

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2006 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta (tunnistamistietojen tallentaminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 16 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta (tunnistamistietojen tallentaminen) (U 52/2005 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Juha Perttula, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- hallitussihteeri Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- varautumispäällikkö Kari Wirman, FiCom ry
- hallituksen jäsen Ville Oksanen, Electronic Frontier Finland ry EFFI.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus yhdenmukaistaa yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajien velvollisuudet säilyttää määrätyt liikennetiedot (tunnistamistiedot), jotta ne voidaan toimittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille vakavien rikosten, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten.

Direktiiviä sovelletaan sekä luonnollisiin ja oikeushenkilöihin että tilaajan tai rekisteröityneen käyttäjän tunnistamiseksi tarvittaviin tietoihin. Direktiiviä ei sovelleta sähköisen viestinnän sisältöön eikä sähköistä viestintäverkkoa käyttämällä haettuihin tietoihin.

Direktiivissä määritellään muun muassa, että tallennettavilla tiedoilla tarkoitetaan liikennetietoja ja paikkatietoja sekä tarvittaessa tilaajan tai käyttäjän tunnistamiseksi tarvittavia tietoja ja että käyttäjällä tarkoitetaan oikeushenkilöitä tai

luonnollisia henkilöitä, jotka käyttävät yleisesti saatavilla olevaa sähköistä viestintäpalvelua yksityis- tai liikeasioihin olematta välttämättä tämän palvelun tilaajia.

Direktiivissä säädetään tietojen säilyttämisen velvollisuuden osalta poikkeuksesta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin siten, että poiketen siitä, mitä neuvoston direktiivin 2002/58/EY 5, 6 ja 9 artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajien toimivaltansa puitteisissa viestintäpalveluja toimittaessaan tuottamat tai käsittelemät tiedot säilytetään tämän direktiivin säännösten mukaisesti. Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tämän direktiivin nojalla säilytetyt tiedot toimitetaan yksinomaan erityistapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille vakavien rikosten, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten.

Direktiivissä säädetään myös muun muassa säilytettävistä tietoluokista ja tietotyypeistä. Direktiivissä on säännökset niinikään tietojen säilyttämisajoista ja tietojen varastoinnista koskevista vaatimuksista. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että Euroopan komissiolle toimitetaan vuosittain tilastot yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä käsiteltävien tietojen säilyttämisestä. Kyseisten tilastojen on sisällettävä tapaukset, joissa tietoja on toimitettu toimivaltaisille viranomaisille sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ajanjakso, joka kului tietojen tallentamispäivästä päivään, jona toimivaltainen viranomainen pyysi tietojen toimittamista, sekä tapaukset, joissa tietopyyntöä ei voitu täyttää. Tällaisiin tilastoihin ei sisällytetä henkilötietoja.

Direktiivissä on myös säännökset tietojen tallentamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen ja yleisten viestintäverkkojen tarjoajille korvataan niille tällä

direktiivillä säädettyjen velvollisuuksien noudattamisesta aiheutuneet todistettavissa olevat ylimääräiset kustannukset.

Direktiiville ehdotetaan myös erityistä arviointimenettelyä. Ehdotuksen mukaan komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään kolmen vuoden kuluttua 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta päivästä arvioinnin tämän soveltamisesta ja sen vaikutuksista talouden toimijoihin ja kuluttajiin. Arvioinnissa otetaan huomioon komissiolle 9 artiklan mukaisesti toimitetut tilastotiedot, jotta voitaisiin määrittää, onko tarpeen muuttaa tämän direktiivin säännöksiä, erityisesti mitä tulee 7 artiklassa mainittuun säilytysaikaan. Tätä varten komissio tutkii kaikki jäsenvaltioiden tai direktiivin 95/46/EY 29 artiklalla perustetun tietosuojatyöryhmän sille toimittamat huomautukset.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä ylläpitää eurooppalaista kykyä puuttua rajat ylittävään rikollisuuteen. Tarvittavat keinot tulisi kuitenkin valita tarkoin suhteessa eurooppalaiselle kilpailukyvyille ja yksityisyyden suojalle aiheutuviin vaikutuksiin. Lähtökohtaisesti asiaan on suhtauduttu myönteisesti, kuitenkin tietyin varauksin.

Valtioneuvoston kannat edellä mainittuun neljän jäsenmaan (Ranskan tasavalta, Irlanti, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta) tekemään puitepäättösehdotukseen on tuotu esille kattavasti U-kirjeessä Eduskunnalle (U 42/2004 vp).

Komission direktiiviehdotus on selkeästi harjittu ja kypsempi kuin neljän jäsenmaan alkuperäinen puitepäättösehdotus oikeus- ja sisäasioiden neuvostolle. Komission direktiiviehdotuksessakin on kuitenkin erityisesti IP-liikenteen tunnistamistietojen vaatimuksissa kohtia, jotka voidaan teknisesti toteuttaa vain osittain ja tallentamisesta aiheutuisi huomattavia kustannuksia.

Suomi on esittänyt ja vaatinut asian käsittelyn yhteydessä mm. seuraavia seikkoja. IP-palvelujen puolella tallennettavan tiedon tulisi rajoittua selkeästi ainoastaan palveluyrityksen itsensä tarjoamien IP-puhelujen ja sähköposti-

viestien tunnistamistietoihin. Tallentamisvelvollisuuden ei tulisi koskea minkään muiden palvelujen (esim. p2p-tyyppiset IP-puhelut) tai muiden palveluntarjoajien tarjoamien palveluiden (esim. tietokonelehtien sähköpostipalvelut jne.) tunnistamistietoja. Jos säilyttämisvelvollisuus koskee muita kuin palveluyrityksen omia palveluja, säilytettävän tiedon määrä nousee olennaisesti ja osa toimijoista voi joutua tallentamaan kaiken IP-liikenteen, koska ne eivät pysty erottamaan, mistä liikenteestä IP-liikenteessä on kyse kuin omien palvelujensa osalta. Tämä lisäisi tallennettavien tietojen määrän lisääntymisen kautta kustannuksia olennaisesti ja voisi olla riski myös yksityisyyden suojan kannalta. Tästä syystä säännöstekstistä tulisi myös käydä ilmi, että velvoite säilyttää tietoja koskisi lisäksi vain niitä tietoja, jotka ovat saatavilla (accessible).

Jotta tallentamisvelvollisuus ei aiheuttaisi tietojen moninkertaista tallentamista, Suomi on asian käsittelyssä korostanut, että ehdotuksesta olisi tultava ilmi, että tiedot tulee tallentaa vain yhden operaattorin toimesta, jos mahdollista.

Paikkatiedot tulisi tallentaa vain yhteyden alussa, mutta ei myös yhteyden päättyessä, koska näitä tietoja ei Suomessa nykyisin yleisesti tallenneta ja niiden tallentamisesta aiheutuisi siten ylimääräisiä kustannuksia.

Oikeusperustan osalta Suomi on katsonut, että sääntely voitaisiin toteuttaa III pilarin instrumentilla tietyin edellytyksin, mutta on pitänyt myös I pilarin sääntelyä mahdollisena.

Eduskunta on jo aiemmin edellyttänyt, että tietoja ei tulisi joka tapauksessa tallentaa kuin enintään 12 kuukautta.

Tallennettavien tietojen listassa kyse ei ole vain teknisistä asioista päättämisestä, vaan asioilla on laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia. Tästä syystä Suomi on korostanut, että koska kyseessä olisi velvoitteiden sisällön muuttaminen, direktiiviehdotukseen sisältyvästä komitologia-menettelystä tulisi luopua.

Direktiiviehdotuksen uudelleen tarkastelulauseketta Suomi on pitänyt tarpeellisena. Säännöksen perusteella tulisi arvioida tallennusajan lisäksi myös tallennettavien tietojen tarpeellisuutta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan edellä mainitut Suomen asian käsittelyssä esittämät vaatimukset ja Suomen eduskunnan esittämät reunaehdot asiasta käytäville neuvotteluille on pääosin otettu huomioon OSA-neuvostossa 2.12.2005 hyväksytyssä neuvoston yleisnäkemyksessä direktiiviehdotuksesta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission direktiiviehdotuksen tarkoituksena on yhdenmukaistaa yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajien velvollisuudet säilyttää määrättyt tunnistetiedot, jotta ne voidaan toimittaa jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille vakavien rikosten, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten. Euroopan parlamentti on hyväksynyt neuvoston yleisnäkemyksestä vastaavan direktiiviehdotuksen 14.12.2005. Samasta asiasta on vireillä myös neljän jäsenmaan aloite puitepäättösehdotukseksi, josta hallintovaliokunta on antanut lausunnot

HaVL 19/2005 vp — U 42/2004 vp ja HaVL 22/2004 vp — U 42/2004 vp. Hallintovaliokunta ei ole lokakuussa 2005 antamassaan lausunnossa HaVL 19/2005 vp puoltanut puitepäättösehdotuksen hyväksymistä sen keskeneräisyyden vuoksi.

Eduskunta on puitepäättösehdotuksen yhteydessä edellyttänyt, että mahdollisen tallentamisvelvoitteen tulisi kohdistua vain sellaisiin teleyrityksen hallussa oleviin tunnistamistietoihin, joita jo säilytetään useita kuukausia osana laillisen verkko- ja viestintäpalvelun toteuttamista ja joiden tietojen säilyttämisaika voitaisiin harmonisoida ehdotettavan puitepäättöksen mukaisesti. Lisäksi on lähdetty siitä, että velvoite tulisi

voida toteuttaa kohtuullisin kustannuksin, olemassa olevin teknisin ratkaisuin, teknologia-neutraalisti ja tuleva tekninen kehitys huomioiden. Lisäksi on painotettu tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvien seikkojen merkitystä.

Nyt käsiteltävänä olevan direktiiviehdotuksen keskeinen periaate on, että vain ne tiedot tallennetaan, jotka teleyritys tuottaa tai käsittelee, ja velvollisuus koskee vain saatavissa olevia tietoja sekä Internetin osalta pelkästään teleyrityksen omia palveluja. Sääntelyn perusteella ei missään tapauksessa tallenneta viestinnän sisältöjä. Direktiiviehdotuksen mukaisesti tallennettavien tietojen määrän voidaan arvioida olevan olennaisesti pienempi kuin puitepäättösehdotuksessa.

Komission direktiiviehdotuksen mukaan tietojen säilyttämisaika on kansallisesti valittavissa kuuden kuukauden ja kahden vuoden välillä. Tämä mahdollistaa eduskunnan edellyttämän enintään 12 kuukauden pituisen säilyttämisaajan.

Direktiiviehdotuksen aiheuttamien kustannusten arvioidaan olevan huomattavasti alhaisemmat kuin puitepäättösehdotuksessa, minkä voidaan katsoa selittyvän direktiiviin tehdyistä täsmennyksistä ja tallennettavien tietojen rajoituksista. Viestintäviraston arvion mukaan direktiivin täytäntöönpanosta aiheutuvat investointikustannukset olisivat 10–40 miljoonaa euroa ja vuotuiset käyttökustannukset alle 10 prosenttia investointikustannuksista. Valiokunta pitää perusteltuna kansallisessa valmistelussa omaksuttua lähtökohtaa, että tietojen tallentamisesta aiheutuvat kustannukset korvataan valtion varoista. On asianmukaista, ettei operaattoreille aiheudu tallentamisvelvoitteesta kohtuuttomia kustannuksia. Tietojen säilyttämisellä saavutettavan hyödyn tulee myös olla hyväksyttävässä suhteessa laajamittaisesta tietojen säilyttämisestä aiheutuviin kustannuksiin ja yksityisyyden suojan riskeihin.

Saadun selvityksen mukaan tallennettavia tietoja ja tallentamisvelvoitteita koskevat rajoitukset varmistaisivat myös sen, että sääntely on toteutettavissa olemassa olevin teknisin ratkaisuin. Valtioneuvoston kannassa on kuitenkin todettu direktiiviehdotuksessa olevan erityisesti IP-liikenteen tunnistamistietojen vaatimuksissa

kohtia, jotka voidaan toteuttaa vain osittain, ja tallentamisesta aiheutuisi huomattavia kustannuksia. Valiokunta katsoo, että asiaan on syytä kiinnittää huomiota, mikäli direktiivin teksti ei kirjelmän antamisen jälkeen ole tältä osin tarkentunut.

Tietosuojan näkökulmasta on periaatteellista muutosta nykytilanteeseen nähden pidettävä merkittävänä. Direktiivissä säädettäisiin nimenomaan velvollisuudesta tallentaa määrättyjä talletustietoja, ja tietoja tulnaisiin säilyttämään tulevia viranomaistarpeita varten. Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan vaikiintuneen linjauksen mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, tietojen sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Tietosuojan keskeiset periaatteet on valiokunnan näkemyksen mukaan otettu direktiiviehdotuksessa asianmukaisesti huomioon. Tietosuoja-direktiiviä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä sovellettaisiin direktiivin nojalla säilytettäviin tietoihin. Kunkin jäsenvaltion on kansallisessa lainsäädännössään määritettävä noudatettavat menettelyt ja säilytettävien tietojen saannin edellytykset ottaen huomioon välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimusten täyttyminen sekä EY-oikeuden ja kansainvälisen julkisoikeuden asiaan liittyvät säännökset ja erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset. Direktiiviehdotukseen sisältyy myös erityinen tietosuoja ja tietoturva koskeva säännös säilytettävien tietojen käsittelyssä noudatettavista vähimmäisperiaatteista. Direktiivissä säädettäisiin myös muun muassa jäsenvaltion velvollisuudesta nimetä erityinen valvontaviranomainen sekä toteuttaa täysimittaisesti oikeuskeinoja, vastuuta ja sanktioita koskevien säännösten kansalliset täytäntöönpanotoimet. Sanktioiden osalta direktiivi mahdollistaa sekä hallinnolliset että rikosoikeudelliset seuraamukset.

Valiokunta pitää tärkeänä direktiivin säännöllistä uudelleentarkastelua. Tietojen säilyttämisestä vakavan rikollisuuden tutkinnalle, selvittämiselle ja syyteharkinnalle saatavan hyödyn määrää sekä vaikutuksia muun muassa yksityisyyden suojan kannalta tulee voida jatkossa arvioida, jotta voidaan päätellä, onko tietojen säilytysvelvollisuuden avulla päästy tavoiteltuihin päämääriin ja onko direktiiviä tarvetta muuttaa. Tässä yhteydessä on aiheellista kiinnittää huomiota muun muassa tietojen säilytysaikoihin ja tallennettavien tietojen tarpeellisuuteen, tietojen tallentamisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä teknologian nopeaan kehitykseen. On tärkeää, että jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaiset on kytketty arviointiin mukaan. Valiokunta pitää myös tervetulleena komission aikomusta perustaa laajapohjainen, eri viranomaisten, sähköisen viestintäteollisuuden ja Euroopan parlamentin edustajista koostuva ryhmä teknistä kehitystä koskevien neuvojen ja parhaiden käytänteiden jakamiseksi.

Saadun selvityksen perusteella Suomen esittämät kannanotot ovat toteutuneet direktiiviehdotuksessa varsin pitkälle. Esimerkiksi Internet-tietojen osalta Suomen vaatimat rajaukset ovat toteutuneet. Paikkatietojen tallentamista on rajattu Suomen toivomalla tavalla. Komitologiamenettelystä on luovuttu. Oikeusperusta on toteutunut Suomen näkemysten mukaisesti.

Valiokunta toteaa, että komission direktiiviehdotus merkitsisi varsin olennaisia muutoksia voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön, muun muassa sähköisen viestinnän tietosuojalaikiin. Myös direktiivin johdanto-osaan sisältyy useita Suomen tärkeinä pitämiä asioita. Siinä esimerkiksi tarkennetaan teleyritysten ja saatavilla olevan tiedon määrittelyä ja korostetaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamista sekä perusoikeuksien täysimääräistä kunnioittamista. Johdannossa todetaan myös muun muassa, että direktiivin tarkoituksena ei ole yhdenmukaistaa tietojen säilyttämisteknologiaa, joka on kansallisella tasolla ratkaistava asia. Valiokunta tähdentää myös johdanto-osan kannanottojen merkitystä direktiiviä implementoitaessa. Lopuksi valiokunta toteaa, ettei sillä ole huomautettavaa siihen, että Suomi ilmoittaisi käyttävänsä direktiivin suomaa mahdollisuutta Internet-tietojen tallentamista koskevaan lisäaikaan.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
 vpj. Veijo Puhjo /vas
 jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
 Nils-Anders Granvik /r
 Lasse Hautala /kesk
 Hannu Hoskonen /kesk
 Jyrki Kasvi /vihr
 Esko Kurvinen /kok

Lauri Kähkönen /sd
 Lauri Oinonen /kesk
 Heli Paasio /sd
 Satu Taiveaho /sd
 Tapani Tölle /kesk
 Ahti Vielma /kok
 Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.