

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2006 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 liikenne- ja viestintävaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Juha Perttula, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Eeva Lantto, Viestintävirasto
- varautumispäällikkö Kari Wirman, FiCom.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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

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 kuningas-

kunta) tekemään puitepäättösehdotukseen on tuotu esille kattavasti U-kirjeessä eduskunnalle (U 42/2004 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).

Komission direktiiviehdotus on selkeästi harkitumpi 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 sähköpostiviestien 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 komitologiamenettelystä 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***Sääntelylle asetetut tavoitteet**

Valiokunta kiinnittää huomiota asiassa U 42/2004 vp antamaansa lausuntoon LiVL 17/2004 vp ja toistaa siinä esittämänsä kannat. Lausunnossaan valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan edellyttäen, että Suomi jatkovalmistelussa edellyttää, että kaikki kuusi valtioneuvoston kannassa ilmaistua varaumaa toteutuu ehdotuksen hyväksymisen ehtona, ja että valtioneuvosto varmistaa varaumin, että asiassa ei tehdä Suomea sitovia päätöksiä, ennen kuin valiokunnalla on ollut tilaisuus lausua asiasta uudelleen kantansa. Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että eduskunnalla ei ole ollut mahdollisuutta ottaa kantaa uuteen direktiiviehdotukseen, ennen kuin neuvosto on hyväksynyt yleisnäkemyksen ehdotuksesta.

Valtioneuvoston kannan varaumina edellytettiin, että velvoitteiden tuli 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. Velvoite tuli voida toteuttaa kohtuullisin kustannuksin, olemassa olevin teknisin ratkaisuin, teknologianeutraalisti ja tuleva tekninen kehitys huomioiden. Lisäksi valiokunta painotti tietosuojaan ja tietoturvaan liittyviä kysymyksiä sekä sitä, että säilytysajan tulee joka tapauksessa olla enintään 12 kuukautta.

Valtioneuvoston kannan toteutuminen

Direktiivin 6 artiklan mukaan direktiivissä eriteltyt tietoluokat on säilytettävä vähintään kuuden kuukauden ja enintään kahden vuoden ajan viestinnän päivämäärästä. Erityistapauksissa enimmäissäilytysaikaa voidaan pidentää rajoitettulla ajanjaksolla, jota ei ole mitenkään rajoitettu. Korkeintaan 12 kuukauden tallentaminen ei taten ole direktiivin yläraja, vaikkakin direktiivi

sallii jäsenmaan rajaavan säilyttämisen korkeintaan 12 kuukauteen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan Suomen vaatimukset on pääosin otettu huomioon oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 2.12.2005 hyväksytyssä neuvoston yleisnäkemyksessä direktiiviehdotuksesta. Valiokunta toteaa kuitenkin tavoitteista, että korkeintaan 12 kuukauden säilytysaikaa ei saavutettu.

Puitepäättöksen yhteydessä asetetut tavoitteet

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan direktiiviehdotus täyttää nykyisessä muodossaan erittäin hyvin eduskunnan puitepäättösehdotuksen yhteydessä asettamat edellytykset.

Direktiivin mukaan säilytettävät tietoluokat käsittävät kiinteissä verkoissa ja matkaviestintäverkoissa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta sekä Internet-yhteyden, Internet-sähköpostin ja Internet-puhelimen osalta eri tietoja viestinnän lähteen ja kohteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi, päivämäärän, kellonajan ja keston määrittämiseksi sekä viestintätyypin tunnistamiseksi.

Direktiivin johdannon kohdan 11 mukaan direktiivillä pyritään varmistamaan, että säilytysvelvollisuus koskee yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalveluiden tai yleisen viestintäverkon tarjoajien viestintäpalveluiden tarjoamisen yhteydessä tuottamia tai käsittelemiä tietoja. Johdannon kohdassa 13 todetaan, että direktiivi koskee ainoastaan tietoja, jotka luodaan tai joita käsitellään viestinnän tai viestintäpalvelun tuloksena ja jotka eivät liity viestinnän sisältönä oleviin tietoihin. Tiedot on lisäksi säilytettävä siten, että vältetään niiden säilyttämistä useammin kuin kerran.

Tämän lisäksi johdannon kohdassa 23 säilytysvelvollisuus rajataan tietoihin, jotka viestintäpalvelujen tarjoajat luovat tai joita ne käsittelevät viestintäpalveluja tarjotessaan. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että valmistelun loppuvaiheessa tehty rajaukset rajavat mm. Skype-tyyppiset Internet-puhelut ja

muiden kuin teleyritysten tarjoamat sähköposti-palvelut kokonaan tallentamisvelvollisuuden piiristä. Edelleen on todettu, että direktiiviehdotukseen tehty Internetiä koskevat rajaukset ja velvoitteiden rajautuminen teleyrityksen tuotamiin tai käsittelemiin sekä saatavilla olevaan tietoon varmistaa myös sen, että sääntely on toteutettavissa olemassa olevin teknisin ratkaisu-in. Valiokunta toteaa kuitenkin, että raja-us, että jokaisen toimijan ei tarvitse tallentaa kaik-kia direktiiviehdotuksessa lueteltuja tietoja, ei ole direktiivissä vaan vain sen johdanto-osassa.

Viestintäviraston arvioimat kustannukset jää-vät valiokunnan saaman tiedon mukaan kohtuul-lisiksi. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty sii-hen, että viestinämarkkinalain (393/2003) 98 §:n mukaan kustannukset tulevat korvattaviksi val-tion varoista teleyrityksille. Valiokunta pitää voimassa olevaa sääntelyä tältä osin kohtuullise-na.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että Suomen edellyttämä teknologianeutraali-us on osin vastakkainen erittäin tärkeiden säänte-lyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koske-vien tavoitteiden kanssa. Tämän vuoksi tämän-kaltaisessa sääntelyssä ei olekaan mahdollista päästä täysin teknologianeutraaliin lopputulok-seen. Edelleen on todettu, että tältä kannalta sääntelyn uudelleen arviointia koskevat sään-nökset ovat olennaisia.

Tietosuojavaltuutetun valiokunnalle antamas-la lausunnossa korostetaan, että terrorismin vas-taisen taistelun keinot eivät kuitenkaan saa olla rajoittamattomia tai sellaisia, jotka mahdollista-vat niiden väärinkäytökset. Alkuperäiseen ehdo-tukseen tehty muutokset ovatkin parantaneet sääntelyä tässä suhteessa. Tietosuojavaltuutettu katsoi, että direktiiviehdotuksen hyväksymistä tulisi lykätä selvityksen saamiseksi sääntelyn tarpeellisuus- ja hyödyllisyysarvioinneista.

Valiokunta katsoo kuitenkin, että eduskun-nan asettamat edellytykset on tyydyttävästi saa-

tu kirjattua direktiiviehdotukseen. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tyydyttävänä sitä tilannetta, että tärkeät rajaukset tallennettavien tietojen osalta on otettu ainoastaan direktiivin johdantoon.

Direktiivin implementoiminen

Valiokunta kantaa huolta siitä, että itse direktii-vissä ei ole rajattu säilytysvelvollisuutta Suo-men parhaaksi katsomalla tavalla. Tämä johtaa helposti eri jäsenmaiden osalta suureen kirjoon direktiivin kansallisessa voimaan saattamisessa ja mahdollisesti tilanteeseen, jossa joidenkin jä-senmaiden kansalliset säännökset eivät vastaa Suomen direktiiville asettamia tavoitteita.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että Suo-mi saattaessaan direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöä tulkitsee direktiiviä kokonaisuute-na ja toteuttaa johdannon rajoitukset myös kan-sallisessa lainsäädännössä. Suomen tulee myös ennen direktiivin hyväksymistä varmistaa, että kansallisessa voimaan saattamisessa direktiiviä voidaan tulkita siten, että johdannossa olevat ra-joitukset ovat siirrettävissä kansalliseen lainsää-däntöön.

Määräaika direktiivin kansalliselle voimaan saattamiselle on 18 kuukautta. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että Internet-yh-teyden, -puhelimen ja -sähköpostin osalta voi-maan saattamisen määräaikaa voidaan pidentää 36 kuukauteen direktiivin hyväksymisen yhtey-dessä annettavalla julistuksella. Valiokunta pi-tää hyvänä valtioneuvoston kantaa, että Suomen tulee ilmoittaa käyttävänsä tätä mahdollisuutta.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta il-moittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa edellä ole-vin huomautuksien valtioneuvoston kan-taan.

Helsingissä 16 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Markku Laukkanen /kesk	Eero Reijonen /kesk
vpj.	Matti Kangas /vas	Pertti Salovaara /kesk
jäs.	Mikko Alatalo /kesk	Timo Seppälä /kok
	Leena Harkimo /kok	Harry Wallin /sd
	Inkeri Kerola /kesk	Lasse Virén /kok
	Reino Ojala /sd	vjäs. Lyly Rajala /kok.
	Erkki Pulliainen /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker.