

Asia: VN/25156/2023

Työryhmän arviomuistioloanonnos: data retention -lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehtoista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot arviomuistiosta

Välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden rajaaminen on sinällään perusteltua sekä yksityiselämän suojan turvaamisen että viranomaistarpeista teleyrityksille aiheutuvan rasituksen rajoittamisen näkökulmasta. Toisaalta välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden rajaaminen vaikuttaa kuitenkin viranomaisten mahdollisuuksiin torjua rikoksia ja toteuttaa rikosvastuuta sekä suojata kansallista turvallisuutta. Rikosvastuun toteuttamisessa on kyse sekä rikosten kohteiden eduista että yleisestä edusta. Välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden rajaaminen voi paradoksaalista kyllä olla myös jäljempänä lähemmin kuvattavalla tavalla ongelmallista yksityiselämän suojan turvaamisen ja teleyrityksille aiheutuvan rasituksen rajoittamisen kannalta.

Unionin tuomioistuin ei ole hyväksynyt rikosten torjumiseen ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvää välitystietojen yleistä ja erotuksetta tapahtuvaa säilyttämisvelvollisuutta. Sen sijaan mahdollisena on pidetty välitystietojen kohdennettua säilyttämisvelvollisuutta, joka on rajattu esimerkiksi asianomaisten henkilöiden ryhmien mukaan tai maantieteellisen kriteerin avulla. Lisäksi on edellytetty säilyttämistoimenpiteen ajanjakson täysin välttämättömään rajoittamista. Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyen on pidetty mahdollisena myös välitystietojen yleistä ja erotuksetta tapahtuvaa säilyttämisvelvollisuutta, mutta kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan on edellytetty olevan tällöin todellinen ja olemassa oleva tai ennakoitavissa oleva. Lisäksi on edellytetty tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen harjoittamaa tehokasta valvontaa ja säilyttämistoimenpiteen täysin välttämättömään rajoittamista.

Tulevien rikosten tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien konkreettisten uhkatilanteiden ennakoiminen on jo sinällään vaikeaa. Vielä haasteellisempaa on tehdä niitä koskevia ennakkollisia henkilö- tai alueperusteisia ja ajankohdallisia rajauksia. Rikosten tekijät ja uhkatilanteiden aiheuttajat voisivat myös käyttää mahdollisesti tiedossaan olevia välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden henkilö- tai alueperusteisia ja ajankohdallisia rajauksia hyväksi toimintansa onnistumisen ja vastuun välttämisen tarkoituksessa. Rikosten torjumiseen ja rikosvastuun

toteuttamiseen sekä kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvä tiedontarve ei myöskään rajoitu pelkästään rikoksen tai uhkatilanteen tapahtumapaikkaan tai tapahtuma-aikaan. Ajankohdalliset rajaukset olisivat erityisen ongelmallisia järjestäytyneen rikollisuuden tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan torjunnan yhteydessä. Suunnitelmallisen, järjestäytyneen, ammattimaisen ja jatkuvaluonteisen toiminnan torjunta vaatii hyvin pitkäjänteistä tiedonhankintaa. Kansallisen turvallisuuden suojaamista tukevan siviili- ja sotilastiedustelun osalta voisi henkilö- tai alueperusteisten ja ajankohdallisten rajoitusten merkitykseen vaikuttaa se, missä tarkoituksessa harjoitettavassa ja minkäläiseen toimintaan kohdistuvasta tiedustelusta olisi kyse (strateginen vai operatiivinen tiedustelu, siviili- vai sotilastiedustelu ja tiedustelu vai vastatiedustelu). Kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien vakavien uhkien perustavanlaatuisuuden vuoksi tällaiset uhat olisi kyettävä torjumaan varhaisessa vaiheessa niitä koskevan ennakkovaroituksen perusteella. Tämän vuoksi ennakkovaroituksen antamisen mahdollistavalle tiedonhankinnalle ei ole perusteltua asettaa kovin korkeita uhkien tilannekohtaista konkreettisuutta koskevia vaatimuksia.

Välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden henkilö- tai alueperusteiset kohdentamiset voisivat olla ongelmallisia myös syrjimättömyyden vaatimuksen kannalta. Tämä koskee kohdentamisten vaikutusta sekä rikosten oletettujen tekijöiden ja uhkatilanteiden oletettujen aiheuttajien että rikosten ja uhkatilanteiden kohteiden oikeusasemaan. Henkilöperusteisten kohdentamisten ongelmallisuus liittyy syyttömyysolettaman noudattamiseen sekä alueperusteisten kohdentamisten haasteellisuus muun muassa rikosten ja uhkatilanteiden kohteiden oikeusturvaan näiden asuinpaikasta riippumatta.

Haasteellisuutta voisi liittyä myös välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden henkilö- tai alueperusteisten rajausten käytännön toteuttamiseen. Henkilöperusteisesti kohdennettuun välitystietojen säilyttämiseen liittyen kohdehenkilö voi vaihtaa teleliittymiään ja telepäätelaitteitaan tai käyttää prepaid-liittymiä. Alueperusteisesti kohdennettuun välitystietojen säilyttämiseen liittyen kohdehenkilö voi liikkua määritellyltä alueelta sen ulkopuolelle ja päinvastoin. Jos säilyttämisvelvollisuuden alaiset välitystiedot olisi eroteltava säilytysperusteittain, henkilöittäin, alueittain ja säilyttämisaikojensa perusteella tai jos teleyrityksille asetettaisiin välitystietojen säilyttämisen henkilöperusteiseen kohdentamiseen liittyvä kohdehenkilön käyttämien teleliittymien ja telepäätelaitteiden selvittämisvaatimus tai välitystietojen säilyttämisen alueperusteiseen kohdentamiseen liittyvä teleliittymien ja telepäätelaitteiden sijainnin seuranta vaatimus, teleyrityksille tästä aiheutuva tosiasiallinen rasitus voisi olla yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta välitystietojen säilyttämisvelvollisuudesta aiheutuvaa rasitusta suurempi. Samalla voisi korostua teleyrityksille lähtökohtaisesti vieras viranomaistoiminnan toteuttamiseen osallistuvan tahon rooli. Viranomaisten tekemien henkilö- tai alueperusteisten ennakkollisten uhka-arvioiden tuleminen viranomaisorganisaation ulkopuolisten tahojen tietoon voisi olla ongelmallista myös kohdehenkilöiden tietosuojaan ja viranomaistoiminnan tietoturvallisuuden näkökulmasta.

Edellä kuvatun kaltaiset haasteet liittyisivät välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden tapauskohtaiseen määrittämiseen. Näin siitä riippumatta, olisiko määrittäjinä viranomainen itse taikka työryhmän arviomuistiolounnoksessa esiin nostetulla tavalla sisäministeriö tai tuomioistuin (ainakin kansallisen turvallisuuden suojaamisen osalta sekä mahdollisesti myös rikosten torjunnan ja rikosvastuun toteuttamisen osalta). Todettakoon tähän liittyen, että Puolustusvoimien vastuulle

kuuluvan tiedonhankinnan osalta puolustusministeriö vaikuttaisi sisäministeriötä luontevammalta välitystietojen säilyttämismvelvollisuuden tapauskohtaiselta määrittäjältä. Välitystietojen säilyttämismvelvollisuudesta ja välitystietojen saannista yleisellä tasolla säätämiseen tai välitystietojen saannista tapauskohtaisesti päättämiseen ei liity samanlaisia haasteita.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen harjoittaman tehokkaan valvonnan vaatimus on kytketty välitystietojen tapauskohtaiseen saantiin sekä rikosten torjunnan ja rikosvastuun toteuttamisen että kansallisen turvallisuuden suojaamisen osalta. Välitystietojen tapauskohtaiseen saantiin eli televalvontaan on meillä liitetty rikosten tai konkreettisten uhkatilanteiden yksilöimistä edellyttävä tuomioistuimen harjoittama ennakkovalvonta. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen harjoittaman tehokkaan valvonnan vaatimusta ei ole kytketty välitystietojen säilyttämismvelvollisuuden tapauskohtaiseen määrittämiseen rikosten torjunnan ja rikosvastuun toteuttamisen osalta, mutta kylläkin välitystietojen säilyttämismvelvollisuuden tapauskohtaiseen määrittämiseen kansallisen turvallisuuden suojaamisen osalta. Työryhmän arviomuistiolounnoksessa nostetaan tähän liittyen esiin sisäministeriön Suojelupoliisin tai Puolustusvoimien esityksestä tekemää päätöstä koskeva muutoksenhakumahdollisuus hallintotuomioistuimeen tai vaihtoehtoisesti tuomioistuimen harjoittama ennakkovalvonta.

Kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvän välitystietojen säilyttämismvelvollisuuden tapauskohtaista määrittämistä koskevan päätöksenteko- ja valvontajärjestelmän tosiasiallinen lisäarvo oikeusturvan toteutumisen kannalta riippuisi pitkälle siitä, kuinka konkreettisia kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa koskevia seikkoja edellytettäisiin ennakkolisesti esitettävän eli riittäisivätkö tältä osin mahdollisesti säännönmukaisesti uudistettavat yleisluontoiset viittaukset esimerkiksi johonkin tai joihinkin tiedustelulaaissa siviili- ja sotilastiedustelun kohteiksi määritellyistä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavista toiminnoista vai vaadittaisiinko kunkin konkreettisen uhkatilanteen todellisuuden ja olemassa olemisen tai ennakoitavissa olemisen tilannekohtaisempaa osoittamista. Yleisluontoisia viittauksia käytettäessä muutoksenhakuelimenä toimivan hallintotuomioistuimen harjoittama valvonta tai tuomioistuimen harjoittama ennakkovalvonta jäisi helposti merkitykseltään näennäiseksi. Konkreettisten uhkatilanteiden ennakoiminen olisi puolestaan edellä kuvatulla tavalla haasteellista.

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan lainmukaisuutta valvovalla tiedusteluvalvontavaltuutetulla on nykyisellään säilytettyjen välitystietojen tapauskohtaiseen saantiin liittyvä rooli kansallisen turvallisuuden suojaamisen osalta, kun tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus olla läsnä siviili- ja sotilastiedustelun tiedustelumenetelmiä, muun muassa televalvontaa, koskevia lupa-asioita tuomioistuimessa käsiteltäessä. Työryhmän arviomuistiolounnoksessa nostetaan esiin tiedusteluvalvontavaltuutetun mahdollinen uusi sisäministeriön päätöksellä tapahtuvaan välitystietojen säilyttämismvelvollisuuden tapauskohtaiseen määrittämiseen liittyvä rooli. Sisäministeriöllä olisi velvollisuus kuulla tiedusteluvalvontavaltuutettua Suojelupoliisin tai Puolustusvoimien esityksestä ja tiedusteluvalvontavaltuutetulla olisi, mahdollisesti yksinomainen, oikeus hakea muutosta sisäministeriön päätökseen. Myös tiedusteluvalvontavaltuutetun tällaisen uuden roolin tosiasiallinen merkitys oikeusturvan toteutumisen kannalta riippuisi edellä käsitellyistä

välitystietojen säilyttämisvelvollisuuden tapauskohtaisen määrittämisen toteuttamistavasta ja tarkkuudesta.

Esiteltyjen säilytysvelvollisuuden toteutusvaihtoehtojen tehokkuus ja toteuttamiskelpoisuus

Miten arvioitte arviomuistiossa esiteltyjen säilyttämistoimenpiteiden tehokkuutta ja toteuttamiskelpoisuutta?

-

Onko arviomuistiossa käsitelty joitain näkökulmia puutteellisesti?

-

Puuttuuko arviomuistioluonnoksesta jokin arviointia edellyttävä säilyttämistoimenpide tai mahdollinen kohdentamiskriteeri?

-

Säilytysvelvollisuuden arvioinnin yleiset kysymykset

Huomiot teleyrityksen määritelmästä / säilytysvelvollisen yrityksen määritelmästä

-

Huomiot säilytettävien tietoluokkien määritelmästä

-

Huomiot säilytettävien palveluluokkien määritelmästä

-

Esiteltyjen toteutusvaihtoehtojen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehdoista arvioitte seuraavan viranomaisille?

-

Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehdoista arvioitte seuraavan yrityksille? Millaisia järjestelmämuutoksia arvioitte eri toteutusvaihtoehdoista seuraavan? Arvioitteko esitellyistä toteutusvaihtoehdoista seuraavan muita kuin järjestelmien uudistuksesta johtuvia kustannuksia?

-

Kulujen korvaamisesta (SVPL 299 §)

Miten kuvaisitte toimintaympäristön muutoksia ja veloitteiden kumulatiivisia vaikutuksia nykyisin voimassa olevan sääntelyn valmisteluajankohtaan verrattuna? Mahdollisuuksien mukaan pyydämme kuvaamaan esimerkiksi tietopyyntöjen määrän suhteellista muutosta edellisen 10 vuoden ajalta.

-

Tarve EU-tason sääntelylle

Tulisiko välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevaa sääntelyä harmonisoida EU-tasolla?

-

Muut huomiot

-

Hakonen Kimmo
tiedusteluvalvontavaltuutettu