

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (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)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Ranskan tasavallan, Irlannin, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan 28 päivänä huhtikuuta 2004 tekemä ehdotus neuvoston puitepäätökseksi 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 sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä heinäkuuta 2004

Sisäasiainministeri *Kari Rajamäki*

Neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki

EHDOTUS NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖKSEKSI YLEISESTI SAATAVILLA OLEVIEN SÄHKÖISEN VIESTINNÄN PALVELUJEN TARJOAMISEEN LIITTYVIEN JA SEN YHTEYDESSÄ KÄSITELTYJEN JA TALLENNETTEUJEN TIETOJEN JA JULKISIA VIESTINTÄVERKKOJA KOSKEVIEN TIETOJEN SÄILYTTÄMISESTÄ RIKOSTEN JA RIKOLLISTEN TEKOJEN, TERRORISMI MUKAAN LUKIEN, TORJUMISEKSI, TUTKIMISEKSI JA SELVITTÄMISEKSI JA NIISTÄ SYYTTEESEEN ASETTAMISEKSI

1. Yleistä

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 puitepäätöksen 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 puitepäätös.

Ehdotetun säilyttämisvelvoitteen tavoitteenä on helpottaa oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa lähentämällä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, jotta voitaisiin turvata rikostutinnan 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 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 puitepäätöksen edellyttämät toimenpiteet kahden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Ehdotus perustuu Eurooppa-neuvoston julkilausumaan vuodelta 2004 sekä neuvoston päätelmiin vuosilta 2001 ja 2002.

Eurooppa-neuvoston 25 päivänä maaliskuuta 2004 antamassa julkilausumassa terrorismin torjunnasta (asiakirja 7906/04 JAI 100 ECOFIN 107 TRANS 145 RELEX 123 ECO 73 PESC 208 COTER 20 COSDP 142) neuvostoa kehoitetaan tarkastelemaan toimenpiteitä, joiden avulla palveluntarjoajille laaditaan viestiliikennetietojen säilyttämistä koskevat säännöt, jotka on tarkoitus hyväksyä kesäkuuhun 2005 mennessä.

Neuvoston 20 päivänä syyskuuta 2001 antamissa päätelmissä (asiakirja SN 3926/6/01 REV 6) kehoitetaan varmistamaan, että lainvalvontaviranomaisten on mahdollista tutkia rikokset, joissa on käytetty sähköisen viestinnän järjestelmiä, sekä ryhtyä toimiin tällaisten rikosten tekijöitä vastaan, kuitenkin siten, että samalla huolehditaan, että henkilötietojen suoja ja lainvalvontaviranomaisten tarve päästä näihin tietoihin rikostutkintaa varten säilyvät tasapainossa.

Neuvoston 19 päivänä joulukuuta 2002 antamissa päätelmissä (12721/5/02 CRIMORG 86 REV 5) todetaan, että sähköisen viestinnän tarjoamien mahdollisuuksien huomattavan lisääntymisen johdosta sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tiedot ovat nykyään erityisen tärkeä ja hyödyllinen väline rikosten ja rikollisten tekojen, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnas-

sa, tutkinnassa ja selvittämisessä ja niistä syytteeseen asettamisessa.

2. Pääasiallinen sisältö

2.1. Soveltamisala ja tavoite

Puitepäätöksen 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena olisi helpottaa oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa lähentämällä jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka koskee yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai julkisen viestintäverkon tarjoajien käsittelemien ja tallentamien tietojen säilyttämistä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi.

Puitepäätöstä ei sovellettaisi vaihdettujen viestien sisältöön, mukaan lukien tiedot, joihin on tutustuttu sähköistä viestintäverkkoa käyttäen, jos kansallisessa lainsäädännössä on näin määriteltä.

2.2. Määritelmät

Artiklan 2 mukaan Ilmauksen "tiedot" määritelmään sisältyisivät liikennetiedot ja paikkatiedot sekä näitä tietoja koskevat tilaajatiedot ja käyttäjätiedot.

Puitepäätöksen soveltamisalaan kuuluisivat myös tulevaisuudessa viestinnän siirtämisen helpottamiseksi kehitettävät tekniset välineet.

2.3. Tietojen säilyttäminen

Artiklan 3 mukaan kunkin jäsenvaltion olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä varten julkisten viestintäverkkojen tai yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien käsittelemät ja tallentamat, säilytettävät tiedot säilytetään puitepäätöksen säännösten mukaisesti.

2.4. Tietojen säilyttämistä koskevat määräajat

Artiklan 4 mukaan kunkin jäsenvaltion olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen

varmistamiseksi, että tiedot säilytetään vähintään 12 kuukauden ajan ja enintään 36 kuukauden ajan niiden tuottamisen jälkeen. Jäsenvaltiot voisivat soveltaa pidempiä tietojen säilyttämistä koskevia määräaikoja kansallisin perustein, jos tällainen säilyttäminen muodostaa tarpeellisen, asianmukaisen ja oikeasuhteisen toimenpiteen demokraattisessa yhteiskunnassa.

Jäsenvaltio voi päättää poiketa määräajoista tiettyjen tietotyyppien osalta ja määriteltujen viestintämenetelmien yhteydessä. Poikkeuksesta on ilmoitettava neuvostolle ja komissiolle vaihtoehtoisine aikatauluineen ja ne on tarkastettava vuosittain.

Tietotyypit ovat viestinnän lähteen jäljittämiseksi ja tunnistamiseksi tarvittavat tiedot, joihin sisältyvät henkilötiedot, yhteystiedot sekä tiedot, joiden avulla tilatut palvelut tunnistetaan; viestinnän reitityksen ja kohteen määrittämiseen tarvittavat tiedot; viestinnän kellonajan, päivämäärän ja keston mittaamiseen tarvittavat tiedot; televiestintäapahtuman tunnistamiseksi tarvittavat tiedot; viestintävälineen tai viestintään tarkoitettua välineen tunnistamiseksi tarvittavat tiedot; viestintäpaikan määrittämiseen viestinnän alkaessa ja sen kestäessä tarvittavat tiedot.

Viestintämenetelmät ovat puhelinpalvelujen osana tarjottavat tekstiviestit, sähköiset viestintäpalvelut ja multimediaviestit sekä internet-protokollat mukaan lukien sähköposti, internet-puhelut, WWW, yleinen tiedostojen siirtokäytäntö tietokoneiden välillä (FTP), verkkojen tiedonsiirtoprotokollat, hypertekestinsiirtoprotokollat, laajakaistapuhelut ja internet-protokollien numeropaketit - verkkoosoitteiden muunnoksia koskevat tiedot.

2.5. Pääsy tietoihin rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä varten

Artiklan 5 mukaan jäsenvaltion toiselle jäsenvaltiolle esittämä pyyntö, joka koskee pääsyä puitepäätöksessä tarkoitettuihin tietoihin, olisi tehtävä ja siihen vastattava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen nojalla hyväksytyjen, rikosasioissa tehtävää oikeudellista yhteistyötä koskevien välineiden mukaisesti. Pyyntöön vastaanottava jäsenvaltio voisi asettaa tällaiseen tietoihin pääsyä kos-

kevaan pyyntöön suostumiselleen ehtoja, joita olisi noudatettava myös vastaavassa kansallisessa tapauksessa.

2.6. Tietosuoja

Artiklan 6 mukaan kunkin jäsenvaltion olisi varmistettava, että puitepäättöksen nojalla säilytettäviin tietoihin sovelletaan vähintään puitepäättöksessä mainittuja tietoihin pääsyä, tietojen käsittelyä, tietojen säilyttämistä, tietojen luottamuksellisuutta ja eheyttä ja tietojen täsmällisyyttä ja virheettömyyttä koskevia tietosuojaperiaatteita, sekä otettava käyttöön muutoksenhakumenettelyt.

2.7. Tietoturva

Artiklan 7 mukaan kunkin jäsenvaltion olisi varmistettava, että puitepäättöksen nojalla säilytettäviin tietoihin sovelletaan vähintään puitepäättöksessä mainittuja säilytettävien tietojen laatua, tietoihin sovellettavia teknisiä ja organisatorisia suojaamistoimenpiteitä, tietojen tuhoamista ja menettelyllisiä tietoturva-periaatteita.

2.8. Täytäntöönpano

Artiklan 8 mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava tarvittavat toimenpiteet puitepäättöksen noudattamiseksi kahden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

2.9. Voimaantulo

Artiklan 9 mukaan se tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

3. Sähköisen viestinnän tietosuoja-direktiivin sekä sähköisen viestinnän tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen sekä Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuussopimuksen sääntelystä viestien ja tunnistamistietojen käsittelystä.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi (2002/58/EY) annettiin 12 heinäkuuta 2002.

Sen 15 artiklassa sallitaan sellaisten kansallisten säädösten antaminen, jotka mahdollistavat tietyillä ehdoilla tietojen säilyttämisen rikosten ja rikollisten tekojen torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteen asettamiseksi.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosujalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 125/2003 vp) on huomioitu muun muassa yllä mainittu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi. Hallituksen esityksessä ehdotetun lain viestien ja tunnistamistietojen käsittelyä koskevaan 3. lukuun ei ole otettu säännöksiä tunnistamistietojen käsittelystä direktiivin 15. artiklan tai ehdotettavan puitepäättöksen tarkoituksessa eli rikosten ja rikollisten tekojen terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteen asettamiseksi.

Nyt ehdotettava puitepäättös ei koske muita direktiivin 15 artiklassa asetettuja tavoitteita, eikä tässä näin ollen säädetä tietojen säilyttämisestä kansallisen turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen turvallisuuden takaamiseksi. Se ei myöskään koske sähköisten viestintäjärjestelmien käyttöä silloin kun niiden luovon käyttö ei ole rikollinen teko.

Euroopan neuvostossa 23.11.2001 tehdyn tietoverkkorikollisuussopimuksen 16 artiklan mukaan sopimuspuolien on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin antaakseen toimivaltaisille viranomaisilleen valtuudet määrätä tai muutoin varmistaa nopeasti sellaisen yksilöidyn datan säilyttämisen, mukaan luettuna liikennetiedot, jotka on tallennettu tietojärjestelmään, erityisesti silloin kun viranomaisilla on syytä uskoa, että datan häviäminen tai muuttaminen on erityisen todennäköistä.

4. Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetun veloitteen toteuttamisesta aiheutuvien kustannusten täsmällinen arvioiminen on ehdotuksen epämääräisyyden vuoksi mahdotonta. Viestintävirastossa laadittu alustavan arvion mukaan ehdotettujen olemassa olevien tietojen säilyttäminen kiinteässä ja matkaviestinverkossa olisi teknisesti mahdollista ja maksaisi useita miljoonia euroja, jollei tietoja jo nyt säilytetä myöhem-

min säädettävää vähimmäisaikaa. IP-liikenteen (mm. Internet-selailu ja sähköpostiviestit) osalta kaikkien ehdotuksessa lueteltujen tietojen tallentamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat useita satoja miljoonia euroa. Myös muunlaisia arvioita tallentamisen kustannuksista on esitetty. Asiaa on syytä tarkastella täsmällisemmin ehdotuksen jatkovalmistelun aikana erityisesti IP-liikenteen osalta.

Tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja viranomaisille toimittamisesta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin teleyrityksille viestintämarkkinalain mukaisesti.

5. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta annetun lain (565/1999) 10 §:n 2 momentin mukaan teleyrityksen velvollisuudesta säilyttää telelaskun määräytymiseen liittyviä tunnistamistietoja säädetään asetuksella. Yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta annetun asetuksen (723/1999) 1 §:n mukaan teleyrityksen on säilytettävä telelaskun määräytymiseen liittyviä tunnistamistietoja vähintään kolme kuukautta. Laskutustavasta riippuen aika lasketaan telelaskun eräpäivästä tai tunnistamistietojen syntymisestä.

Eduskunta hyväksyi 1.6.2004 sähköisen viestinnän tietosuojalain. Laki tulee voimaan 1.9.2004. Lain 10 §:n 5 momentissa oleva laskun määräytymiseen liittyvien tietojen säilyttämistä koskeva säännös vastaisi sisällöltään edellä mainittua, voimassa olevaa asetuksen säännöstä.

Lisäksi sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaan teleyritykset voivat käsitellä tunnistamistietoja laissa säädettyihin tarkoituksiin. Tällaisia tarkoituksia ovat mm. käsittely laskutusta, markkinointia, teknistä kehittämistä, väärinkäytöstapauksia ja teknisen vian tai virheen havaitsemista varten. Käsittely sisältää myös tallentamisen. Käsittelyn jälkeen viestit ja tunnistamistiedot on hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää käyttäjään tai tilaajaan, ellei laissa toisin säädetä.

Paikkatietojen käsittely on sallittua ainoas-

taan käsittelyn tarkoituksen vaatimassa laajuudessa ja käsittelyn jälkeen paikkatiedot on hävitettävä tai tehtävä sellaisiksi, ettei niitä voi yhdistää tilaajaan tai käyttäjään ellei laissa toisin säädetä.

Viestintämarkkinalain (393/2003) 95 §:n mukaan teleyrityksen on varustettava viestintäverkkonsa ja viestintäpalvelunsa sellaisilla teknisillä apuvälineillä ja ominaisuuksilla, että pakkokeinolaissa (450/1987) ja poliisilaisissa (493/1995) tarkoitettu televalvonta ja televalvonta on mahdollista suorittaa. Televalvontaa koskevan luvan taannehtivuuden osalta tuomioistuin voi pakkokeinola 5 a luvun 7 §:n 1 momentin ja poliisilain 32 d §:n 2 momentin nojalla myöntää televalvontaa koskevan luvan koskemaan taannehtivasti päätöksessä määrättyä päätöstä edeltänyttä aikaa.

Puitepäätöksessä tarkoitettua tietojen säilyttämistä voidaan pitää viestintämarkkinalain mainitussa säännöksessä tarkoitettuna viestintäverkon ja viestintäpalvelun varustamisena sellaisilla ominaisuuksilla, että pakkokeinolaissa ja poliisilaisissa tarkoitettu televalvonta on mahdollista suorittaa.

Tunnistamistietojen tai paikkatietojen yleinen ja ennakkollinen tallentaminen viranomaistarpeita varten ei ole sähköisen viestinnän tietosuojalain mukaan mahdollista. Myös viestintämarkkinalaista puuttuu tällaista viranomaistarpeista johtuvaa tietojen vähimmäissäilyttämisaikaa koskeva sääntely. Mikäli puitepäätöksen mukainen vähimmäisaikaa koskeva sääntely viranomaistarpeita varten halutaan toteuttaa, pitää siitä säätää erikseen.

6. 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 sel-

laiseen 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. Tunnistamistietojen säilyttämisvelvollisuudesta säättäminen tukee myös näiden tavoitteiden toteutumista, sillä se mahdollistaa tuomioistuimen myöntämään lupaan perustuvan tevelvonnan 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 ylipäättään tulee viranomaisien 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 viranomaisien tietoon ja tällaisen rikoksen tekijän koko toiminnan ja rikoskumppaneiden selvittämiseksi on tärkeää pystyä jälkikäteen muun muassa tunnistamistietojen avulla voida selvittää teon laajuutta.

Huumausainerikoksissa ja törkeissä huumausainerikoksissa selvitetään usein paitsi reaaliaikaisesti takavarikkoon saadun huumerän maahantuontia, myös samojen rikoksesta epäiltyjen henkilöiden aikaisempia maahantuontejia tai huumelevityksiä. Myös näiden vanhempien juttujen selvittämisessä teletunnistetiedoista 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 katoamisyyden jälkikäteinen selvittäminen ja varautuminen vakaviin yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin kuten terrorismiin.

Edellä mainituista syistä ehdotukseen puitepäätökseksi tunnistamistietojen säilyttämisestä voidaan suhtautua lähtökohtaisesti myönteisesti. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena lähtökohtana ehdotuksen jatkovalmistelussa sitä, että mahdollinen sähköisen viestinnän tunnistamistietojen säilyttämisvelvoite kohdistuisi sellaisiin teleyrityksen hallussa oleviin tunnistamistietoihin, joita jo säilytetään useita kuukausia osana laillisen verkko- ja viestintäpalvelujen toteuttamista, ja joiden tietojen säilyttämisaika voitaisiin harmonisoida ehdotettavan puitepäätöksen mukaisesti.

Tallennusvelvoite tulisi voida toteuttaa kohtuullisin kustannuksin ja olemassa olevin teknisin ratkaisuin. Sääntelyn tulisi olla säilytettävien tietotyyppien osalta teknologianeutraalia ja mahdollistaa sääntelyn soveltamisen myös tulevaisuudessa teknisen kehityksen myötä.