



**Lausunto**

11.5.2021

VN/7266/2021  
VN/7266/2021-VNK-17

Liikenne- ja viestintäministeriö

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

**Johdanto**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa 24.3.2021 päivätystä arviomuistiosta VN/7266/2021. Muistion tavoitteena on selvittää, tarvitaanko sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämis- ja luovuttamisvelvollisuutta koskevaan kansalliseen sääntelyyn muutoksia unionin tuomioistuimen tuoreen oikeuskäytännön perusteella. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti tuomiot asioissa C-207/16, Ministerio Fiscal,<sup>1</sup> C-623/17, Privacy International<sup>2</sup> ja C-746/18, Prokuratuur<sup>3</sup> sekä yhdistetyissä asioissa C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net.<sup>4</sup> Tapaukset koskevat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY tulkintaa.<sup>5</sup> Direktiivin 15 artiklan 1 kohta varaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tietyistä direktiivin mukaisista vaatimuksista muun muassa kansallisen turvallisuuden nojalla. Kansallisen lainsäädännön osalta muistiossa mainitaan laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014), pakkokeinolaki (806/2011), poliisilaki (872/2011) sekä sotilastiedustelulaki (590/2019). Arviomuistion lopputulemana on, ettei välitöntä tarvetta muuttaa lainsäädäntöä ole. Oikeustila kehittyy kuitenkin edelleen, ja arviota lainsäädännön EU-oikeuden mukaisuudesta tulee tarvittaessa päivittää. Liikenne- ja viestintäministeriö on aikaisemmin selvittänyt vastaavalla tavalla unionin tuomioistuimen yhdistetyissä asioissa C-203/15 ja C-698/15, Tele2 Sverige ja Watson ym, antamien ratkaisujen<sup>6</sup> vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Valtioneuvoston kanslia tarkastelee lausunnossaan liikenne- ja viestintäministeriön esittämiä kysymyksiä yleiseltä kannalta eli arvioimalla kansallista turvallisuutta koskevien EU-oikeudellisten rajausten ja poikkeusperusteiden merkitystä jäsenvaltioiden kannalta. Kansallisen turvallisuuden ja EU-oikeuden rajapinta on noussut esiin useissa asioissa, joiden valmistelussa valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto on ollut mukana osana EU-asioiden yhteensovittamistehtävänsä tai muuten. Asiat ovat voineet liittyä ennakkovaikuttamiseen suhteessa Euroopan komissioon, EU:n säädös- tai politiikkavalmisteluihin, EU-oikeuden täytäntöönpanoon,

1 ECLI:EU:C:2018:788

2 ECLI:EU:C:2020:790

3 ECLI:EU:C:2021:152

4 ECLI:EU:C:2020:791

5 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/58/EY henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla, EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37—47.

6 ECLI:EU:C:2016:970

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Valtioneuvoston kanslia

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

komissiolle delegoidun toimivallan käytön valvomiseen sekä EU:n tuomioistuinasioihin. On myös selvää, että EU-oikeus asettaa reunaehdoja säädöshankkeille, jotka ovat puhtaasti kansallista alkuperää. Kansallisen lainsäädännön yksityiskohtiin ei lausunnossa oteta kantaa.

### ***EU-oikeus ja kansallinen turvallisuus***

EU-oikeus perustuu ns. annetun toimivallan periaatteeseen. Toimivalta, jota EU:n perussopimuksissa ei ole annettu EU:lle, kuuluu jäsenvaltioille.<sup>7</sup> EU-yhteistyö ulottuu lukuisille aloille, joilla on välitöntä tai välillistä merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta. Osa aloista on suoraan yhteydessä turvallisuuteen, kuten EU:n yhteinen turvallisuus ja puolustuspolitiikka<sup>8</sup> sekä terrorismin ja hybridiuhkien vastaiset toimet, osan osalta yhteys on vähemmän ilmeinen. Kansainvälisessä ja EU:n turvallisuustilanteessa tapahtuvat muutokset näkyvät paineena ottaa erilaisia turvallisuuskäsitteitä huomioon EU-säädöksissä.

EU-oikeudessa tunnustetaan kansallisen turvallisuuden erityinen merkitys. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä "SEU") 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Määräys on luonteeltaan julistuksenomainen. Sillä on lähinnä poliittinen ja symbolinen, suvereenin valtion käsitteeseen kytkeytyvä merkitys.<sup>9</sup>

SEU 4 artiklan 2 kohdassa tunnustetaan, että jäsenvaltiot määrittelevät keskeiset turvallisuusetunsa ja toteuttavat sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet. Määräyksestä ei voida tehdä yleistä päätelmää, jonka mukaan kansalliseen turvallisuuteen liittyvät kysymykset jäisivät EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.<sup>10</sup> Siitä ei myöskään voida suoraan päätellä, miten EU:n ja jäsenvaltioiden toimivalta jakautuu asioissa, joilla on tai voi olla merkitystä kansallisen turvallisuuden kannalta. Toimivallanjaon määrittäminen edellyttää EU:n perussopimusten sisältöartiklojen tuntemusta. Vertailun vuoksi SEU 4 artiklan 2 kohdassa on jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin kunnioittamista koskeva kirjaus, joka sekään ei määritä toimivallanjakoa.

Unionin tuomioistuin on arvioinut liikenne- ja viestintäministeriön arviomuistiossa kuvatuissa EU-tuomioistuinasioissa kansallisen turvallisuuden käsitettä tarkastelemalla sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohtaa SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa.<sup>11</sup> Tuomioistuimen mukaan pelkästään se, että kansallinen toimenpide on annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei EU-oikeutta sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa EU-oikeutta.<sup>12</sup> Kirjaus

<sup>7</sup> EU:lle luovutetun toimivallan luonteesta ks. sopimus Euroopan unionin toiminnasta, 2–6 artikla.

<sup>8</sup> EU:n tuomioistuimella on vain rajattua toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla.

<sup>9</sup> HE 23/2008 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

<sup>10</sup> Se, katsotaanko tietyn kysymyksen kuuluvan EU-oikeuden soveltamisalaan, vaikuttaa EU:n perusoikeuskirjan soveltumiseen. EU:n perusoikeuskirja sitoo jäsenvaltioita EU-oikeuden soveltamisalalla.

<sup>11</sup> Em. yhdistetyt asiat La Quadrature du Net, 136 kohta.

<sup>12</sup> Em. asia Privacy International, 44 kohta ja em. yhdistetyt asiat La Quadrature du Net, 99 kohta.

vastaa tuomioistuimen vakiintunutta tulkintaa. Tällaisen varauksen tunnustaminen voisi vaarantaa EU-oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen.

Unionin tuomioistuin ei ole määritellyt, mitä jäsenvaltioiden keskeisten tehtävien, joiden tavoitteena on kansallisen turvallisuuden takaaminen, kunnioittamisella täsmälleen tarkoitetaan. Tuomioistuimen julkisasiamiehen mukaan tämä velvoite on huomioitava, kun annetaan ja tulkitaan EU-säädöksiä. Näiden säädösten soveltaminen ei saa estää tällaisten valtion keskeisten tehtävien sujuvaa hoitoa.<sup>13</sup>

EU:n perussopimukseen sisältyy useita nimenomaisia poikkeusmääräyksiä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Vastaavia viittauksia on myös EU:n lainsäädännössä. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyy tyypillisesti julkisen vallan käyttämistä. Kun kansallista turvallisuutta koskeva poikkeus sisällytetään EU-säädökseen, EU:n tuomioistuin saa toimivallan tulkita kirjausta.

Unionin tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioilla on verrattain laaja harkintavalta kansalliseen turvallisuuteen liittyvien toimien osalta, mutta tällöinkin jäsenvaltioilla on velvollisuus kunnioittaa EU:n perussopimuksia. Esimerkiksi arvioidessaan toimenpiteitä, joilla jäsenvaltiot rajoittavat vapaata liikkuvuutta kansallisen turvallisuuden nojalla, tuomioistuin on tunnustanut, että jäsenvaltioiden kansalliset tarpeet voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen. Samalla tuomioistuin on kuitenkin korostanut, että rajoitusten tulee olla asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. EU-oikeudesta voi myös seurata erilaisia tarkemmin määriteltyjä ehtoja kansallisille toimille.<sup>14</sup>

### ***EU:n perusoikeussuojan merkitys***

Arviomuistiossa nostetaan esiin unionin tuomioistuimen perusoikeuksia koskeva oikeuskäytäntö. EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetaan muun muassa oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan (7 artikla) sekä henkilötietojen suojaan (8 artikla). Oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoitusten tulee olla suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Unionin tuomioistuimen ratkaisut sisältävät usein ohjausta sen suhteen, mitä seikkoja eri etujen välisissä punninnissa on otettava huomioon. Tuomioistuin on tunnustanut, että turvallisuuskohdille voidaan antaa merkittäväkin painoarvo.<sup>15</sup> Ratkaisujen nyanssit voivat riippua siitä, onko tuomio annettu jäsenvaltiota vastaan nostetussa rikkomusasiassa vai ennakkoratkaisuasiassa. Ennakkoratkaisuasiat tulevat vireille kansallisen tuomioistuimen esittämästä pyynnöstä.

Unionin tuomioistuin on kiinnittänyt oikeuskäytännössään huomiota myös EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklan mukaiseen henkilökohtaista turvallisuutta koskevaan oikeuteen. Tuomioistuimen mukaan ”kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaaminen myötävaikuttaa myös muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun. -- [P]erusoikeuskirjan 6 artiklassa mainitaan jokaisen oikeus -- henkilökohtaiseen turvallisuuteen.”<sup>16</sup> Yksi perusoikeuksien rajoittamisen kumulatiivisista ehdoista puolestaan on, että rajoitus tosiasiallisesti vastaa ”unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden

<sup>13</sup> Ks. julkisasiamies Saugsmansgaard Øen ratkaisuehdotus asiassa C-742/19, Ministrstvo za obrambo, 47 kohta.

<sup>14</sup> Ehtoja on voitu määritellä EU:n lainsäädännössä tai ne voivat seurata unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Tuomioistuin on esimerkiksi määritellyt edellytyksiä tiettyjen viestintätietojen hyödyntämiselle kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi yhdistetyissä yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12, Digital Rights Ireland ja Seitlinger ym, ECLI:EU:C:2014:23, sekä em. yhdistetyissä asioissa Tele2 Sverige ja Watson ym.

<sup>15</sup> Em. asia Privacy International, 75 kohta ja em. yhdistetyt asiat La Quadrature du Net, 136 kohta.

<sup>16</sup> Em. yhdistetyt asiat La Quadrature du Net, 122–123 kohta.

oikeuksia ja vapauksia.” Tuomioistuin on todennut ratkaisussaan, joka koski sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY 15 artiklan 1 kohdan tulkintaa, että huomioon on otettava perusoikeuskirjan 3 (henkilökohtainen koskemattomuus), 4 (kidutuksen kieltäminen), 6 (vapaus ja turvallisuus) ja 7 (yksityis- ja perhe-elämän suoja) artiklassa vahvistettujen oikeuksien tärkeys sekä kansallisen turvallisuuden suojelua ja vakavan rikollisuuden torjuntaa koskevien tavoitteiden tärkeys, millä myötävaikutetaan muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojeluun.<sup>17</sup>

### **Lopuksi**

Kansallisen turvallisuuden ja EU-oikeuden välisen rajapinnan määrittämiseen liittyy poliittisia, oikeudellisia ja muita herkkyksiä. EU:ssa on tälläkin hetkellä vireillä useita säädös-<sup>18</sup> ja politiikkahankkeita, joissa kysymys nousee esiin. On tärkeää, että tulkintaongelmat tunnistetaan hyvissä ajoin ja että hankkeisiin vaikutetaan. Sikäli kuin rajanvetoa koskevia kirjauksia tehdään valtioneuvoston U-kirjelmiin ja E-selvityksiin, myös eduskunta saattaa lausua niistä. Vastaavasti on tärkeää, että jäsenvaltiot valvovat, miten komissio käyttää sille delegoitua säädös- ja täytäntöönpanotoimivaltaa.<sup>19</sup>

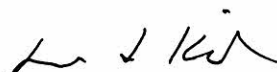
Osallistuminen EU:n tuomioistuimessa vireillä oleviin asioihin on tärkeä osa Suomen EU-poliittisten linjausten tukemista ja EU:n toiminnan kehittämistä koskevaa vaikuttamista.<sup>20</sup> Unionin tuomioistuimessa on ollut ja on edelleen vireillä useita kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä asioita. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY tulkintaa koskevat tapaukset ovat näistä vain yksi esimerkki.<sup>21</sup> Oikeusministeriön johdolla toimiva oikeudelliset kysymykset –jaosto on tarjonnut mahdollisuuden keskustella tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Myös julkisasiamiesten ratkaisuehdotukset antavat hyödyllistä pohjaa kansallisille pohdintoille.

Valtiosihteeri



Henrik Haapajärvi

Lainsäädäntöneuvos



Heidi Kaila

Jakelu Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Oikeusministeriö ja ulkoministeriö

<sup>17</sup> Em. asia La Quadrature du Net, 122–123 kohta.

<sup>18</sup> Ks. esimerkiksi ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän kunnioittamisesta ja henkilötietojen suojasta sähköisessä viestinnässä ja direktiivin 2002/58/EY kumoamisesta (sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus), COM/2017/010 final. Ehdotusta koskevat ns. trilogi- eli kolmikantaneuvottelut ovat käynnissä.

<sup>19</sup> E 30/2021 vp, Komission ehdotus välittömästi sovellettavasta täytäntöönpanosäädöksestä Itämeren pääaltaan pyöriäisen suojelemiseksi.

<sup>20</sup> Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta: Vahva ja yhtenäinen EU – kohti kestävämpää Euroopan unionia, valtioneuvoston julkaisuja 2021:4, s. 10, 37 ja 38.

<sup>21</sup> Ks. muun muassa em. asia Ministrstvo za obrambo ja asia C-848/19 P, Saksa v. Puola.