

Asia: VN/7266/2021

Arviomuistio – Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle

Lausunnonantajan lausunto

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

Kyllä

Vapaamuotoiset kommentit

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä Traficom) on liikenne- ja ministeriön (LVM) kanssa samaa mieltä siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole välittömiä muutostarpeita. Traficom ehdottaa kuitenkin asiaa koskevan hankkeen käynnistämistä mahdollisten tarkempien muutostarpeiden selvittämiseksi. Hankkeessa voitaisiin esimerkiksi arvioida kansallisen lainsäädännön EU-oikeuden mukaisuus yksityiskohtaisemmalla tasolla ja selvittää muutostarpeiden laajuus, jotta asia ehdittäisiin valmistella hyvissä ajoin ennen EU:n sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen antamista.

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

Kyllä

Vapaamuotoiset kommentit

Traficom on pääosin samaa mieltä arviomuistiossa mainituista sääntelyn kehityskohteista. Alla Traficomien tarkemmat näkemykset kansallisen sääntelyn EU-oikeuden mukaisuudesta tunnistettujen sääntelyn kehityskohteiden osalta:

Vaatus arkaluonteisten tietojen asianmukaisesta turvaamisesta

Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (SVPL, 917/2014) ei tehdä eroa arkaluonteisten ja muiden tietojen välillä, vaan tiedot on luokiteltu viestintätapakohdittaisesti. Mahdollisessa

jatkovalmistelussa voisi kuitenkin olla perusteltua arvioida, ovatko jotkin säilytysvelvollisuuden alaiset tiedot sillä tapaa arkaluonteisia, että niiden käsittelylle tulisi asettaa tiukemmat edellytykset.

Automaattinen tietojenkäsittely

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on todennut, että varsinkin silloin kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti, tulisi sääntelyssä olla selkeät ja täsmälliset säännöt, joissa ilmaistaan, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on annettava toimivaltaisille kansallisille viranomaisille oikeus saada tietoja. Näiden on perustuttava objektiivisille kriteereille niiden olosuhteiden ja edellytysten määrittelemiseksi, joilla toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on annettava oikeus saada kyseessä olevia tietoja.

Kuten arviomuiston sivulla 19 todetaan, Suomen kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä säilytysvelvollisuuden alaisten välitystietojen automaattisesta käsittelystä. Tämä tarkoittaa sitä, että automaattista käsittelyä ei ole kuitenkaan suljettu pois, jolloin mahdollisessa lainsäädännön tarkempien muutostarpeiden selvittämisessä voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida sitä, että tulisiko säilytysvelvollisuuden alaisten välitystietojen automaattiselle käsittelylle asettaa tarkempia edellytyksiä.

Pyydettyjen tietojen luokkien ja ajanjakson rajoittaminen täysin välttämättömään

EUT:n mukaan toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on varmistettava jokaisessa yksittäistapauksessa, että sekä kyseessä olevien tietojen luokka tai luokat että ajanjakso, jolta kyseisten tietojen saantia pyydetään, ovat asian olosuhteet huomioon ottaen rajattu kyseessä olevan tutkinnan kannalta täysin välttämättömään. Tämän kannalta tulee huomioida se, että SVPL:n 157 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan säilytettävät tiedot tulee rajata vain siihen, mikä on palvelun tekninen toteutus huomioon ottaen välttämätöntä. Kyseinen välttämättömyysrajaus koskee kuitenkin säilytysvelvollisuutta itsessään, eikä näiden tietojen pyytämistä. Näin ollen EUT:n asettama vaatimus ei täyty pelkällä säilytysvelvollisuutta koskevalla välttämättömyysrajauksella, vaan rajauksen tulisi kohdistua myös tietojen pyytämiseen.

Televalvontaa koskevan vaatimuksen sisällöstä säädetään pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 9 §:ssä, mutta kyseisessä pykälässä ei selkeästi vaadita rajaamaan saatavia tietoja, vaan vaatimuksessa on vain esitettävä toimenpiteen kohteena oleva teleosoite tai telepäätelaitte sekä mahdolliset televalvonnan rajoitukset ja ehdot. Lisäksi pakkokeinolain 1 luvun 3 §:ssä säädetään vähimmän haitan periaatteesta ja sen 1 momentin mukaan pakkokeinon käytöllä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä käytön tarkoituksen saavuttamiseksi. Traficomien näkemyksen mukaan pakkokeinolain 10 luvun 9 §:n mukaiseen televalvontaa koskevan vaatimuksen sisältöön ei liity välitöntä muutostarvetta, mutta mahdollisessa jatkoselvityshankkeessa voisi olla

perusteltua arvioida, tulisiko tietojen saamisen rajaamisesta säätää tarkemmin ja selvemmin jo tietojen pyytämisen yhteydessä/tietoja pyydettyä.

Säilytysmääräyksen sallittavuus

Arviomuistion sivulla 20 viitataan pakkokeinolain 10:50 §:ään sekä 8:23-26 §:ään. EUT on lausunut välitystietojen säilyttämisestä annettavasta määräyksestä, että sen edellytyksenä ei tarvitse olla konkreettista yksittäiseen henkilöön kohdistunutta rikosepäilyä. Tästä syystä näyttäisi siltä, että pakkokeinolain 8:23-26 §:t eivät liity teleyrityksiin kohdistuviin data retention -velvoitteisiin, sillä on epäselvää, onko kyseisten pykälien mukainen konkreettiseen rikosepäilyyn liittyvä määräys ylipäänsä DR-säätelyä. Suomen kansalliseen lainsäädäntöön ei Traficomien käsityksen mukaan sisälly sellaista säätelyä, johon EUT:n La Quadrature du Net -ratkaisussa viitataan. Lisäksi näkemyksemme mukaan tällaiset säilytysmääräykset eivät ole Suomen lainsäädännön kannalta kovinkaan merkityksellisiä, sillä säilytysvelvolliset yritykset ovat SVPL:n 157 §:n perusteella automaattisesti velvoitettu säilyttämään kyseisen pykälän mukaisia tietoja myös ilman erillisiä säilytysmääräyksiä.

Vaatus tietojen säilyttämisestä unionin alueella

EUT:n ratkaisujen mukaan säilytysvelvollisuuden alaisia välitystietoja tulisi säilyttää unionin alueella. Kuten arviomuistion sivulla 20 todetaan, SVPL:ssä ei säädetä tietojen säilyttämisen fyysisestä sijainnista. Lisäksi kun säilytysvelvollisuus kohdistuu ei-viranomaisasemassa toimiviin teleyrityksiin, ei tietojen säilyttämisen fyysiselle sijainnille aiheudu rajoituksia myöskään viranomaisia koskevasta säätelystä. Näin ollen mahdollisessa lainsäädännön muutostarpeiden yksityiskohtaisemmassa selvittämisessä olisi perusteltua arvioida tämän tietojen fyysistä sijaintia koskevan vaatimuksen sisällyttämistä lainsäädäntöön.

Lisäksi lienee perusteltua arvioida, mikä merkitys on unionin tuomioistuimen asettamalla vaatimuksella säilyttää tietoja nimenomaan unionin alueella, eikä siis lisäksi ETA-maissa.

Vakava rikollisuus ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa listatut rikostyyppit

EUT on linjannut, että säilytysvelvollisuuden alaisia välitystietoja saa käyttää vain vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi kansallisen turvallisuuden tavoitteen vuoksi säilytettäviä tietoja voi käyttää myös vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Vakavaa rikollisuutta ei ole määritelty EU-tasolla eikä myöskään Suomen kansallisessa lainsäädännössä. SVPL:n 157 §:n mukaan säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Perustuslakivaliokunta on tämän osalta todennut (PeVL 18/2014 vp, s. 7), että säätely täyttää yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 Digital

Rights Ireland tarkoitetun objektiivisen perusteen vaatimuksen käyttää tietoja vain vakavien rikosten yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunto on kuitenkin jo verrattain vanha, ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ää sekä sen 2 momentissa lueteltuja rikostyyppisiä on joiltain osin muutettu rikoslaisissa. Näin ollen, kun lisäksi EUT on antanut uusia aihepiiriä koskevia ratkaisuja, voisi sääntelyä olla perusteltua arvioida kokonaisuutena tältä osin uudestaan sen EU-oikeuden mukaisuuden näkökulmasta.

Säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys

Arviomuistion sivulla 21 todetaan, että edelleen on ratkaisematta työryhmän selvityksessä esille nostettu säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys rikosten ennaltaehkäisemisen osalta.

Tiedustelulainsäädännön yksityiskohtaisen tarkastelun perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että tämä epäselvyys näyttäneen jossain määrin ratkenneen tiedustelulakien säätämisen yhteydessä sisäministeriön, Poliisihallituksen ja puolustusministeriön LVM:n selvitykseen 9/2017 esittämien eriävien mielipiteiden mukaisella tavalla. Poliisilain (872/2011) 5 a luvussa säädetään siviilitiedustelusta, ja sen 53 §:n mukaan teleyrityksen SVPL:n 157 § 1 momentin perusteella säilyttämiä tietoja voi käyttää myös, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Näin ollen tiedusteluviranomaisilla on oikeus saada siviilitiedustelua varten SVPL:n 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja.

Poliisilain 5a luvun 44 §:ssä säädetään siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Esimerkiksi 44 §:n 2 momentin toisen virkkeen mukaan "Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta." Viraston näkemyksen mukaan tämä voi mahdollistaa sen, että tiedusteluviranomaiset hankkivat tiedot poliisilain 5 a luvun 53 §:n nojalla siviilitiedustelua varten ja sen jälkeen luovuttavat ne muille poliisiviranomaisille 44 §:n nojalla rikosten ennaltaehkäisemiseksi. Tämä tekee SVPL:n 157 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen joiltain osin merkityksettömäksi, sillä vaikka kyseisen 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi, mahdollistaa tämä siviilitiedustelulainsäädännön myötä syntynyt oikeus tietojen luovuttamiseen samaisten säilytysvelvollisuuden alaisten tietojen käyttämisen myös tiettyjen rikosten estämiseksi. Näin ollen vaikuttaa siltä, että tiedustelulait ja etenkin poliisilain 5 a luvun mukainen siviilitiedustelulainsäädäntö on tosiasiallisesti laajentanut SVPL:n 157 §:n perusteella säilytettävien tietojen käyttöalaa. Myös perustuslakivaliokunta on siviilitiedustelulainsäädäntöä (HE 2002/2017 vp) koskevassa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 20-23) ottanut kantaa tiedustelutietojen luovuttamiseen eräissä tapauksissa, kuten tiedustelussa saadun tiedon luovuttamiseen rikostorjuntaa varten.

Lisäksi edellä mainittu poliisilain 5 a luvun 44 §:n 2 momentti mahdollistaa tietojen hyödyntämisen rikosten ehkäisemiseksi, kun rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että tietojen käyttö rikosten ennaltaehkäisemiseksi tällä tavalla rajoittuu ilmeisesti pienempään joukkoon rikoksia kuin pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin mukainen lista, jossa on mukana mm. huumausaineen käyttörikos, josta voidaan rikoslain 50 luvun 2 a §:n mukaan tuomita vankeuteen vain enintään kuudeksi kuukaudeksi.

3. Muut kommenttinne arviomuistiosta

Traficom on ollut mukana arviomuistion valmistelussa.

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

En osaa sanoa / ei kantaa

Vapaamuotoiset kommenttinne

Traficommin näkemyksen mukaan ei ole selvää, mitä uudella EU-lainsäädännöllä voitaisiin tosiasiaassa saavuttaa, kun EUT:n välitystietojen säilytysvelvollisuudelle asettamat vaatimukset tulevat suurelta osin Euroopan unionin perusoikeuskirjasta.

Heiskanen Jesse
Liikenne- ja viestintävirasto