

I

(Päätöslauselmat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto komission arviointikertomuksesta neuvostolle ja Euroopan parlamentille – tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi (direktiivi 2006/24/EY)

(2011/C 279/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 16 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 7 ja 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY⁽¹⁾,

ottaa huomioon henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) 12 päivänä heinäkuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY⁽²⁾,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 45/2001⁽³⁾ ja erityisesti sen 41 artiklan,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I JOHDANTO

I.1 Kertomuksen julkaiseminen

1. Komissio julkisti yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä annettua direktiiviä koskevan arviointikertomuksensa (jäljempänä 'arviointikertomus') 18 päivänä huhtikuuta 2011⁽⁴⁾. Arviointikertomus lähetettiin Euroopan tietosuojavaltuutetulle tiedoksi samana päivänä. Jäljempänä kohdassa I.2 esitetyistä

syistä tietosuojavaltuutettu antaa tämän lausunnon omasta aloitteestaan asetuksen (EY) N:o 45/2001 41 artiklan mukaisesti.

2. Tietosuojavaltuutetulla oli mahdollisuus esittää epävirallisia huomautuksia jo ennen tiedonannon antamista. Tietosuojavaltuutettu pitää myönteisenä sitä, että komissio on ottanut monet näistä huomautuksista asiakirjan lopullisen version laadinnassa huomioon.
3. Komissio on laatinut arviointikertomuksen täyttääkseen tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin artiklan 14 mukaiset direktiivin soveltamista ja sen taloudellisiin toimijoihin ja kuluttajiin kohdistuvien vaikutusten arvioimista koskevat velvollisuutensa, jotta voidaan määrittää, onko direktiivin säännöksiä tarpeen muuttaa⁽⁵⁾. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että komissio otti huomioon myös "direktiivin vaikutuksista perusoikeuksiin ja tietojen säilyttämiseen yleisesti kohdistetusta kriittisestä laaditun kertomuksen", vaikka tätä ei varsinaisesti edellytetä 14 artiklassa⁽⁶⁾.

I.2 Tämän tietosuojavaltuutetun lausunnon syyt ja tavoite

4. Tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi oli Euroopan unionin vastaus turvallisuushaasteisiin Madridissa vuonna 2004 ja Lontoossa vuonna 2005 tehtyjen suurten terrori-iskujen jälkeen. Vaikka tietojen säilyttämistä koskevan järjestelmän kehittäminen oli perusteltua, säädöksen merkittävä vaikutus kansalaisten yksityisyyden suojaan sai osakseen paljon kritiikkiä.
5. Tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin mukaisen tietojen säilyttämisvelvoitteen perusteella jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla on mahdollisuus jäljittää kaikkien henkilöiden puhelimen ja Internetin käyttöä Euroopan unionissa aina, kun nämä käyttävät puhelinta tai Internetiä, kahden vuoden ajan viestinnän päivämäärästä.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37, sellaisena kuin se on muutettuna 25 päivänä marraskuuta 2009 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2009/136/EY, EUVL L 337, 18.12.2009, s. 11.

⁽³⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

⁽⁴⁾ KOM(2011) 225 lopullinen.

⁽⁵⁾ Tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi (direktiivi 2006/24/EY) hyväksyttiin 15 päivänä maaliskuuta 2006 ja julkaistiin Euroopan unionin virallisessa lehdessä EUVL L 105, 13.4.2006, s. 54. Kertomuksen julkaisemisen määräpäivä oli 15 päivänä syyskuuta 2010, ks.

tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin 14 artiklan 1 kohta.

⁽⁶⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 1.

6. Televiestintätietojen säilyttäminen tarkoittaa selvästi puuttumista asianosaisten henkilöiden yksityisyyden suojaan, joka on määritetty ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 8 artiklassa (jäljempänä 'ihmisoikeussopimus') ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa.
7. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (jäljempänä 'ihmisoikeustuomioistuin') on toistuvasti ilmaissut, että "pelkästään yksilön yksityiselämään liittyvien tietojen tallentaminen merkitsee [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa] 8 artiklassa tarkoitettua puuttumista" (7). Etenkin puhelutietojen osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että "näiden tietojen luovuttaminen poliisille ilman tilaajan suostumusta merkitsee myös [...] puuttumista [Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 8 artiklassa taattuun oikeuteen" (8).
8. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla tähän oikeuteen puuttuminen on sallittua, jos laki sen sallii, jos sille on perusteltu tavoite ja jos se on tarpeen demokraattisessa yhteiskunnassa perustellun tavoitteen saavuttamiseksi.
9. Tietosuojavaltuutettu on todennut, että tiettyjen liikenne- ja sijaintitietojen saatavuus voi olla lainvalvontaviranomaisille ratkaisevaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunnassa. Euroopan tietosuojavaltuutettu on kuitenkin tuonut toistuvasti esiin epäilyjä siitä, onko tietojen säilyttäminen tässä laajuudessa perusteltua yksityisyyden suojaaja ja tietosuojaa koskevien oikeuksien kannalta (9). Monet kansalaisjärjestöt ovat jakaneet nämä huolet (10).
10. Tietosuojavaltuutettu on seurannut direktiivin laatimista, täytäntöönpanoa ja arviointia tiiviisti vuodesta 2005 monin eri tavoin. Vuonna 2005 tietosuojavaltuutettu antoi kriittisen lausunnon komission julkaistua direktiiviehdotuksensa (11). Direktiivin hyväksymisen jälkeen tietosuojavaltuutetusta tuli tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin johdanto-osan 14 osassa tarkoitettujen tietojen säilyttämistä käsittelevän asiantuntijatyöryhmän jäsen (12). Lisäksi tietosuojavaltuutettu osallistuu 29 artiklan mukaisen työryhmän työskentelyyn. Työryhmä on julkaissut useita kertomuksia, joista viimeisin, heinäkuussa 2010 julkaistu kertomus käsittelee direktiivin soveltamista käytännössä (13). Tietosuojavaltuutettu on toiminut myös väliintulijana Euroopan unionin tuomioistuimen käsittelemässä asiassa, jossa direktiivin pätevyys riitautettiin (14).
11. Arviointikertomuksen ja -menettelyn tärkeyttä ei voi yliarvioida (15). Tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi on hyvä esimerkki sellaisesta Euroopan unionin säädöksestä, jonka tavoitteena on varmistaa, että sähköisessä viestinnässä syntyvät ja käsiteltävät tiedot ovat lainvalvontaviranomaisten käytettävissä. Nyt kun säädös on ollut käytössä useamman vuoden ajan, sen soveltamista käytännössä koskevan arvioinnin tulisi osoittaa säädöksen tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus yksityisyyden suojaaja sekä tietosuojaa koskevien oikeuksien kannalta. Tältä osin tietosuojavaltuutettu on kutsunut arviointia tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin osalta "totuuden hetkeksi" (16).
12. Nykyisestä arviointimenettelystä on seurauksia myös muille säädöksille, joilla säädetään tiedonhallinnasta, mukaan luetuna valtavan henkilötietomäärän käsitteleminen, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Vuonna 2010 julkistamassaan tiedonannossa komissio totesi, että eri sääntelyvälineiden arviointimekanismit ovat hyvin erilaisia (17). Tietosuojavaltuutettu uskoo, että nykyisestä arviointimenettelystä olisi tehtävä vakiomenettely muiden Euroopan unionin sääntelyvälineiden arviointiin ja että sillä voitaisiin varmistaa, että vain riittävästi perustellut säädökset jäävät käyttöön.
13. Tätä taustaa vasten tietosuojavaltuutettu haluaa ilmaista arviointikertomuksessa esitettyjä havaintoja koskevat pohdintansa julkisessa lausunnossa. Tämä tehdään hyvin varhaisessa vaiheessa menettelyä, jotta tuleviin keskusteluihin voidaan osallistua tehokkaasti ja rakentavasti mahdollisesti komission arviointikertomuksessa tarkoitamaan uuteen säädösehdotukseen nähden (18).

1.3 Lausunnon rakenne

14. Tässä lausunnossa arviointikertomuksen sisältöä arvioidaan ja analysoidaan yksityisyyden suojaan ja tietosuojan kannalta. Analyysissa keskitytään siihen, täyttääkö nykyinen tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi näiden kahden perusoikeuden edellyttämät vaatimukset. Lausunto sisältää myös analyysin siitä, onko tietojen säilyttäminen direktiivissä säädetyin mukaisesti osoittautunut tarpeelliseksi.
15. Tämä lausunto on jäsennetty seuraavasti: Osassa II esitetään tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin keskeinen sisältö

(7) Ks. esimerkiksi asiat 30562/04 ja 30566/04, S. ja Marper v. Yhdistynyt kuningaskunta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 4 päivänä joulukuuta 2008, 67 kohta.

(8) Ks. asia Malone v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 2.8.1984, A-sarja, nro 82, 84 kohta.

(9) Ks. tietosuojavaltuutetun 26 päivänä syyskuuta 2005 antama lausunto, EUVL 2005, C 298/1. Komission joulukuussa 2010 järjestämässä konferenssissa Euroopan tietosuojavaltuutettu viittasi säädökseen sanomalla, että se on "eniten yksityisyyteen puuttuva Euroopan unionissa hyväksytty säädös vaikutustensa laajuuden ja niiden piiriin kuuluvien ihmisten määrän kannalta"; ks. 3 päivänä joulukuuta 2010 pidetty puhe, joka on tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla (<http://www.edps.europa.eu>) kohdassa "Publications" >> "Speeches" & "Articles" >> "2010".

(10) Ks. 22 päivänä kesäkuuta 2010 laajalta monien kansalaisjärjestöjen edustajista koostuvalta ryhmältä saapunut kirje, jonka vastaanottajina olivat komission jäsenet Malmström, Reding ja Kroes (http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf).

(11) Ks. alaviitteessä 9 tarkoitettu tietosuojavaltuutetun lausunto.

(12) Ks. myös komission päätös 25 päivänä maaliskuuta 2008, EUVL L 111, 23.4.2008, s. 11.

(13) Ks. WP 172, 13 päivänä heinäkuuta 2010, toista yhteistä täytäntöönpanotoimea koskeva kertomus 1/2010.

(14) Ks. asia C-301/06, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, unionin tuomioistuimen tuomio 10 päivänä helmikuuta 2009. Ks. myös jäljempänä kohdassa 29 mainittu asia.

(15) Lausunnossaan vuonna 2005 tietosuojavaltuutettu korosti säädöksen arvioinnin tärkeyttä (ks. alaviite 9, 72–73 kohdat).

(16) Ks. alaviitteessä 9 tarkoitettu puhe, joka on pidetty 3 päivänä joulukuuta 2010.

(17) KOM(2010) 385, 20 päivänä heinäkuuta 2010, *Katsaus tiedonhallintaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella*, s. 24. Ks. tietosuojavaltuutetun 30 päivänä syyskuuta 2010 antama lausunto tästä tiedonannosta tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla (<http://www.edps.europa.eu>) kohdasta "Consultation" >> "Opinions" >> "2010".

(18) Ks. arviointikertomuksen sivu 32.

ja sen suhde henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettuun direktiiviin 2002/58/EY (jäljempänä 'sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi')⁽¹⁹⁾. Osassa III kuvataan lyhyesti Lissabonin sopimuksen tuomat muutokset, koska ne ovat hyvin keskeisiä käsiteltävän asian osalta ja koska niillä on välitön vaikutus siihen, miten tietojen säilyttämistä koskevia EU-sääntöjä olisi tarkasteltava, arvioitava ja mahdollisesti muutettava. Osa IV, lausunnon laajin osa, sisältää analyysin tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin pätevyydestä yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevien oikeuksien sekä arviointikertomuksessa esitettyjen havaintojen kannalta. Osassa V pohditaan mahdollisia etenemistapoja. Lausunnon lopuksi esitetään päätelmät osassa VI.

II EU:n SÄÄNNÖT TIETOJEN SÄILYTTÄMISESTÄ

16. Tässä lausunnossa tietojen säilyttämisellä tarkoitetaan yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajille asetettua velvollisuutta säilyttää liikenne- ja sijaintitietoja sekä tilaajan tai käyttäjän tunnistamiseen tarvittavia tietoja tietyn ajan. Tämä velvollisuus on asetettu tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin nojalla, ja säilytettävät tietoluokat määritetään direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa. Direktiivin 6 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on varmistettava, että nämä tiedot säilytetään vähintään kuuden kuukauden ja enintään kahden vuoden ajan viestinnän päivämäärästä.
17. Tiedot on säilytettävä direktiivin säännösten mukaisesti, jos ne ovat viestintäpalvelujen tarjoajien viestintäpalveluja toimittaessaan tuottamia tai käsittelemiä tietoja (3 artikla). Säilyttämisvelvollisuus koskee myös epäonnistuneita soittoyrityksiä koskevia tietoja. Direktiivin nojalla (5 artiklan 1 kohta) ei voida säilyttää sellaisia tietoja, jotka paljastavat viestinnän sisällön.
18. Tietoja säilytetään sen varmistamiseksi, että niitä voidaan käyttää "kunkin jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä vakavaksi rikollisuudeksi määritellyn rikollisuuden tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten" (1 artiklan 1 kohta).
19. Tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi ei sisällä muita sääntöjä ehdoista, joiden vallitessa jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat käyttää säilytettyjä tietoja. Tämä on jätetty jäsenvaltioiden harkintaan, eikä se täten kuulu direktiivin soveltamisalaan. Direktiivin 4 artiklassa korostetaan, että jäsenvaltioiden sääntöjen on oltava etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevien vaatimusten mukaisia.
20. Tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi liittyy läheisesti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin. Tässä direktiivissä, joka täsmentää ja täydentää yleistä tietosuojadirektiiviä 95/46/EY, määrätään, että jäsenvaltioiden on varmistettava
- viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuus⁽²⁰⁾. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi edellyttää, että sähköisten viestintäpalvelujen käyttämisestä syntyvät liikenne- ja sijaintitiedot on poistettava tai tehtävä nimettömiksi, kun niitä ei enää tarvita viestinnän välittämiseen, paitsi jos – ja ainoastaan niin kauan kuin – niitä tarvitaan laskutusta varten⁽²¹⁾. Tiettyjä tietoja voidaan käsitellä lisäarvopalvelujen tarjoamiseen tarvittavan ajan.
21. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan perusteella jäsenvaltiot voivat toteuttaa lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan edellä mainittujen velvollisuuksien soveltamisalaa, jos "tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden (valtion turvallisuus) sekä puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai rikosten tai sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistamiseksi [...]". Tietojen säilyttäminen mainitaan selvästi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdassa. Jäsenvaltiot "voivat muun muassa hyväksyä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, joissa säädetään tietojen säilyttämisestä sellaiseksi rajoitetuksi ajaksi", joka on perusteltua edellä luetelluista syistä.
22. Tietojen säilyttämistä koskevalla direktiivillä oli määrä yhtenäistää jäsenvaltioiden aloitteita 15 artiklan 1 kohdan nojalla, jos kyse on tietojen säilyttämisestä vakavaa rikollisuutta koskevan tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan tarpeisiin. On korostettava, että tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi on *poikkeus* sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin mukaisesta yleisestä velvollisuudesta poistaa tiedot, kun niitä ei enää tarvita⁽²²⁾.
23. Kun tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi hyväksyttiin, sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohtaan lisättiin a alakohta, jossa todetaan, että 15 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietoihin, joita tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin nojalla nimenomaisesti edellytetään säilytettäväksi tämän direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa määritettyjä tarkoituksia varten.
24. Kuten jäljempänä IV osan 3 kohdassa esitetään, arviointikertomuksessa todetaan, että useat jäsenvaltiot ovat käyttäneet 15 artiklan 1 kohtaa ja 15 artiklan 1 kohdan b alakohtaa siihen, että tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin mukaisesti säilytettyjä tietoja on käytetty myös muihin tarkoituksiin⁽²³⁾. Tietosuojavaltuutettu on nimittänyt tätä säädoskehyksen mahdollistamaksi "lainsäädännölliseksi aukoksi", joka estää tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin tarkoituksen toteutumisen eli tasapuolisten toimintaedellytysten luomisen toimialalle⁽²⁴⁾.

⁽¹⁹⁾ Katso alaviite 2.

⁽²⁰⁾ Ks. sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artikla.

⁽²¹⁾ Ks. sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 6 ja 9 artikla.

⁽²²⁾ Ks. myös alaviitteessä 13 tarkoitettu, 13 päivänä heinäkuuta 2010 päivätyssä kertomuksessa oleva työasiakirja WP29, s. 1.

⁽²³⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 4. Ks. tästä myös tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin johdanto-osan 12 kohta.

⁽²⁴⁾ Ks. alaviitteessä 9 tarkoitettu puhe, joka on pidetty 3 päivänä joulukuuta 2010, s. 4.

III EUROOPAN UNIONIN YLEINEN LAINSÄÄDÄNNÖLLINEN KONTEKSTI ON MUUTTUNUT LISSABONIN SOPIMUKSEN JÄLKEEN

25. Tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin osalta olennainen Euroopan unionin lainsäädännöllinen konteksti on muuttunut merkittävästi Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen. Suuri muutos oli pilarijärjestelmän poistuminen, sillä sen avulla oli luotu erilaisia lainsäädäntömenettelyjä ja arviointimekanismeja unionin toimivallan eri aloille.
26. Pilarijärjestelmä herätti säännöllisesti keskustelua EU-säädösten asianmukaisesta oikeusperustasta sellaisissa tapauksissa, joissa tarvittiin unionin toimivaltuutta eri pilareissa. Oikeusperustan valinta ei ollut merkityksetöntä, sillä siitä seurasi erilaisia lainsäädäntömenettelyjä esimerkiksi neuvoston äänestysvaatimusten (määräenemmistö tai yksimielisyys) tai Euroopan parlamentin osallistumisen kannalta.
27. Nämä pohdinnat olivat hyvin olennaisia tietojen säilyttämisen kannalta. Koska tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin tavoitteena oli yhtenäistää palveluntarjoajia koskevat velvoitteet ja näin poistaa esteitä sisämarkkinoilta, oikeusperusta löydettiin entisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (entisen ensimmäisen pilarin) 95 artiklasta. Asiaa olisi voitu lähestyä myös lainvalvonnan kannalta argumentoimalla, että tietojen säilyttämisen tarkoitus oli vakavien rikosten torjunta rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla (entinen kolmas piliari) entisen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen puitteissa ⁽²⁵⁾.
28. Lopulta tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi hyväksyttiin entisen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan perusteella, ja siinä säädettiin vain palveluntarjoajia koskevista velvollisuuksista. Direktiivi ei sisältänyt sääntöjä lainvalvontaviranomaisia koskevista tiedonsaanti- ja tiedonkäyttöoikeuksista.
29. Kun direktiivi oli hyväksytty, sen pätevyys riitautettiin unionin tuomioistuimessa. Tämän perusteeksi esitettiin, että direktiivin olisi pitänyt perustua ensimmäisen pilarin sijasta kolmanteen pilariin, koska tietojen säilyttämisen tarkoitus (vakavaan rikollisuuteen liittyvä tutkinta, selvittäminen ja syyteharkinta) kuului Euroopan unionin kolmannen pilarin mukaisiin toimivaltuuksiin ⁽²⁶⁾. Koska toimivaltaisten viranomaisten toiminta oli jätetty tarkoituksella direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, unionin tuomioistuin päätti, että direktiivi perustui asianmukaisesti Euroopan yhteisön perustamissopimukseen ⁽²⁷⁾.
30. Tietosuojavaltuutettu on todennut jo alusta alkaen, että jos EU hyväksyy tietojen säilyttämiseen tarkoitetun säädöksen, siinä tulee säätää myös tarjoajia koskevista velvollisuuksista sekä lainvalvontaviranomaisia koskevista tiedonsaanti- ja tiedonkäyttöoikeuksista. Vuonna 2005 komission ehdotuksesta antamassaan lausunnossa tietosuojavaltuutettu korosti, että jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tiedonkäyttöoikeus on olennainen ja erottamaton osa käsiteltävää asiaa ⁽²⁸⁾.
31. Kuten jäljempänä selostetaan, nykyinen arviointikertomus on omiaan vahvistamaan niitä kielteisiä vaikutuksia, jotka aiheutuvat siitä, että EU-säädöksessä säännellään vain asian toista puolta. Komissio toteaa, että erot jäsenvaltioiden lainsäädännössä toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tiedonkäyttöoikeuksien osalta ovat aiheuttaneet palveluntarjoajille ”melkoisia ongelmia” ⁽²⁹⁾.
32. Kun pilarirakenne poistettiin Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen, kaksi Euroopan unionin toimivallan olennaista aluetta yhdistettiin Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen, jonka perusteella on mahdollista antaa samaan lainsäädäntömenettelyyn kuuluvia EU-säädöksiä. Tässä uudessa tilanteessa on mahdollista hyväksyä uusi yksittäinen tietojen säilyttämiseen tarkoitettu säädös, jolla säädetään tarjoajien velvollisuuksista sekä tiedonsaannin ja tiedonkäytön ehdoista lainvalvontaviranomaisten osalta. Kuten jäljempänä IV osan 3 kohdassa selostetaan, yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevat oikeudet edellyttävät, että jos tietojen säilyttämistä koskevan EU-säädöksen uudistamista harkitaan, siinä tulisi säännellä koko asiaa.
33. Lissabonin sopimuksella ei ainoastaan poistettu pilarirakennetta, vaan sillä taattiin myös aiemmin ei-sitovalle Euroopan unionin perusoikeuskirjalle, jonka 7 ja 8 artiklassa määrätään yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevista oikeuksista, sama oikeudellinen arvo kuin sopimuksille ⁽³⁰⁾. Lisäksi Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimuksen 16 artiklaan lisättiin subjektiivinen oikeus tietosuojaan, minkä avulla luotiin erillinen oikeusperusta henkilötietojen suojaamista koskeville EU-säädöksille.
34. Perusoikeuksien turvaaminen on ollut pitkään EU-politiikan kulmakivi, ja Lissabonin sopimuksen myötä Euroopan unioni on sitoutunut siihen entistä vahvemmin. Lissabonin sopimuksen tuomien muutosten myötä komissio ilmoitti lokakuussa 2010 ”perusoikeuskulttuurin” edistämisestä kaikissa lainsäädäntömenettelyn vaiheissa. Lisäksi komissio toteaa, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan ”on ohjattava unionin politiikkoja” ⁽³¹⁾. Tietosuojavaltuutettu uskoo, että meneillään oleva arviointimenettely on komissiolle hyvä mahdollisuus antaa näyttöä tästä sitoutuneisuudesta.

⁽²⁵⁾ Irlannin, Ranskan, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan laatima ensimmäinen tietojen säilytystä koskeva ehdotus EU-säännöiksi (puitepäätös) perustui entiseen Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen. Ks. neuvoston 28 päivänä huhtikuuta 2004 antama asiakirja 8958/04. Tätä ehdotusta seurasi komission ehdotus, joka perustui Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Ks. asiakirja KOM(2005) 438, 21 päivänä syyskuuta 2005.

⁽²⁶⁾ Tämä argumentti perustui tuomioistuimen ns. matkustajarekisteriasioissa antamaan tuomioon, ks. unionin tuomioistuimen tuomio 30 päivänä toukokuuta 2006, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-317/05 ja C-318/04.

⁽²⁷⁾ Ks. asia C-301/06, Irlanti v. parlamentti ja neuvosto, unionin tuomioistuimen tuomio 10 päivänä helmikuuta 2009, 82–83 kohta.

⁽²⁸⁾ Ks. vuoden 2005 lausunto, 80 kohta. Ks. tästä myös tämän lausunnon IV osan 3 kohta.

⁽²⁹⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 31.

⁽³⁰⁾ Ks. SEU 6 artiklan 1 kohta.

⁽³¹⁾ KOM(2010) 573, 19 päivänä lokakuuta 2010, Euroopan unionin strategia perusoikeuskirjan panemiseksi tehokkaasti täytäntöön, s. 4.

IV TÄYTTÄÄKÖ TIETOJEN SÄILYTTÄMISTÄ KOSKEVA DIREKTIIVI YKSITYISYHDEN SUOJAN JA TIETOSUOJAN VAATIMUKSET?

35. Arviointikertomus paljastaa useita nykyisen tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin heikkouksia. Kertomuksen tiedot osoittavat, ettei direktiivi ole pystynyt täyttämään pääasiassa tehtävänsä eli tietojen säilyttämistä koskevan kansallisen lainsäädännön yhtenäistämistä. Komissio toteaa, että direktiivin saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä on "huomattavia" eroja tarkoituksen rajoittamisen, tietojen saannin, säilytysaikojen, tietosuojan ja tietoturvan sekä tilastoinnin osalta⁽³²⁾. Komission mukaan erot johtuvat osaksi direktiivin nimenomaan sallimasta vaihtelusta. Komissio kuitenkin toteaa, että tästä huolimatta "kansalliset erot tietojen säilyttämisessä ovat aiheuttaneet melkoisia ongelmia operaattoreille" ja että "toimiala kärsii edelleen oikeusvarmuuden puutteesta"⁽³³⁾. Sanomattakin on selvää, että tämänkaltainen yhtenäisyyden puute on haitallista kaikille asianosaisille: kansalaisille, palveluntarjoajille ja lainvalvontaviranomaisille.

36. Yksityisyyden suojan ja tietosuojan kannalta arviointikertomuksen perusteella voidaan päätellä, ettei tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi täytä yksityisyyden suojan ja tietosuojan edellyttämiä vaatimuksia. Puutteita on useita: tietojen säilyttämisen tarpeellisuutta siten kuin siitä on säädetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä ei ole osoitettu riittävästi; tietojen säilyttämistä olisi voitu säännellä myös yksityisyyteen vähemmän puuttuvalla tavalla, ja lisäksi tietojen säilyttämistä koskevasta direktiivistä puuttuu "ennakoitavuus". Näitä kolmea seikkaa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

IV.1 Tietojen säilyttämisen tarpeellisuutta siten kuin siitä on säädetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä ei ole osoitettu riittävästi

37. Yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskeviin oikeuksiin puuttuminen on sallittua vain, mikäli se on tarpeen perustellun tavoitteen saavuttamiseksi. Tietojen säilyttäminen lainvalvontatoimenpiteenä on ollut tärkeä puheenaihe jo pitkään⁽³⁴⁾. Direktiiviehdotuksessa todettiin, että yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevien oikeuksien rajoittaminen oli tarpeen rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa koskevien yleisesti hyväksytyjen tavoitteiden saavuttamiseksi⁽³⁵⁾. Vuonna 2005 antamassaan lausunnossa tietosuojavaltuutettu totesi, että häntä tämä väite ei vakuuttanut, vaan että asiasta tarvitaan lisää näyttöä⁽³⁶⁾. Tästä huolimatta lisänäyttöä ei kuitenkaan toimitettu, vaan tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin johdanto-osan 9 kohdassa todetaan, että "tietojen säilyttäminen on osoittautunut niin tarpeelliseksi ja tehokkaaksi tutkintakeinoksi lainvalvonnassa monissa jäsenvaltioissa".

⁽³²⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 31.

⁽³³⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 31.

⁽³⁴⁾ Ks. Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto 2005. Ks. myös alaviitteessä 10 tarkoitettu 22 päivänä kesäkuuta 2010 vastaanotettu kirje laajalta kansalaisjärjestöjen edustajista koostuvalla ryhmältä.

⁽³⁵⁾ KOM(2005) 438, 21 päivänä syyskuuta 2005, s.3.

⁽³⁶⁾ Ks. vuoden 2005 lausunto, sivut 17–22.

38. Riittävän näytön puuttumisen vuoksi Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoi, että tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi perustui ainoastaan oletukseen siitä, että tietojen säilyttäminen direktiivissä ehdotetulla tavalla oli tarpeellinen toimenpide⁽³⁷⁾. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu kehotti komissiota ja jäsenvaltiota käyttämään mahdollisuutta laatia arviointikertomus, jotta saataisiin lisää puoltavaa näyttöä siitä, että oletus tietojen säilyttämistä koskevan toimenpiteen tarpeellisuudesta ja tapa, jolla sitä säännellään tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä, ovat oikeat.

39. Tältä osin komissio toteaa arviointikertomuksessaan, että "[u]seimmat jäsenvaltiot katsovat, että tietojen säilyttämistä koskevat EU:n säännöt ovat tarpeellinen väline lainvalvonnalle, uhrien suojelulle ja rikosoikeusjärjestelmille". Tietojen säilyttämisellä sanotaan olevan "hyvin suuri merkitys" rikostutkinnassa; sen katsotaan olevan "tärkeää" ja "joissakin tapauksissa välttämätöntä", minkä lisäksi arviointikertomuksessa todetaan, että ilman tietojen säilyttämistä tiettyjä rikoksia "ei ehkä olisi saatu koskaan selvitettyä"⁽³⁸⁾. Lopuksi komissio katsoo, että EU:n olisi sen vuoksi "tuettava ja säänneltävä tietojen säilyttämistä turvatoimena"⁽³⁹⁾.

40. On kuitenkin kyseenalaista, voiko komissio todella tehdä päätelmän, että useimmat jäsenvaltiot pitävät tietojen säilyttämistä tarpeellisena välineenä. Sitä, mitkä jäsenvaltiot muodostavat enemmistön, ei ole määritetty. EU 27 -alueella niitä pitäisi siis olla vähintään 14, jotta voidaan puhua useimmista jäsenvaltioista. Luvussa 5 konkreettisesti mainittuja jäsenvaltioita, joiden perusteella päätelmät on tehty, on enintään yhdeksän⁽⁴⁰⁾.

41. Lisäksi vaikuttaa siltä, että komissio perustaa päätelmänsä pääasiassa jäsenvaltioiden toteamuksiin siitä, pitävätkö ne tietojen säilyttämistä tarpeellisena välineenä lainvalvontatarkoituksiin. Nämä toteamukset ilmentävät kuitenkin ennemminkin sitä, että kyseiset jäsenvaltioiden mielestä on hyvä, että tietojen säilyttämistä koskevia EU-sääntöjä on olemassa, mutta ne eivät voi sinänsä ottaa kantaa tietojen säilyttämisen tarpeellisuuteen EU:n tukemana ja sääntelemänä lainvalvontatoimenpiteenä. Tarpeellisuutta koskevista toteamuksista olisi esitettävä riittävästi puoltavaa näyttöä.

42. On myönnettävä, että yksityisyyden puuttuvan toimenpiteen tarpeellisuuden osoittaminen ei ole helppo tehtävä. Tämä koskee etenkin komissiota, joka on pitkälti jäsenvaltioiden toimittamien tietojen varassa.

43. Jos jokin säädös, esimerkiksi tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi, on jo käytössä ja jos sen soveltamisesta on jo saatu käytännön kokemuksia, käytettävissä pitäisi olla

⁽³⁷⁾ Ks. alaviitteessä 9 tarkoitettu puhe, joka on pidetty 3 päivänä joulukuuta 2010.

⁽³⁸⁾ Kaikki lainaukset ovat arviointikertomuksen sivuilta 23 ja 31.

⁽³⁹⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 31.

⁽⁴⁰⁾ Tšekki, Slovakia, Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa, Puola, Suomi, Alankomaat, Irlanti ja Unkari.

riittävästi laadullista ja määrällistä tietoa, jonka perusteella olisi voitu arvioida, toimiiko säädös tarkoitettulla tavalla ja olisiko verrattavia tuloksia voitu saada ilman tätä välinettä tai vaihtoehtoisesti vähemmän yksityisyyteen puuttuvien keinojen avulla. Tällaiset tiedot olisivat todellista näyttöä, ja niiden avulla olisi mahdollista osoittaa tietojen *käyttämisen* ja *tuloksen* välinen suhde ⁽⁴¹⁾. EU-direktiivin osalta tietojen tulisi lisäksi edustaa vähintään EU:n jäsenvaltioiden enemmistön käytäntöjä.

44. Huolellisen analyysin jälkeen tietosuojavaltuutettu katsoo, että vaikka komissio on selvästi nähnyt paljon vaivaa tietojen hankkimisessa jäsenvaltioiden hallituksilta, jäsenvaltioiden toimittamat määrälliset ja laadulliset tiedot eivät ole riittäviä osoittamaan tietojen säilyttämisen tarpeellisuuden siten kuin se on esitetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä. Direktiivin käytöstä on annettu kiinnostavia esimerkkejä, mutta kertomuksessa esitetyissä tiedoissa on yksinkertaisesti liikaa puutteita, jotta niiden perusteella voitaisiin tehdä yleisiä päätelmiä välineen tarpeellisuudesta. Lisäksi vaihtoehtoisia keinoja olisi tutkittava edelleen. Näitä kahta seikkaa tarkastellaan jäljempänä tarkemmin.

Arviointikertomuksessa esitetyt määrälliset ja laadulliset tiedot

45. *Määrällistä* tilastotietoa on esitetty pääasiassa luvussa 5 ja arviointikertomuksen liitteessä. Olennaisia tietoja kuitenkin puuttuu. Tilastoista ei esimerkiksi käy ilmi, mihin tarkoitukseen tietoja oli hankittu. Numeroista ei myöskään käy ilmi, olivatko kaikki tiedot, joihin käyttöoikeutta on pyydetty, sellaisia, jotka oli tallennettu tietojen säilyttämistä koskevan lakisääteisen velvollisuuden perusteella vai oliko tiedot tallennettu liiketoiminnallisten tarkoitusten vuoksi. Tietojen käyttämisen tuloksista ei ole niin ikään annettu tietoa. Päätelmien tekemisen osalta on ongelmallista, että eri jäsenvaltioista tulleet tiedot eivät ole aina täysin vertailukelpoisia keskenään ja että monissa tapauksissa taulukoissa käsitellään vain yhdeksää jäsenvaltiota.
46. Kertomuksen *laadulliset* esimerkit kuvaavat paremmin sitä, miten tärkeä merkitys säilytetyillä tiedoilla on ollut tietyissä tilanteissa ja mitkä ovat tietojen säilyttämisestä mahdollisesti koituvat hyödyt. Kaikilta osin ei ole kuitenkaan selvää, oliko säilytettyjen tietojen käyttö ainoa tapa selvittää kyseinen rikos.
47. Muutamat esimerkit osoittavat, että tietojen säilyttäminen on välttämätöntä tietoverkkorikollisuuden torjunnassa. Tältä osin on huomionarvoista, että keskeinen kansainvälinen väline tällä saralla, Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus, ei pidä tietojen säilyttämistä tietoverkkorikollisuuden torjunnan välineenä, vaan vain tutkinnan työkaluna ⁽⁴²⁾.
48. Komissio vaikuttaa antavan varsin paljon painoarvoa jäsenvaltioiden esimerkeille siitä, miten säilytetyjä tietoja on
49. Arviointikertomuksessa käsitellään vain lyhyesti tietojen säilyttämisen merkitystä teknologian kehittymisen ja etenkin ennalta maksettujen SIM-korttien käytön kannalta ⁽⁴⁴⁾. Tietosuojavaltuutettu korostaa, että uusien teknologioiden, joita direktiivi ei kata (esimerkiksi VoIP:n ja sosiaalisten verkko-yhteisöjen osalta), käytöstä olisi tarvittu enemmän määrällistä ja laadullista tietoa, jotta direktiivin vaikuttavuutta olisi voitu arvioida paremmin.
50. Arviointikertomus on rajallinen sen vuoksi, että siinä keskitytään pääasiassa tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin täytäntöönpanneiden jäsenvaltioiden toimittamiin määrällisiin ja laadullisiin tietoihin. Olisi kuitenkin ollut kiinnostavaa nähdä, onko merkittäviä eroja ilmennyt direktiivin täytäntöönpanneiden jäsenvaltioiden ja niiden jäsenvaltioiden välillä, jotka *eivät* ole panneet sitä täytäntöön. Etenkin niiden jäsenvaltioiden osalta, joissa kansallinen täytäntöönpanolainsäädäntö on kumottu (Saksa, Romania ja Tšekki), olisi ollut kiinnostavaa tietää, onko rikostutkinnan onnistumisen tai epäonnistumisen lisääntymisestä tai vähenemisestä näyttöä ennen tai jälkeen kumoamisen.
51. Komissio myöntää, että kertomuksen tilastot ja esimerkit ovat ”joiltakin osin rajalliset”, mutta toteaa kuitenkin, että ne tukevat ”säilytettyjen tietojen suurta merkitystä rikostutkinnassa” ⁽⁴⁵⁾.
52. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että komission olisi pitänyt olla jäsenvaltioita kohtaan kriittisempi. Kuten edellä on jo mainittu, pelkästään joidenkin jäsenvaltioiden poliittiset toteamukset tällaisen välineen tarpeellisuudesta eivät riitä perusteeksi EU:n laajuiselle toimenpiteelle. Komission olisi pitänyt vaatia jäsenvaltioilta riittävää näyttöä toimenpiteen tarpeellisuuden osoittamiseksi. Tietosuojavaltuutetun mukaan komission olisi pitänyt asettaa tietojen säilyttämistä turvatoimena (ks. arviointikertomuksen sivu 31) koskevan tukensa ehdoksi, että jäsenvaltiot toimittavat lisää näyttöä vaikutusten arvioinnin aikana.
53. Tietojen säilyttämisen tarpeellisuuteen siten kuin se on esitetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä vaikuttaa myös se, onko olemassa vähemmän yksityisyyteen puuttuvia keinoja, jotka voisivat johtaa vertailukelpoisiin tuloksiin. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän asiassa Schecke

Vaihtoehtoiset keinot

⁽⁴¹⁾ Ks. tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteesta myös Euroopan tietosuojavaltuutetun 25 päivänä maaliskuuta 2011 antama lausunto Euroopan unionin ns. matkustajarekisteriehdotuksesta. Lausunto on tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla (<http://www.edps.europa.eu>) kohdassa ”Consultation” >> ”Opinions” >> ”2011”.

⁽⁴²⁾ Ks. myös arviointikertomuksen sivu 5.

⁽⁴³⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 24.

⁽⁴⁴⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 25.

⁽⁴⁵⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 31.

marraskuussa 2010 antamassaan tuomiossa, jossa EU-säädös kumottiin maatalousrahaston lahjoittajien nimien julkaisemisen osalta⁽⁴⁶⁾. Eräs kumoamisen perusteista oli, että neuvosto ja komissio eivät olleet pohtineet vaihtoehtoisia toimenpiteitä, jotka olisivat olleet yhdenmukaisia julkaisemista koskevan tavoitteen kanssa mutta joiden avulla kuitenkin asianomaisten henkilöiden yksityisyyden suoja ja tietosuojaan koskeviin oikeuksiin olisi puututtu vähemmän⁽⁴⁷⁾.

54. Tietojen säilyttämistä koskevasta direktiivistä käydyissä keskusteluissa esitetty keskeisin vaihtoehto oli *tietojen tallentamisen menetelmä* ("quick freeze" ja "quick freeze plus")⁽⁴⁸⁾. Se tarkoittaa sitä, että vain tiettyjä rikoksista epäiltyjen televiestinnän liikenne- ja sijaintitietoja tallennetaan väliaikaisesti, ja tiedot voidaan tarvittaessa toimittaa lainvalvontaviranomaisille tuomioistuimen luvalla.
55. Tietojen tallentaminen mainitaan arviointikertomuksessa tietoverkkorikollisuuden torjuntaa koskevan yleissopimuksen yhteydessä, mutta sitä pidetään epätarkoituksenmukaisena, koska "tietojen tallentaminen ei takaa, että voidaan luoda todistusketjuja, jotka kattavat ajanjakson ennen tallentamismääräystä. Tietojen tallentamisen avulla ei myöskään voida suorittaa tutkintaa, jos kohde on tuntematon, eikä kerätä todisteita esimerkiksi rikosten uhrien tai todistajien liikkeistä"⁽⁴⁹⁾.
56. Tietosuojavaltuutettu myöntää, että käytettävissä on vähemmän tietoja, jos käytössä on tietojen tallentamisen kaltainen järjestelmä laajemman tietojen säilyttämisympäristön sijasta. Tietojen tallentaminen on kuitenkin vähemmän yksityisyyteen puuttuva väline juuri siksi, että se on kohdenneempi laajuutensa ja niiden ihmisten määrän osalta, joihin sen vaikutus kohdistuu. Arvioinnissa ei tulisi keskittyä pelkästään saatavilla oleviin tietoihin vaan myös molempien järjestelmien avulla saatuihin erilaisiin tuloksiin. Tietosuojavaltuutettu pitää tämän toimenpiteen tarkempaa tutkimista perusteltuna ja välttämättömänä. Se voitaisiin toteuttaa tulevina kuukausina tehtävän vaikutusten arvioinnin aikana.
57. Tältä osin on harmillista, että kertomuksensa päätelmissä komissio sitoutuu selvittämään, voiko – ja jos, niin miten – tietojen tallentamista koskeva EU-lähestymistapa *täydentää* (ei siis korvata) tietojen säilyttämistä⁽⁵⁰⁾. Mahdollisuutta yhdistää jonkinlainen säilyttämisympäristelmä erilaisiin tietojen tallentamisen keinoihin liittyviin menettelytakeisiin on ehdottomasti tutkittava tarkemmin. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin suosittelee, että komissio harkitsisi vaikutusten arvioinnin aikana myös sitä, voitaisiinko nykyinen tietojen säilytysjärjestelmä *korvata* kokonaan tai osittain jonkinlaisella tietojen tallentamisympäristelmällä tai muilla vaihtoehtoisilla keinoilla.

⁽⁴⁶⁾ Asia C-92/09 ja C-93/09, Volker ja Markus Schecke, unionin tuomioistuimen tuomio 9 päivänä marraskuuta 2010.

⁽⁴⁷⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio, asia Schecke, 81 kohta.

⁽⁴⁸⁾ "Quick freeze" tarkoittaa tietyn epäillyn liikenne- ja sijaintitietojen tallentamista tuomioistuimen antaman luvan päivämäärästä alkaen. "Quick freeze plus" tarkoittaa myös operaattoreilla jo laskutusta ja tietojen siirtämistä varten olevien tietojen tallentamista.

⁽⁴⁹⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 5.

⁽⁵⁰⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 32.

IV.2 Tietojen säilyttämisessä siten kuin siitä on säädetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä mennään joka tapauksessa pidemmälle kuin tarpeen

58. Tietosuojavaltuutetun mukaan arviointikertomuksen sisältämät tiedot eivät tarjoa riittävästi näyttöä tietojen säilyttämistä koskevan säädöksen tarpeellisuudesta siten kuin siitä on säädetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä. Arviointikertomuksen perusteella voidaan kuitenkin päätellä, että tietojen säilyttämistä koskevalla direktiivillä on säädetty tietojen säilyttämisestä tavalla, joka ylittää sen mikä on tarpeen, tai jonka avulla ei ole ainakaan voitu varmistaa, etteikö tietojen säilyttämistä koskevaa direktiiviä olisi sovellettu siten. Tältä osin voidaan korostaa neljää elementtiä.
59. Ensinnäkin säädöksen epäselvä tarkoitus ja "jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten" laaja määritelmä ovat johtaneet siihen, että aivan liian monet viranomaiset ovat käyttäneet säilytettyjä tietoja aivan liian monenlaisiin tarkoituksiin. Lisäksi menettelytakeita ja tiedonsaantia koskevat ehdot ovat epäyhtenäisiä. Kaikissa jäsenvaltioissa tiedonsaanti ei esimerkiksi edellytä tuomioistuimen tai muun riippumattoman viranomaisen määräystä.
60. Toiseksi kahden vuoden enimmäissäilytysaika on pidempi kuin on tarpeen. Arviointikertomuksen tilastolliset tiedot monista jäsenvaltioista osoittavat, että valtaosa, 86 prosenttia, tiedonsaantipyynnöistä koskee tietoja enintään kuuden kuukauden ajalta⁽⁵¹⁾. Lisäksi 16 jäsenvaltiota on päättänyt säilytysajaksi yhden vuoden tai vähemmän omassa lainsäädännössään⁽⁵²⁾. Tämä on vahva osoitus siitä, että kahden vuoden enimmäissäilytysaika on pidempi kuin valtaosa jäsenvaltioista pitää tarpeellisena.
61. Lisäksi kaikkia jäsenvaltioita koskevan kiinteän yksittäisen säilytysajan puuttuminen on luonut monia erilaisia kansallisia säädöksiä, joista voi aiheutua hankaluuksia, koska aina ei ole selvää, minkä jäsenvaltion lakia – niin tietojen säilyttämisen kuin tietosuojankin osalta – sovelletaan, jos operaattorit säilyttävät tietoja toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa tietoja kerätään.
62. Kolmanneksi turvallisuuden tasoa ei ole yhtenäistetty riittävästi. Eräs 29 artiklan mukaisen työryhmän heinäkuussa 2010 antaman kertomuksen keskeisistä päätelmissä oli, että eri jäsenvaltioissa on käytössä laaja kirjo erilaisia turvatoimia. Komissio vaikuttaa pitävän nykyisen direktiivin mukaisia turvatoimia riittävinä, koska "vakavasta yksityisyyden suojan rikkoutumisesta ei ole käytännön esimerkkejä"⁽⁵³⁾. Näyttää kuitenkin siltä, että komissio on pyytänyt vain jäsenvaltioiden hallituksilta ilmoituksia niistä. Jotta voidaan arvioida nykyisten turvallisuussääntöjen ja -toimien sopivuus, tarvitaan laajempaa kuulemista ja väärinkäytön kohteiden tarkempaa tutkimista. Vaikka kertomuksessa ei ole mainittu tietoturvaloukkausten varsinaisia kohteita, joisakin jäsenvaltioissa tapahtuneet tietoturvaloukkaukset ja

⁽⁵¹⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 22. 12 prosenttia koskee 6–12 kuukautta vanhoja tietoja ja kaksi prosenttia yli vuoden vanhoja tietoja.

⁽⁵²⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 14.

⁽⁵³⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 30.

skandaalit liikennetietojen ja sähköisen viestinnän saralla ovat myös varoittavia esimerkkejä. Tämä asia on syytä ottaa vakavasti, koska säilytettyjen tietojen tietoturva on ratkaisevan tärkeää tietojen säilytysjärjestelmälle, koska sen avulla varmistetaan muiden takeiden noudattaminen ⁽⁵⁴⁾.

63. Neljänneksi kertomuksesta ei käy ilmi, ovatko kaikki säilytetyt tiedot koskevat tietoluokat osoittautuneet tarpeelliseksi. Puhelin- ja Internet-tietojen välillä on vain joitakin yleisiä eroja. Jotkin jäsenvaltiot ovat päättäneet soveltaa Internet-tietoihin lyhyempää säilytysaikaa ⁽⁵⁵⁾. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä yleisiä päätelmiä.

IV.3 Tietojen säilyttämistä koskevasta direktiivistä puuttuu ennakoitavuus

64. Eräs epäkohta tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä on ennakoitavuuden puute. Ennakoitavuuden vaatimus on peräisin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan yleisestä vaatimuksesta sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta, jonka mukaan yksityisyyden puuttumisesta on säädettävä laissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tämä tarkoittaa, että toimenpiteellä on oltava oikeusperusta laissa, ja sen on oltava oikeusjärjestyksen mukainen. Tämä tarkoittaa, että säädöksen on oltava asianmukaisesti käytettävissä ja ennakoitavuusedellytyksen mukainen ⁽⁵⁶⁾. Unionin tuomioistuin on korostanut asiassa *Österreichischer Rundfunk*, että säännöksen on oltava sanamuodoltaan riittävän täsmällinen, jotta lain adressaatit voivat toimia sen mukaisesti ⁽⁵⁷⁾. Laista on käytävä ilmi riittävän selväksi, mikä on toimivaltaisten viranomaisille siirrettyjen valtuuksien laajuus ja miten niitä käytetään ⁽⁵⁸⁾.

65. Eräs kysymys komission Euroopan unionin perusoikeuskirjasta laatimassa tiedonannossa olevassa tarkistuslistassa on, ovatko kaikki perusoikeuksien rajoitukset muotoiltu ”täsmällisesti ja ennakoitavasti” ⁽⁵⁹⁾. Tiedonannossaan ”Katsaus tiedonhallintaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella” komissio on myös todennut, että kansalaisilla ”on oikeus tietää, millaisia heitä itseään koskevia henkilötietoja käsitellään ja vaihdetaan, missä ja mitä varten” ⁽⁶⁰⁾.

66. EU-direktiivin osalta vastuu perusoikeuksien kunnioittamisesta, mukaan luettuna ennakoitavuuden vaatimus, on ensisijaisesti jäsenvaltioilla, jotka panevat direktiivin täytän-

töön omassa lainsäädännössään. Vaatimus siitä, että täytännönpanossa tulee kunnioittaa perusoikeuksia, on hyvin tunnettu ⁽⁶¹⁾.

67. Komissio korostaa myös arviointikertomuksessaan, että direktiivi ”ei sinänsä takaa, että säilytettävien tietojen varastoinnissa, haussa ja käytössä kunnioitetaan täysimääräisesti yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa”. Komissio muistuttaa, että ”vastuu näiden oikeuksien kunnioittamisesta on jäsenvaltioilla” ⁽⁶²⁾.

68. Tietosuojavaltuutettu kuitenkin uskoo, että EU-direktiivin tulisi sinänsä täyttää ennakoitavuuden vaatimus jossain määrin. Tai kuten unionin tuomioistuin on todennut asiassa *Lindqvist*, direktiivillä säädetyistä järjestelmästä ”ei tulisi puuttua ennakoitavuutta” ⁽⁶³⁾. Näin on etenkin sellaisen EU-säädöksen osalta, joka edellyttää jäsenvaltioiden järjestävän laajamittaisen puuttumismahdollisuuden kansalaisten yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskeviin oikeuksiin. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että EU:n vastuulla on varmistaa vähintään se, että direktiivin tarkoitus ja se, kenellä on tiedonsaantioikeus ja millä ehdoilla, on määritetty selkeästi.

69. Tämä näkemys on myös Lissabonin sopimuksen myötä luodun uuden lainsäädännöllisen kontekstin mukainen, sillä edellä selostetun mukaisesti se laajensi EU:n toimivaltuuksia rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla. Sopimuksen myötä EU on sitoutunut perusoikeuksien kunnioittamiseen entistä tiukemmin.

70. Tietosuojavaltuutettu haluaa muistuttaa, että tiettyä tarkoitusta koskeva vaatimus sekä siitä johtuva kieltö käsitellä tietoja tavalla, joka ei ole kyseisen tarkoituksen mukainen (”käyttötarkoituksen rajoittamisen periaate”) ovat hyvin tärkeitä henkilötietojen suojelun kannalta, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa vahvistetaan ⁽⁶⁴⁾.

71. Arviointikertomus osoittaa, että päätös jättää ”vakavan rikoksen” ja ”toimivaltaisten viranomaisten” määrittäminen jäsenvaltioiden tehtäväksi on johtanut laajaan kirjoon erilaisia tarkoituksia, joihin tietoja on käytetty ⁽⁶⁵⁾.

72. Komissio toteaa, että ”[u]seimmat jäsenvaltiot, jotka ovat saattaneet direktiivin kansalliseen lainsäädäntöön, ovat kansallisten lakien mukaisesti antaneet luvan säilytettyjen tietojen saantiin ja käyttöön myös sellaisissa tarkoituksissa, joista ei säädetä direktiivissä, esimerkiksi rikosten ehkäisemiseen ja torjumiseen yleensä sekä terveyden ja ihmishenkien suojelemiseen” ⁽⁶⁶⁾. Jäsenvaltiot käyttävät sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mahdollistamaa ”lainsäädännöllistä aukkua” ⁽⁶⁷⁾. Komissio

⁽⁵⁴⁾ Ks. tästä myös tietosuojavaltuutetun lausunto vuodelta 2005, 29–37 kohdat. Ks. myös apulaistietosuojavaltuutetun 4 päivänä toukokuuta 2011 pitämä puhe, joka on tietosuojavaltuutetun verkkosivuilla (<http://www.edps.europa.eu>) kohdassa ”Publications” >> ”Speeches & Articles” >> ”2011”.

⁽⁵⁵⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 14.

⁽⁵⁶⁾ Ks. alaviitteessä 7 tarkoitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asia S. ja Marper, 151 kohta.

⁽⁵⁷⁾ Asia C-465/00, *Österreichischer Rundfunk*, unionin tuomioistuimen tuomio 20 päivänä toukokuuta 2003, 77 kohta, sekä alaviitteessä 7 tarkoitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio S. ja Marper, 95 kohta.

⁽⁵⁸⁾ Ks. alaviitteessä 8 tarkoitettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *Malone*, 66–68 kohta.

⁽⁵⁹⁾ KOM(2010) 573, viitattu alaviitteessä 31, s. 5.

⁽⁶⁰⁾ KOM(2010) 385, viitattu alaviitteessä 17, s. 3.

⁽⁶¹⁾ Ks. esimerkiksi asia *Lindqvist*, unionin tuomioistuimen tuomio 6 päivänä marraskuuta 2003, 87 kohta.

⁽⁶²⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 31.

⁽⁶³⁾ Unionin tuomioistuimen tuomio, asia *Lindqvist*, 84 kohta.

⁽⁶⁴⁾ Ks. myös direktiivin 95/46/EY 6 artikla.

⁽⁶⁵⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 8.

⁽⁶⁶⁾ Ks. arviointikertomuksen sivu 8.

⁽⁶⁷⁾ Ks. edellä 24 kohta.

katsoo, että ”tilanne ei myöskään ole omiaan turvaamaan ennakoitavuutta, joka on edellytyksenä kaikille yksityisyyden suojaa rajoittaville lainsäädäntötoimille”⁽⁶⁸⁾.

73. Näin ollen ei voida sanoa, että tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi sinänsä ja etenkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin liitettyä olisi riittävän selkeä, jotta se täyttäisi ennakoitavuuden periaatteen EU:n tasolla.

V TÄSTÄ ETEENPÄIN: KAIKKIA VAIHTOEHTOJA TULISI HARKITA

74. Edellisissä osissa esitetyn analyysin perusteella voidaan tehdä päätelmä, ettei tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi täytä yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevien oikeuksien asettamia vaatimuksia. Sen vuoksi on selvää, ettei tietojen säilyttämistä koskevaa direktiiviä voida säilyttää nykyisessä muodossaan. Tältä osin komissio asianmukaisesti ehdottaa nykyisen tietojen säilyttämistä koskevan säädöskäytännön tarkistamista⁽⁶⁹⁾.

75. Ennen direktiivin tarkistettua versiota koskevan ehdotuksen tekemistä komission tulisi ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Komission tulisi kerätä jäsenvaltioista lisää käytännöllistä näyttöä vaikutusten arvioinnin aikana, jotta se voi osoittaa, että tietojen säilyttäminen on tarpeen EU:n oikeuteen perustuvana toimenä.
- Jos enemmistö jäsenvaltioista pitää tietojen säilyttämistä tarpeellisenä, kaikkien näiden jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komissiolle tätä puoltavaa määrällistä ja laadullista näyttöä.
- Tietojen säilyttämistä koskevaa säädöstä vastustavien jäsenvaltioiden tulisi toimittaa komissiolle tietoa, jonka perusteella asiaa voidaan arvioida laajemmin.

76. Vaikutusten arvioinnissa tulisi lisäksi tutkia, millaiset vaihtoehdot, vähemmän yksityisyyteen puuttuvat keinot olisivat voineet johtaa tai voisivat yhä johtaa vertailukelpoisiin tuloksiin. Komission tulisi tehdä tästä aloite, tarvittaessa ulkoisten asiantuntijoiden tukemana.

77. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että komissio on ilmoittanut kaikkien asianosaisten sidosryhmien kuulemisesta vaikutusten arvioinnin aikana⁽⁷⁰⁾. Tältä osin tietosuojavaltuutettu kannustaa komissiota etsimään keinoja, joiden avulla kansalaiset voivat osallistua tähän tehtävään suoraan.

78. On korostettava, että tarpeellisuuden arviointi ja vaihtoehtojen, yksityisyyteen vähemmän puuttuvien keinojen tutkiminen voidaan toteuttaa reilulla tavalla vain, jos kaikki direktiivin tulevaisuutta koskevat vaihtoehdot jätetään avoimiksi. Tältä osin komissio vaikuttaa sulkevan pois mahdollisuuden kumota direktiivi sellaisenaan tai yhdistettynä ehdotukseen vaihtoehtoisesta, kohdennetummasta EU-säädöksestä. Sen vuoksi tietosuojavaltuutettu kehottaa komissiota harkitsemaan vakavasti myös näitä vaihtoehtoja vaikutusten arvioinnissa.

79. Tulevaisuudessa tietojen säilyttämistä koskevaa direktiiviä voidaan harkita ainoastaan silloin, jos päästään sopimukseen EU-sääntöjen tarpeesta sisämarkkinoiden sekä rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön kannalta ja jos tietojen säilyttämisen tarpeellisuus EU:n tukemana ja sääntelemänä toimenä voidaan osoittaa riittävästi vaikutusten arvioinnin aikana, mihin kuuluu myös vaihtoehtojen toimien huolellinen harkinta.

80. Tietosuojavaltuutettu ei kiellä, etteikö säilytetyillä tiedoilla olisi suuri merkitys lainvalvontatarkoituksissa ja etteikö niillä voi olla ratkaiseva merkitys tietyissä tapauksissa. Saksan perustuslakituomioistuimen tavoin tietosuojavaltuutettu ei sulje pois sitä, että tarkasti määritetty velvollisuus säilyttää televiestintätietoja voi olla perusteltua tiettyjen, hyvin tiukkojen ehtojen vallitessa⁽⁷¹⁾.

81. Sen vuoksi tulevan tietojen säilyttämistä koskevan EU-säädöksen olisi täytettävä seuraavat perusvaatimukset:

- Sen olisi oltava laaja-alainen ja yhtenäistettävä tietojen säilyttämistä sekä toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tiedonkäyttöoikeuksia koskevat velvollisuudet.
- Sen olisi oltava kattava, mikä tarkoittaa, että sillä on oltava selvä ja tarkkaan määritetty tarkoitus, ja että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mahdollistama lainsäädännöllinen aukko on suljettava.
- Sen olisi oltava oikeasuhteinen eikä sen tule ulottua pidemmälle kuin tarpeen (katso tätä koskevat huomautukset edeltä IV osan 2 kohdasta).

82. Tietosuojavaltuutettu arvioi tulevat tietojen säilyttämistä koskevat ehdotukset huolellisesti näiden perusvaatimusten kannalta.

VI PÄÄTELMÄ

83. Tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että komissio otti arviointikertomuksessaan huomioon myös perusoikeusdirektiivin vaikutukset, vaikka sitä ei tarkkaan ottaen vaadita tietojen säilyttämistä koskevan direktiivin 14 artiklassa.

84. Arviointikertomus osoittaa, ettei direktiivi ole pystynyt täyttämään pääasiallista tehtäväänsä eli tietojen säilyttämistä koskevan kansallisen lainsäädännön yhtenäistämistä. Yhtenäistämisen puute on haitallista kaikille asianosaisille: kansalaisille, palveluntarjoajille ja lainvalvontaviranomaisille.

85. Arviointikertomuksen perusteella voidaan tehdä päätelmä, että tietojen säilyttämistä koskeva direktiivi ei täytä yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa koskevien oikeuksien asettamia vaatimuksia seuraavista syistä:

- tietojen säilyttämisen tarpeellisuutta siten kuin siitä on säädetty tietojen säilyttämistä koskevassa direktiivissä ei ole osoitettu riittävästi
- tietojen säilyttämistä olisi voitu säännellä vähemmän yksityisyyteen puuttuvalla tavalla

⁽⁶⁸⁾ Ks. arviointikertomuksen sivut 9 ja 15.

⁽⁶⁹⁾ Ks. arviointikertomuksen sivut 32–33.

⁽⁷⁰⁾ Ks. arviointikertomuksen sivut 32–33.

⁽⁷¹⁾ Ks. Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08.

- tietojen säilyttämistä koskevasta direktiivistä puuttuu ennakoitavuus.
86. Tietosuojavaltuutettu kehottaa komissiota harkitsemaan huolellisesti kaikkia vaihtoehtoja vaikutusten arvioinnissa, mukaan luettuina mahdollisuus kumota direktiivi sellaiseen tai yhdistettynä ehdotukseen vaihtoehtoisesta, kohdenetummasta EU-säädöksestä.
87. Tulevaisuudessa tietojen säilyttämistä koskevaa direktiiviä voidaan harkita ainoastaan silloin, jos päästään sopimukseen EU-sääntöjen tarpeesta sisämarkkinoiden sekä rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön kannalta ja jos tietojen säilyttämisen tarpeellisuus EU:n tukemana ja sääntelemänä toimenä voidaan osoittaa riittävästi vaikutusten arvioinnin aikana, mihin kuuluu myös vaihtoehtoisten toimien huolellinen harkinta. Säädöksen tulisi täyttää seuraavat perusvaatimukset:
- Sen olisi oltava laaja-alainen ja yhtenäistettävä tietojen säilyttämistä sekä toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti- ja tiedonkäyttöoikeuksia koskevat velvollisuudet.
- Sen olisi oltava kattava, mikä tarkoittaa, että sillä on oltava selvä ja tarkkaan määritetty tarkoitus, ja että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan mahdollistama lainsäädännöllinen aukko suljetaan.
- Sen tulisi olla oikeasuhtainen eikä ylittää sitä mikä on tarpeen.

Tehty Brysselissä 31 päivänä toukokuuta 2011.

Peter HUSTINX
Euroopan tietosuojavaltuutettu