

DRAFT

Tohtorikoulutettava Niklas Vainio:

Missä kulkevat kansalaisten massavalvonnan rajat?

Euroopan unionin tuomioistuimen *Digital Rights Ireland* -ratkaisu

1. Johdanto

Vuonna 2006 Euroopan unioni sääti direktiivin teletunnistetietojen säilyttämisvelvollisuudesta (2006/24/EY). Direktiivi velvoitti eurooppalaiset teleoperaattorit säilyttämään lähetystiedot niiden välittämistä puheluista, tekstiviesteistä, sähköposteista ja vastaavista viesteistä sekä paikkatiedoista. Viestien varsinaista sisältöä ei direktiivin mukaan tullut tallentaa. Tiedot tuli direktiivin mukaan tallentaa 6–24 kuukauden ajaksi. Direktiivin tarpeellisuutta perusteltiin sillä, että viestintätietoja analysoimalla voitaisiin torjua terrorismia ja vakavaa rikollisuutta.

Ennen säätämistään direktiivi oli kohdannut voimakasta vastustusta, koska kyseessä oli kaikkien kansalaisten kaikkeen viestintään kohdistuva valvontatoimi. Monessa EU-jäsenvaltiossa säilyttämisen perustuslainmukaisuus vietiinkin tutkittavaksi kansalliseen valtiosääntötuomioistuimeen. Vuonna 2009 Romanian valtiosääntötuomioistuin kumosi kansallisen voimaantulon lain sillä perusteella, että laajamittainen tietojen tallentaminen tekee tyhjäksi koko yksityiselämän suojan. Vuosina 2010 ja 2011 Saksan liittotasavallan ja Tsekin tasavallan valtiosääntötuomioistuimet kumosivat kansallisen lain kumpikin sillä perusteella, että näin vahvasti yksityisyyden suojaan puuttuva valvontakeino ei ollut oikeassa suhteessa saavutettavaan hyötyyn nähden. Vastaavia kumoavia tuomioita antoivat myös tuomioistuimet Bulgariassa ja Kyproksella. Tuomioistuimet Irlannissa ja Itävallassa päättivät pyytää Euroopan unionin tuomioistuimelta ennakkoratkaisua siitä, onko direktiivi yhteensopiva Euroopan unionin perusoikeuskirjassa suojattujen perusoikeuksien kanssa. Tällaisia perusoikeuksia ovat erityisesti oikeus yksityiselämään (artikla 7) ja oikeus henkilötietojen suojaan (artikla 8).

Huhtikuussa 2014 unionin tuomioistuin antoi ratkaisunsa yhdistetyissä asioissa *Digital Rights Ireland (C-293/12)* ja *Seitlinger and others (C-594/12)*. Ratkaisussaan tuomioistuin katsoi perusoikeuskirjan perusteella, että direktiivi on pätemätön.

2. Ratkaisu pähkinänkuoressa

Muodollisesti ottaen direktiivi ei velvoita tallentamaan viestinnän sisältöä. Tosiasiassa tunnistetietoja analysoimalla ja yhdistelemällä niitä muihin tietoihin voidaan kuitenkin päätellä paljon viestinnän osapuolista. Viestintää ja sijaintia koskevista tiedoista voidaan esimerkiksi päätellä sosiaalisia verkostoja, asuin-, opiskelu- tai työpaikka ja harrastuksia. Analyysillä voidaan saada tietoja sairauksista, seksuaalisuudesta, uskonnosta tai poliittisesta ja yhteiskunnallisesta toiminnasta. Direktiivi puuttuu siten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan ja sitä koskee myös henkilötietojen suoja koskeva 8 artikla.

Tietojen säilyttäminen kohdistuu yleisluontoisesti kaikkien henkilöiden kaikkeen viestintään ilman erityisiä perusteita. Direktiivi ei edellytä, että kohdehenkilöillä olisi jokin, edes epäsuora, yhteys rikokseen. Tietojen säilyttämisestä ei ole poikkeuksia, vaan se koskee esimerkiksi asianajajan, lääkärin tai papin kanssa käytyä viestintää, joka normaalisti saa vahvempaa yksityisyydensuojaa. Tallennettavilta tiedoilta ei edellytetä esimerkiksi ajallista tai maantieteellistä yhteyttä vakavaan rikollisuuteen tai turvallisuutta uhkaavaan tilanteeseen.

Kun direktiiviä tarkastellaan, huomataan että tietyt perusoikeusrajoituksilta edellytettävät tarkkarajaisuusedellytykset eivät täyty. Vaikka direktiivin poliittinen perustelu oli, että tietoja

tarvitaan vakavan rikollisuuden torjumiseksi, itse direktiivi ei aseta rajoja sille, mihin tietoja käytetään. Käytännössä tietoja on käytetty myös vähemmän vakavien rikosten selvittämiseen.

Vastaava epätäsmällisyysongelma liittyy siihen, keillä on pääsy tietoihin. Direktiivi jätti tietojen hyödyntämisen säädettäväksi kansallisesti. Direktiivin teksti ei aseta muuta edellytystä kuin että tietoja saa käyttää ”toimivaltainen kansallinen viranomainen”. Tuomioistuinkontrollia ei myöskään edellytetä. Direktiivi määrittelee tallennusajaksi 6–24 kuukautta, mutta ei esimerkiksi edellytä tallennusajan suhteuttamista siihen, kuinka pitkään tiedot ovat hyödyllisiä vakavien rikosten selvittämiseksi.

Näiden ongelmien vuoksi tuomioistuin katsoi, että EU-lainsäätäjällä oli mennyt yksityiselämän rajoittamisessa pidemmälle kuin mitä suhteellisuusperiaatteen kannalta voidaan pitää hyväksyttävänä ja katsoi direktiivin olevan pätemätön.

3. Suomi ja massavalvonta

Digital Rights Ireland -tuomion jälkeen Suomen eduskunta oli ensimmäinen parlamentti, joka pääsi toteuttamaan tuomion edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Eduskunnan valiokuntien käsittelyssä oli nimittäin hallituksen esitys tietoyhteiskuntakaareksi. Alkuperäisen esityksen mukaan aiemmat teletunnistetietojen säilyttämistä koskevat säännökset oltiin siirtämässä jokseenkin sellaisenaan tietoyhteiskuntakaareen. EU-tuomion vuoksi eduskunnan valiokunnat joutuivat arvioimaan, onko ehdotettu sääntely EU:n perusoikeussäätelyn mukaista.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 18/2014 vp), että vaikka tuomio ei koskenutkaan Suomen kansallista lainsäädäntöä, myös kotimaisessa sääntelyssä on otettava huomioon tuomiosta seuraavat vaatimukset. Valiokunta ei hyväksynyt sellaista tulkintaa, että pelkästään säilytettävien tietojen laaja kattavuus johtaisi ongelmiin suhteellisuusperiaatteen kannalta, mutta katsoi kuitenkin, että säilytettävien tietojen piiriä tulisi rajata. Tämän tekeminen tuomion edellyttämällä tavalla olisi kuitenkin teknisesti ja oikeudellisesti hankalaa, kenties mahdotonta, joten valiokunta katsoi että säilytysvelvollisuus pitäisi ehkä poistaa laista. Paradoksaalisesti valiokunta kuitenkin totesi myös, että sellaiselle sääntelylle ei ole estettä, jossa oikeasuhtaisuuden vaatimus toteutetaan muilla tavoin. Mitä tämä tarkoittaisi, jäi avoimeksi. Esimerkiksi sen vaatimuksen toteuttaminen, että säilytettävillä tiedoilla on oltava yhteys epäiltyyn rikokseen, on kenties mahdoton toteuttaa ilman, että puututaan kaikkien välitettyjen viestien yksityisyyteen.

Tämän lausunnon valossa on erikoista, että liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi mietinnössään (LiVM 10/2014 vp) että direktiiviä läheisesti muistuttava säilytysvelvollisuus voidaan toteuttaa perusoikeuksien mukaisesti varsin vähäisillä muutoksilla. Valiokunta rajasi säilytettävät tiedot puheluihin, tekstiviesteihin ja Internet-yhteyttä koskeviin tietoihin, lyhensi säilytysaikoja ja muutti säilytysvelvollisten operaattorien piiriä siten, että velvollisuus koskee vain operaattoreita, jotka on siihen erikseen velvoitettu. Kuitenkaan valiokunta ei mitenkään reagoanut esimerkiksi siihen EU-tuomioistuimen esittämään kritiikkiin, että tietojen säilyttäminen koskee erittelemättä kaikkia viestintäpalveluiden käyttäjiä ilman, että heillä edes oletettaisiin olevan jokin yhteys vakavaan rikollisuuteen. Valiokunta ei myöskään ottanut kantaa siihen, millaisia tietoturvajärjestelyjä teleoperaattorien on noudatettava tietojen säilyttämisessä, vaikka tuomioistuin oli nimenomaan edellyttänyt, että tietoturvallisuuden on oltava erityisen korkealla tasolla.

Eduskunta hyväksyi tietoyhteiskuntakaaren marraskuussa 2014. Suomalainen lainsäätäjällä valitsi siis saman tulkintalinjan kuin Yhdistynyt kuningaskunta ja Ruotsi: vaikka EU-tuomioistuin esitti tietojen säilytysvelvollisuutta kohtaan painokasta kritiikkiä, tästä ei katsottu seuraavan merkittäviä rajoitteita kansalliselle lainsäädännölle. Helpommin puolustettavissa olisi ollut Itävallan, Slovakian,

Slovenian ja Romanian valtiosääntötuomioistuinten edustama linja, jonka mukaan myös kansalliset säilytysvelvoitelait oli kumottava.

Suomessa on valmisteilla myös turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia koskeva uudistus. Hankeryhmä on ollut hyvin vaitonainen suunnitelmistaan, joten emme oikeastaan tiedä, millaisia muutoksia ollaan ehdottamassa. Lehtitietojen perusteella työryhmässä on kuitenkin esillä valtuuksien laajentaminen verkkoliikenteen seurantaan. Tämä tarkoittaisi luultavasti vielä pidemmälle menevää rajoitusta yksityisyyteen kuin teletunnistetietojen säilyttäminen. On kiinnostavaa nähdä, miten eduskunta tähän aikanaan vastaa.

Kirjoittaja (OTM, FM) tekee valtiosääntöoikeuden väitöskirjaa valtioiden kansalaisiin kohdistamasta valvonnasta. Hänen tutkimuksellisia kiinnostuksen kohteitaan ovat yksityiselämän suoja, sananvapaus, demokratia ja erilaiset tietoyhteiskunnan oikeudelliset ilmiöt.