artiklan 5 kohdan a alakohdan nojalla otettava huomioon arvioidessaan kolmannen maan lainsäädäntöä. Tuomioistuimen olisi arvioidessaan otettava huomioon, ”pyritäänkö kyseisellä kolmannen maan lailla selvästi suojelemaan muita etuja vai onko sen tavoitteena suojata laitonta toimintaa lainvalvontaviranomaisten pyynnöiltä rikostutkinnan yhteydessä sen sijaan, että sillä pyritäisiin suojelemaan perusoikeuksia tai kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen liittyviä kolmannen maan olennaisia etuja”, tai ”etu, jota kolmannen maan kyseisellä lailla suojataan, mukaan lukien tietojen luovuttamisen estämiseen liittyvä kolmannen maan etu”. Vaikka tässä yhteydessä olisi kyseisen päätöksen mahdollisen vaikutuksen vuoksi periaatteessa tehtävä vähintään kaikkiin käytettävissä oleviin tietoihin pohjautuva, näyttöön perustuva arviointi, sanamuoto (”sillä pyritäisiin”) vaikuttaa epäselvältä ja sitä olisi muutettava (”sillä pyritään / sen tavoitteena on”).

Tietosuojaneuvosto pitää valitettavana, että ainoa tapaus, jossa kolmannen maan viranomaisia kuultaisiin ja nämä voisivat vastustaa esittämismääräyksen toimeenpanoa, olisi se, että EU:n toimivaltainen tuomioistuin katsoo, että merkityksellinen ristiriita on olemassa, ja toimittaa kaikki seikat kyseisen kolmannen maan keskusviranomaisille, ja kyseisen kolmannen maan keskusviranomaisen vastustaa määräystä enintään 50 päivän tiukan määräajan kuluessa (15 päivää, jota voidaan jatkaa 30 päivällä ja mahdollisen viimeisen muistutuksen jälkeen vielä 5 lisäpäivällä). Kaikissa muissa tapauksissa toimivaltainen tuomioistuin voisi vahvistaa esittämismääräyksen ja määrätä taloudellisen seuraamuksen palveluntarjoajalle, joka kieltäytyy määräyksen toimeenpanosta. Näin ollen tietosuojaneuvosto pitää ongelmallisena sitä, että EU:n toimivaltaisilla tuomioistuimilla ei ole laajempaa velvollisuutta kuulla asianomaisten kolmansien maiden toimivaltaisia viranomaisia sen varmistamiseksi, että menettelyssä otetaan järjestelmällisemmin huomioon molempien osapuolien näkemykset ja otetaan paremmin huomioon kolmansien maiden lait.

Kuten tietosuojatyöryhmän lausumassa ja edellä on jo painotettu, tietosuojaneuvosto toteaa, että olisi kiinnitettävä erityistä huomiota kolmansien maiden hyväksymiin vastaaviin säädöksiin, jotka saattavat vaikuttaa rekisteröityjen oikeuksiin ja heidän yksityisyydensuojaansa EU:ssa, ja erityisesti siihen riskiin, että vastaavat säädökset ovat suorassa ristiriidassa EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa.

Tietosuojaneuvosto korostaa lisäksi, että määräyksen antavan viranomaisen jäsenvaltion toimivaltainen tuomioistuin ei ehkä ole asetusehdotuksen 14 artiklassa tarkoitettu määräyksen täytäntöönpanon osalta toimivaltainen tuomioistuin, mikä lisää riskiä ristiriitaisista menettelyistä ja tarkastusten puutteesta tilanteessa, jossa lait ovat keskenään ristiriidassa. Tämä johtuu siitä, että joissakin tapauksissa asiassa saattaa olla osallisina kolme valtiota: määräyksen antavan viranomaisen valtio, palveluntarjoajan EU:n ulkopuolinen valtio sekä jäsenvaltio, jossa palveluntarjoajan laillinen edustaja EU:n alueella on ja jossa määräys olisi pantava täytäntöön. Näin ollen tällä hetkellä ehdotetun menettelyn mukaan pyytävän viranomaisen tuomioistuin jäsenvaltiossa A voisi muodostaa oman tulkintansa palveluntarjoajan kolmannen maan B laista pyytämättä tämän kolmannen maan viranomaisten näkemyksiä (vaikka ne olisivat vastustaneet määräystä) ja pyytää toisen EU:n jäsenvaltion C tuomioistuinta panemaan päätöksensä täytäntöön ilman mahdollisuutta esittää vastalauseita.

Lisäksi tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti erityisten oikeussuojakeinojen käyttöönottoon esittämismääräyksiä vastaan yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja lainvalvonta-alan tietosuojadirektiivissä säädettyjen oikeussuojakeinojen lisäksi. Jo tietosuojatyöryhmä kehotti säättämään tällaisia suojoitoimia aiemmassa lausumassaan. Tietosuojaneuvosto pitää kuitenkin valitettavana, että tällaisia oikeussuojakeinoja ei säädetä myös säilyttämismääräyksiä vastaan, sillä nämä määräykset voivat myös rajoittaa niiden henkilöiden perusoikeuksia, joiden tietoja säilytetään. Säilyttämismääräykset voivat aiheuttaa sen, että tietoja säilytetään kauemmin kuin niitä olisi säilytetty tietosuojasääntöjen mukaan. Näin ollen säilyttämismääräys sinänsä johtaa asianomaisen rekisteröidyn

perusoikeuksien rajoittamiseen, ja sen perusteet on tarkistettava ja niihin on liitettävä erityisiä oikeussuojakeinoja erityisesti tapauksissa, joissa säilyttämismääräys on annettu esittämismääräyksen ohella tietojen saamiseksi. Kuten tietosuojatyöryhmä lausumassaan suositti, olisi säädettävä oikeussuojakeinoista, jotka vastaavat vähintään vastaavassa kotimaisessa tilanteessa käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

h) Tiedonsiirtojen turvallisuus vastattaessa määräykseen

Tietosuojaneuvosto panee merkille, että asetusehdotuksen mukaan määräyksiä voidaan osoittaa vain Euroopan unionissa oleville vastaanottajille eikä siinä siten säädetä mistään erityisestä tiedonsiirtokanavasta vastaanottajien ja Euroopan unionin ulkopuolella olevien palveluntarjoajien välillä.

Vaikka tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, ettei EU:n yleisestä tietosuojakehyksestä myönnetä lisäpoikkeuksia, se muistuttaa, että jos vastaanottajalle lähetetty määräys edellyttää siirtoa EU:n ulkopuolelle, määräyksen olisi oltava yleisessä tietuoja-asetuksessa säädetyn mukainen. Oikeudellisen yhteistyön oikeuskehysten, jossa säädetään noudatettavista tietosuojatakeista, kiertäminen ei saisi johtaa siihen, että esittämis- tai säilyttämismääräysten vastaanottajat kiertävät myös tiedonsiirtoa koskevia vaatimuksia noudattaakseen näitä määräyksiä.

Vaikka tietosuojaneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, ettei ehdotuksessa ole säännöstä, jolla veloitettaisiin purkamaan salattujen tietojen salaus³⁵, se on huolissaan siitä, että säädösehdotuksissa ei esitetä mitään erityistä vaatimusta, jonka mukaan vastaanottajien olisi arvioitava esitettyjen tietojen aitous, ja korostaa, että tällainen arviointi tuottaisi lisäarvoa myös oikeudelliseen yhteistyöhön perustuville perinteisille välineille. Tietosuojaneuvosto varoittaa tällaisen arvioinnin puuttumisen asianomaisille rekisteröidyille aiheuttamasta suuremmasta riskistä.

Päätelmät

Edellä esitetyn arvioinnin perusteella tietosuojaneuvosto osoittaa lainsäädäntövallan käyttäjille seuraavat suositukset:

- 1) Asetuksen oikeusperustan ei pitäisi olla SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kohta.
- 2) Uuden säädöksen tarve verrattuna voimassa olevaan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettuun direktiiviin tai keskinäisiin oikeusapusopimukseen olisi osoitettava paremmin muun muassa analysoimalla perusteellisesti perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia keinoja, kuten näiden voimassa olevien säädösten ja määräysten muuttamista tai tämän säädöksen soveltamisalan rajoittamista säilyttämismääräyksiin, joita sovellettaisiin yhdessä muiden nykyisten tietoihin pääsyä koskevien pyyntömenettelyjen kanssa.
- 3) Asetuksessa olisi säädettävä pidemmästä määräajasta, jotta täytäntöönpaneva palveluntarjoaja voi varmistaa, että perusoikeuksien suojelua koskevia suojatakeita voidaan noudattaa.
- 4) Kaksoisrangaistavuuden periaate olisi säilytettävä, varsinkin jos tietojen sijaintipaikkaa koskevista kriteereistä luovutaan, jotta säilytetään velvoite ottaa huomioon molemmissa asianomaisissa valtioissa (pyytävän viranomaisen valtio ja valtio, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut) säädetyt takeet.

³⁵ Ks. vaikutustenarvioinnin johdanto-osan 19 kappale ja sivu 240.

- 5) Asetuksen soveltamisala olisi rajoitettava tietosuojasetuksessa tarkoitettuihin rekisterinpitäjiin tai siihen olisi lisättävä säännös siitä, että mikäli palveluntarjoaja, jolle määräys osoitetaan, ei ole tietojen rekisterinpitäjä vaan henkilötietojen käsittelijä, se on velvollinen ilmoittamaan määräyksestä rekisterinpitäjälle.
- 6) Asetuksen olisi sisällettävä suojatakeita, jotka koskevat tiedonsiirtoja siinä tapauksessa, että palveluntarjoaja on sijoittautunut kolmanteen maahan, jonka osalta ei ole tehty tietosuojan riittävyttä koskevaa päätöstä tällä alalla, tai siinä olisi viitattava direktiiviin (EU) 2016/680, koska tiedonsiirtoihin sovelletaan tämän direktiivin suojatakeita.
- 7) Koska sähköisestä todistusaineistosta annettavaan asetukseen sisältyvät laillisen edustajan pakollista nimeämistä koskevat säännökset poikkeavat yleisestä tietosuojasetuksesta, ensin mainitussa asetuksessa olisi täsmennettävä, että sen nojalla nimetty laillinen edustaja ei ole sama kuin yleisen tietosuojasetuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla nimetty edustaja.
- 8) Asetukseen olisi sisällyttävä laajempi sähköisen viestinnän tietojen määritelmä, jotta varmistetaan, että säädettävät asianmukaiset suojatakeet ja pääsyn edellytykset kattavat sekä muut kuin sisältötiedot että sisältötiedot.
- 9) Asetuksella olisi korotettava määräysten antamisen kynnyksiä, ja määräysten antamisen tai niiden antamiseen valtuuttamisen olisi oltava tuomioistuinten tehtävä, paitsi tilaajatietojen osalta, edellyttäen, että tämän tietoluokan määritelmää kavennetaan jyrkästi kattamaan pelkät perustiedot, joiden avulla voidaan vain tunnistaa henkilö mitään viestintätietoja paljastamatta.
- 10) Asetuksella olisi rajoitettava pääsy tilaaja- ja verkkoyhteystietoihin siten, että se myönnetään vain silloin, kun on kyse asetuksessa säädettyyn tarkkaan rajattuun rikosluetteloon sisältyvästä tai vähintään "vakavasta rikoksesta".
- 11) Tietojen esittämistä koskeva määräaika erityisesti hätätapauksissa olisi perusteltava asetuksessa paremmin, ja mahdollisuuden käyttää nopeaa kuuden tunnin menettelyä olisi sisällytettävä pyytävien viranomaisten velvollisuus osoittaa tämän menettelyn laukaisevan tilanteen kiireellisyys vaikka jälkikäteen, jotta tällaisten poikkeuksellisten valtuuksien käyttöä voidaan valvoa.
- 12) Menettelystä, joka mahdollistaa sisältötietojen esittämisen ilman sen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten osallistumista, jossa rekisteröity on, olisi luovuttava.
- 13) Eurooppalaisten säilyttämismääräysten antamiseen liitettyjä takeita olisi parannettava asetuksessa.
- 14) Asetukseen olisi sisällyttävä vähintään perinteinen vähimmäispoikkeus, jonka mukaan määräyksen täytäntöönpanosta olisi kieltäydyttävä, jos on painavia syitä olettaa, että määräyksen täytäntöönpano johtaisi kyseessä olevan henkilön perusoikeuden loukkaamiseen ja siihen, että täytäntöönpanovaltio laiminlyö velvollisuutensa suojella perusoikeuskirjassa tunnustettuja perusoikeuksia.
- 15) Tilanteessa, jossa lait ovat ristiriidassa, asetuksessa olisi säädettävä laajemmasta velvoitteesta kuulla sen kolmannen maan toimivaltaisia viranomaisia, johon pyynnön vastaanottava palveluntarjoaja on sijoittautunut, jotta vältetään yhden tuomioistuimen tekemät subjektiiviset tulkinnat.
- 16) Säilyttämismääräysten pätevyys ja kesto olisi kytkettävä tiiviimmin niihin liittyviin esittämismääräyksiin.
- 17) Tiedonsiirtojen turvallisuus olisi taattava paremmin.
- 18) Olisi säädettävä tietojen aitouden todentamisesta erityisesti tapauksissa, joissa voidaan toimittaa salattuja tietoja.

Euroopan tietosuojaneuvoston puolesta

Puheenjohtaja

(Andrea Jelinek)