

27.3.2024

SUPO 194/01.04.01.02/2024

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö VN/25156/2023

Työryhmän arviomuistioluonnos data retention -lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehtoista

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa työryhmän arviomuistioluonnoksesta, joka arvioi sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevan kansallisen lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehtoja.

Arviomuistion laadinnan taustalla ovat Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) viime vuosina antamat lukuisat ennakkoratkaisut, joissa se on ottanut kantaa unionin eri jäsenvaltioiden kansallisten sääntelyratkaisujen unionin oikeuden mukaisuuteen. Ennakkoratkaisuissaan tuomioistuin on linjannut niitä edellytyksiä ja reunaehdoja, joiden puitteissa jäsenvaltiot voivat säätää viestinnän välitystietojen säilyttämisestä ja käyttämisestä vakavan rikollisuuden torjumista sekä yleisen ja kansallisen turvallisuuden suojaamista varten. Arviomuistiossa todetusti unionin tuomioistuin on asettanut säilyttämiselle tiukempia reunaehdoja silloin, kun välitystietoja säilytetään vakavan rikollisuuden torjuntaan ja yleisen turvallisuuden suojaamiseen, ja pitänyt näitä tarkoituksia varten säädettyä yleistä ja erotuksetonta säilytysvelvollisuutta unionin oikeuden vastaisena. Sen sijaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tuomioistuin on pitänyt mahdollisena määrätä välitystietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä tilanteessa, jossa asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, joka ”osoittautuu todelliseksi ja olemassa olevaksi tai ennakoitavissa olevaksi”. Unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan vahvistanut yleisen edun mukaisten tavoitteiden välisen hierarkian, jossa kansallisen turvallisuuden suojaamista koskeva tavoite on tärkeämpi kuin muut viestinnän välitystietojen säilyttämisen oikeuttavat tavoitteet. Kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevalla tavoitteella voidaan näin ollen oikeuttaa toimenpiteitä, joilla perusoikeuksiin puututaan laajemmin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin oikeuttaa muilla tavoitteilla, erityisesti vakavan rikollisuuden torjumisella.

Suomessa teleyritysten velvollisuudesta säilyttää eräät viestinnän tiedot säädetään nykyisin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (SVPL) 157 §:ssä. Pykälän mukaan sisäministeriö nimeää päätöksellään teleyritykset, joilla on velvollisuus säilyttää tarjoamansa matkaviestinverkon puhelinpalveluun tai tekstiviestipalveluun, internetpuhelinpalveluun sekä internetyhteyksipalveluun liittyvät eräät tiedot. Säilytettävät tiedot määritellään palvelutyypeittäin, ja

säilytysvelvollisuuden kesto on palvelutyyppistä riippuen 12, 9 tai 6 kuukautta viestintätapahtuman ajankohdasta alkaen. SVPL:n 157 §:n mukaan edellä mainittuja säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinoin 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi, mutta esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 53 § sisältää tätä täydentävää sääntelyä. Viimeksi mainitun pykälän mukaan SVPL:n 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja saadaan käyttää myös, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Arviomuistiossa arvioinnin kohteena on ensisijaisesti se, vastaako SVPL:n 157 §:ssä säädetty säilytysvelvollisuus Euroopan unionin tuomioistuimen eri ratkaisuissa linjattuja vaatimuksia unionin oikeuden mukaiselle säilytysvelvollisuudelle, vai onko siinä kyse sellaisesta yleisenä ja erotuksettomana pidettävästä viestinnän välitystietojen säilyttämisestä, joka ei ole sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa. Sikäli kuin katsotaan, että kansallinen säilytysvelvollisuus on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tulisi se joko kumota kokonaisuudessaan tai korvata nykyistä rajatummalla säilytysvelvollisuudella.

Suojelupoliisi yhtyy arviomuistiossa esitettyyn arvioon, jonka mukaan SVPL:n 157 §:ssä säädetty välitystietojen säilytysvelvollisuus vaikuttaa vastaavan olennaisin osin sellaista tietojen säilyttämisen laajuutta, jonka unionin tuomioistuin on esimerkiksi vuonna 2022 antamassaan SpaceNet-ratkaisussa todennut unionin oikeuden vastaiseksi. Kansallisen lainsäädännön muuttaminen vaikuttaa näin ollen välttämättömältä.

Kansallisesti säädetyn säilytysvelvollisuuden kumoaminen on toisaalta Suojelupoliisin näkökulmasta poissuljettu vaihtoehto, koska säilytettävillä viestinnän välitystiedoilla on arviomuistiostakin ilmenevällä tavalla erittäin tärkeä merkitys vakavan rikollisuuden torjunnassa ja kansallisen turvallisuuden suojaamisessa. Molemmat edellä mainitut intressit ovat Euroopan unionin oikeuden yksiselitteisesti tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita, jotka mahdollistavat säilytysvelvollisuudesta säättämisen EUT:n ratkaisukäytännön osoittamissa puitteissa.

Näin ollen vaihtoehdoksi jää kansallisen säilytysvelvollisuuden perusteiden täsmentäminen ja rajoittaminen. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan arviomuistiossa on huolellisesti ja kattavasti - joskin asian luonteesta johtuen vasta alustavasti - hahmoteltu sitä, kuinka kansallista säilyttämissääntelyä tulisi rajoittaa sen saattamiseksi unionin oikeuden mukaiseksi. EUT:n ratkaisukäytännön nojalla on selvä, että vakavan rikollisuuden torjumiseksi ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi viestinnän välitystietoja ei voida säilyttää yleisesti ja erotuksetta, vaan säilyttämisen on oltava kohdennettua siten, että säilytettävät tiedot rajataan maantieteellisten, henkilöllisten ja/tai muiden objektiivisten kriteerien avulla. Suojelupoliisi yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, että edellä mainituista kriteereistä ongelmattomimmalta ja toteuttamiskelpoisimmalta vaikuttaa se, jossa tietojen säilyttäminen perustetaan maantieteellisiin seikkoihin. Maantieteellinen säilyttämiskriteeri tulisi säätää EUT:n ratkaisujen sallimalla tavalla mahdollisimman laajaksi siten, että säilyttäminen voisi perustua sekä rikosten alueelliseen esiintyvyyteen ja rikosentekoahtiuteen että kriittisen infrastruktuurin sijaintiin kunnan alueella. Tavoitteena tulisi olla sellainen riittävän monipuoliseen alakriteeristöön

perustuva mahdollisimman kattava tietojen säilyttäminen, jota ei kuitenkaan voida pitää yleisenä ja erotuksettomana. Henkilölliseen kriteeriin perustuvan säilyttämismääräyksen mahdollisesta ongelmallisuudesta huolimatta sitä on syytä edelleen selvittää jatkovalmistelussa. Sama koskee mahdollisuutta ns. quick freeze -säilyttämismääräyksen antamiseen.

Yleisen edun mukaisten tavoitteiden hierarkiaa koskevan oppinsa yhteydessä EUT on vahvistanut, että vakavan rikollisuuteen ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjumiseksi säilytettävät tiedot ovat käytettävissä myös niitä tärkeämmän tavoitteen vuoksi eli kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Suojelupoliisi yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen, ettei samojen tietojen moninkertaiseen eri perusteilla tapahtuvaan säilyttämiseen ole syytä, vaan riittävää tulisi olla säätää kansallisesti siitä, että vakavan rikollisuuden torjumiseksi säilytettäviä tietoja voidaan aina käyttää myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

EUT on ratkaisuihissaan myös yksiselitteisesti vahvistanut, että perusoikeuksia voidaan kansallisen turvallisuuden suojaamisen vuoksi rajoittaa enemmän kuin vakavan rikollisuuden torjumisen nimissä. Tästä johtuen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi on mahdollista säätää laajamittaisemmasta välitystietojen säilytysvelvollisuudesta kuin se kohdennettu säilyttäminen, johon vakavan rikollisuuden torjunta oikeuttaa. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden on sallittua säätää mahdollisuudesta määrätä viestinnän välitystiedot rajoitetun ajanjakson ajaksi yleisesti ja erotuksetta säilytettäviksi tilanteessa, jossa riittävän konkreettisten seikkojen nojalla voidaan katsoa jäsenvaltion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan sellainen vakava uhka, joka osoittautuu todelliseksi ja olemassa olevaksi tai ennakoitaviksi olevaksi.

Suojelupoliisi pitää välttämättömänä hyödyntää EUT:n ratkaisukäytännön sallima liikkumavara tältäkin osin maksimaalisesti ja siten säätää kansallisessa lainsäädännössämme mahdollisuudesta antaa viestinnän välitystietojen yleistä säilyttämistä koskeva määräys Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhkan tilanteessa. Arviomuistion kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että myös muut välitystietojen säilyttämisestä viime vuosina säätäneet tai siitä säätämistä kaavailevat maat ovat poikkeuksetta näin tehneet.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan arviomuistiossa on hahmoteltu varsin hyvin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi annettavan säilyttämismääräyksen antamisen edellytyksiä ja menettelyitä koskevan kansallisen lainsäädännön alustavia suuntaviivoja. Suojelupoliisi toteaa lisäksi, että säilyttämismääräyksen nojalla säilytettävien tietojen käyttö tulee sallia paitsi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eli tietojen hankkimiseksi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä määritellyistä uhkista, myös rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Kyseiset rikokset vaarantavat kansallista turvallisuutta ja niiden torjunta on osa kansallisen turvallisuuden suojaamista. Arviomuistion kansainvälisestä vertailusta (s. 57) ilmenee, että Ruotsin turvallisuuspoliisi Säpolla olisi vastaavalla tavalla pääsy kansallisen turvallisuuden perusteella säilytettäviin tietoihin sellaisten rikosten torjunnassa, joihin liittyy vakava uhka Ruotsin turvallisuudelle.

Arviomuistiossa arvioidaan eräitä säilytysvelvollisuuteen liittyviä erityisiä kysymyksiä kuten säilytysvelvollisuuden ulottamista ns. OTT-viestintäpalveluihin ja IP-osoitteiden säilytysvelvollisuuden laajentamista. OTT-palveluiden käytöstä syntyvillä tiedoilla on suuri ja koko ajan kasvava merkitys rikostorjunta- ja turvallisuusviranomaisille. Koska valtaosa Suomessa käytettävien OTT-palveluiden tarjoajista kuitenkin on sijoittunut maan rajojen ulkopuolelle, voi kyseisten tietojen säilyttäminen ja saantia koskevaa ongelmaa olla vaikea ratkaista tehokkaalla tavalla säätämällä niistä pelkästään kansallisesti. Samaan aikaan on kuitenkin niin, että viime vuosina esimerkiksi Belgia on säätänyt ja Ruotsi on esittänyt säädettäväksi OTT-tietojen säilyttämisestä ja saannista kansallisissa lainsäädännöissään. Jatkovalmistelussa on syytä tarkoin selvittää näiden ratkaisujen tosiasiallista hyödyllisyyttä vakavan rikollisuuden torjunnan ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen näkökulmasta. Mahdollisuuksia säätää IP-osoitteiden nykyistä laajemmasta säilytysvelvollisuudesta lienee sen sijaan, kuten arviomuistiossa esitetään, tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisesti vasta sen jälkeen kun EUT on ratkaissut ennakkoratkaisupyyntönsä tuomioistuimessa vireillä olevassa ns. QdN II -asiassa.

Apulaispäälikkö



Jonna Turunen

Päälakimies



Jan Sjöblom