

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 21 päivänä syyskuuta 2005 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvos-

ton direktiiviksi yleisten sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta.

Helsingissä 15 päivänä joulukuuta 2005

Liikenne- ja viestintäministeri *Susanna Huovinen*

Viestintäneuvos Juhapekka Ristola

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YLEISTEN SÄHKÖISTEN VIESTINTÄPALVELUJEN YHTEYDESSÄ KÄSITELTÄVIEN TIETOJEN SÄILYTTÄMISESTÄ JA DIREKTIIVIN 2002/58/EY MUUTTAMISESTA

1. Yleistä

Eurooppa-neuvosto vahvisti 25. maaliskuuta 2004 antamassaan julkilausumassa terrorismin torjunnasta, että tarvitaan EU:n säännöt, joilla varmistetaan liikennetietojen saatavuus terrorismin torjuntaa varten. Madridin terrori-iskujen jälkeen Eurooppa-neuvosto kehotti neuvostoa tarkastelemaan ehdotuksia ”säännöiksi, joiden mukaisesti palvelujentarjoajat säilyttävät viestintäliikennetietoja”, jotta ne voitaisiin hyväksyä vuonna 2005. Asianmukaisen oikeudellisen välineen antamista kiirehdyttiin 16. ja 17. kesäkuuta 2005 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmissä sekä Lontoon terrori-iskujen jälkeen 13. heinäkuuta 2005 pidetyssä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston ylimääräisessä kokouksessa.

Asian käsittely oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa (OSA-neuvosto) on käsitelty nyt komission tekemää direktiiviehdotusta sääntelyn kohteen osalta vastaavaa neljän jäsenen (Ranskan tasavalta, Irlanti, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt Kuningaskunta) tekemää puitepäätösehdotusta useita kertoja heinäkuusta 2004 alkaen. Yksimielisyyttä ei kuitenkaan ole saavutettu. Komissio on alusta lähtien ilmoittanut tekevänsä I pilarin alueella kilpailevan ehdotuksen.

Kahdesta ehdotuksesta johtuen asian käsittely on ollut varsin sekavaa. Puheenjoh-

taja on käynyt keskusteluja komission ja parlamentin kanssa komission direktiiviehdotuksesta yhteisen näkemyksen löytämiseksi. Neuvostossa on käsitelty puitepäätösehdotusta ja direktiiviehdotusta rinnakkain samanaikaisesti.

OSA -neuvostossa 2.12.2005 hyväksyttiin määränemmistöllä neuvoston ns. ”centre of gravity” parlamentin kannan vielä puuttuessa. Yleisnäkemyksen keskeiset elementit ovat seuraavat:

- oikeusperustana on I pilari ja perustamis-sopimuksen 95 artikla
- säilytettävien tietojen käyttö rajataan vain kansallisesti määriteltäviin vakaviin rikoksiin
- tallennusaika on 6–24 kk
- komitologiamenettelystä on luovuttu, tällä sääntelyn tarkistusmenettely
- Internet-datan osalta on otettu huomioon Suomen huolenaiheet siitä, että velvoitteiden tulisi kohdistua vain teleyritysten omiin palveluihin, tietoihin, jotka ovat saatavilla, eikä tietoja tulisi tallentaa moninkertaisesti
- epäonnistuneet puhelut säilytetään vain, jos tiedot on varastoitu
- jäsenvaltioille annetaan lisäjoustavuutta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan muutoksella.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan neuvoston yleisnäkemyksessä komission direktiiviehdotuksesta täyttää pääosin Suomen Eduskunnan puitepäätösehdotuksen yhteydessä asettamat ehdot asiaa koskeville neuvotteluille.

Asian käsittely Euroopan parlamentissa

Parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta äänesti direktiiviehdotuksesta 24.11.2005. Valiokunta hyväksyi esittelijä Alvaron mietinnön. Valiokunnan mietinnössä esitetään muun muassa seuraavia muutoksia komission direktiiviehdotukseen:

- data määritelty uudelleen; direktiivi koskisi vain liikenne- ja paikkatiedoista tehtyjä tallennuksia (records)
- tietojen käyttämisen rajaus vain vakaviin rikoksiin (viittaus neuvoston puitepäätöksen (2002/548) 2 artiklan 2 kohdan mukaiseen luetteloon)
- rajaus operaattoreiden generoimiin JA prosessoimiin tietoihin
- uusi erillinen artikla tietoihin pääsystä
- tarkempia säännöksiä tietosuojasta ja tietoturvasta
- tallennettavien tietojen lista koskisi kiinteitä verkkoja, matkaviestinverkkoja sekä Internetiä ja sen palveluita (ei rajattu vain s-postiin ja puhelintoimintaan). Internetin osalta kuitenkin mukana on ainoastaan sellaisia tietoja, jotka liittyvät Internet-yhteyteen, ei sähköpostin tms. palveluiden käyttämiseen
- paikkatiedot tallennettaisiin vain yhteyden alussa
- jäsenvaltiot voisivat halutessaan tallentaa tiedot epäonnistuneista puheluista
- jäsenvaltiot eivät enää saisi soveltaa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15 artiklan 1 kohdan poikkeusta
- viittaukset komitologiaan ja tallennettavien tietojen luetteloon poistettaisiin
- tallennusaika 6-12 kk, minkä jälkeen tiedot tuhottava
- jäsenvaltioiden tulisi säätää tietojen väärinkäytöksistä rikos- tai hallinnollisia seuraamuksia
- Euroopan verkko- ja tietoturvavirastolle (ENISA) annettaisiin rooli tietojen säilyttämistä koskevien tilastojen laatimisessa
- jäsenvaltioiden tulisi nimetä viranomaiset jotka valvovat tietosuoja- ja tietoturvasäännösten noudattamista
- jäsenvaltioiden olisi korvattava teleyrityksille kaikki aiheutuneet lisäkulut

– säännölliseen uudelleentarkasteluun kiinnitetään varsin paljon huomiota.

Euroopan parlamentin täysistunto äänesti direktiiviehdotuksesta 13.12.2005.

Asian käsittely Eduskunnassa

Komission direktiiviehdotusta sääntelyn kohteen osalta vastaavaa puitepäätösehdotusta on käsitelty useita kertoja Eduskunnassa suuressa valiokunnassa, perustuslakivaliokunnassa (PeVL 35/2004), hallintovaliokunnassa (HaVL 22/2004, 19/2005) ja liikenne- ja viestintävaliokunnassa (LiVL 17/2004).

Muuta yleistä

Viestintävirasto on alustavasti arvioinut direktiiviehdotuksen mukaisia kustannuksia. Tarvittavat investointikustannukset direktiiviehdotuksen toteuttamisesta olisivat Viestintäviraston arvion mukaan yhteensä 10–40 miljoonaa euroa. Vuotuiset käyttökustannukset olisivat huomattavasti tätä pienemmät, tämänhetkisten arvioiden mukaan alle 10 % investointikustannuksista.

Nykyisen sääntelyn osalta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY 6 ja 9 artiklassa yhdenmukaistetaan henkilötietojen suojaamista koskevia sääntöjä, joita noudatetaan sähköisten viestintäpalvelujen käytöstä johtuvien liikenne- ja paikkatietojen käsittelyssä. Kyseiset tiedot on poistettava tai tehtävä nimeettömiksi, kun niitä ei enää tarvita viestinnän välittämiseen, lukuun ottamatta laskutusta tai yhteenliittämismaksuja varten tarvittavia tietoja; eräitä tietoja voidaan käyttää myös markkinointitarkoituksiin ja lisäarvopalvelujen tarjoamiseen asiakkaan suostumuksella. Direktiivin 15 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa (muun muassa) 5 artiklan, 6 artiklan ja 9 artiklan soveltamisalaa, jos tällaiset rajoitukset ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden sekä puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai rikosten torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan varmistamiseksi.

Komissio arvion mukaan direktiiviehdotus on yhdenmukainen yhteisön lainsäädännön ja perusoikeuskirjan kanssa. Ehdotetulla direktiiviehdotuksella komission mukaan selvästi kajotaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa taattuun kansalaisten yksityisyyteen ja 8 artiklassa taattuun henkilötietojensuojaan. Kuitenkin direktiiviehdotus on komission mukaan oikeutettu perusoikeuskirjan 52 artiklan nojalla. Näitä oikeuksia koskevat direktiiviehdotuksen rajoitukset ovat komission arvion mukaan oikeasuhteisia ja välttämättömiä yleisesti hyväksytyjen tavoitteiden eli rikollisuuden ja terrorismin ehkäisemisen ja torjunnan täyttämiseksi. Lisäksi ehdotuksessa pyritään rajoittamaan sen vaikutuksia kansalaisten yksityiselämään määrittelemällä, mihin tarkoituksiin säilytetyt tiedot voidaan käyttää, ja rajoittamalla säilytettäviä tietoluokkia ja säilytysaikaa. Tämän lisäksi varmistetaan, että direktiiviä ei sovelleta viestien sisältöön, sillä se olisi telekuuntelua, joka ei kuulu tämän säädöksen soveltamisalaan.

Direktiiviehdotuksen säännösten nojalla viestintäpalveluntarjoajien ja verkkooperaattorien säilyttämien henkilötietojen käsittelyä suojellaan direktiivissä 95/46/EY ja direktiivissä 2002/58/EY vahvistetuilla yleisillä ja erityisillä säännöksillä. Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei erityisiä tietosuojaperiaatteita eikä tietoturva koskevia täydentäviä säännöksiä komission arvion mukaan tarvita. Tämä tarkoittaa myös sitä, että henkilötietojen käsittely tapahtuu kaikissa jäsenvaltioissa tietosuojaviranomaisten valvonnassa.

Vaikka asiasta on järjestetty julkinen kuuleminen ja käyty laajaa keskustelua, myös Euroopan parlamentissa, yhteisiä ratkaisuja ei ole vielä löydetty. Komission mukaan sen aloiteoikeuden käyttämättä jättäminen tarkoittaisi, että nykyiset kirjat tietojen säilytyskäytännöt jäisivät voimaan. On päätetty olla käyttämättä määräyksiä, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia, koska niiden oikeusvarmuus ei ole riittävä.

Komission mukaan kolmanteen pilariin perustuva neljän jäsenmaan puitepääotosaloite tietojen säilyttämisvelvollisuuk-

sista ei ole hyväksyttävissä, koska se ei olisi ollut yhteensopiva voimassa olevan yhteisön lainsäädännön kanssa. Myös Eurooppa-neuvosto vaati nimenomaan lainsäädäntötoimia julkilausumassaan terrorismin torjunnasta.

Komission mukaan ehdotus direktiiviksi on vaihtoehto, jolla päästään sisämarkkinoilla tarvittavaan sääntöjen yhdenmukaisuuteen. Verrattuna asetukseen direktiivin täytäntöönpano jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa arkaluonteisilla aloilla. Asetus olisi ollut komission mukaan liian tiukka, kun otetaan huomioon erityisesti eri operaattoreiden eri maissa käyttämät erilaiset tekniset rakenteet. Direktiivillä jätetään jäsenvaltioille riittävästi liikkumavaraa mukautua kansallisiin rajoituksiin. Myös 22. maaliskuuta 2005 annettu komission sisäinen valmisteluasiakirja SEC (2005) 420 tukee direktiivin valintaa oikeudelliseksi välineeksi tällä alalla ja EY:n perustamissopimuksen 95 artiklaa sen oikeusperustaksi. Komissio on suorittanut vaikutusarvioinnin, jota koskeva raportti on saatavissa osoitteesta:

http://europa.eu.int/comm/dgs/justice_home/evaluaton/dg_coordination_evaluation_annexe_en.htm.

Ehdotuksessa noudatetaan komission arvion mukaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 5 artiklassa tarkoitettuja suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteita.

2. Pääasiallinen sisältö

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

Ehdotuksen 1 artiklan mukaan direktiivin tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden säännökset, jotka koskevat ylei-

sesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisen viestintäverkon tarjoajien eräiden tietojen käsittelyyn ja säilyttämiseen liittyviä velvollisuuksia, sen varmistamiseksi, että kyseisiä tietoja voidaan käyttää 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.

Ehdotuksen 2 artiklan mukaan direktiivissä sovelletaan direktiivissä 95/46/EY, direktiivissä 2002/21/EY ja direktiivissä 2002/58/EY annettuja määritelmiä. Lisäksi artiklassa määritellään, että 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.

Ehdotuksen 3 artiklassa säädetään tietojen säilyttämisvelvollisuuden osalta poikkeuksesta sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 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 puitteissa 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.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään säilytettävistä tietoluokista. Ehdotuksen mu-

kaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että direktiivin nojalla säilytetään seuraavat tietoluokat: (a) viestinnän lähteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavat tiedot, (b) viestinnän kohteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavat tiedot, (c) viestinnän päivämäärän, kellonajan ja keston määrittämiseen tarvittavat tiedot, (d) viestintätyyppin tunnistamiseksi tarvittavat tiedot, (e) viestintävälineen tai oletetun viestintävälineen tunnistamiseksi tarvittavat tiedot ja (f) matkaviestintälaitteen sijainnin tunnistamiseksi tarvittavat tiedot. Tietoluokkien mukaisesti säilytettävät tietotyypit määritellään tarkemmin liitteessä.

Ehdotuksen 5 artiklan mukaan säilytettävät tietotyypit tarkemmin määrittelevää liitettä tarkistetaan säännöllisesti 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua niin sanottua komitologiamenettelyä noudattaen.

Ehdotuksen 6 artiklassa säädetään komitologiamenettelystä. Säännöksen mukaan komissiota avustaa komitea, joka koostuu jäsenvaltioiden edustajista ja jonka puheenjohtajana toimii komission edustaja. Ehdotuksen mukaan jos tähän kohtaan viitataan, sovelletaan päätöksen 1999/468/EY 5 ja 7 artiklassa säädettyä menettelyä, ottaen huomioon mainitun päätöksen 8 artiklan säännökset. Päätöksen 1999/468/EY 5 artiklan 6 kohdassa tarkoitettu määräaika vahvistetaan kolmeksi kuukaudeksi.

Ehdotuksen 7 artiklassa säädetään tietojen säilyttämisajoista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että 4 artiklassa tarkoitettujen tietoluokkien säilytetään vähintään yhden vuoden ajan viestinnän päivämäärästä, lukuun ottamatta yksinomaan ja pääasiallisesti Internet -protokollaa käyttämällä tapahtuneeseen sähköiseen viestintään liittyviä tietoja, jotka on säilytettävä kuuden kuukauden ajan.

Ehdotuksen 8 artiklassa säädetään tietojen varastointia koskevista vaatimuksista. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tämän direktiivin nojalla säilytettävät tiedot ja kyseisiin tietoihin liittyvät muut tarpeelliset tiedot säilytetään sellaisella tavalla, että ne voidaan toimittaa pyynnöstä toimivaltaisille viranomaisille ilman tarpeetonta viivästystä.

Ehdotuksen 9 artiklassa säädetään tilas-

toimia koskevista velvoitteista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on 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 toimitamista sekä tapaukset, joissa tietopyyntöä ei voitu täyttää. Tällaisiin tilastoihin ei sisällytetä henkilötietoja.

Ehdotuksen 10 artiklassa säädetään 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.

Ehdotuksen 11 artiklassa säädetään sähköisen viestinnän tiedodirektiivin muuttamisesta. Ehdotuksen mukaan direktiivin 2002/58/EY 15 artiklaan lisätään seuraava 1a kohta. Edellä olevaa 1 kohtaa ei sovelleta direktiivistä 2005/.../EY johtuviin velvollisuuksiin, jotka liittyvät tietojen säilyttämiseen vakavien rikosten, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa, tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten.

Ehdotuksen 12 artiklassa säädetään direktiivin arviointimenettelystä. Ehdotuksen mukaan komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään kolmen vuoden kuluttua 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua päivää 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.

Ehdotuksen 13 artiklan sisältää kansallista voimaansaattamista koskevat säännökset. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan [viimeistään 15 kuukautta tämän direktiivin antamisen jälkeen]. Niiden on viipymättä toimitettava komissiolle kirjallisina nämä säännökset sekä kyseisiä säännöksiä ja tätä direktiiviä koskeva vastaavuustaulukko. Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne virallisesti julkaistaan. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään. Jäsenvaltioiden on toimitettava tässä direktiivissä tarkoitetuista kysymyksistä antamansa keskeiset kansalliset säännökset kirjallisina komissiolle.

Ehdotuksen 14 artiklaan sisältyy direktiivin voimaantulosäännös. Säännöksen mukaan direktiivi tulee voimaan kahdenkymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

Ehdotuksen 15 artikla osoittaa direktiivin jäsenvaltioille.

Direktiiviehdotuksen liite sisältää yksityiskohtaisen listan niistä tiedoista, jotka ehdotuksen mukaan tulisi säilyttää. Liitteen mukaan direktiivin 4 artiklassa mainittujen tietoluokkien mukaisesti säilytettävät tietotyypit ovat seuraavat:

a) Viestinnän lähteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavat tiedot:

(1) Kiinteässä puhelinverkossa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Puhelinnumero, josta on soitettu.

(b) Tilaaajan tai rekisteröidyn käyttäjän nimi ja osoite.

(2) Matkaviestintäverkoissa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Puhelinnumero, josta on soitettu.

(b) Tilaaajan tai rekisteröidyn käyttäjän nimi ja osoite.

(3) Internet-yhteyden, Internet-sähköpostin ja Internet-puhelimen osalta:

(a) Internet-palvelun tarjoajan liittymälle osoittama dynaaminen tai staattinen Internet-protokollaosoite (IP-osoite).

(b) Viestinnän lähteen käyttäjätunnus.

(c) Yleiseen puhelinverkkoon saapuvalla viestillä rekisteröity yhteystunniste tai puhelinnumero.

(d) Sen tilaajan tai rekisteröidyn käyttäjän nimi ja osoite, jonka nimiin IP-osoite, yhteystunniste tai käyttäjätunnus oli rekisteröity silloin, kun yhteys otettiin.

b) Viestinnän kohteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavat tiedot:

(1) Kiinteässä puhelinverkossa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Puhelinnumerot, joihin on soitettu.

(b) Tilaajien tai rekisteröityjen käyttäjien nimet ja osoitteet.

(2) Matkaviestintäverkoissa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Puhelinnumerot, joihin on soitettu.

(b) Tilaajien tai rekisteröityjen käyttäjien nimet ja osoitteet.

(3) Internet-yhteyden, Internet-sähköpostin ja Internet-puhelimen osalta:

(a) Viestinnän aiottujen vastaanottajien yhteystunniste tai käyttäjätunnus.

(b) Tilaajien tai rekisteröityjen käyttäjien, jotka ovat viestinnän aiottuja vastaanottajia, nimet ja osoitteet.

c) Viestinnän päivämäärän, kellonajan ja keston määrittämiseen tarvittavat tiedot:

(1) Kiinteissä verkoissa ja matkaviestintäverkoissa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Yhteyden alkamisen ja päättymisen päivämäärä ja kellonaika.

(2) Internet-yhteyden, Internet-sähköpostin ja Internet-puhelimen osalta:

(a) Internet-istuntojen alkamisen ja päättymisen päivämäärät ja kellonajat määrättyllä aikavyöhykkeellä.

d) Viestityypin tunnistamiseksi tarvittavat tiedot

(1) Kiinteässä puhelinverkossa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Käytetty puhelinpalvelu, kuten äänipuhelu, neuvottelupuhelu, faksi ja viestipalvelut.

(2) Matkaviestintäverkoissa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Käytetty puhelinpalvelu, kuten äänipuhelu, neuvottelupuhelu, tekstiviestipal-

velu, EMS-palvelut (Enhanced Media Service) tai multimediaspalvelut.

e) Viestintävälineen tai oletetun viestintävälineen tunnistamiseksi tarvittavat tiedot:

(1) Matkaviestintäverkoissa tapahtuvan puhelintoiminnan osalta:

(a) Soittajan ja vastaanottajan kansainvälinen matkaviestintätilaajan tunnus (IMSI-tunnus).

(b) Soittajan ja vastaanottajan kansainvälinen matkaviestimen laitetunnus (IMEI-tunnus).

(2) Internet-yhteyden, Internet-sähköpostin ja Internet-puhelimen osalta:

(a) Modeemia käyttävien yhteyksien osalta puhelinnumero, josta on soitettu.

(b) Digitaalinen liittymä (DSL-liittymä) tai muu viestinnän lähteen loppupiste.

(c) MAC-osoite (Media Access Control) tai muu viestinnän lähteen laitetunniste.

f) Matkaviestintälaitteen sijainnin määrittämiseen tarvittavat tiedot:

(1) Sijaintitunniste (solun tunnistenumero) viestinnän alkaessa ja päättyessä.

(2) Tietojen kartoitus solun tunnistenumerojen ja niiden maantieteellisen sijainnin välillä viestinnän alkaessa ja päättyessä.

3. Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Tunnistamistietojen käsittelyä ja säilyttämistä sääntelee Suomessa sähköisen viestinnän tietosuojalaki 516/2004, joka perustuu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin 2002/58/EY. Laissa säädetään tyhjentävästi tietyistä käyttötarkoituksista, joissa nyt sääntelyn kohteena olevia tunnistamistietoja saadaan käsitellä. Käsitteilyn jälkeen viestit ja tunnistamistiedot on pääsääntöisesti hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää tilaajaan tai käyttäjään, ellei laissa toisin säädetä.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Viestinnän luotamuksellisuus on perustuslain 10 §:n 2

momentin nojalla jokaiselle kansalaiselle kuuluva perusoikeus. Kyseisen momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Direktiiviehdotuksessa säilyttämisen kohteena olevat tunnistamistiedot kuuluvat luottamuksellisen viestin suojan piiriin, mutta eivät sen ydinalueelle, johon kuuluu vain viestin sisältö. Tästä syystä tunnistamistietoihin ei sovelleta perustuslain 10 artiklan 3 momentin ns. kvalifioitua lakivarausta vaan yleisiä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä, mistä kuitenkin johtuu, että säännösten, joilla perusoikeuksia rajoitetaan tulisi olla täsmällisiä ja tarkkoja.

Viranomaisten oikeudesta saada tunnistamistietoja rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi säädetään poliisilaissa (493/1995) ja tullilaissa (1466/1994). Viranomaisten oikeudesta saada tunnistamistietoja rikoksen selvittämiseksi säädetään pakkokeinolaissa (450/1987). Lisäksi poliisilla on sähköisen viestinnän tietosuojalain 36 §:n perusteella oikeus saada teleyritykseltä:

1) rikoslain 16 luvun 9 a §:ssä tarkoitetun lähestymiskiellon rikkomisen, 17 luvun 13 §:n 2 kohdassa tarkoitetun ilkivallan tai 24 luvun 1 §:n 2 kohdassa tarkoitetun kotirauhan rikkomisen selvittämiseksi tarvittavia tunnistamistietoja liittymään otetuista yhteyksistä asianomistajan ja sen suostumuksella, jonka hallinnassa liittymä on; sekä

2) tilaajan suostumuksella matkaviestimestä lähetettyjä viestejä koskevat tunnistamistiedot siltä osin kuin se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, jonka johdosta matkaviestin tai siinä käytetty liittymä on oikeudettomasti toisen hallussa. Direktiiviehdotuksessa ei käsitellä esitutkintaviranomaisten tiedonsaantikriteereitä, kuten millaisten rikosten tutkinnassa tele-tunnistetietoja saa käsitellä. Näin ollen direktiiviehdotus ei edellyttäisi muutoksia niihin säännöksiin, joilla säädetään viranomaisten tiedonsaantioikeuksista.

Oikeus käsitellä ja säilyttää sähköisen viestinnän tunnistamistietoja on säädetty Suomen lainsäädännössä tarkkarajaisesti ja siten, että sääntelyllä pyritään varmista-

maan yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin suojan toteutuminen. Käytännössä tällä hetkellä tunnistamistietojen pidempiaikainen säilyttäminen määräytyy sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 §:n mukaan, joka koskee tunnistamistietojen käsittelyä laskutustarkoitukseen. Kyseisen säännöksen mukaan näitä tietoja on säilytettävä vähintään kolme kuukautta laskun eräpäivästä tai tunnistamistiedon tallentamisesta riippuen siitä, kumpi näistä ajankohdista on myöhäisempi. Tietoja ei saa kuitenkaan säilyttää enää sen jälkeen, kun saatava on velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukaan vanhentunut. Velan vanhentumisesta annetun lain 4 §:ssä säädetään yleisestä vanhentumisajasta siten, että velka vanhentuu kolmen vuoden kuluttua kyseisen lain 5, 6 ja 7 §:ssä tarkoitetusta ajankohdasta, jollei vanhentumista ole sitä ennen katkaistu. Sähköisen viestinnän tietosuojalain säännöksen kannalta yleisin vanhentumisajan alkaminen määräytyy kyseisen lain 5 §:n mukaisesti laskuun merkitystä eräpäivästä. Käytännössä teleyritykset säilyttävät Suomessa laskun määräytymiseen liittyviä tietoja jonkin verran vaihtelevasti, mutta velan vanhentumisesta annettu laki rajaa laskutustietojen tallentamisen enintään kolmeen vuoteen.

Komission direktiiviehdotus edellyttäisi olennaisia muutoksia sähköisen viestinnän tietosuojalakiin. Komission direktiiviehdotus olisi myös erittäin suuri periaatteellinen muutos nykyiseen oikeustilaan verrattuna. Tietoja säilytettäisiin direktiivin perusteella siltä varalta, että lainvalvontaviranomaisten käyttötarve myöhemmin ilmenee. Lisäksi tietojen säilyttäminen koskisi kaikkien kansalaisten ja yritysten viestintää. Näin ollen direktiiviehdotus merkittäisi merkittäviä rajoituksia perustuslain turvaamaan luottamuksellisen viestin suojaan.

Viranomaistarpeisiin teleyrityksiltä edellytettävien velvollisuuksien toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta säädetään viestintämarkkinalain 98 §:ssä. Tämä säännös tulisi sovellettavaksi myös direktiiviehdotuksen edellyttämien tietojen säilyttämisen kohdalla. Kustannusten korvaamisesta teleyrityksille vastaisi se viran-

omainen, jonka intressissä tiedot tallennettaisiin.

4. 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 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 sähköposti-palvelut 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 säännöstehtävistä 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 tietoa 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 käytävälle neuvottelulle on pääosin otettu huomioon OSA-neuvostossa 2.12.2005 hyväksytyssä neuvoston yleisnäkemyksessä direktiiviehdotuksesta.