

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 19/2005 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

Suuri valiokunta on 16 päivänä syyskuuta 2005 lähettänyt jatkokirjelmän 1. SM 16.09.2005 asiassa U 42/2004 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäasiainministeriö

- viestintäneuvos Juhapekka Ristola, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Leena Rantalankila, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- varautumispäällikkö Kari Wirman, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry.

Viitetiedot

Valiokunta on 5 päivänä lokakuuta 2004 antanut asiasta lausunnon HaVL 22/2004 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ranskan tasavalta, Irlanti, Ruotsin kuningaskunta ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat 28.4.2004 tehneet ehdotuksen 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 mukaanlukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi. Tarkoitus on helpottaa yhteistyötä rikosasioissa lähentämällä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä sähköisten viestintäpalvelujen ja julki-

sen viestintäverkon tarjoajien käsittelemien ja tallentamien tietojen säilyttämisessä. Ehdotus sisältää säännöksiä puitepäättöksen soveltamisalasta ja tavoitteista, määritelmistä, tietojen säilyttämisestä ja säilytysajoista, pääsystä tietoihin sekä tietosuojasta ja tietoturvasta.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

Suomi on pitänyt tarkoituksenmukaisena lähtökohtana ehdotuksen valmistelun eri vaiheissa sitä, että mahdollinen sähköisen viestinnän tunnistamistietojen säilyttämisvelvoite kohdistuisi sellaisiin teleyrityksen hallussa oleviin tunnistamistietoihin, joita jo säilytetään useita kuukausia osana laillisen verkko- ja viestintäpalvelun toteuttamista. Tallennusvelvoite tulisi voida toteuttaa kohtuullisin kustannuksin ja olemassa olevin teknisillä ratkaisuin. Sääntelyn tulisi olla säilytettävien tietotyyppien osalta teknologia-neutraalia ja mahdollistaa sääntelyn soveltamisen myös tulevaisuudessa teknisen kehityksen myötä.

Valmistelun eri vaiheissa Suomi on myös tuonut esiin sen, että ehdotetussa muodossa säädöksen mahdolliset kustannusvaikutukset sekä vaikutukset yksityisyyden suojaan ovat niin merkittäviä, että puitepäättöksessä asetettavien velvoitteiden tulee olla tyhjentyviä ja tarkkarajaisia. Ehdotuksen kustannusvaikutukset kohdistuisivat eri jäsenvaltioissa hyvin eri tavalla. Laaditun selvityksen mukaan järjestelmä, jossa valtio vastaa kuluista kaikilta osin, on poikkeuksellinen.

Puitepäättösehdotus (COPEN 115)

Ehdotus on kehittynyt alkuperäisestä selkeämmäksi ja teknisesti ymmärrettävämmäksi. Se näyttää kuitenkin sisältävän vielä joitakin päällekkäisyyksiä ja elementtejä, jotka eivät näytä olevan teknisesti toteutettavissa. Lisäksi siihen näyttää vielä sisältyvän tekijöitä, joiden toteuttaminen olisi huomattavan kallista tai yksityisyyden suojan näkökulmasta suhteetonta. Näitä seikkoja on vielä tarkasteltava ennen lopullisen näkemyksen muodostamista.

Luettelo tallennettavista tiedoista (art. 2, art. 3 ja art. 8.3)

Alustavan tarkastelun perusteella Suomen käsityksen mukaan ainakin seuraavat kohdat edellyttävät lisäselvitystä:

1) Puitepäättösluonnoksen määritelmän mukaan Internet-viestintäpalveluilla tarkoitetaan Internet-sähköpostia ja Internet-puheluita (art 2.4). Koska tällaisia palveluita tarjoavat hyvin erilaiset tahot, velvoitteen tulisi kohdistua yksinomaan teleyrityksen tarjoamiin Internet-puheluihin ja sähköposteihin. Asia ei käy yksiselitteisesti ilmi luonnoksesta, vaikka tätä ehkä tarkoitetaan.

2) Tallennettavien tietojen määrittäminen palveluntarjoajien tuottamiksi tai käsittelemiksi (art 3.1). Tässä kohdin tulisi käyttää tai-sanan sijaan ja-sanaa. Näin säilyttämisvelvoite rajautuisi selkeästi tunnistamistietoihin, joita säilytetään osana laillisen verkko- ja viestintäpalvelujen toteuttamista. Kaikki operaattorit joutuvat käsittelemään myös muiden tuottamia tietoja esimerkiksi reitityksessä, eikä näitä tietoja tulisi sisällyttää tallentamisvelvollisuuden piiriin.

Olisi erittäin tärkeää, että lähtökohtana tietojen tallentamisen osalta olisi selkeästi vain se tieto, joka tallentuu muutenkin teleyritysten omien palvelujen yhteydessä, eli esityksen sanamuodoissa tulisi tuoda nykyistä selkeämmin esille "if available" -ajatus.

Ongelma liittyy myös viestinnän kohteen määrittämiseen tarvittavia tietoja koskeviin säilyttämisvaatimuksiin (art 3.3aii, 3.3bii ja 3.3cii). Esimerkiksi suomalaisella operaattorilla ei voi olla nimi- ja osoitetietoja vaikkapa toisella mantereella sijaitsevasta viestinnän kohteesta. Tämä vaatimus vaatii ainakin sanamuotojen tarkennusta, jotta vaatimuksesta saataisiin käytännössä toteuttamiskelpoinen. Myös tästä syystä edellä esille tuotu "if available" -ajatus tulisi tuoda selkeästi esille kautta koko ehdotuksen.

Lisäksi teleyrityksiin kohdistuvien velvoitteiden tulisi kohdistua selkeästi vain siihen tahoon, joka tietojen erottelun ja tallentamisen pystyy tekemään eli palveluoperaattoriin, ei verkkooperaattoreihin. Jos velvoite kohdistuisi verkkooperaattoriin, se joutuisi tallentamaan käytän-

nössä kaiken IP-liikenteen, koska verkko-operaattori ei pysty erottelemaan sitä, mistä IP-liikenteessä on kyse.

3) Viestinnän lähteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavien tietojen määrittely Internet-yhteyksien ja -viestintäpalvelujen osalta (art 3.2c).

Vaatimuksen osalta tulisi huomioda, että käyttäjän tunnistusta ei ole yleisesti käytetty Internet Access -verkoissa. Esimerkiksi ADSL-liittymissä ei käyttäjätunnusta ole ainakaan yleisesti käytössä. Tällaista tietoa ei Suomessa juurikaan tallenneta eikä käytetä, ja tästä aiheutuisi siten ylimääräisiä lisäkustannuksia. Vaatimus rajoittaa ennalta erilaisten liiketoimintamallien käyttöä.

4) Viestinnän päivämäärän, kellonajan ja kes-ton määrittämiseen tarvittavat tiedot Internet-yhteyksien ja -viestintäpalvelujen osalta (art 3.4).

Istunnon ja yhteyden aikaa ei välttämättä voida tallentaa. Kohdejärjestelmään (esimerkiksi sähköposti) jää tieto kirjautumisesta ja uloskirjautumisesta, mutta käyttäjällä saattaa myös olla viestintäpalvelu auki, vaikka hän ei sitä käyttäisikään. Palveluissa, esimerkiksi laajakaistaliittymässä, ei välttämättä käytetä sisäänkirjautumista, joten operaattori pystyy näkemään ainoastaan, onko liikennöinti on ollut mahdollista.

5) Matkaviestinlaitteen sijainnin määrittämiseen viestinnän alkaessa ja sen kestäessä tarvittavien tietojen määrittely (art 3.7).

Vaatimus johtaa hankalasti toteutettavaan ja kalliiseen toteutukseen. Yksityisyyden suojan osalta tässä on kyse myös toimenpiteen oikeasuhtaisuudesta. Location label eli laskutuksen ja paikannuksen perusteena oleva tikettitieto tallentuu ainoastaan yhteyden alku- tai loppupäässä, ei molemmissa päissä. Säännös lisäisi todella paljon tallennettavaa dataa ja lisäisi kustannuksia. Jopa paikallaan oleva puhelin saattaa synnyttää paljon sijaintitunnisteita eri tukiasemista.

Valmistelun kuluessa on ilmennyt, että on hankala määrittellä kaikille jäsenvaltioille yhte-näisin, selkein ja ilman tulkinnanvaraa olevin teknisin termein säilytysvelvollisuuden tarkkaa

sisältöä. Asianlaita voi olla joissakin tilanteissa tällainen myös silloin, kun ilmaistu perustavoite on yhteinen. Tämän vuoksi Suomi näkee hyvänä ehdotuksen määräyksen, jonka mukaan jäsen-valtioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, jotka ovat sekä tarpeellisia että myös oikeasuhtaisia ehdotuksen teknistä täytäntöönpanoa varten (art. 3.8). Tästä huolimatta tallennettavien tietojen listan tulisi olla käytännön toteuttamisen suhteen ongelmaton ja riittävän tarkkarajainen ennen sen hyväksymistä.

Aikakysymys/Time-stamping

Aikakysymys on noussut esille vasta viimeisessä työryhmäkäsittelyssä 12.9.2005, eikä se sisälly asiakirjamateriaaliin. Teknisten asiantuntijoiden mukaan tallentamisvelvollisuudesta ei välttämättä ole suunniteltua hyötyä, elleivät kaikkien verkkojen ja kaikkien tallentajien tietojärjestelmien kellot käy täsmälleen samaa aikaa. Nykyiset kellot eivät käy riittävän samaa tahtia, koska operaattoreilla ei ole nykyisin tarvetta pitää kelloja täysin tarkasti samassa ajassa. Tallennusvelvollisuus edellyttäisi kuitenkin yhteistä aikaa.

Verkoissa kulkee valtavat määrät IP-liikennettä, ja jos jotakin viestiä joudutaan jäljittämään verkoissa, yhdistäminen esimerkiksi eri operaattorien verkkojen rajapinnalla saattaa epäonnistua, jos kelloja ei ole synkronoitu riittävän täsmällisesti. Teknisten asiantuntijoiden mukaan tallentamisen hyödyntämismahdollisuudet saattavat vaikeutua, jos aikakysymykseen ei kiinnitetä huomiota. Tämä tietysti lisäisi kustannuksia entisestään, eivätkä nämä kustannukset sisälly Suomen osalta tehtyihin kustannusarvioihin.

Säilytysaika (art. 4)

Hyväksyttävä tallennusaika riippuu vielä avoimena olevista puitepäättöksen soveltamisalasta ja tallennettavista tietotyypeistä. Näin ollen artiklaa 4 ei voida hyväksyä ennen kuin artikla 3 on muotoiltu hyväksyttävissä olevaan muotoon. Jos puitepäättöksen soveltamisalasta ja tallennettavista tietotyypeistä voidaan sopia Suomen kannalta hyväksyttävällä tavalla, toisin sanoen tal-

lennusvelvoite kohdistuu teleyrityksen jo muutenkin omiin palveluihinsa liittyvistä liiketoimintasyistä tallentamiin tietoihin, sillä säilytetäänkö tietoja 8 kuukauden sijasta esimerkiksi 12 kuukautta ei ole erityisen suurta vaikutusta kustannusten tai yksityisyyden suojan näkökulmasta. Jos sen sijaan velvoite ulotettaisiin laajalaisesti IP-liikenteeseen, jouduttaisiin rakentamaan uusia järjestelmiä valtaisan tietomäärän tallentamiseksi ja säilyttämiseksi, jolloin jo muutaman viikon tallennusvelvoite muodostuisi kohtuuttomaksi.

Täytäntöönpano (art. 8)

Suomen näkemyksen mukaan mahdollisuutta lykätä täytäntöönpanoa tiettyjen viestintätietojen osalta on tarkasteltava sen jälkeen, kun itse tallennusvelvoitteen sisältö on määritetty. Lykkäämistä ei voida määritellä koskemaan sellaisia tietoja, joiden kohdalla on epäselvää, ratkaiseeko lisäaika sinänsä näiden kohdalla tallennukseen eri syistä liittyviä ongelmia.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Alkuperäisestä valtioneuvoston kirjelmästä, josta valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 22/2004 vp, ilmenee valtioneuvoston suhtautuvan 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 syytteen asettamalla. Mainitun kirjelmän mukaan ehdotettu periaatepäätös sähköisen viestinnän tunnistetietojen säilyttämisestä tukee myös näiden tavoitteiden toteutumista.

Eduskunnan suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta (PeVL 35/2004 vp), hallintovaliokunta (HaVL 22/2004 vp) ja liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVL 27/2004 vp) ovat alkuperäisen kirjelmän pohjalta yhtyneet valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan puitepäätökseen voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Samalla on kuitenkin valtioneuvoston kannan mukaisesti katsottu, että mahdollisen velvoitteen tulisi kohdistua vain sellaisiin teleyrityksen hallussa oleviin tunnistamistietoihin, 1) joita jo säilytetään useita kuukausia osana laillisen verkko- ja viestintäpalvelun toteuttamista ja 2) joiden tietojen säilyttämisaika voitaisiin harmonioida ehdo-

tettavan puitepäätöksen mukaisesti. Lisäksi on lähdetty siitä, että velvoite tulisi voida toteuttaa 3) kohtuullisin kustannuksin, 4) olemassa olevin teknisillä ratkaisuin, 5) teknologianeutraalisti ja 6) tuleva tekninen kehitys huomioiden. Lisäksi on painotettu tietosuojan ja tietoturvaan liittyvien seikkojen merkitystä.

Säilytettävistä tiedoista

Saadun tiedon mukaan ehdotuksen nykyinen sanamuoto ei ainoastaan laajenna talletettavien tietojen määrää entisestään, vaan vaatimusten täyttäminen voi edellyttää Suomessa laajasti omaksuttujen teknisten ratkaisujen yhdenmukaistamista eräiden suurtenkin jäsenvaltioiden teleyritysten käyttämien kaupallisten toteutusten kanssa. Esimerkkinä tällaisesta vaatimuksesta voidaan saadun selvityksen perusteella mainita 3 artiklan määräys "viestinnän päivämäärän, kellonajan ja keston määrittämiseen tarvittavista tiedoista", joita olisivat myös "Internet-yhteyden alkamisen ja päättymisen päivämäärä ja kellonaika määrättyllä aikavyöhykkeellä". Nämä tiedot ovat pääsääntöisesti suomalaisten käyttäjien laajakaistaliittymien teknisissä ja kaupallisissa toteutuksissa tarpeettomia.

Vastaavia puitepäätöksen sisältöön liittyviä epäkohtia on käsitelty valtioneuvoston jatkokirjelmässä (SM 16.9.2005).

Tallennusvelvollisuuden aiheuttamista kustannuksista

Puitepäätos sisältää eräitä tulkinnanvaraisuuksia, jotka saattavat osoittautua tallettamisesta aiheutuvien kustannusten kannalta merkittäviksi. Koska esimerkiksi 2 artiklan määritelmässä mainittu "Internet-puhelu" pitää sisällään Skype-palvelun kaltaiset puhelut, kustannukset tulevat nousemaan viimeisimmistä Viestintäviraston esillä olleista vuotuisista arvioista (10–40 miljoonaa euroa) moninkertaisiksi, mahdollisesti jopa lähelle ensimmäisiä usean sadan miljoonan euron arvioita. Tällä hetkellä taloudellisten vaikutusten arviointi on kaikkiaan hyvin epävarmalla pohjalla.

Olemassa olevista teknisistä ratkaisuista

Puitepäätosehdotus edellyttäisi nykyisessä muodossaan lukuisia uusia teknisiä ratkaisuja. Suomalaisella operaattorilla ei ole esimerkiksi käytettävissään toisten operaattoreiden tilaajatietoja, joiden tallentamista päätosehdotus edellyttää.

Päätosehdotuksen noudattaminen edellyttäisi myös eräiden teknisten ratkaisujen muuttamista Suomessa, kuten säilytettäviä tietoja koskevasa kohdassa on aiemmin mainittu.

Teknologianeutraalisuudesta

Puitepäätosehdotus on voimakkaasti sidottu käytössä oleviin teknisiin ratkaisuihin: kiinteä verkko, matkaviestiverkko, Internet-yhteydet ja -palvelut.

Saadun selvityksen mukaan käytetyn jaotteen voidaan arvioida osoittautuvan epäselväksi ja tulkinnanvaraisia tilanteita aiheuttavaksi. Kysyä voidaan esimerkiksi, mihin kategoriaan kuuluvat kolmannen sukupolven matkaviestinverkon avulla toteutetut Internet-yhteydet (3G-verkot perustuvat kokonaan Internet-teknologiaan).

Tietosuoja

Käytettävissä olevan tiedon perusteella sähköisen viestinnän tunnistamistietojen säilyttämiseen liittyvää puitepäätosehdotusta ei ole arvioitu vielä kunnolla tietoturvan ja henkilötietojen suojan kannalta. Perusteellinen tarkastelu

näiltä osin on kuitenkin välttämätöntä. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan vakiintuneen linjauksen mukaan henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita rekisteröinnissä ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset tietojen luovutettavuus mukaan luettuna sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Lisäksi näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee olla kattavaa ja yksityiskohtaista.

Lopuksi

Valiokunta toteaa yhteenvetona, että neuvotteiluissa on edistytty alkuperäiseen puitepäätokeeseen verrattuna Suomen tavoitteiden suuntaan. Tästä huolimatta kaikissa Suomen aluerin asettamissa reunaehtoinakin pidettävissä neuvottelutavoitteissa — mikä ilmenee laajalti myös käsiteltävänä olevan valtioneuvoston jatkokirjelmän kannanotoista — on vielä ratkaisemattomia ongelmakohtia.

Valiokunta tähdentää samalla, että ehdotettua tietojen säilytysvelvollisuutta on arvioitava perusteellisesti suhteessa niihin päämääriin, joita sillä tavoitellaan, ja niihin todellisiin vaikutuksiin, joita on mahdollista saavuttaa. Sen hyödyn, joka sähköisen viestinnän tunnistamistietojen säilyttämisestä rikosten tutkimiselle, selvittämiseksi ja syytteeseen asettamiselle on saavutettavissa, on oltava hyväksyttävässä suhteessa laajamittaisen tietojen säilyttämistä koskevan velvoitteen kustannuksiin ja yksityisyyden suojalle aiheutuviin riskeihin. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että tällaisen asian valmistelussa ja käsittelyssä on tärkeää hyödyntää tietoliikenteen ja tietotekniikan asiantuntijoiden osaamista.

Edellä lausutun perusteella ja viitaten myös valtioneuvoston jatkokirjelmän kannanottoihin valiokunta katsoo, että puitepäätosehdotus on keskeneräinen ja ettei sen hyväksymistä voida tässä muodossa puoltaa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

valtioneuvoston kannastakin ilmeneviin seikkoihin viitaten, ettei kesken-

eräisenä pidettävän puitepäättösehdotuksen hyväksymistä voida tässä muodossa puoltaa.

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Kari Kärkkäinen /kd
vpj.	Veijo Puhjo /vas	Lauri Oinonen /kesk
jäs.	Sirpa Asko-Seljavaara /kok	Heli Paasio /sd
	Nils-Anders Granvik /r	Satu Taiveaho /sd
	Rakel Hiltunen /sd	Tapani Tölli /kesk
	Jyrki Kasvi /vihr	Ahti Vielma /kok
	Esko Kurvinen /kok	Tuula Väättäinen /sd.
	Lauri Kähkönen /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.