Arviomuistio

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön aiheuttamat muutostarpeet sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudelle ja viranomaiskäytölle

Liikenne- ja viestintäministeriö selvitti edellisen kerran Suomen sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämis- ja luovuttamisvelvollisuuden sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta keväällä 2017, kun unionin tuomioistuin oli antanut Tele2 ja Watson -ratkaisun. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin on antanut neljä uutta ratkaisua: lokakuussa 2018 Ministerio Fiscal -tapauksessa, lokakuussa 2020 Privacy International- ja La Quadrature du Net -tapauksissa ja maaliskuussa 2021 Prokuratuur-tapauksessa. Tässä arviomuistiossa eritellään näiden ratkaisujen sisältöä ja arvioidaan niiden merkitystä Suomen sääntelylle.

Rikosten torjunnan suhteen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö on pääosin aikaisempaa joustavampaa. Muistion johtopäätöksenä siten on, että kansallinen sääntely on tältä osin edelleen unionin oikeuden mukaista (laki sähköisen viestinnän palveluista ja pakkokeinolaki).

Unionin tuomioistuin on laajentanut välitystietojen säilyttämisvelvollisuutta koskevat linjauksensa myös kansallisen turvallisuuden perusteella tehtävään säilyttämiseen ja tietojen käyttöön. Muistion johtopäätöksenä on, että kansallinen sääntely on tältä osin unionin oikeuden mukaista (poliisilaki ja sotilastiedustelulaki).

Vaikka välitöntä muutostarvetta kansalliseen sääntelyyn ei edelleenkään ole, tarkastelussa havaittiin kuitenkin eräitä seikkoja, jotka tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä jatkossa muutetaan. Nämä ovat jo vuonna 2017 esille nostettu säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys rikosten ennaltaehkäisemisessä ja tietojen säilyttäminen unionin alueella, arkaluontoisten tietojen käsittelyyn ja automaattiseen käsittelyyn liittyvien erityisten suojakeinojen tarve sekä saatavien tietojen rajaaminen tietopyynnöissä välttämättömään tietokategorioittain ja ajallisesti.

Unionin tuomioistuimessa on edelleen vireillä ennakkoratkaisupyyntöjä säilytysvelvollisuudesta. Myös trilogineuvotteluissa oleva sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus muuttaa oikeustilaa. Oikeustila kehittyy siis edelleen, ja arviota Suomen lain unionin oikeuden mukaisuudesta tulee tarvittaessa päivittää.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite: Eteläesplanadi 16, Helsinki
Postiosoite: PL 31, 00023 Valtioneuvosto
Puhelin: 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

1 Johdanto

Sähköisestä viestinnästä kertyy liikenne- ja paikkatietoja (välitystietoja). Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin lähtökohta on, että nämä välitystiedot on poistettava tai tehtävä nimettömiksi, kun niitä ei enää tarvita viestinnän välittämiseen. Tämä lähtökohta perustuu sille, että viestinnän luottamuksellisuus, yksityiselämän suoja, henkilötietojen suoja ja sananvapaus ovat perusoikeuksia.

Välitystiedot ovat kuitenkin hyödyllisiä poliisi- ja turvallisuusviranomaisille. Tietojen säilyttämiseen on tältä osin julkinen intressi. Välitystietojen säilytysvelvollisuudesta säädettiin Suomessa ensimmäisen kerran vuoden 2006 EU-direktiivin nojalla[1]. Samalla säädettiin niistä tarkoituksista, joihin välitystietoja voidaan käyttää. Sittemmin kyseinen direktiivi on kumottu, koska unionin tuomioistuin totesi, ettei direktiivi ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen eli sillä puututtiin liikaa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan[2].

Välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevaa sääntelyä on Suomessa muutettu direktiivin kumoamisen takia. Muutokset on tehty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella[3]. Lisäksi säilytettävien tietojen käyttökohteita on laajennettu siviili- ja sotilastiedustelua koskevalla kansallisella sääntelyllä vuonna 2019. Nämäkin lait säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.[4]

Säilytysvelvollisuutta koskeva kansallinen sääntely perustuu nykyään sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artiklaan, jossa jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus poiketa direktiivin velvoitteista. Kysymys säilytysvelvollisuuden säätämisen perusteista, rajoista ja säilytettävien tietojen käyttökohteista on kuitenkin jäänyt EU-maissa epäselväksi direktiivin kumoamisen jälkeen[5]. Näitä kysymyksiä on käsitelty unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö selvitti edellisen kerran Suomen sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta keväällä 2017[6], kun unionin tuomioistuin oli

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/24/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta.
[2] Yhdistetyt asiat C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland (2014).
[3] PeVL 18/2014 vp, s. 4–9. Huomionarvoinen on myös aiempaa sähköisen viestinnän tietosuojalakia koskeva lausunto PeVL 3/2008 vp.
[4] PeVL 35/2018 vp; PeVL 36/2018 vp.
[5] Unionin tuomioistuin on todennut, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artiklan soveltamisalaan kuuluu paitsi lainsäädännöllinen toimenpide, jossa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat velvoitetaan säilyttämään liikenne- ja paikkatiedot, myös lainsäädännöllinen toimenpide, jossa ne velvoitetaan antamaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille oikeus saada näitä tietoja (TS, kohta 76; PI, kohta 39).
[6] Liikenne- ja viestintäministeriö (2017): Selvitys sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuudesta. Raportit ja selvitykset 9/2017; O 42/2017 vp.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

antanut Tele2 ja Watson -ratkaisunsa[7] (jäljempänä *TS*). Tämän jälkeen unionin tuomioistuin on antanut neljä uutta ratkaisua: lokakuussa 2018 Ministerio Fiscal -tapauksessa[8], lokakuussa 2020 Privacy International- ja La Quadrature du Net -tapauksissa[9] sekä maaliskuussa Prokuratuur-tapauksissa[10] (jäljempänä *MF, PI*, *QdN* ja *Prokuratuur*).

Tässä muistiossa eritellään näiden ratkaisujen sisältöä ja arvioidaan niiden merkitystä Suomen sääntelylle. Erittely perustuu tuomioiden systemaattiseen tulkintaan: vaikka ne koskevat tietyttä tilannetta ja sääntelyä, ratkaisuista muodostuu kokonaisuus, josta voidaan tehdä yleistäviä päätelmiä. Arviointi rajoittuu tässä yhteydessä vain uuden oikeuskäytännön aiheuttamiin muutostarpeisiin. Siltä osin kuin muutosta ei ole tapahtunut tai se ei ole oikeudellisesti merkittävä, tässä työssä otetaan lähtökohdaksi vuoden 2017 työryhmäselvityksen kanta. Tässä muistiossa ei siis arvioida uudelleen työryhmäselvityksen linjauksia, ellei nimenomaisesti unionin oikeuskäytännöstä ole muutostarve johdettavissa.

Tässä muistiossa ei kuitenkaan käsitellä QdN-ratkaisun tuomiolauselman kohtia 2 (velvoite analysoida automaattisesti välitystietoja) ja 3 (yhteyttä yleisölle tarkoitettuihin viestintäpalveluihin tarjoavien ja hosting-palveluntarjoajien säilytysvelvollisuus), koska sitä vastaavaa kansallista sääntelyä ei ole laissa sähköisen viestinnän palveluista. Tässä muistiossa ei myöskään käsitellä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, koska siinä asetetut reunaehdot ovat olleet väljempiä kuin unionin tuomioistuimen. Suomen on kuitenkin kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteidensa nojalla otettava huomioon myös ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, kun se säätää kansallista lainsäädäntöä.

Unionin tuomioistuimessa on edelleen vireillä ennakkoratkaisupyyntöjä säilytysvelvollisuudesta. Myös trilogineuvotteluissa oleva sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus[11] muuttaa oikeustilaa. Oikeustila kehittyy siis edelleen, ja arviota Suomen lain unionin oikeuden mukaisuudesta tulee tarvittaessa päivittää.

2 EU-oikeuden asettamat reunaehdot

2.1 Yleiset reunaehdot sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä ja oikeuskäytännössä

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artikla antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa sähköisen viestinnän direktiivin vaatimuksista välitystietojen käsittelylle. Sen nojalla jäsenvaltiot voivat esimerkiksi

[7] Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige AB vastaan Post- och telestyrelsen ja Secretary of State for the Home Department vastaan Tom Watson ym. (2016).
[8] Asia C-207/16 Ministerio Fiscal (2018).
[9] Asia C-623/17 Privacy International vastaan Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs ym. Yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18 La Quadrature du Net ym. vastaan Premier ministre ym. (2020).
[10] Asia C-746/18 Rikosoikeudenkäynti Prokuratuur (2021).
[11] 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

pidentää välitystietojen säilytysaikaa, joka normaalisti on lyhyt. Jäsenvaltiot voivat myös säätää, mihin tarkoituksiin viranomaiset voivat saada ja käyttää välitystietoja. Direktiivin asettamat edellytykset tällaiselle kansalliselle sääntelylle ovat:

Taulukko 1: Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artiklan vaatimukset

Yleiset edellytykset	Sallitut perusteet

• rajoitukset ovat
  ○ välttämättömiä,
  ○ asianmukaisia ja
  ○ oikeasuhteisia
demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä
• toimenpiteiden on oltava yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden mukaisia
	• kansallisen turvallisuuden (valtion turvallisuus) varmistaminen
	• puolustuksen tai yleisen turvallisuuden varmistaminen
	• rikosten torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistaminen
	• sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistaminen

Seuraavaksi esitetään, miten unionin tuomioistuin on tulkinnut edellä mainittuja vaatimuksia. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on kumulatiivista eli uudemmat ratkaisut perustuvat aiempiin ratkaisuihin. Näin on myös viestinnän välitystietojen osalta. Jotta oikeuskäytännön kehittymisestä saa arviointitarkoitukseen kokonaiskuvan, viittaukset oikeuskäytäntöön on tehty vain vanhimpaan tuomioon, jossa tulkinta on esitetty.

Yleisten edellytysten ***välttämättömyyden, asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksista*** on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu sisältävän seuraava ehdot ja takeet:

1. Ennen sääntelemistä on mitattava rajoittamiseen sisältyvän puuttumisen vakavuus ja tarkastettava, että kyseisen rajoituksen yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys on suhteessa tähän vakavuuteen (TS kohta 115).
    a. Merkitystä ei ole sillä, ovatko kyseessä olevat yksityiselämään liittyvät tiedot arkaluonteisia tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta (MF kohta 51; PI kohta 70; QdN kohta 115).
    b. Merkitystä ei ole myöskään sillä, käytetäänkö säilytettyjä tietoja myöhemmin (QdN kohta 116).
2. Kansallisessa säännöstössä on säädettävä selvistä ja täsmällisistä *säilyttämisen* laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä.
    a. Säännöstössä on asetettava vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä joiden henkilötiedoista on kyse, on riittävät takeet,

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

joiden avulla heidän henkilötietojaan voidaan tehokkaasti suojata väärinkäytön vaaroilta. Säännöstössä on erityisesti mainittava, missä olosuhteissa ja millä edellytyksin tällaisten tietojen käsittelyä koskeva toimenpide voidaan toteuttaa, jotta taataan, että puuttuminen rajoittuu täysin välttämättömään. (TS kohta 109.)

   b. Tietojen säilyttämisen on aina oltava sellaisten objektiivisten perusteiden mukaista, joilla luodaan yhteys säilytettävien tietojen ja asetetun tavoitteen välille. Aineellisten edellytysten on erityisesti oltava käytännössä sellaisia, että niissä rajataan tehokkaasti toimenpiteen laajuus ja tätä kautta asianomainen yleisö. (TS kohta 110.) Asianosaisen yleisön toiminnan on voitava olla edes epäsuorasti tai kaukaisesti yhteydessä asetettuun tavoitteeseen[12] (TS kohta 105, QdN kohta 137). Aineelliset edellytykset voivat vaihdella vakavan rikollisuuden ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa koskevien toimenpiteiden mukaan (TS, kohta 110).
   c. Kyseisen säännöstön on oltava kansallisen oikeuden mukaan laillisesti sitova (TS kohta 117).
   d. Kohdennettu säilytysvelvollisuus ei saa olla syrjivä (QdN kohta 150).
   e. Nämä näkökohdat pätevät erityisesti silloin, kun on suojattava kyseistä henkilötietojen erityisryhmää eli arkaluonteisia tietoja (QdN kohta 132).

3. Kun säädetään *viranomaisen oikeudesta saada välitystietoja*, on myös säädettävä aineellisista ja menettelyllisistä kyseistä käyttöä koskevista edellytyksistä.
   a. Säännöstössä ei voida tyytyä vaatimaan, että viranomaisten oikeus saada tietoja vastaa kyseisen säännöstön tarkoitusta, vaan kansallisessa säännöstössä on säädettävä myös aineellisista ja menettelyllisistä edellytyksistä, joilla toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat saada säilytettyjä tietoja (TS kohta 118, PI kohta 77).
   b. Sääntelyssä on oltava selkeät ja täsmälliset säännöt, joissa ilmaistaan, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on annettava toimivaltaisille kansallisille viranomaisille oikeus saada tietoja (TS kohta 117). Näiden on perustuttava objektiivisille kriteereille niiden olosuhteiden ja edellytysten määrittelemiseksi, joilla toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on annettava oikeus saada kyseessä olevia tietoja (PI kohta 78). Tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti, etenkin, kun on olemassa huomattava näiden tietojen lainvastaista saantia koskeva vaara (PI kohta 68). Oikeus voidaan lähtökohtaisesti myöntää rikollisuuden torjumisen tavoitteen yhteydessä vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekevän tai tehneen vakavan rikoksen tai olevan jollakin tavalla mukana tällaisessa

[12] Poikkeuksena on kansallisen turvallisuuden tavoite. Unionin tuomioistuin on todennut, että tällaisen uhan olemassaolo on sellaisenaan omiaan osoittamaan tämän yhteyden yleisen ja erotuksettoman säilytyksen tilanteissa (QdN kohta 137).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

rikoksessa. Erityisissä tilanteissa, kuten niissä, joissa kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden elintärkeitä intressejä uhkaa terrorismi, oikeus saada muiden henkilöiden tietoja voidaan kuitenkin myöntää myös, jos olemassa on objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että näillä tiedoilla voidaan konkreettisessa tapauksessa tosiasiallisesti myötävaikuttaa tällaisen toiminnan torjumiseen (TS kohta 119).

c. Tietojen saannin on tapahduttava täysin välttämättömän rajoissa (TS kohta 116).
d. Säännöstön on oltava kansallisen oikeuden mukaan sitova. (TS kohta 117).
e. Tietojen saannin edellytyksenä on tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoviranomaisten[13] suorittama ennakkovalvonta[14]. Kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen estämis-, selvittämis- tai syyteharkintamenettelyssä. (TS kohta 120.) 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 (Prokuratuur kohta 38).
f. On myös tärkeää, että toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, joille on annettu oikeus saada säilytettyjä tietoja, tiedottavat tästä asianomaisille henkilöille sovellettavien kansallisten menettelyjen mukaisesti heti, kun tämä tiedoksianto ei vaaranna kyseisten viranomaisten suorittamia tutkimuksia (TS kohta 121).
g. oikeus voidaan myöntää ainoastaan, jos palveluntarjoajat ovat säilyttäneet kyseisiä tietoja tavalla, joka on yhteensopiva mainitun 15 artiklan 1 kohdan kanssa (Prokuratuur kohta 29).

4. Sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on mainittujen tietojen täyden koskemattomuuden ja luottamuksellisuuden takaamiseksi varmistettava erityisen korkea suojan ja turvan taso turvautumalla asianmukaisiin teknisiin ja organisatorisiin toimiin (TS kohta 122).
5. Kansallisessa säännöstössä on erityisesti säädettävä tietojen säilyttämisestä unionin alueella ja tietojen lopullisesta hävittämisestä, kun niiden säilyttämisaika päättyy (TS kohta 122).
6. Jäsenvaltioiden on joka tapauksessa taattava, että riippumaton viranomainen valvoo unionin oikeudessa taatun suojan tason noudattamista luonnollisten henkilöiden henkilötietojen käsittelyssä (TS 123).

Unionin tuomioistuin näyttää oikeuskäytännössään pitkälti pysyneen TS-ratkaisun linjauksissaan. Kuitenkin oikeuskäytäntö on kehittynyt seuraavilta osin. Unionin tuomioistuin on:

[13] Syyttäjäviranomainen, joka johtaa tutkintamenettelyä ja tarvittaessa ajaa virallista syytettä, ei ole tällainen viranomainen (Prokuratuur kohta 55).
[14] Ennakkovalvonnan puutetta ei korvaa jälkivalvonta (Prokuratuur kohta 58).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

- täydentänyt linjauksiaan siten, ettei säilyttämisvelvollisuuden hyväksyttävyyden arvioinnissa ole merkitystä, ovatko kyseessä olevat yksityiselämään liittyvät tiedot arkaluonteisia tai onko asianomaisille mahdollisesti aiheutunut haittaa tästä puuttumisesta. Merkitystä ei ole myöskään sillä, käytetäänkö säilytettyjä tietoja myöhemmin. (1a, 1b).
- Unionin tuomioistuin on kuitenkin todennut, että tietojen arkaluonteisuus on kuitenkin otettava huomioon edellytyksiä määriteltäessä. (2e)
- tarkentanut säilytettävien tietojen ja säilytysvelvollisuuden objektiivista yhteyttä toteamalla entistä selkeämmin, että asianosaisen yleisön toiminnan on voitava olla edes epäsuorasti tai kaukaisesti yhteydessä asetettuun tavoitteeseen. (2b osin)
- todennut nimenomaisesti, ettei kohdennettu säilytysvelvollisuus saa olla syrjivä. (2d)
- lisännyt, että oikeus voidaan myöntää ainoastaan, jos palveluntarjoajat ovat säilyttäneet tietoja tavalla, joka on yhteensopiva sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kanssa. (2g)
- täydentänyt viranomaisen tietojen pääsyoikeutta rajoittavia edellytyksiä niin, että edellytysten perustuttava objektiivisille kriteereille niiden olosuhteiden ja edellytysten määrittelemiseksi, joilla toimivaltaisille kansallisille viranomaisille on annettava oikeus saada kyseessä olevia tietoja. Unionin tuomioistuin on edelleen lisännyt, että tarve tällaisista takeista on tärkeä varsinkin silloin, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti, etenkin, kun on olemassa huomattava näiden tietojen lainvastaista saantia koskeva vaara. (3b)
- täydentänyt, että 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. (3e osin)

Yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista keskeinen on perusoikeuksien suoja (TS kohta 91 ja 92). Tämä sisältää perusoikeuksien rajoitusedellytysten noudattamisen. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan perusoikeuksien rajoittaminen[15], kunhan rajoituksista säädetään lailla mainittujen oikeuksien keskeistä sisältöä kunnioittaen ja kunhan ne suhteellisuusperiaatteen mukaisesti ovat tarpeellisia ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Edellytys, jonka mukaan perusoikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, tarkoittaa sitä, että itse siinä oikeusperustassa, joka

[15] Sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisvelvollisuudella puututaan henkilötietojen suojaan, yksityiselämän suojaan sekä sananvapauteen (TS kohta 93).

mahdollistaa puuttumisen näihin oikeuksiin, on määritettävä asianomaisen oikeuden käyttämiselle asetettavien rajoitusten laajuus (PI kohta 65). Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovitettava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla kyseessä oleva tavoite sekä kyseessä olevat edut ja oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon (PI kohta 67). Liikenne- ja paikkatietojen ei ole katsottu kuuluvan henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan keskeiseen sisältöön (TS kohta 101).

Yleisiin periaatteisiin kuuluu myös suhteellisuusperiaate (TS kohta 94), mutta sitä ei käsitellä tässä erikseen. Suhteellisuusperiaate on nimittäin jo kirjoitettu auki sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin, kun siinä asetetaan välttämättömyyden, asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (ks. PI kohta 66).

Unionin tuomioistuin on täydentänyt argumentaatiotaan perusoikeuksien rajoittamisessa. Tuomioistuimen mukaan edellytys, jonka mukaan perusoikeuksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, tarkoittaa sitä, että itse siinä oikeusperustassa, joka mahdollistaa puuttumisen näihin oikeuksiin, on määritettävä asianomaisen oikeuden käyttämiselle asetettavien rajoitusten laajuus. Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovitettava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla kyseessä oleva tavoite sekä kyseessä olevat edut ja oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon.

Tältä osin kyse ei kuitenkaan ole uusista linjauksista sinänsä, vaan unionin tuomioistuin käytännössä muistuttanut aikaisemmasta, muusta oikeuskäytännöstään.

Sallittujen perusteiden osalta on todettava, että luettelo on tyhjentävä (TS kohta 90 ja 115). Tietojen saannin on oltava tosiasiallisesti ja ehdottomasti näistä tavoitteista jonkin mukaista, ja säännöksen tavoitteella on lisäksi oltava yhteys sen perusoikeuksiin puuttumisen vakavuuteen, jota tämä tietojen saanti merkitsee (TS kohta 115). Oikeus saada palveluntarjoajien säilyttämiä liikenne- ja paikkatietoja voidaan lähtökohtaisesti oikeuttaa ainoastaan sillä yleisen edun mukaisella tavoitteella, jonka tähden kyseisille palveluntarjoajille on asetettu tämä säilyttämisvelvollisuus. Tästä on poikkeuksena se, että kansallisen turvallisuuden tavoitteen vuoksi säilytettäviä tietoja voi käyttää myös vakavan rikollisuuden torjumiseksi (QdN kohta 166). Lisäksi TS-ratkaisussa unionin tuomioistuin oli rajannut sallitus perusteet vakavaan rikollisuuteen. Tätä linjaa on sittemmin tarkennettu niin, että silloin kun viranomaisten tietojensaannin ei voida katsoa aiheuttavan *vakavaa* puuttumista perusoikeuksiin, se voidaan oikeuttaa yleisesti ”rikosten” ehkäisemisen, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla. (MF kohta 57).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

Unionin tuomioistuin on tarkentanut linjaansa toteamalla suoraan, että oikeus saada palveluntarjoajien säilyttämiä liikenne- ja paikkatietoja voidaan lähtökohtaisesti oikeuttaa ainoastaan sillä yleisen edun mukaisella tavoitteella, jonka tähden kyseisille palveluntarjoajille on asetettu tämä säilyttämisvelvollisuus. Unionin tuomioistuin on kuitenkin luonut tälle säännölle poikkeuksen: kansallisen turvallisuuden tavoitteen vuoksi säilytettäviä tietoja voi käyttää myös vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi unionin tuomioistuin on tarkentanut, että myös muiden kuin vakavien rikosten torjunta voi olla sallittu peruste silloin, kun viranomaisten tietojensaannin ei voida katsoa aiheuttavan *vakavaa* puuttumista perusoikeuksiin.

Tästä kaikesta seuraa, että liikenne- ja paikkatietojen yleinen ja erotukseton säilyttäminen ennakoivasti sallittuja perusteita varten on kielletty (TS kohta 112). Taustalla on ajatus siitä, että kyse on suppeasti tulkittavasta poikkeuksesta (TS kohta 89), joten siitä ei saa muodostua pääsääntöä (TS kohta 89).

Seuraavaksi käsitellään, miten unionin tuomioistuin on soveltanut näitä yleisiä edellytyksiä rikollisuuden torjunnan ja kansallinen turvallisuuden tapauksissa.

2.2 Rikosten torjunta

Tietojen säilytysvelvollisuutta rikollisuuden torjuntaa varten käsiteltiin ensimmäisen kerran TS-ratkaisussa.

Ratkaisussa unionin tuomioistuin totesi, että unionin oikeus on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa rikollisuuden torjumiseksi säädetään kaikkien tilaajien ja rekisteröityjen käyttäjien kaikkien liikenne- ja paikkatietojen **yleisestä ja erotuksetta** tapahtuvasta **säilyttämisestä** kaikkien sähköisten viestintävälineiden osalta (TS kohta 107).

Sen sijaan unionin tuomioistuin totesi, että unionin oikeus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio antaa ennaltaehkäisevästi säännöstön, joka sallii liikenne- ja paikkatietojen **kohdennetun säilyttämisen** vakavan rikollisuuden torjumiseksi sillä edellytyksellä, että näiden tietojen säilyttäminen on, siltä osin kuin kyse on säilytettävistä tietoluokista, tarkoitetuista viestintävälineistä, asianomaisista henkilöistä ja aiotun säilytyksen kestosta, rajoitettu täysin välttämättömään (TS kohta 108).

Ratkaisussa unionin tuomioistuin totesi edelleen, että unionin oikeus on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään toimivaltaisten kansallisten **viranomaisten oikeudesta saada säilytettäviä tietoja**, ja jossa ei rikollisuuden torjumisen puitteissa rajoiteta tätä tietojen saantia vain *vakavan* rikollisuuden torjumisen tarkoitukseen, eikä tietojen saannin edellytykseksi aseteta tuomioistuimen tai riippumattoman

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

hallintoviranomaisten suorittamaa ennakkovalvontaa[16] eikä vaadita, että kyseessä olevat tiedot säilytetään unionin alueella (TS kohta 122).

Lisäksi oikeus saada tietoja voidaan lähtökohtaisesti myöntää rikollisuuden torjumisen tavoitteen yhteydessä vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekevän tai tehneen vakavan rikoksen tai olevan jollakin tavalla mukana tällaisessa rikoksessa (TS kohta 119).

TS-ratkaisussa unionin tuomioistuin katsoi, että vain vakavan rikollisuuden torjunta voi oikeuttaa säilyttämisvelvollisuuden (TS kohta 102 ja 115). Unionin tuomioistuin kuitenkin lievensi tätä linjausteen myöhemmissä ratkaisuissaan.

MF-tapauksessa unionin tuomioistuin totesi, että silloin kun **viranomaisten tietojensaannin** ei voida katsoa aiheuttavan *vakavaa* puuttumista perusoikeuksiin, se voidaan oikeuttaa yleisesti ”rikosten” ehkäisemisen, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla. (MF kohta 57). Tuomioistuin katsoi, että vakavaa puuttumista ei ole, kun pyydettyjen tietojen avulla voidaan ainoastaan liittää tietyn ajanjakson ajan yhteen se SIM-kortti tai ne SIM-kortit, jotka aktivoitiin varastetulla matkapuhelimella, ja näiden SIM-korttien haltijoiden henkilöllisyys.

Unionin tuomioistuin perusteli tätä sillä, että rikosten torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan tavoitteesta on huomattava, että direktiivissä tätä tavoitetta ei rajata vain vakaviin rikoksiin vaan se koskee rikoksia yleisesti. (MF kohta 53). Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti vakava puuttuminen voi olla oikeutettu rikosten ehkäisemisen, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla vain sellaisen rikollisuuden torjumisen tavoitteella, joka on myös luokiteltavissa vakavaksi. (MF kohta 56).

Unionin tuomioistuin siis tarkensi TS-ratkaisussa lausumaansa toteamalla, että rikosten torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla vain *vakavan* rikollisuuden torjuminen voi oikeuttaa **viranomaisen tiedonsaannin** viestintäpalvelujen tarjoajien säilyttämistä henkilötiedoista, joiden *kokonaisuus* voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä. (MF kohta 54). Unionin tuomioistuin perusteli tätä tulkintaa sillä, että tätä tiedonsaantia sääntelevän lainsäädännön tavoitteella on oltava yhteys sen perusoikeuksiin puuttumisen vakavuuteen, jota tämä toimenpide merkitsee (MF, kohta 55).

Vakavuuden arviointiin ei vaikuta sen ajanjakson kesto, jolta mainittujen tietojen saantia pyydetään (Prokuratuur kohta 39). Tämä perustuu sille, että jopa oikeus saada rajoitettu määrä liikenne- tai paikkatietoja tai oikeus saada tietoja lyhyeltä ajanjaksolta saattaa antaa täsmällisiä tietoja sähköisen viestintävälineen käyttäjän yksityiselämästä. Näin ollen niihin ei voi antaa pääsyä ei-vakavan rikollisuuden perusteella. (Prokuratuur kohta 40.)

[16] Asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta (TS kohta 120). Silloin valvonta on suoritettava viipymättä (QdN kohta 189; Prokuratuur kohta 51).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

QdN-ratkaisussa unionin tuomioistuin totesi TS-ratkaisun mukaisesti, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään liikenne- ja paikkatietojen yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä vakavan rikollisuuden torjumiseksi, ylittää täysin välttämättömän rajat, eikä sitä voida pitää perusteltuna demokraattisessa yhteiskunnassa siten kuin sitä edellytetään (QdN kohta 141).

QdN-ratkaisussa unionin tuomioistuin kuitenkin suhtautui ensimmäistä kertaa sallivasti välitystietojen yleiseen ja erotuksettomaan säilyttämiseen tietyissä tilanteissa. Lisäksi QdN-ratkaisussa unionin tuomioistuin vahvisti MF-ratkaisussa omaksutun linjan siitä, että sellaiset puuttumiset mainittuihin perusoikeuksiin, jotka eivät ole vakavia, voidaan oikeuttaa rikosten ehkäisemistä, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa yleisesti koskevalla tavoitteella (QdN kohta 140).

QdD-ratkaisussa unionin tuomioistuin laajensi MF-ratkaisun tilannetta (SIM-korttien haltijoiden henkilöllisyyden selvittäminen) yleiseksi periaatteeksi: unionin oikeuden vastaista ei ole kansallinen sääntely, jossa säädetään *rikollisuuden* torjumiseksi sähköisten viestintävälineiden käyttäjien *henkilöllisyyttä* koskevien tietojen [ennakoivasta] **yleisestä ja erotuksetta** tapahtuvasta **säilyttämisestä**. Edellytyksenä on, että näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN tuomiolauselma).

Toiseksi QdN-ratkaisussa unionin tuomioistuin laajensi yleisen ja erotuksettoman säilytysvelvollisuuden toiseen tilanteeseen. Unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään *vakavan*[17] rikollisuuden torjumiseksi *liittymän lähteelle annettujen IP-osoitteiden* [ennakoivasta] **yleisestä ja erotuksettomasta säilyttämisestä** ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään. Edelleen edellytyksenä on, että näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN tuomiolauselma).

Kolmanneksi unionin tuomioistuin näyttää suhtautuvan sallivasti yleiseen ja erotuksettomaan säilytysvelvollisuuteen, kun se määrätään kansallisen lain nojalla tietyksi ajanjaksoksi. Tämä on uusi linjaus. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan *vakavan* rikollisuuden torjumiseksi se, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat **määrätään toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä**, johon kohdistuu tehokas tuomioistuinvalvonta, varmistamaan *nopeasti* kyseisten

[17] IP-osoitteen säilyttäminen on vakava puuttuminen perusoikeuskirjan mukaisiin oikeuksiin, joten siksi on oltava rajaus vakaviin rikoksiin (QdN kohdat 152–153).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

palveluntarjoajien käytössä olevien liikenne- ja paikkatietojen[18] **säilyttäminen** tietyn ajan[19]. Edelleen edellytyksenä on, että näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN tuomiolauselma).

Unionin tuomioistuin käsitteli QdN-ratkaisussa myös kohdennettua säilyttämistä. Siltä osin tuomioistuin näyttää noudattavan aiemmin omaksumaansa linjaa. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään *vakavan* rikollisuuden torjumiseksi *liikenne- ja paikkatietojen* [ennakoivasta] **kohdennetusta**[20] säilyttämisestä, joka on objektiivisten ja syrjimättömien seikkojen perusteella rajattu asianomaisten henkilöiden ryhmien[21] mukaan tai maantieteellisen kriteerin[22] avulla ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään mutta jota voidaan jatkaa. Edelleen edellytyksenä on, että näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN tuomiolauselma).

---

[18] Kyse ei ole yleisestä ja erotuksettomasta säilyttämisestä: säilyttämisvelvollisuuden on koskettava ainoastaan liikenne- ja paikkatietoja, joilla voidaan myötävaikuttaa kyseessä olevan vakavan rikoksen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan loukkauksen selvittämiseen (QdN kohta 164). Toisaalta tältä osin on täsmennettävä, että tällaista säilyttämisen nopeaa varmistamista ei pidä rajoittaa sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden konkreettisesti epäillään syyllistyneen rikokseen tai loukanneen kansallista turvallisuutta. Ne voidaan lainsäätäjän valinnan mukaan ja täysin välttämättömän rajoissa ulottaa koskemaan muihin kuin sellaisiin henkilöihin liittyviä liikenne- ja paikkatietoja, joiden epäillään suunnitelleen vakavaa rikosta ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvaa loukkausta taikka syyllistyneen tällaiseen rikokseen tai loukkaukseen, siltä osin kuin kyseisillä tiedoilla voidaan objektiivisten ja syrjimättömien seikkojen perusteella myötävaikuttaa tällaisen rikoksen tai tällaisen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan loukkauksen selvittämiseen; tällaisia tietoja ovat esimerkiksi rikoksen uhria ja hänen sosiaalista tai ammatillista lähipiiriään koskevat tiedot taikka tiettyjä maantieteellisiä alueita, kuten kyseessä olevan rikoksen teko- tai valmistelupaikkaa tai kyseessä olevaan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan loukkauksen tapahtuma- tai valmistelupaikkaa, koskevat tiedot (QdN kohta 165)

[19] Tietojen säilyttämisen kesto on rajoitettava täysin välttämättömään, mutta sitä voidaan kuitenkin jatkaa, kun olosuhteet ja mainitulla toimenpiteellä tavoiteltu päämäärä sen oikeuttavat (QdN kohta 164).

[20] QdN-ratkaisun 147 kohdassa mainitaan myös kohdentaminen säilytettävien tietoryhmien ja kyseessä olevien viestintävälineiden perusteella välttämättömään.

[21] Henkilöllisen ulottuvuuden osalta unionin tuomioistuin asettaa rajan henkilöihin, joiden liikenne- ja paikkatiedot voivat paljastaa ainakin välillisen yhteyden vakaviin rikoksiin, myötävaikuttaa tavalla tai toisella vakavan rikollisuuden torjumiseen tai ehkäistä yleistä turvallisuutta koskevan vakavan uhan taikka kansallista turvallisuutta koskevan uhan (QdN kohta 148). Näin kohteeksi valitut henkilöt voivat olla muun muassa henkilöitä, jotka on etukäteen tunnistettu sovellettavien kansallisten menettelyjen yhteydessä objektiivisten seikkojen perusteella henkilöiksi, jotka aiheuttavat uhkan asianomaisen jäsenvaltion yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. (QdN kohta 149).

[22] Maantieteellisen ulottuvuuden huomioiminen on mahdollista, jos toimivaltaiset kansalliset viranomaiset katsovat objektiivisten ja syrjimättömien seikkojen perusteella, että yhdellä tai useammalla maantieteellisellä alueella vallitsee tilanne, jossa on kohonnut riski vakavien rikosten valmisteluun tai toteuttamiseen. Näillä alueilla voi olla muun muassa paikkoja, joilla tehdään lukuisia vakavia rikoksia, paikkoja, jotka ovat erityisen alttiita vakavien rikosten tekemiselle, kuten paikkoja tai infrastruktuureja, joissa käy säännöllisesti hyvin suuri määrä henkilöitä, taikka lentoasemien, rautatieasemien tai tietullialueiden kaltaisia strategisia paikkoja. (QdN kohta 150.)

Tältä osin on hieman tulkinnanvaraista, edellyttääkö unionin tuomioistuin kohdentamista juuri joko maantieteellisen alueen tai asianomaisten henkilöiden ryhmien mukaan. Tähän lienee vastattava kielteisesti. Nimittäin QdN-ratkaisun 147 kohdassa mainitaan myös kohdentaminen säilytettävien tietoryhmien ja kyseessä olevien viestintävälineiden perusteella välttämättömään. Perusteltua voikin olla sellainen tulkinta, että kun liikenne- ja paikkatietojen säilyttämistä ei ole rajattu säilytettävien tietoryhmien ja kyseessä olevien viestintävälineiden perusteella, on rajoitus tehtävä maantieteellisen alueen ja asianomaisten henkilöiden perusteella.

Rikollisuuden torjunnan osalta unionin tuomioistuin on pääosin pysyttänyt aikaisemman linjansa. Tuomioistuin on kuitenkin tehnyt käytäntöönsä tarkennuksia ja täydennyksiä, jotka lähtökohtaisesti tuovat jäsenvaltioille lisää liikkumavaraa: tietyissä tilanteissa tietojen säilyttäminen ja käyttäminen myös ei-vakavien rikosten torjumiseksi on mahdollista samoin kuin tiettyjen tietojen yleinen ja erotukseton säilytysvelvollisuus. Lisäksi tuomioistuin on suhtautunut sallivasti lain nojalla annettaviin säilyttämismääräyksiin.

2.3 Kansallinen turvallisuus

Ennen lokakuun 2020 ratkaisuja unionin tuomioistuin oli käsitellyt tietojen säilyttämisvelvollisuutta vain rikosten torjunnan suhteen. Lokakuun 2020 PI- ja QdN-ratkaisut sen sijaan koskevat tietojen säilyttämisvelvollisuutta (myös) kansallisen turvallisuuden perusteella.[23]

QdN-ratkaisussa unionin tuomioistuin toteaa, että sähköisen viestinnän direktiivin soveltamisalaan kuuluu kansallinen säännöstö, jonka mukaan sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on **säilytettävä** liikenne- ja paikkatiedot kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (QdN, kohta 104).

PI-ratkaisussa unionin tuomioistuin tuo esille, että kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite on tärkeämpi kuin direktiivin 2002/58 15 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut muut tavoitteet, ja etenkin rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjumista yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Näin ollen kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan näin ollen perustella toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin perustella näillä muilla tavoitteilla. (PI kohta 75, QdN kohta 136).

Tästä huolimatta unionin tuomioistuin toteaa, että unionin oikeuden vastaista on kansallinen säännöstö, jossa säädetään ennakoivasti liikenne- ja paikkatietojen **yleisestä ja erotuksetta** tapahtuvasta **säilyttämisestä**. Selvyyden vuoksi tuomioistuin toteaa, että tämä koskee kaikkia sähköisen

[23] Kansalliseen turvallisuuteen kylläkin viitattiin TS-ratkaisussa pohdinnassa säilytysvelvollisuuden henkilöllisissä kohdennuskriteereissä (ks. TS kohta 119).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

viestinnän tietosuojadirektiivin 15(1) artiklan perusteita – siten myös kansallista turvallisuutta (QdN kohta 168).

Sen sijaan direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu tapaukset, joissa jäsenvaltiot panevat suoraan täytäntöön sähköisen viestinnän luottamuksellisuudesta poikkeavia toimenpiteitä asettamatta tällaisen viestinnän palveluntarjoajille käsittelyä koskevia velvollisuuksia. Tällöin asianomaisten henkilöiden tietosuojaan sovelletaan ainoastaan kansallista oikeutta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimuksia. Lisäksi on tarkistettava, ettei asiaan sovellu rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. (PI kohta 48).

Unionin tuomioistuin toteaa niin ikään, että direktiivin soveltamisalaan kuuluu kansallinen säännöstö, jonka mukaan valtion viranomainen voi velvoittaa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat **siirtämään** liikenne- ja paikkatietoja turvallisuus- ja tiedustelupalveluille kansallisen turvallisuuden takaamiseksi (kohta 49). Kuten muissakin tapauksissa, unionin tuomioistuin toteaa, että unionin oikeuden vastaista on kansallinen säännöstö, jonka mukaan valtion viranomainen voi kansallisen turvallisuuden takaamiseksi velvoittaa sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat **siirtämään** liikenne- ja paikkatietoja **yleisesti ja erotuksetta** turvallisuus- ja tiedustelupalveluille (PI kohta 82).

Vaikka yleinen ja erotukseton säilyttäminen ja säilytettävien tietojen siirtäminen viranomaisille on lähtökohtaisesti kielletty, unionin tuomioistuin nyansoi lähestymistapaansa QdN-ratkaisussa. Se erittelee säilytystilanteita, jotka ovat EU-oikeuden mukaisia. Tältä osin linja on pitkälti sama kuin rikollisuuden osalta. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei ole esteenä lainsäädännöllisille toimenpiteille, joissa

– säädetään kansallisen turvallisuuden takaamiseksi ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien *vakavien* uhkien ehkäisemiseksi liikenne- ja paikkatietojen [ennakoivasta] **kohdennetusta**[24] **säilyttämisestä**, joka on objektiivisten ja syrjimättömien seikkojen perusteella rajattu asianomaisten henkilöiden ryhmien[25] mukaan tai maantieteellisen kriteerin[26] avulla ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään mutta jota voidaan jatkaa

– säädetään kansallisen turvallisuuden takaamiseksi ja yleiseen turvallisuuteen kohdistuvien *vakavien*[27] uhkien ehkäisemiseksi liittymän lähteelle annettujen IP-osoitteiden [ennakoivasta] **yleisestä ja erotuksettomasta säilyttämisestä** ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään

– säädetään kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja yleisen turvallisuuden suojaamiseksi sähköisten viestintävälineiden käyttäjien

[24] Ks. alaviite 20.
[25] Ks. alaviite 21.
[26] Ks. alaviite 22.
[27] Ks. alaviite 17.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

henkilöllisyyttä koskevien tietojen [ennakoivasta] **yleisestä ja erotuksetta tapahtuvasta säilyttämisestä**

– sallitaan varsinkin kansallisen turvallisuuden takaamiseksi se, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat **määrätään toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä**, johon kohdistuu tehokas tuomioistuinvalvonta, varmistamaan *nopeasti* kyseisten palveluntarjoajien käytössä olevien liikenne- ja paikkatietojen[28] **säilyttäminen** tietyn ajan[29],

jos näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN kohdat 156 ja 165).

Edellä olevat tapaukset ovat siis samat kuin (vakavan) rikollisuuden torjunnassa. Unionin tuomioistuin kuitenkin tuo QdN-ratkaisussa esille, että kansallisen turvallisuuden nimissä perusoikeuksia voidaan rajoittaa enemmän kuin vakavan rikollisuuden torjumisen nimissä. Tämän takia kansallista turvallisuutta koskee edellisiä laajempi puuttumismahdollisuus. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei ole esteenä lainsäädännöllisille toimenpiteille, joissa

– sallitaan kansallisen turvallisuuden takaamiseksi se, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat **määrätään** [ennakoivasti] **säilyttämään** liikenne- ja paikkatiedot **yleisesti ja erotuksetta** tilanteissa, joissa asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu *vakava* uhka, joka osoittautuu todelliseksi ja olemassa olevaksi tai ennakoitavissa olevaksi, ja joko tuomioistuin tai riippumaton hallinnollinen elin, jonka ratkaisu on sitova, voi kohdistaa päätökseen, jolla tällainen määräys annetaan, tehokasta valvontaa, jolla pyritään tarkastamaan, että kyseessä on jokin näistä tilanteista ja että niitä edellytyksiä ja takeita, joista on säädettävä, noudatetaan; mainittu määräys voidaan antaa ainoastaan ajanjaksoksi, joka on rajoitettu täysin välttämättömään mutta jota voidaan jatkaa, jos kyseinen uhka on edelleen olemassa

jos näillä toimenpiteillä varmistetaan selvin ja täsmällisin säännöin, että kyseessä olevien tietojen säilyttämisen ehtona on, että näihin toimenpiteisiin liittyviä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä noudatetaan, ja että asianomaisilla henkilöillä on tehokkaat takeet väärinkäytön vaaroja vastaan. (QdN kohta 138).

Unionin tuomioistuin on laajentanut välitystietojen säilyttämisvelvollisuutta koskevat linjauksensa myös kansallisen turvallisuuden perusteella tehtävään säilyttämiseen ja tietojen käyttöön. Linjaukset ovat lähtökohtaisesti samat kuin (vakavan) rikollisuuden torjunnan osalta. Kuitenkin koska kansallinen turvallisuus on painavin sallituista perusteista, sen nojalla voidaan oikeuttaa laajemmat

[28] Ks. alaviite 18.
[29] Ks. alaviite 19.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

puuttumiset perusoikeuksiin: tietyssä tilanteessa sillä voidaan oikeuttaa välitystietojen yleinen ja erotukseton säilyttämisvelvollisuus.

Unionin tuomioistuimen aikaisempaa sallivampi asenne perustuu painoperiaatteen entistä selväsanaisempaan soveltamiseen. Painoperiaatteen mukaisesti mitä suurempi on jonkin oikeusperiaatteen toteutumatta jäämisen aste tai siihen kohdistuva rajoitus, sitä tärkeämpää tulee olla toisen punnittavana olevan periaatteen toteutuminen. Unionin tuomioistuin toteaa, että kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite on kuitenkin tärkeämpi kuin muut direktiivin 15(1) artiklassa mainitut tavoitteet. Näin ollen jollei perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa määrättyjen muiden vaatimusten noudattamisesta muuta johdu, kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan oikeuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin oikeuttaa muilla direktiivin mukaisilla tavoitteilla. (QdN kohta 136).

Painoperiaatteen soveltamisesta syntyyn tapauskohtaisuutta. Periaatteiden väliseen punnintaan ei ole ennakolta asetettuja etusijajärjestyksiä eli periaate voi syrjäyttää toisen yksissä olosuhteissa mutta ei toisissa olosuhteissa. Näin ollen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö voi vielä kehittyä ja linjaukset muuttua. Seuraavassa kansallisen sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta arvioidaankin tämänhetkisen tulkintakontekstin valossa.

3 Kansallisen sääntelyn EU-oikeuden mukaisuus

3.1 Rikosten torjunta: laki sähköisen viestinnän palveluista ja pakkokeinolaki

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n mukaan:

> Sen estämättä, mitä tässä osassa säädetään välitystietojen käsittelystä, sisäministeriön päätöksellään erikseen nimeämän teleyrityksen (*säilytysvelvollinen yritys*) on huolehdittava jäljempänä säädetyin edellytyksin, että säilytysvelvollisuuden piiriin 2 ja 3 momentin mukaisesti kuuluvat tiedot säilytetään 4 momentissa säädettyjen säilytysaikojen mukaisesti. Säilytysvelvollisuus ei koske merkitykseltään vähäistä teletoimintaa. Säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi.
>
> Säilytysvelvollisuus koskee tietoja, jotka liittyvät:
>
> 1) säilytysvelvollisen yrityksen tarjoamaan matkaviestinverkon puhelinpalveluun tai tekstiviestipalveluun mukaan lukien puhelut, joissa yhteys on saatu muodostettua, mutta puheluun ei vastattu tai puhelu on estynyt verkonhallintatoimenpiteestä johtuen;
>
> 2) säilytysvelvollisen yrityksen tarjoamaan internetpuhelinpalveluun, jolla tarkoitetaan palveluyrityksen tarjoamaa loppuasiakkaille asti

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

internetyhteyskäytäntöön perustuvaa puhelun mahdollistavaa palvelua;

3) säilytysvelvollisen yrityksen tarjoamaan internetyhteyspalveluun.

Edellä 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa palveluissa säilytysvelvollisuus koskee tilaajan ja rekisteröidyn käyttäjän nimeä ja osoitetta, liittymän tunnistetta sekä tietoa, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintäpalvelun käyttäjä ja yksilöidä viestintätyypin, viestinnän vastaanottajan sekä viestinnän ajankohdan ja keston mukaan viestintätapahtumat mukaan lukien soitonsiirrot. Lisäksi 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetussa palvelussa säilytysvelvollisuus koskee tietoa, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintään käytetty laite sekä laitteen ja siinä käytetyn liittymän sijainti viestintätapahtuman alkaessa. Edellä 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetussa palvelussa säilytysvelvollisuus koskee tilaajan ja rekisteröidyn käyttäjän nimeä ja osoitetta, liittymän tunnistetta ja asennusosoitetta sekä tietoa, jonka avulla voidaan yksilöidä viestintäpalvelun käyttäjä, viestintään käytetty laite sekä palvelun käytön ajankohta ja kesto. Säilytettävät tiedot tulee rajata vain siihen, mikä on palvelun tekninen toteutus huomioon ottaen välttämätöntä edellä tässä momentissa tarkoitettujen seikkojen yksilöimiseksi.

Edellä 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tietoja on säilytettävä 12 kuukautta, 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetun palvelun tietoja 9 kuukautta ja 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen palvelujen tietoja 6 kuukautta. Tietojen säilyttämisaika alkaa viestintätapahtuman ajankohdasta.

Säilytysvelvollisuus ei koske viestin sisältöä eikä verkkosivustojen selaamisesta kertyviä välitystietoja.

Säilytysvelvollisuuden edellytyksenä on, että tiedot ovat saatavilla ja säilytysvelvollisen yrityksen yleisesti saatavilla olevien viestintäpalvelujen tarjoamisen yhteydessä tämän lain tai luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) perusteella tuottamia tai käsittelemiä.

Tarkempia säännöksiä säilytettävistä tiedoista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettävien tietojen teknisistä yksityiskohdista määrätään Liikenne- ja viestintäviraston määräyksessä.

Pykälään on tehty sitten vuonna 2017 tehdyn arvioinnin vain teknisluonteisia muutoksia. (HE 61/2018; HE 98/2020). Tältä osin on siis riittävää arvioida pykälää vain unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tapahtuneiden säilytysvelvollisuudesta säätämisen yleisten edellytysten muutosten valossa (jakso 2.1).

Säilytysvelvollisuuden alaisten tietojen luovuttaminen on viittauksella sidottu pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Näin ollen on lisäksi selvitettävä, että pakkokeinolain kyseisen lainkohdan muutokset ovat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin sallittujen perusteiden mukaisia.

Yleisten edellytysten *välttämättömyyden, asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden* vaatimusten osalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oli seitsemän täydennystä.

Ensimmäisen osalta on todettava, että Suomessa säilyttämisvelvollisuuden hyväksyttävyyttä ei ole ensisijassa perusteltu tietojen ei-arkaluonteisella luonteella, säilyttämisestä aiheutuvan haitan vähäisyydellä tai vähäisellä käytöllä, mille ei unionin tuomioistuimen mukaan saa antaa merkitystä. **Tältä osin muutostarvetta ei ole**.

Toisen osalta unionin tuomioistuin on painottanut asianmukaisten edellytysten turvaamista, kun käsitellään arkaluonteisia tietoja. Sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa ei tehdä eroa arkaluonteisten ja muiden tietojen välillä. Tämä perustuu sille, että tiedot on rajattu välttämättömiin tietoihin viestintätapakohtaisesti. Sen sijaan pakkokeinolaki mahdollistanee arkaluonteisuuden huomioimisen, sillä sen mukaan televalvonnalle voidaan asettaa rajoituksia tai ehtoja (pakkokeinolaki 10 luvun 9 §:n 4 momentin 8 kohta). **Tältä osin välitöntä muutostarvetta ei ole, mutta asia tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä muutetaan.**

Kolmannen osalta unionin tuomioistuin on tältä osin sallivampi kuin mitä se oli TS-ratkaisussa. TS-ratkaisussa unionin tuomioistuin totesi, että aineellisten edellytysten on erityisesti oltava käytännössä sellaisia, että niissä rajataan tehokkaasti toimenpiteen laajuus ja tätä kautta asianomainen yleisö. Nyt vaikuttaa riittävän epäsuorempi yhteys. Vuoden 2017 työryhmäselvityksessä todetaan, että Suomen lainsäädäntö täyttää kohdentamiselle asetetut vaatimukset. Koska vaatimukset ovat tältä osin lieventyneet, **muutostarvetta ei tältä osin ole**.

Neljänneksi unionin tuomioistuin on maininnut nimenomaisesti, että säilyttämisvelvollisuus ei saa olla perusteiltaan syrjivä. Suomen lainsäädännössä säilytysvelvollisuuden rajaaminen tehdään palveluittain ja tietotyypeittäin niiden sisällä. Käytössä ei siten ole sellaisia henkilöön suoraan tai epäsuorasti liittyviä kriteereitä, joita voitaisiin pitää syrjivinä. **Tältä osin muutostarvetta ei ole**.

Viidenneksi unionin tuomioistuin on tarkentanut säilytysvelvollisuuden alaisiin tietoihin kohdentuvaa pääsyä. TS-ratkaisussa tuomioistuin totesi, että sääntelyssä on oltava selkeät ja täsmälliset säännöt, joissa ilmaistaan, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien on annettava toimivaltaisille kansallisille viranomaisille oikeus saada tietoja. Tuoreemmassa oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin on painottanut objektiivisten kriteerien merkitystä – ja varsinkin silloin kun tietoja käsitellään automaattisesti. Tämäkään vaatimus ei kuitenkaan ole pohjimmiltaan uusi, vaan se perustuu aikaisempaan oikeuskäytäntöön, kuten Digital Rights Ireland -ratkaisuun.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n mukaan säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Lain 322 §:n mukaan 157 §:n perusteella säilytettäviä tietoja voivat saada säilytysvelvollisilta yrityksiltä ainoastaan ne viranomaiset, joilla on lain perusteella oikeus saada tiedot. Tältä osin perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, että ehdotettu kansallinen sääntely täyttää valiokunnan mielestä [Digital Rights Ireland-] tuomiossa tarkoitetun objektiivisen perusteen vaatimuksen rajoittaa tietoja saavien ja käyttävien henkilöiden määrää sekä käyttää niitä vain vakavien rikosten yhteydessä (PeVL 18/2014 vp, s. 7). **Tältä osin muutostarvetta ei ole sähköisen viestinnän palveluista annetun lain osalta**. Siltä osin kuin käyttöoikeus perustuu erityislainsäädäntöön, sitä käsitellään jäljempänä. Laissa ei myöskään säädetä automaattisesta tietojenkäsittelystä. Tällaista käsittelyä ei kuitenkaan ole suljettu pois. **Tältä osin välitöntä muutostarvetta ei ole, mutta asia tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä muutetaan.**

Kuudenneksi tuomioistuin on todennut, että oikeus päästä säilytysvelvollisuuden alaisiin tietoihin voidaan myöntää ainoastaan, jos palveluntarjoajat ovat säilyttäneet tietoja tavalla, joka on yhteensopiva sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kanssa. Tämä yleinen lähtökohta todisteiden saamisessa ja hyödyntämisessä. Tietoja voi Suomen lainsäädännön mukaan saada vain laissa säädetyin menettelyin. **Tältä osin muutostarvetta ei ole.**

Seitsemänneksi unionin tuomioistuin on täydentänyt, että 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. Pakkokeinolain 10 luvun 9 §:ssä säädetään televalvontaa koskevan vaatimuksen sisällöstä. Siinä ei erikseen vaadita rajaamaan saatavia tietoja, mutta vaatimuksessa on esitettävää toimenpiteen kohteena oleva teleosoite tai telepäätelaite sekä mahdolliset televalvonnan rajoitukset ja ehdot. Tietojen rajaaminen on siten mahdollista. Lisäksi pakkokeinolain 1 luvun 3 §:ssä on asetettu yleinen välttämättömyysvaatimus. **Näin ollen tältä osin ei ole välitöntä muutostarvetta, mutta asia tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä muutetaan.**

Taulukko 2: Yhteenveto rikollisuuden torjunta

Edellytys	Laki sähköisen viestinnän palveluista / pakkokeinolaki
1a	ok (ei annettu merkitystä laeissa)
1b	ok (ei annettu merkitystä laeissa)
2b	ok (lievempi linjaus kuin aikaisemmin, pakkokeinolaki edellyttää epäilyä, mikä perustaa yhteyden)
2d	ok (sähköisen viestinnän palvelulaissa kohdentaminen perustuu muihin kuin henkilöön liittyviin seikkoihin)

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

2e	ei välitöntä muutostarvetta (ei huomioitu sähköisen viestinnän palvelulaissa, mutta mahdollista huomioida pakkokeinolain nojalla)
2g	ok (yleinen lähtökohta)
3b	ei välitöntä muutostarvetta (laissa ei ole säädetty automaattisestä käsittelystä, mutta ei myöskään suljettu pois)
3e	ei välitöntä muutostarvetta (mahdollista huomioida pakkokeinolain nojalla)

Unionin tuomioistuin on lisäksi uutena linjauksena ottanut kantaa säilytysmääräysten sallittavuuteen. Tuomioistuimen mukaan unionin oikeus ei ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa sallitaan vakavan rikollisuuden torjumiseksi se, että sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat määrätään toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä, johon kohdistuu tehokas tuomioistuinvalvonta, varmistamaan nopeasti kyseisten palveluntarjoajien käytössä olevien liikenne- ja paikkatietojen säilyttäminen tietyn ajan. Tällainen määräys on pakkokeinolain 10:50 §:n mukaan mahdollinen lain 8:23–26 §:n mukaisesti. Pakkokeinolaki täyttää vaatimuksen tehokkaasta tuomioistuinvalvonnasta, säilyttäminen on ajallisesti rajattu ja pakkokeinolain 10 luku kohdistuu vain vakaviin rikoksiin. **Tältä osin muutostarpeita ei ole.**

Yleisiin edellytyksiin kuuluu tietojen säilyttäminen unionin alueella. Tämä vaatimus on ollut voimassa jo TS-ratkaisussa. Laissa ei kuitenkaan ole erikseen säädetty tästä vaatimuksesta ja vaatimus vain mainitaan vuoden 2017 työryhmäselvityksessä. **Tältä osin muutostarve on arvioitava, jos sääntelyä jatkossa muutetaan.**

Yhteisön oikeuden yleisistä periaatteista unionin tuomioistuin on täydentänyt argumentaatiotaan perusoikeuksien rajoittamisessa. Tältä osin kyse ei kuitenkaan ole uusista linjauksista sinänsä, vaan unionin tuomioistuin muistuttanut muusta oikeuskäytännöstään. Sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämisestä ja käytöstä on säädetty lailla, jossa on määritelty toimien laajuus. Eri perustuvanlaatuiset intressit on tasapainotettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. **Tältä osin muutostarvetta ei ole.**

Sallittujen perusteiden osalta unionin tuomioistuin on tarkentanut, että oikeus saada palveluntarjoajien säilyttämiä liikenne- ja paikkatietoja voidaan lähtökohtaisesti oikeuttaa ainoastaan sillä yleisen edun mukaisella tavoitteella, jonka tähden kyseisille palveluntarjoajille on asetettu tämä säilyttämisvelvollisuus[30]. Tästä on poikkeuksena se, että kansallisen turvallisuuden tavoitteen vuoksi säilytettäviä tietoja voi käyttää myös vakavan rikollisuuden torjumiseksi. Lisäksi unionin tuomioistuin on tarkentanut, että myös muiden kuin vakavien rikosten torjunta voi olla

[30] Tämän kanssa linjassa on myös kansallinen tulkintakäytäntö. Korkein oikeus on todennut, että lain yksiselitteisen sanamuodon mukaan tietoja voidaan säilyttää säännöksessä yksilöidyn ajan vain viranomaistarpeita varten eikä niitä voida luovuttaa kuin sellaisille viranomaisille ja sellaista käyttötarkoitusta varten, jotka on laissa nimenomaisesti määritelty (KKO 2017:85).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

sallittu peruste silloin, kun viranomaisten tietojensaannin ei voida katsoa aiheuttavan *vakavaa* puuttumista perusoikeuksiin.

Suomen lainsäädännössä ei ole eritelty, mitä tietoja saa käyttää rikollisuuden torjumiseen tai vakavana rikollisuuden torjumiseen tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseen. Sen sijaan sähköisen viestinnän palveluista annettu laki lähtee siitä, että säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Näitä viitattuja rikoksia voi pitää vakavina rikoksina rangaistuksen tai rikostyypin perusteella[31]. **Tältä osin muutostarvetta ei siis ole sähköisen viestinnän palveluista annetun lain osalta**.

Lisäksi on vielä tarkasteltava niitä muutoksia, jotka on tehty pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momenttiin. On varmistettava, että kohtaan on lisätty[32] vain vakavaksi katsottavia rikoksia.

Momentin 6 kohtaa on muutettu niin, että se kattaa myös terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen (HE 30/2018 vp.; terrorismirikosten osalta vireillä on teknisluonteinen muutos HE 135/2020 vp). Terrorismirikoksia kokonaisuudessaan voi pitää vakavina rikoksina, joten **muutostarvetta ei tältä osin ole**.

Rikollisuuden torjunnan osalta unionin tuomioistuin on ollut tuoreessa oikeuskäytännössään sallivampi kuin TS-ratkaisussa. Näin ollen muita muutostarpeita ei ole tarpeen arvioida, sillä asia on jo arvioitu vuonna 2017 nykyistä tiukempien edellytysten perusteella. Edelleen on kuitenkin **ratkaisematta työryhmän selvityksessä esille nostettu säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys** rikosten ennaltaehkäisemisen osalta.

Yhteenvetona voidaan todeta, että välitöntä muutostarvetta kansalliseen sääntelyyn ei edelleenkään ole. On kuitenkin eräitä seikkoja, jotka tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä jatkossa muutetaan. Nämä ovat jo vuonna 2017 esille nostettu säilytysvelvollisuuden soveltamiskäytäntöön liittyvä epäselvyys rikosten ennaltaehkäisemisessä ja tietojen säilyttäminen unionin alueella, arkaluontoisten tietojen käsittelyyn ja automaattiseen käsittelyyn liittyvien erityisten suojakeinojen tarve sekä saatavien tietojen rajaaminen tietopyynnöissä välttämättömään tietokategorioittain ja ajallisesti.

3.2 Kansallinen turvallisuus: poliisilaki ja sotilastiedustelulaki

[31] Vakavaa rikollisuutta ei ole määritelty EU-tasolla. Lähtökohtaisesti EU-oikeuden käsitteitä tulee tulkita EU-oikeuden lähtökohdista.
[32] On mahdollista, että listassa jo olevia tekoja on sisällöllisesti muutettu rikoslaissa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan arvioida näiden muutosten vaikutusta. Lähtökohtana on, että kun nämä teot ovat jo pakkokeinolaissa, ne on arvioitu yleisesti riittävän vakaviksi säilyttämisvelvollisuudesta säädettäessä.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Vuonna 2019 säädetyillä siviili- ja sotilastiedustelulaeilla säilytysvelvollisuuden alaisten välitystietojen käyttötarkoitus on laajennettu kansallisen turvallisuuden tarkoituksiin.

Poliisilain 5a luvussa säädetään

> 53 § Teleyrityksen säilyttämien siviilitiedusteluun liittyvien tietojen käyttäminen
>
> Sen lisäksi mitä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n 1 momentissa säädetään säilytettävien tietojen käyttämisestä, 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.

Sotilastiedustelulaissa säädetään

> 103 § Teleyrityksen säilyttämien tietojen käyttäminen
>
> Sen lisäksi, mitä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n 1 momentissa säädetään säilytettävien tietojen käyttämisestä, säilytettäviä tietoja saadaan myös käyttää tietojen hankkimiseksi sotilastiedustelun kohteena olevasta tämän lain 4 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta.

Yleisten edellytysten *välttämättömyyden, asianmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden* vaatimusten osalta on arvioitava niiden kaikkien toteutuminen. Poliisilaissa ja sotilastiedustelulaissa säädetään kuitenkin vain tietojen käytöstä – ei säilyttämisvelvollisuudesta itsessään – joten säilytysvelvollisuutta koskevia edellytyksiä ei ole tarpeen tässä arvioida.

Poliisi- ja sotilastiedustelulaeissa ei ole säädetty erikseen edellytyksistä välitystietojen saamiselle. Tämä perustuu sille, että välitystietojen hankkiminen on osa televalvontaa (poliisilaki 5:8.1; sotilastiedustelulaki 37.1 §), joka on yksi siviilitiedustelun tiedustelumenetelmistä (poliisilaki 5a:2) ja yksi sotilastiedustelun menetelmistä (sotilastiedustelulaki 37 §). Televalvonnasta päättämisestä säädetään molemmissa tapauksissa laissa. Välttämättömyysedellytyksestä on säädetty nimenomaisesti (poliisilaki 5a:4.1; sotilastiedustelulaki 7 § ja 12 §). Televalvonnasta päättää tuomioistuin etukäteisesti ja kiireellisissä asioissa jälkikäteisesti. Hakijajoukko on rajattu. Laissa on säädetty edellytyksistä tietojen saamiselle pitkälti samoin kuin pakkokeinolaissa. (Poliisilaki 5a:7; sotilastiedustelulaki 38 §.) Tietojen rajaamisesta välttämättömään pyynnön yhteydessä pätee edellä rikosasioiden yhteydessä mainittu. Tämän lisäksi laeissa on yleinen välttämättömyysvaatimus, kuten edellä on todettu. Tuomioistuinmenettelystä on säädetty erikseen (poliisilaki 5a:35; sotilastiedustelulaki 116 §). Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta on niin ikään säädetty. Poikkeuksellisissa tapauksissa tämä voidaan jättää tekemättä. (Poliisilaki 5a:47; sotilastiedustelulaki 89 §.) Tämän unionin tuomioistuin on sallinut.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Arkaluonteisten tietojen käsittelystä tai tietojen automaattisesta käsittelystä ei ole erikseen säädetty. Tietojen hävittämisestä on sen sijaan säädetty. Tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (poliisilaki 5a:45; sotilastiedustelulaki 84 §). Tietojen säilyttämisestä unionin alueella ei ole säädetty. Tiedustelutoimintaan kohdistuu erikseen säädetty hallinnonalan sisäinen valvonta (poliisilaki 59 §; sotilastiedustelulaki 105 § ja 106 §). Tiedustelun asianmukaisuutta valvoo uusi viranomainen, tiedusteluvalvontavaltuutettu, ja tiedusteluun kohdistuu myös parlamentaarinen valvonta (laki tiedustelutoiminnan valvonnasta). Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on tehtävä ilmoitus tiedustelumenetelmien käytöstä (poliisilaki 5a:61; sotilastiedustelulaki 108 §).

Taulukko 3: Yhteenveto kansallinen turvallisuus

Edellytys	Poliisilaki	Sotilastiedustelulaki
1	ok	ok
1a	ok (ei annettu merkitystä laissa)	ok (ei annettu merkitystä laissa)
1b	ok (ei annettu merkitystä laissa)	ok (ei annettu merkitystä laissa)
3a	ok	ok
3b	ok	ok
3c	ok	ok
3d	ok (samat huomiot kuin rikollisuuden torjunnassa)	ok (samat huomiot kuin rikollisuuden torjunnassa)
3e	ok	ok
3f	ok	ok
5	ok, mutta tietojen säilyttämisestä unionin alueella ei ole erikseen säädetty	ok, mutta tietojen säilyttämisestä unionin alueella ei ole erikseen säädetty
6	ok	ok

Yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden toteutumisesta on todettava, että molemmat lait on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp). Siten voidaan katsoa, että perusoikeudet ja suhteellisuusperiaate on otettu asianmukaisesti laeissa huomioon. **Tältä osin muutostarvetta ei ole**.

Sallittujen perusteiden osalta poliisilain mukaan tietoja saa käyttää, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan *erittäin tärkeä merkitys* tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka *vakavasti* uhkaa kansallista turvallisuutta. Edellytykset on siten vielä kvalifioitu. Sotilastiedustelulain mukaan tietoja saa käyttää sotilastiedustelulain kohteena olevaan toimintaan. Tämä toiminta on luonteeltaan Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaa.

Lähtökohtaisesti EU-oikeuden vastaista on käyttää säilytysvelvollisuuden alaisia tietoja muuhun tarkoitukseen kuin millä perusteella tietoja säilytetään. Suomessa tietoja säilytetään vakavien, pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin mukaisten rikosten torjuntaa varten. Poliisilaki ja sotilastiedustelulaki ovat laajentaneet käyttötarkoitusta kansalliseen turvallisuuteen. Unionin tuomioistuimen nimenomaisen linjauksen perusteella vastaava käyttötarkoituksen laajentaminen on kuitenkin sallittua. **Tältä osin muutostarvetta ei siis ole**.

Yhteenvetona voidaan siten todeta, että **välitöntä muutostarvetta ei ole, vaan voidaan esittää pitkälti samat huomiot kuin rikollisuuden torjunnan osalta**: Tietojen säilyttämisestä unionin alueella ei ole erikseen säädetty. Saatavien tietojen rajaamisesta jo tietoja pyydettäessä pätee edellä rikosten torjunnan osalta huomautettu. Lisäksi mahdolliseen automaattiseen käsittelyyn ja arkaluonteisten tietojen käsittelyyn liittyvät seikat tulee huomioida selvemmin, jos sääntelyä jatkossa muutetaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite
Eteläesplanadi 16
Helsinki
Postiosoite
PL 31
00023 Valtioneuvosto
Puhelin
029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi