

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2006 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 perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Juha Perttula, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitussihteeri Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- assistentti Juha Lavapuro
- professori Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Tuomas Ojanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 21.9.2005 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähköisten viestintäpalvelujen yhteydessä käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta. Tarkoitus on yhdenmukaistaa yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajiin kohdistettavat velvollisuudet säilyttää tietyt liikenne- ja tunnistamistiedot, jotta tietoja voidaan käyttää vakavien rikosten,

kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi sekä kyseisistä rikoksista syytteeseen panemiseksi. Ehdotus sisältää säännöksiä muun ohella säilytettävistä tiedoista, säilytysajoista ja säilyttämisestä aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotukseen myönteisesti. Säätelyä ns. IP-liikenteen tunnistamistie-

tojen säilyttämisestä on valtioneuvoston mielestä kuitenkin vielä eräin osin täsmennettävä teknisten soveltamisvaikeuksien ja kustannusten kohoamisen välttämiseksi. Tietojen säilyttämisvelvoitteen tulisi ylipäättään koskea vain jo saatavilla olevia tietoja. Sääntelyn ei pitäisi johtaa samojen tietojen moninkertaiseen tallentamiseen. Paikkatiedot tulisi velvoittaa tallentamaan vain yhteyden alussa. Tietojen säilytysaikaa ei

pitäisi säätää 12 kuukautta pidemmäksi. Komission ehdottamasta komitologiamenettelystä tallennettavia tietoja koskevien säännösten tarkistamiseksi olisi luovuttava. Sen sijaan säännös direktiivin uudelleen tarkastelusta on valtioneuvoston mielestä tarpeen. Sääntely voidaan toteuttaa III pilarin instrumentilla, joskin myös I pilarin alaan kuuluvan instrumentin käyttö on valtioneuvoston mielestä mahdollista.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä. Komission direktiiviehdotuksella on asiallisesti korvattu aiemmin vireille tullut neljän jäsenvaltion ehdotus puitepäätökseksi sähköiseen viestintään liittyvien tunnistamistietojen säilyttämisestä (U 42/2004 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut mainitusta puitepäätösehdotuksesta lausunnon (PeVL 35/2004 vp). Siinä esitetty soveltuu pääosin myös nyt käsiteltävänä olevaan direktiiviehdotukseen. Valiokunta on ottanut huomioon direktiiviehdotuksesta sittemmin annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisen näkemyksen.

Ehdotusta on arvioitava ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus henkilö tietojen suojan kannalta. Sääntely voi sen yksityiskohtaisesta sisällöstä riippuen muodostua merkitykselliseksi myös perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvatus luottamuksellisen viestin salaisuuden, 12 §:n 1 momentissa turvatus sananvapauden samoin kuin perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan näkökulmista.

Luottamuksellisten viestien ja henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää niin ikään määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämänsä ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Henkilötietojen suojan osalta on huomioitava myös Euroopan neuvoston puiteissa vuonna 1981 tehty yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä.

Tietojen säilyttämistarkoitus. Direktiivin tavoitteena on 1 artiklan 1 kohdan perusteella yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden säännökset yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen ja yleisen viestintäverkon tarjoajien velvollisuuksista käsitellä ja säilyttää viestien erinäisiä tunnistamistietoja sen varmistamiseksi, että tietoja voidaan käyttää vakavien rikosten, kuten terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi sekä harkittaessa syytteen nostamista tällaisista rikoksista. Tietojen nämä säilyttämistarkoitukset ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä, eikä valiokunnalla siksi ole sääntelyn päämääristä huomautettavaa (PeVL 35/2004 vp, s. 2—3).

Säilytettävät tiedot. Tietojen säilyttämisvelvollisuus kohdistuu 2 artiklan 1 kohdan ja 3 artiklan 1 kohdan perusteella ehdotuksessa tarkoitettujen viestintäpalvelujen ja -verkkojen tarjoajien tuottamiin ja käsittelemiin liikenne- ja paikkatietoihin sekä tilaajan ja käyttäjän tunnistamiseksi tarvittaviin tietoihin. Direktiiviä ei 1 artiklan 2 kohdan perusteella sovelleta sähköisen viestinnän sisältöön eikä sähköistä viestintäverkkoa käyttämällä haettuihin tietoihin.

Yleissäännös säilytettävistä tiedoista tai tietoluokista on ehdotuksen 4 artiklassa. Säilytettäviä ovat tiedot, joita tarvitaan viestinnän lähteen ja kohteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi, viestinnän päivämäärän, kellonajan ja keston määrittämiseksi, viestintätyypin ja -välineen sekä oletetun viestintävälineen tunnistamiseksi

samoin kuin matkaviestinlaitteen sijainnin tunnistamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt säilyttämisvelvollisuuden vähimmäissällön kannalta aivan olennaisena, mihin tietoihin tai tietotyyppeihin velvollisuus ulottuu. Tällaisten, sääntelyn kannalta olennaisten seikkojen ja rajausten tulee käydä säännöksistä ilmi täsmällisesti (PeVL 35/2004 vp, s. 3/II).

Direktiiviehdotuksessa sääntely on näiltä osin verraten yleispiirteistä. Säilytettävät tietotyypit määritellään kuitenkin tarkemmin direktiivin liitteessä, jota toisaalta 5 ja 6 artiklan perusteella tarkistetaan säännöllisesti komitologiamenettelyssä. Sääntelyn keskeisten osien delegoiminen ehdotetulla tavalla komissiota avustavan komitean päätettäväksi ei asian perusoikeuskäytännöt huomioon ottaen ole valiokunnan mielestä aivan asianmukaista. Ongelmattomampaa on siksi Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisen näkemyksen mukaisesti sisällyttää säännökset säilytettävistä tiedoista direktiiviin ja luopua komitologiamenettelyyn perustuvasta sääntelyn tarkastamismahdollisuudesta.

Säilyttämisvelvollisuus kohdistuu 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimijoiden toimivaltansa puitteissa viestintäpalveluja toimittamiseen ja käsittelemään tietoihin. Kysymys on tiedoista, jotka tallentuvat muutoinkin viestintäpalvelujen teknisen toteuttamisen osana palveluja tuottaessa tai niitä käytettäessä. Näin ymmärrettynä ehdotus ei ole perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallinen. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on nimittäin tärkeää, ettei palvelun tarjoajaa veloiteta erikseen tuottamaan tai hankkimaan tietoja, vaan ainoastaan säilyttämään tarjoajan saatavilla muutenkin olevat tiedot (PeVL 34/2004 vp, s. 3/II).

Säilyttämisvelvolliset. Direktiiviehdotuksesta ei käy aivan selvästi ilmi, koskeeko tietojen säilyttämisvelvollisuus muitakin toimijoita kuin teleyrityksiä. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta toistaa aiemmin esittämänsä huomautuksen siitä, että muut palveluntarjoajat kuin teleyritykset — kuten yksityiset henkilöt ja kansalaisjärjestöt samoin kuin teleyritysten palveluja käyttävät yh-

teisötilaajat — on tärkeää rajata riittävän tarkoilta säännöksillä säilyttämisvelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle (PeVL 35/2004 vp, s. 4/I).

Säilytysajat. Tunnistamistietoja on 7 artiklan mukaan säilytettävä vähintään yksi vuosi viestinnän päivämäärästä lukien. Internet-viestinnän kohdalla säilytysaika on kuitenkin kuusi kuukautta. Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteisen näkemyksen perusteella säilytysaika voi viestintämuodosta riippumatta olla 6—24 kuukautta.

Tunnistamistietojen säilyttämiseen liittyy aina riskejä yhtä hyvin luottamuksellisen viestinnän suojan kuin henkilötietojen suojan kannalta. Riskit kasvavat, mitä kauemmin tietoja säilytetään. Pitkät säilytysajat voivat muodostua ongelmallisiksi myös perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan näkökulmasta (PeVL 35/2004 vp, s. 4). Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteinen näkemys antaa jäsenvaltiolle komission ehdotusta paremman mahdollisuuden ottaa perusoikeusnäkökohdat huomioon direktiiviä täytäntöönpanneissa.

Säilytettävien tietojen luovuttaminen. Jäsenvaltion on direktiiviehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan perusteella toteutettava toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että säilytetyt tunnistamistiedot toimitetaan yksinomaan erityistapauksissa kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille direktiivin mukaisia tarkoituksia varten.

Tunnistamistietojen luovuttamisedellytykset jäävät ehdotuksen perusteella jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säänneltäviksi. Siksi ehdotuksesta ei ole huomautettavaa perustuslain 10 §:ssä turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Euroopan parlamentin ja neuvoston yhteinen näkemys sisältää valiokunnan mielestä asianmukaisen maininnan siitä, että jäsenvaltion on lainsäädännössään tietojen luovuttamisesta otettava huomioon välttämättömyyden ja suhteellisuuden vaatimukset samoin kuin esimerkiksi Euroopan unionin oikeuden säännökset ja Euroopan ihmisoikeussopimuk-

sen määräykset. Mainintaan liittyen valiokunta muistuttaa aiemmasta kannastaan, jonka mukaan esimerkiksi yleiset kansalliset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta ulottuvat myös EU:n oikeuden kansallista täytäntöönpanoa tarkoittaviin säädöksiin (PeVL 9/2004 vp, s. 2—3).

Soveltamisen arviointi. Direktiiviehdotuksen 12 artikla sisältää säännöksen direktiivin soveltamisen ja sen vaikutusten arvioinnista. Valiokunta pitää tärkeänä, että arvioinnin yhteydessä kiinnitetään huomiota sääntelyn perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin. Erityisesti on saatujen koke-

musten perusteella tarpeen arvioida, ovatko säännökset tietojen tallentamisvelvollisuuden laajuudesta ja alasta oikeasuhtaisuusvaatimuksen näkökulmasta asianmukaisia direktiivin soveltamisella käytännössä saavutettuihin tuloksiin verrattuna. Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista on valiokunnan mielestä aiheellista lisätä artiklaan maininta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että valiokunta yhtyy asiassa lausun-
nosta ilmenevin vähäisin täsmennyksin
valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 17 päivänä helmikuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Simo Rundgren /kesk
jäs.	Hannu Hoskonen /kesk	Arto Satonen /kok
	Roger Jansson /r	Seppo Särkiniemi /kesk
	Irina Krohn /vihr	Ilkka Taipale /sd
	Annika Lapintie /vas	Astrid Thors /r
	Reino Ojala /sd	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Klaus Pentti /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.