

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 22/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltyjen ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämisestä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 3 päivänä elokuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta neuvoston puitepäättökseksi (yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltyjen ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämisestä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi) (U 42/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Kimmo Hakonen, sisäasiainministeriö
- neuvotteleva virkamies Juhapekka Ristola, liikenne- ja viestintäministeriö
- puheenjohtaja, viestintäneuvos Kristiina Pietikäinen, sähköisen viestinnän tunnistamistietojen tallentamista arvioiva työryhmä
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- ylitarkastaja Sari Kajantie, keskusrikospoliisi
- osastopäällikkö Leena Linnainmaa, Keskuskauppakamari
- yhteyspäällikkö Kari Wirman, Elisa Oyj
- puheenjohtaja Ville Oksanen, Electronic Frontier Finland EFFI ry
- lakiasioiden päällikkö Tytti Peltonen, Ficom ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Maan ystävät ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ranskan tasavalta, Irlanti, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt Kuningaskunta ovat tehneet 28 päivänä huhtikuuta 2004 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan c alakohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäättöksen tekemiseksi yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltyjen ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämisestä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi (asiakirja 8958/04 CRIMORG 36 TELECOM 82), jäljempänä puitepäättös.

Ehdotetun säilyttämisvelvoitteen tavoitteena on helpottaa oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa lähentämällä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jotta voitaisiin turvata rikostutkinnan ja syyteharkinnan (ei kansallisen turvallisuuden tai puolustuksen) kannalta välttämättömien tietojen säilyttäminen.

Ehdotuksen sisältö tarkentuu asian jatkovalmistelussa. Säilyttämisvelvoite käsittäisi vain jo teleyrityksen hallussa olevat tiedot, jotka on luotu laillisessa liiketoimintaintressissä. Tällaisia tietoja kertyy esimerkiksi laskutuksen toteuttamisessa tai vika- ja häiriötilanteiden selvittämisessä. Säilyttämisvelvoite kohdistuisi vain teleyrityksiin; velvoite ei kohdistuisi muihin palvelun tarjoajiin eikä yhteisöihin, jotka käyttävät teleyritysten tarjoamia viestintäpalveluita (yhteisötilaajiin).

Säilyttämisvelvoite olisi pituudeltaan 12–36 kuukautta. Jäsenvaltioilla olisi mahdollisuus poiketa velvoitteen toteuttamisesta tietyin edellytyksin joko kokonaan tai osittain. Jäsenvaltioiden olisi toteutettava puitepäättöksen edellyttämät toimenpiteet kahden vuoden kuluessa päättöksen tekemisestä.

Ehdotus perustuu Eurooppa-neuvoston julki-lausumaan vuodelta 2004 sekä neuvoston päätelmiiin vuosilta 2001 ja 2002.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto toteaa, että Eurooppa-neuvosto kehotti Madridin pommi-iskujen jälkeen antamassaan terrorismijulistuksessa lainsäädäntötoimien kehittämisen osalta asettamaan etusijalle ehdotukset, jotka koskevat viestiliikennetietojen säilyttämistä, jotta ne voitaisiin hyväksyä kesäkuuhun 2005 mennessä. Eurooppa-neuvostossa jäsenvaltiot vahvistivat myös sitoutumisensa oikeudellisen yhteistyön lujittamiseen.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti sellaiseen Euroopan unionin lainsäädäntöön, jonka tarkoituksena on tarjota korkeatasoista suojelua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla alueella rikoksia ja rikollisia tekoja asianmukaisella tavalla torjumalla, tutkimalla ja selvittämällä ja niistä syytteeseen asettamalla. Tunnistamistietojen säilyttämisvelvollisuudesta säättäminen tukee myös näiden tavoitteiden toteutumista, sillä se mahdollistaa tuomioistuimen myöntämään lupaan perustuvan televalvonnan nykyistä tehokkaamman käytännön toteuttamisen.

Sellaisia rikoslajeja, joiden tutkinnan ja torjunnan tehostamiseksi on ratkaisevan tärkeää, että käytettävissä on säilytettyjä tunnistamistietoja, ovat muun muassa erilaiset talousrikokset, tieto- ja viestintärikokset sekä erilaiset laittomaan sisältöön liittyvät rikokset, kuten lapsipornon levittäminen ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Velallisen rikoksissa sekä erilaisissa verotukseen liittyvissä rikoksissa omaisuuden piilottamiseen tai hukkaamiseen liittyviä toimenpiteitä tehdään usein huomattavasti aiemmin kuin viranomaisella on mahdollisuutta puuttua toimintaan tai toiminta ylipäätään tulee viranomaisten tietoon. Tieto- ja viestintärikokset, tietomurto, luvaton käyttö ja viestintäsalaisuusrikokset ovat alkaneet varsin usein jopa kuukausia ennen kuin asianomistajat huomaavat rikoksen ja tutkinta siirtyy viranomaisille. Laittomaan sisältöön liittyvät rikokset tulevat varsin satunnaisesti viranomaisten tietoon, ja tällaisen rikoksen tekijän koko toiminnan ja rikoskumppaneiden selvittämiseksi on tärkeää pystyä jälki-

käteen muun muassa tunnistamistietojen avulla selvittämään teon laajuutta.

Huomautusainerikoksissa ja törkeissä huomautusainerikoksissa selvitetään usein paitsi reaaliaikaisesti takavarikkoon saadun huume-erän maahantuontia myös samojen rikoksesta epäiltyjen henkilöiden aikaisempia maahantuontejä tai huumelevytyksiä. Myös näiden vanhempien juttujen selvittämisessä teletunnistietiedoista on usein merkittävää apua joko tutkinnan oikeassa suuntaamisessa taikka näytön hankkimisessa.

Rikollisuuden torjunnan lisäksi viestintätietojen säilyttäminen tukee muuta poliisitoimintaa. Yhtenä tällaisena toimintana voidaan mainita kadonneiden henkilöiden katoamissyiden jälkikäteinen selvittäminen ja varautuminen vakaviin yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin, kuten terrorismiin.

Edellä mainituista syistä ehdotukseen puitepäättökseksi tunnistamistietojen säilyttämisestä voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena lähtökohtana ehdotuksen jatkovalmistelussa sitä, että mahdollinen sähköisen viestinnän tunnistamistietojen säilyttämisvelvoite kohdistuisi sel-laisiin teleyrityksen hallussa oleviin tunnistamistietoihin, joita jo säilytetään useita kuukausia osana laillisten verkko- ja viestintäpalvelujen toteuttamista ja joiden tietojen säilyttämis-aika voitaisiin harmonisoida ehdotettavan puitepäättökseen mukaisesti.

Tallennusvelvoite tulisi voida toteuttaa koh-tuullisin kustannuksin ja olemassa olevin tekni-sin ratkaisuin. Sääntelyn tulisi olla säilytettä-vien tietotyyppien osalta teknologianeutraalia ja mahdollistaa sääntelyn soveltaminen myös tule-vaaisuudessa teknisen kehityksen myötä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettu puitepäättös koskee sähköisen viestin-nän tunnistamistietojen säilyttämistä rikosten torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteen asettamiseksi. Puitepäättökseen tavoitteena on helpottaa oikeudellista yhteistyö-tä rikosasioissa lähentämällä asiaa koskevia jä-senmaiden lainsäädäntöjä. Ehdotuksen mukaan teleyrityksille asetettaisiin velvoite säilyttää puitepäättöksessä tarkemmin määriteltyjä tunnis-tamistietoja vähintään 12:n ja enintään 36 kuu-kauden ajan. Tietojen säilyttämisvelvoitteen tar-koituksena on turvata rikostutkinnan ja syyte-harkinnan kannalta välttämättömän tiedon siirto jäsenmaasta toiseen. Puitepäättökseen täytäntöön-pano edellyttää kansallisia lainsäädäntötoimen-piteitä.

Valiokunta toteaa, että ehdotetun puitepää-töksen arvioinnin tekee ongelmalliseksi se, että ehdotus on keskeisen sisältönsä osalta epäselvä ja osin ristiriitainenkin. Ehdotus lähtee siitä, että tietojen säilyttämisvelvollisuus rajattaisiin kos-kemaan teleyritysten jo hallussa olevia tunnistamistietoja, jotka on luotu laillisen liiketoimin-

nan intressissä, kuten laskutuksessa ja vika- tai häiriötilanteiden selvittämisessä, ja joita säilyte-tään jo nykyisellään useita kuukausia osana verkko- ja viestintäpalvelujen toteuttamista. Asiassa saadun selvityksen mukaan kuitenkin eri tietotyyppisiä määriteltäessä ehdotuksen käytän-nöllinen soveltaminen näyttäisi johtavan huo-mattavasti laajempaan säilyttämisvelvoitteen-seen. Lisäksi ehdotuksen mukaan soveltamis-alaan kuuluisivat myös tulevaisuudessa viestin-nän siirtämisen helpottamiseksi kehitettävät tek-niset välineet. Asiantuntijakuulemisessa on kiin-nitetty huomiota myös siihen, että esimerkiksi liiketoimintamallien kehittyminen voi vaikuttaa teleyritysten tarpeisiin säilyttää tunnistamistie-toja esimerkiksi laskutusta varten, jolloin säilyt-tämisvelvoite kohdistuisi tietoihin, joiden säilyt-tämiseen teleyrityksellä ei enää olisi omaa tar-vetta. Valiokunnan mielestä on ehdottoman tär-keää, että ehdotuksen sisältöä selkeytetään ja täsmennetään niin, että on selvää, mikä puite-päättökseen soveltamisala olisi ja mitä tietoja säi-lyttämisvelvoite koskisi, jotta ehdotukseen voi-daan ottaa jäsentyneesti kantaa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotuksessa ei ole arvioitu lainkaan laajemmin sääntelyn mahdollisia vaikutuksia. Tämä olisi ollut asianmukaista, sillä ehdotus on periaatteellisesti merkityksellinen siinä, että kaikkien käyttäjien tietoja tallennettaisiin ennakollisesti mahdollisia viranomaistarpeita varten. Ehdotus merkitsee myös tietojen säilyttämisaikojen pidentämistä. Ehdotettua tietojen säilyttämisvelvollisuutta on pidetty tarpeellisenä rikollisuuden torjunnan ja selvittämisen kannalta muun muassa siksi, että verkossa tapahtuvat rikokset ilmenevät usein viiveellä tai että esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden iskuja edeltää usein pitkä suunnittelujakso, eikä vasta rikoksen jälkeen käynnistyvä teletunnistietojen keruu ja säilytys välttämättä auta jo tapahtuneen rikoksen selvittämistä. Valiokunnan mielestä on tärkeää, että EU-tasolla ryhdytään riittävän tehokkaisiin toimiin rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi. EU-tason toimien tulee valiokunnan näkemyksen mukaan kuitenkin olla sellaisia, että ne voidaan toteuttaa kohtuullisin kustannuksin ja että niillä voidaan taata riittävän korkea yksityisyyden ja viestin luottamuksellisuuden suoja. Sääntelyn tulee täyttää muun muassa rekisterin ylläpidolle, tietojen käsittelytarkoituksen määrittelylle, tietokannan suojaukselle ja käytön valvonnalle laissa asetetut edellytykset. Ehdotusta on periaatteellisen merkityksensä vuoksi aiheellista tarkastella laajemminkin, esimerkiksi siitä näkökulmasta, mikä vaikutus ehdotuksella mahdollisesti on kansalaisten luottamukseen verkko- ja viestintäpalvelujen käyttöön.

Puitepääätösehdotuksessa ei myöskään ole arvioitu esitetyn sääntelyn kustannusvaikutuksia. Saadun selvityksen mukaan ehdotetun velvoitteen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten täsmällinen arvioiminen on ehdotuksen epämääräisyyden vuoksi mahdotonta. Käytettävissä on ollut kuitenkin Viestintäviraston laatima alustava arvio, jonka mukaan kustannukset Suomessa vaihtelisivat parista miljoonasta eurosta aina useaan sataan miljoonaan euroon tietojen säilyttämisvelvoitteen laajuudesta riippuen. Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on arvioitu lisäksi

aiheutuvan piileviä kustannuksia siitä, että eri järjestelmistä, tallennusmuodoista ja teknologioista johtuen tieto olisi useassa eri järjestelmässä ja useassa eri muodossa. Tallennuskapasiteetin kasvattamistarpeen lisäksi tietojen säilyttämisen käyttökelpoisena ja palauttamisen käyttöä varten on arvioitu lisäävän kustannuksia. Selvityksen mukaan tietojen tallentamisesta, säilyttämisestä ja viranomaisille toimittamisesta aiheutuvat kustannukset tulisivat korvattaviksi kansallisen lainsäädännön, Suomessa viestintämarkkinalain (393/2003), mukaisesti. Valiokunta katsoo, että sääntelyn taloudellisten vaikutusten arviointiin on tarpeen palata ehdotuksen tultua täsmennetyksi. Samassa yhteydessä on mahdollista arvioida lähemmin myös kustannusten vaikutuksia suomalaisten ja muiden eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyyn kannalta.

Asian käsittelyn yhteydessä on myös tuotu esiin Euroopan neuvoston 23.11.2001 tekemään tietoverkkorikollisuussopimukseen viitaten vaihtoehto, että tietojen säilyttämisvelvoitteen sijaan säädettäisiin tietojen hävittämiskiellostä, joka tulisi voimaan viranomaisen määräyksellä tai muulla toimella tapauskohtaisesti. Asiassa saadun selvityksen perusteella tietojen hävittämiskieltoa voidaan valiokunnan käsityksen mukaan pitää sinänsä tarkkarajaisempana ja periaatteelliselta merkitykseltään pienempänä kuin ehdotettua tietojen säilyttämisvelvoitetta. Tietojen hävittämiskieltoa ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole nyt käsillä olevan ehdotuksen ja sitä edeltävien päätelmien valmistelun yhteydessä pidetty tavoitteisiin nähden riittävänä rajat ylittävän rikollisuuden torjunnan edistämisessä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan jatkovalmistelun lähtökohdista ja korostaa valtioneuvoston ilmaisemien varaumien toteuttamista ehdotuksen jatkovalmistelussa. Valiokunta katsoo, että nyt käsillä olevan ehdotuksen selkeyttämiseen tulee jatkossa kiinnittää erityistä huomiota, jotta ehdotuksen tarkoituksenmukaisuus, toimivuus, tehokkuus ja oikeasuhteisuus ovat asianmukaisesti arvioitavissa. Valiokunta varaa mahdollisuuden lausua tarpeellisilta osin yksityiskohtaisemmin ehdotuksen tultua täsmennetyksi.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 5 päivänä lokakuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Lauri Kähkönen /sd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Rosa Meriläinen /vihr
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Lauri Oinonen /kesk
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Lasse Hautala /kesk	Tapani Tölli /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Ahti Vielma /kok
	Hannu Hoskonen /kesk	Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.