

Asia: VN/25156/2023

Työryhmän arviomuistioluonnos: data retention -lainsäädännön täsmentämisen vaihtoehdoista

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot arviomuistiosta

Liikenne- ja viestintävirasto on pääosin samaa mieltä arviomuistiossa mainituista sääntelyn kehityskohteista. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että kansallista lainsäädäntöä kehitetään vastaamaan EU-oikeuden vaatimuksia. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen arviomuistoluonnoksessa on käsitelty asianmukaisesti nykyiseen sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuuden liittyviä ongelmakohtia.

Esiteltyjen säilytysvelvollisuuden toteutusvaihtoehtojen tehokkuus ja toteuttamiskelpoisuus

Miten arvioitte arviomuistiossa esiteltyjen säilyttämistoimenpiteiden tehokkuutta ja toteuttamiskelpoisuutta?

Kohdennettu säilyttäminen maantieteellisen kriteerin perusteella

Liikenne- ja viestintäviraston suhtautuu myönteisesti sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuuden kohdentamiseen maantieteellisen kriteerin perusteella.

Säilytysvelvollisuuden määräytyminen tukiaseman sijaintipaikkakunnan perusteella

Liikenne- ja viestintävirasto pitää myönteisenä sitä, että maantieteellisellä kriteerillä kohdennettu säilyttäminen määräytyisi tukiaseman eikä käyttäjän sijainnin perusteella. Tällöin teleyrityksen ei olisi tarpeen tehdä yksityiskohtaisia selvityksiä tukiasemien kuuluvuudesta säilytysvelvollisuuden kohdentamisen perusteena olevien maantieteellisten yksiköiden raja-alueilla. Vaihtoehdon

soveltamista voidaan pitää muihin vaihtoehtoihin verrattuna helposti ennakoitavana ja kustannustehokkaana.

Kohdentamisen perusteena olevat maantieteellisen alueen yksiköt

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana muistiossa esitettyä näkemystä jo olemassa olevan alueellisen jaottelun kuten kunta- tai maakuntajaon hyödyntämisestä. Liian karkea jaottelu johtaisi tarpeettoman laajaan tietojen säilyttämiseen. Erityisesti jokaisesta maakunnasta on varmasti löydettävissä jotakin yhteiskunnan kannalta kriittistä infrastruktuuria. Tällöin riskinä olisi se, että toimenpiteistä huolimatta säilytysvelvollisuus olisi tosiasiallisesti yleistä ja erotuksetonta. Näin ollen säilytysvelvollisuuden asettaminen enintään kuntakohtaisesti vaikuttaa perustellulta.

Vaihtoehdon huonona puolena kuitenkin on, että rikollisuuden määrä voi periaatteessa vaihdella huomattavasti kuntia pienempien alueiden välillä. On myös huomattava, että osa kunnista on pinta-alaltaan erittäin suuria, joten jatkovalmistelussa voitaisiin harkita myös kuntaa pienempien maantieteellisten alueiden käyttöä. Olemassa olevien maantieteellisten alueiden vaihtelevat koot voisivat puoltaa myös kiinteän kokoisen maantieteellisen jaotuksen käyttöä, mikäli tarvittavat tilastotiedot ovat saatavissa. Vastaavasti tilastotiedon saatavuus päätöksenteon tueksi voi puoltaa kuntiin perustuvan jaon hyödyntämistä, mikäli tilastot ovat saatavissa vain kunnan tarkkuudella.

Rikollisuuden määrään tietyllä maantieteellisellä alueella perustuva säilyttämisen kohdentaminen

Liikenne- ja viestintävirasto pitää unionin oikeuden kannalta mahdollisesti ongelmallisena maantieteellisen kriteerin asettamista rikollisuuden määrään perustuvan kiinteän rajan perusteella, mikäli kyseinen raja asetettaisiin siten, että sen seurauksena tietojen säilyttäminen olisi tosiasiasa yhä yleistä ja erotuksetonta. Kriteereillä tulisi kokonaisuutena tarkastellen varmistaa, ettei säilytysvelvollisuus muodostuisi yleiseksi ja erotuksettomaksi ja siten unionin oikeuden vastaiseksi.

Selvityksessä todetaan sivulla 95, että "kiinteä raja saattaa johtaa siihen, että merkittävä rikollisuuden lasku voisi tarkoittaa suurten alueiden tippumista säilytysvelvollisuuden ulkopuolelle". Voidaan kuitenkin huomauttaa, että tätä voitaisiin pitää luonnollisena ja väistämättömänä seurauksena siitä, että kohdentamiskriteerien tulee objektiivisia eikä säilytysvelvollisuus vakavan rikollisuuden torjumiseksi voi olla yleistä ja erotuksetonta.

Tekniset haasteet maantieteellisessä kohdentamisessa

Kohdennettu säilyttäminen maantieteellisen kriteerin perusteella ei ole palveluiden teknisen toteutuksen vuoksi aina mahdollista, sillä teleyrityksellä ei välttämättä ole ainakaan tarkkaa tietoa käyttäjän maantieteellisestä sijainnista taikka siitä syystä, ettei palvelu perustu maanpäällisen radioverkon tukiasemiin. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota siinä tapauksessa, että

viestintätapahtumia koskevien tietojen säilyttämisvelvollisuus tulisi koskemaan myös tilanteita, jotka koskisivat muita kuin maanpäällisen matkaviestinverkon palveluita.

Muistiossa kiinnitetään asianmukaisesti huomiota myös siihen, että jatkovalmistelussa olisi ratkaistava, millä perusteella tietyn henkilön viestinnän katsotaan tapahtuneen säilytysvelvollisuuden piiriin kuuluvalla alueella (s. 96).

Maantieteellisen kriteerin ajallinen pysyvyys

Tarpeettoman hallinnollisen taakan välttämiseksi Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana muistossa esitettyä näkemystä siitä, että tarkasteluvälin ei tulisi olla 12 kuukautta lyhyempi aika. Jatkovalmistelussa voi olla aiheellista huomioida myös säilytysvelvollisuuden perusteena olevassa maantieteellisessä jaotuksessa tapahtuvien muutosten vaikutus, esimerkiksi laajenisiko säilytysvelvollisuus kuntaliitosalueille automaattisesti.

Maantieteellisen kohdentamiskriteerin pitäminen salassa

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan muistion jatkotyöstössä tulisi arvioida kriittisemmin, onko ylipäänsä tarvetta säätää sivulla 97 mainittua maantieteellisesti määritellyn säilytysvelvollisuuden toteuttamisen salassapitoa. On myös epäselvää, miten käytännössä voitaisiin toteuttaa tilanne, jossa säilyttämisen kriteerit olisivat laissa määritellyt lainsäädännöltä edellytetyllä tarkkuudella mutta kriteerien perusteella määritellyt säilytysvelvollisuudet eivät olisi kuitenkaan suoraan niistä pääteltävissä.

Toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa otetaan huomioon niiden läpinäkyvyys. Nykyisin säilytysvelvollisen yrityksen on huolehdittava, että tilaajan saatavilla on tietoa tietojen säilyttämisestä ja sen tarkoituksesta (SVPL 158.3 §). Olisi syytä arvioida, olisiko säilytysvelvollisuuden alaan kuuluvien maantieteellisten alueiden syytä olla päinvastoin julkisia. Ei voitane pitää suoraviivaisena, että rikollisuus siirtyy alueille, jossa säilytysvelvollisuutta ei ole, vaan alueiden julkisuus voisi yhtä hyvin vähentää rikollisuutta niillä. Säilytysvelvollisuus voisi tulla käytännössä julkiseksi myös tilanteissa, joissa henkilölle annettaisiin EUT:n oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla tieto säilytysvelvollisuuden nojalla saadun tiedon käytöstä.

Kohdennettu säilyttäminen henkilöpiirin perusteella

Muistion sivulla 98 todetaan, että henkilöperusteinen kohdentaminen rajaisi ennakkollisesti televalvonnan kohdentamista. Tästä ei kuitenkaan olisi kyse. Sen sijaan toimenpide merkitsisi käytännössä sitä, että kohdennetun henkilön kohdalla takautuvan televalvonnan keinoin olisi saatavissa enemmän tietoja kuin muiden henkilöiden kohdalla silloinkin, kun tietoja ei olisi säilytetty

muiden mahdollisten kriteerien kuten maantieteellisen säilytyskriteerin perusteella. Missään tapauksessa mikään säilytyskriteeri ei rajoittaisi tulevaisuuteen suuntautuvan televalvonnan käyttöä.

Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita arvioitavan, onko henkilöllisellä kohdentamisperusteella kuitenkin oma käyttöalansa muita kriteerejä täydentävänä kriteerinä.

Jatkotyöstössä voitaisiin harkita myös, tulisiko muistion sivulla 100 mainitusta henkilöistä teleyrityksille muodostuvien rekisterien rekisteröidylle aiheutuva riski verrata myös riskiin, joka aiheutuu vaihtoehtoisessa tilanteessa mahdollisesti huomattavasti laajempaan ihmisjoukkoon kohdistuvasta välitystietojen säilyttämisestä. Pitkältä ajalta säilytettävien välitystietojen avulla voidaan kuitenkin päätellä hyvinkin arkaluontoisia tietoja käyttäjistä.

Puutteet henkilöllisen kohdentamisen arvioinnin metodeissa

Arviomuistiossa on arvioitu rikostuomioihin perustuvan henkilöllisen kohdentamiskriteerin toteuttamismahdollisuutta pääasiassa sen perusteella, että kuinka hyvin aiemmin käytetyt telepakkokeinot ennustavat niiden käyttöä jatkossa, eikä siis vakavaa rikosta koskevan rikosrekisterimerkinnän perusteella. Telepakkokeinoja voidaan käyttää kuitenkin lähtökohtaisesti vain vakavien rikosten selvittämiseksi, joista rangaistusasteikko mahdollistaa ehdottoman vankeusrangaistuksen tuomitsemisen, eikä vangittuihin henkilöihin tyypillisesti ole tarpeen kohdistaa televalvontaa. Epäselväksi jää, onko työryhmän telepakkokeinojen käytöstä saamasta selvityksestä rajattu pois tilanteet, joissa televalvonta on kohdistunut muuhun kuin epäiltyyn, kuten asianomistajaan tai vainajaan kuolinsyyn selvityksessä, sillä tällaisissa tapauksissa ei voidakaan olettaa, että televalvonnan tarve toistuu.

Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita punnittavan sitä, että vaikka kohdentamiskriteerillä ei saavutettaisi kattavaa vakavista rikoksista tuomittujen henkilöiden viestinnän välitystietojen säilyttämistä, niin voisiko henkilöllinen kohdentamiskriteeri esimerkiksi riskiarvion perusteella kohdennettuna täydentää muita kohdentamiskriteereitä ja pienentää laajemman maantieteellisen säilytysvelvollisuuden tarvetta.

Kohdennettu säilyttäminen muiden objektiivisten ja syrjimättömien kriteereiden perusteella

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana myös muiden mahdollisten objektiivisten ja syrjimättömien kohdentamiskriteerien tarkastelua jatkovalmistelussa.

Quick freeze -säilyttämismääräys

Liikenne- ja viestintävirasto pitää perusteltuna maantieteellisen alueen tai henkilöpiirin perusteella kohdennettujen quick freeze -säilyttämismääräysten antamisen mahdollisuutta. Liikenne- ja viestintäviraston katsoo, että jatkovalmistelussa voitaisiin huomioida mahdollisuus pienentää tarvetta laajemmalle maantieteellisesti kohdennetulle säilytysvelvollisuudelle quick freeze -säilyttämismääräyksen avulla.

Henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttäminen

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan nykyinen henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttäminen on myös jatkossa toteuttamiskelpoinen ratkaisu. Mikäli säilytysvelvollisuutta kuitenkin laajennettaisiin OTT-palveluihin, on huomattava, ettei OTT-palveluntarjoajilla välttämättä ole yhtä tarkkaa tietoa käyttäjän henkilöllisyydestä, eikä siten niille asetettava henkilöllisyyttä koskevien tietojen säilyttämisvelvollisuus välttämättä merkittävästi muuttaisi tilannetta.

Prepaid-liittymien rekisteröinnin osalta muistiossa on tuotu esiin hyvin kaikki aiheeseen liittyvät näkökulmat ja rekisteröintivelvoitteen vaikutuksia on arvioitu kattavasti. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan olisi kannatettavaa, että asia etenisi jatkovalmisteluun ja prepaid-liittymien rekisteröinti säädettäisiin pakolliseksi.

Onko arviomuistiossa käsitelty joitain näkökulmia puutteellisesti?

Kohdentamistoimenpiteiden yhteisvaikutukset

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että jatkovalmistelussa voitaisiin harkita tarkasteltavan laajemmin mahdollisten kohdentamiskriteerien yhteisvaikutusta niin rikostorjunnan kuin viestinnän luottamuksellisuudenkin kannalta.

Säilytysvelvollisuudesta luopumisen arviointi

Jatkovalmistelussa voitaisiin harkita yksityiskohtaisemman arvioinnin tarvetta siitä, miksi eräissä muissa jäsenvaltioissa ei ole ollut tarpeen asettaa sähköisen viestinnän välitystietojen säilytysvelvollisuutta. Muistion jakson 6.1 Budapestin sopimusta koskevassa kappaleessa voitaisiin huomioida myös se, ettei kyseinen yleissopimus edellytä säilytysvelvollisuudesta säätämistä, vaan luvussa mainitut toimenpiteet koskevat toimenpiteitä, joita Suomessa vastaa ainakin datan säilyttämismääräys (ks. Data retention in the States Parties to the Budapest Convention on Cybercrime Survey report 2020, <https://rm.coe.int/2088-32-data-retention-report-2020/1680a1f305>, luku 1.2 ja Explanatory Report to the Convention on Cybercrime, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cce5b> kappale 151).

Tietojen saatavilla olemiseen liittyvät kysymykset

Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy muistion sivulla 97 esitettyyn näkemykseen, että "säätelyn hyväksyttävyyden kannalta säilytysvelvolliselle yritykselle asetettava velvoite käsitellä käyttäjien tietoja ainoastaan käyttäjän sijainnin selvittämiseksi vaikuttaa ongelmalliselta". Teleyrityksiä ei tulisi velvoittaa hankkimaan säilyttämisen kohdentamiseksi uutta tietoa käyttäjistään.

Kuten arviomuistioluonnoksessa todetaan, perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, ettei palveluntarjoajaa veloiteta erikseen tuottamaan tai hankkimaan tietoja, vaan ainoastaan säilyttämään tarjoajan saatavilla muutenkin olevat tiedot. Nyt voimassa olevaa lakia edeltäneen mutta sisällöllisesti vastaavan sähköisen viestinnän tietosuojalain 14 a §:n esitöissä on katsottu, että "saatavilla olemista koskeva edellytys on keskeinen tietojen säilyttämistä koskeva rajausta, jonka perusteella vain ne tiedot säilytetään, jotka ovat palveluyrityksen saatavilla. -- Ainoastaan ne palveluyrityksen palvelujen tarjoamisen yhteydessä tuottamat tai käsittelemät edellä mainituissa määräyksessä luetellut tiedot tulee säilyttää, jotka ovat helposti ja ilman erityisiä toimenpiteitä muutenkin palveluyrityksen saatavilla, koska palveluyritys säilyttää näitä tietoja jo omaa toimintaansa varten. -- -- Kyse ei siten olisi uusista tiedoista tai tietojen uusista säilytystavoista -- Jotta tiedon voitaisiin katsoa olevan saatavilla, saatavilla olon tulee olla myös ajallisesti riittävän pitkä. Esimerkiksi tilanteissa, joissa tietyt tiedot ovat palveluyrityksen saatavilla vain muutaman päivän ajan, saatavilla olemisen vaatimuksen ei voida katsoa täyttyvän. Saatavilla olemisen vaatimus tarkoittaa myös sitä, että jos palveluyritykset kehittävät tulevaisuudessa palvelujaan siten, että jotakin tietoa ei enää käsitellä palvelun toteuttamiseksi, kyseinen tieto ei tämän jälkeen enää ole saatavilla ja sitä ei näin ollen tarvitsisi enää säilyttää." (HE 158/2007 vp, s. 22)

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa voitaisiin harkita tietojen saatavilla olemista koskevan vaatimuksen tarkempaa huomiointia arvioitaessa mahdollisia säilytystoimenpiteitä. Erityisesti voitaisiin huomioida vaatimus tietojen olemisesta helposti ja ilman erityisiä toimenpiteitä teleyrityksen saatavilla sekä vaatimus näiden tietojen säilyttämisestä teleyrityksen omiin tarpeisiin riittävän pitkän aikaa, joka on enemmän kuin muutama päivä.

Säilytysvelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen säilytysajan oikeasuhtaisuuden arviointi

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana ajatusta siitä, että jatkovalmistelussa voitaisiin arvioida tarkemmin kunkin säilytystoimenpiteen osalta välttämätöntä säilytysaikaa, joka voi vaihdella säilytystoimenpiteiden kesken, sekä siitä, että säilytysaikoja voitaisiin porrastaa myös sen perusteella, onko kyse sijaintitiedoista vai välitystiedoista. Virasto kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, onko tarkoitus kuitenkin viitata ns. sijainnin ilmaiseviin välitystietoihin eikä sijaintitietoihin, jotka ovat tietoja, joita ei käsitellä viestinnän välittämistä varten.

Liikenne- ja viestintävirasto tuo esiin, että muistioluonnoksessa esitettyä näkemystä kolmen kuukauden vähimmäissäilytysajasta voitaisiin harkita perusteltavan laajemmin. Koska käytetyissä tilastoissa tiedot on ryhmitelty kolmen kuukauden mittaisiin jaksoihin, eivät käytetyt tilastot kerro siitä, olisiko kolmea kuukautta lyhyempikin säilytysaika ollut mahdollinen. Lyhyempien säilytysaikojen arviointi voisi olla perusteltua erityisesti ottaen huomioon sen, että unionin tuomioistuimien katsoi yhdistetyissä asioissa C-793/19 ja C-794/19, SpaceNet, antamassaan tuomiossa puuttumisen vakavuuden seuraavan muista tekijöistä kuin neljän tai kymmenen viikon pituisesta säilytyksen kestosta. Tällä voitaisiin varmistaa, ettei lainsäädäntö olisi ainakaan säilytyksen keston vuoksi unionin oikeuden vastaista.

Selvityksen sivulla 74 puolletaan maantieteellisen kohdentamisperusteen nojalla säilytettävien välitystietojen pitkää säilytysaikaa sillä, että "rikossarjojen osalta tekojen vakavuus saattaa selvitä vasta myöhemmin, jolloin tutkinnan alkuvaiheessa televalvontakynnys ei välttämättä ole ylittynyt, mutta ylittyisi myöhemmin". Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa voitaisiin kuitenkin harkita, olisiko perusoikeuksiin kohdistuvan puuttumisen oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaisempaa, että ongelma ratkaistaisiin kohdennetummin esimerkiksi muistiossa käsitellyllä quick freeze -kohdentamiskriteerillä tai henkilöperusteisella kohdentamiskriteerillä.

Pitkää säilytysaikaa puolletaan myös ylimalkaisesti sillä, että ajoittain löytyy vainajia, joiden kuolinsyyn selvittämisessä voitaisiin käyttää takautuvaa televalvontaa. Vainaja saattaa myös löytyä vasta useiden vuosien tai vuosikymmenien jälkeen, eikä niin pitkä säilytysaika selvästikään ole mahdollinen.

Puuttuuko arviomuistiolounnoksesta jokin arviointia edellyttävä säilyttämistoimenpide tai mahdollinen kohdentamiskriteeri?

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan arviomuistiolounnoksessa on tunnistettu asianmukaisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella mahdollisesti soveltuvat säilyttämistoimenpiteet ja mahdolliset kohdistamiskriteerit.

Säilytysvelvollisuuden arvioinnin yleiset kysymykset

Huomiot teleyrityksen määritelmästä / säilytysvelvollisen yrityksen määritelmästä

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan merkitykseltään vähäinen teletointa on jatkossakin tarkoituksenmukaista jättää säilytysvelvollisuuden ulkopuolelle. Arviomuistiossa on tunnistettu asianmukaisesti kysymys siitä, sovelletaanko SVPL 19 lukua tilanteissa, joissa palveluntarjoaja on sijoittautunut Suomen ulkopuolelle.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan säilytysvelvollisuus on arviomuistiossa esitetyllä tavalla jatkossakin asianmukaista asettaa ainoastaan erikseen nimetyille teleyrityksille. Suoraan laista seuraavan säilytysvelvollisuuden riskinä on valtion kannettavaksi jäävien kustannusten lisäksi myös tarpeeton tietojen säilyttäminen ja siten perusoikeuksien rajoituksen suhteettomuus. Tämä lisäksi myös aiheettomasti valvonnan kohteiden määrää ja lisäksi viranomaisille aiheutuvaa työtaakkaa.

Arviomuistoluonnoksessa tarkastellaan myös säilytysvelvollisuuksia, joiden toteuttaminen edellyttää hyvin nopeasti toteutettavia toimenpiteitä (esim. quick freeze). Tällaisten nopeasti toteutettavien toimenpiteiden toteuttaminen voi muodostua mahdottomaksi, mikäli määräyksen kohteena olevalla teleyrityksellä ei ole valmiiksi olemassa teknisiä ja organisatorisia valmiuksia reagoida välittömästi säilyttämismääräykseen. Ilman riittäviä valmisteluja, yllättäen ja kiireellisesti toteutettava tietojen säilytysvelvollisuus ei mahdollista riittävää tietoturvallisuuden varmistamista.

Mikäli jatkovalmistelussa esitetään toteutettavaksi edellä mainitun kaltaisia kiireellisiä säilyttämistoimenpiteitä, voitaisiin jatkovalmistelussa selvittää, tulisiko teleyrityksen yrityksen nimeäminen säilytysvelvolliseksi erottaa itse välitystietojen säilyttämistä koskevasta määräyksestä. Nopeasti toteutettava kohdennettu välitystietojen säilyttämismääräys olisi mahdollista antaa

aiemmin säilytysvelvolliseksi nimetyille yritykselle, jonka olisi tullut toteuttaa tekninen ja organisatorinen valmius toteuttaa täsmällisiä ja tarkkarajaisia välitystietojen säilyttämistä koskevia määräyksiä välttämättömien erikseen nimettyjen palveluiden ja tietotyyppien osalta.

Yritykselle asetettu säilytysvelvollisuus tulisi edelleen olla julkinen tieto vaikka joissain tilanteissa yksittäinen kohdennettu säilytysmääräys pidettäisiinkin poikkeuksellisesti salassa.

Huomiot säilytettävien tietoluokkien määritelmistä

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana, että jatkossakin tulisi kiinnittää huomiota siihen, ettei säilytysvelvollisuudella luoda velvoitetta kerätä sellaisia tietoja, jotka eivät ole välttämättömiä palvelun toteuttamisen kannalta.

Yksittäistapauksessa säilytettävien tietoluokkien määrittely päätöksessä laissa säädettyjen tietotyyppien joukosta enintään laissa säädetyn ajan

Sen varmistamiseksi, että tietojen säilyttäminen rajoitetaan vain ehdottoman välttämättömään, jatkovalmistelussa voitaisiin harkita selvitettäväksi sitä vaihtoehtoa, että laissa säädettäisiin tyhjentävästi niistä tietoluokista, jotka ylipäänsä voitaisiin määrätä säilytettäväksi, mutta että vasta yksittäisessä säilyttämismääräyksessä yksilöitäisiin teleyrityskohtaisesti laissa täsmällisesti määriteltyjen tietotyyppien joukosta kyseisessä yksittäistapauksessa säilytettävät ehdottoman välttämättömät tietotyypit.

Huomiot säilytettävien palveluluokkien määritelmistä

Kuten selvityksessä todetaankin, OTT-viestintäpalvelut vaikuttavat pääasiassa jäävän SVPL 157 §:n mukaisten palveluluokkien ulkopuolelle. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa on aiheellista tarkastella säilytysvelvollisuuden piiriin kuuluvia palveluluokkia. Säilytysvelvollisuuden laajentamiseen kattamaan myös OTT-viestintäpalvelut liittyy kuitenkin lukuisia haasteita. Lain alueellisen soveltamisalan ohella maantieteellisen kohdentamiskriteerin soveltaminen voi osoittautua haastavaksi. Oikeuskäytännön perusteella kohdentamiskriteerien toteuttamisen vaikeuksista huolimatta yleinen ja erotukseton säilytysvelvollisuus ei vaikuttaisi olevan mahdollinen ratkaisu OTT-palveluihin liittyviin kohdentamishaasteisiin.

Esiteltyjen toteutusvaihtoehtojen vaikutukset

Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehdoista arvioitte seuraavan viranomaisille?

Viestintäviraston määräys 53 B/2014 M teleyritysten tietojen säilytysvelvollisuudesta viranomaistarpeita varten tulisi tällöin päivittää vastaamaan muutettua lakia. Määräyksen päivittämisellä on alkuvaiheessa merkittävä työllistävä vaikutus virastossa. Jatkossa muutoksella ei arvioida olevan suuria vaikutuksia valvontatoimintaan pois lukien tilanne, jossa säilytysvelvollisuutta laajennettaisiin uusiin palvelutyyppeihin.

Säilytysvelvollisuuden laajentamisella OTT-palveluihin voisi olla huomattavia vaikutuksia viraston työtaakalle. Eryityisesti kolmanteen maahan sijoittautuneen OTT-palveluntarjoajan valvonta voi osoittautua haastavaksi.

Millaisia vaikutuksia esitellyistä toteutusvaihtoehdoista arvioitte seuraavan yrityksille? Millaisia järjestelmämuutoksia arvioitte eri toteutusvaihtoehdoista seuraavan? Arvioitteko esitellyistä toteutusvaihtoehdoista seuraavan muita kuin järjestelmien uudistuksesta johtuvia kustannuksia?

Liikenne- ja viestintävirasto pitää arviomuistion luvussa 7.8 esitettyjä näkökohtia perusteltuina.

Mikä tahansa säilytysvelvollisuuden kohdentamiskriteeri lisää kyseisten tietojärjestelmien monimutkaisuutta. Monimutkaisemman järjestelmään liittyvä ylläpito, vianetsintä ja korjaustoimenpiteet ovat myös tyyppillisesti haastavampia. Tällä saattaa olla vaikutuksia tarvittaviin henkilöstöresursseihin.

Kulujen korvaamisesta (SVPL 299 §)

Miten kuvaisitte toimintaympäristön muutoksia ja veloitteiden kumulatiivisia vaikutuksia nykyisin voimassa olevan sääntelyn valmisteluajankohtaan verrattuna? Mahdollisuuksien mukaan pyydämme kuvaamaan esimerkiksi tietopyyntöjen määrän suhteellista muutosta edellisen 10 vuoden ajalta.

Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan arviomuistioluonnoksessa on käsitelty asianmukaisesti viranomaisten avustamisesta johtuvien kulujen korvaamista koskevia kysymyksiä.

Tarve EU-tason sääntelylle

Tulisiko välitystietojen säilytysvelvollisuutta koskevaa sääntelyä harmonisoida EU-tasolla?

Koska unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä välitystietojen säilytysvelvollisuudelle asettamat vaatimukset tulevat suurelta osin perusoikeuskirjasta, ei uudella EU-sääntelylläkään voida poistaa kaikkia DR-sääntelyyn liittyviä epävarmuuksia.

Muut huomiot

Kansallisen turvallisuuden perusteella tapahtuvasta yleisestä ja erotuksettomasta säilytyksestä päättäminen ja tuomioistuinvalvonta

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä muistiossa esitettyjä näkemyksiä siitä, että kansallisen turvallisuuden perusteella annetun yleisen ja erotuksettoman säilyttämismääräyksen ajanjakson rajoittumisesta välttämättömään tulisi säätää lain tasolla. On myös tärkeää, että peruste säilyttämismääräykselle tulisi perustella tapauskohtaisesti uhka-arvion perusteella ja sen voimassaoloaika tulisi sitoa tällaisen uhan olemassaoloon. Virasto katsoo, että yleisestä ja erotuksettomasta säilytysvelvollisuudesta aiheutuva vakava puuttuminen laajan joukon perusoikeuksiin ilman suoraa tai epäsuoraa liityntää toimenpiteen tavoitteeseen puoltaa vahvasti

kansallisen turvallisuuden perusteella annettavan yleisen ja erotuksettoman säilytysmääräyksen alistamista tuomioistuINVALVONNALLE.

IP-osoitteiden säilytysvelvollisuuden laajentaminen

Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että vaikka selvitysluonnoksessa päädyttiinkin asianmukaisesti päätelmään, ettei selailutietojen tai kohde-IP-osoitteiden ja kohde-porttitietojen säilyttäminen olisi unionin oikeuden mukaista. Tästä huolimatta selvityksen kohdat 6.3.3.5 ja 7.3 sisältävät tiettyjä viestinnän luottamuksellisuuden kannalta ongelmallisia näkemyksiä. Ehdotetussa toimenpiteessä olisi kyse nykyiseen verrattuna monta kertaluokkaa laajemmasta tietojen säilyttämisestä, mikä aiheuttaisi erittäin merkittäviä kustannusvaikutuksia teleyrityksille.

Säilyttämisestä aiheutuisi erittäin suuri riski

Liikenne- ja viestintävirasto yhtyy muistiossa sivulla 137 esitettyyn huoleen siitä, että kohde-IP-osoitetta ja kohdeporttia koskevien tietojen tallentaminen tarkoittaisi käytännössä liittymän kaiken liikenteen metatietojen säilyttämistä. Kohdetietojen säilyttämisen avulla olisi mahdollista osoitteenmuunnosta käyttävien liittymien kohdalta selvittää erittäin tarkasti, mitä kaikkia palveluita käyttäjä on käyttänyt palvelimen, esimerkiksi verkkosivuston tasolla.

Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että selvityksessä tunnistettujen vakavien haittavaikutusten lisäksi on huomattava, että tällainen tietoaineisto voi paljastaa tietoja huomattavasta määrästä asianomaisten henkilöiden yksityiselämään liittyviä seikkoja, ja myös arkaluonteisia tietoja, kuten seksuaalista suuntautumista, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista, filosofista, yhteiskunnallista tai muuta vakaumusta sekä terveydentilaa koskevia tietoja, vaikka tällaiset tiedot saavat unionin oikeudessa lisäksi erityistä suojaa. Näin laajamittainen yksityiskohtaisen profiloinnin mahdollistavan tietoaineiston keskitetty säilyttäminen ja käsittely aiheuttaa erittäin merkittäviä tietosuojariskejä. Riski myös pääasiassa kohdistuu ihmisiin, joilla ei ole mitään tekemistä rikoksen kanssa.

Puuttuminen ei olisi oikeasuhtaista tai edes tarpeellista

Olennaista on myös, että tallentamista ei voida pitää tarpeellisena, koska operaattoritason osoitteenmuunnokseen liittyvä käyttäjän tunnistamista koskeva ongelma on jo ratkaistu nykyisessä lainsäädännössä ja sen nojalla annetussa Viestintäviraston määräyksessä 53B/2014 M. Säilytysvelvollisuutta ei tule laajentaa nykytilasta, koska käyttäjä on jo nykyään mahdollista yksilöidä yksityiseläimesti ajankohdan, lähde-IP:n ja lähdeportin avulla myös käytettäessä operaattoritason osoitteenmuunnosta. Kaikki nämä tiedot kuuluvat nykyisin säilytysvelvollisuuden piiriin. Tähän nähden epäselväksi jää, miksi arviomuistiossa todetaan, että "tällä hetkellä ilman näitä korrelaatiotietoja [kohde-IP-osoite ja kohdeportti] vastauksissa saadaan 16-256 mahdollista tekijää"

ja "näiden sisällyttäminen tallennettaviin tietoihin rajaisi huomattavasti poliisille tietopyyntöjen vastauksissa luovutettavien tietojen ja asiakkaiden määrää" (s. 137).

Selvitysluonnoksen sivulla 138 todetaan, että "laajempi säilyttäminen vaikuttaisi edellyttävän jonkin laista kohdentamista, jolla varmistetaan, että toimenpide on oikeassa suhteessa yleisen edun mukaisten tavoitteiden kanssa." Nykyisin selailutietojen ja kohde-IP-osoitteita koskevien tietojen kerääminen on mahdollista yksittäistapauksessa telekuuntelua koskevalla päätöksellä, eikä tätä ole viraston näkemyksen mukaan syytä muuttaa. Erityisen pidättyväisesti tulee suhtautua ehdotetun kaltaisiin yleisen ja erotuksettoman takautuvan internetyhteyspalvelun telekuuntelun mahdollistaviin ratkaisuihin.

Lähde-IP:n ja lähdeporttitietojen tallentaminen on helposti toteutettavissa käytetyn internetpalvelun palvelimen ylläpitäjälle. Mahdollisia puutteita palvelimen ylläpitäjän lokikäytännöissä ei tule korvata internetyhteyspalvelun tarjoajalle asetetulla velvoitteella, sillä siihen liittyivät edellä todetut tietosuovariskit.

Selailutiedot eivät ole lähtökohtaisesti teleyrityksen saatavilla

Vaikka teleyritykset sinällään käsittelevät hetkellisesti tai tilapäisesti IP-paketin kohdeosoitetta ja kohdeporttia viestin välittämistä varten, so. IP-paketin reitittämistä (ml. osoitteenmuunnos) varten, voidaan katsoa, että näitä tietoja ei ole syytä pitää sillä tavoin säilytysvelvollisen yrityksen saatavilla kuin nykyisessä lainsäädännössä edellytetään. Edes muutaman päivän ajan käsiteltävien tietojen ei lain esitöissä ole katsottu olevan teleyrityksen saatavilla eikä olevan siten säilytysvelvollisuuden piirissä (HE 158/2007 vp, s. 22). Teleyrityksillä ei lähtökohtaisesti ole tarvetta säilyttää kohde-IP-osoitetietoja tai selailutietoja omiin tarpeisiinsa.

Tietojen käyttötarkoituksen selventäminen

Liikenne ja viestintäviraston näkemyksen mukaan laissa tulee säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti edellytyksistä, jolloin säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettäviä tietoja voidaan hyödyntää poliisitutkinnassa. Samoin säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettävien tietojen käytön sallittavuus rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi tai sen puute tulisi ilmetä yksiselitteisesti laista.

Tietojen säilyttäminen unionissa, tietojen hävittäminen ja tietoturvallisuus

Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa harkittaisiin säädettäväksi laissa säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettävien tietojen säilyttämisestä unionin oikeuskäytännössä edellytetyllä tavalla unionin alueella. Tietojen hävittämisen osalta Liikenne- ja viestintävirasto pitää riittävänä nykyistä SVPL 137 §:n yleissäännöstä riittävänä.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää kannatettavana, että jatkovalmistelussa tarkasteltaisiin tarvetta säätää laissa säilytysvelvollisuuden perusteella säilytettävien tietojen erityisen korkeasta suojan ja turvan tasosta. SVPL 247 §:n 3 momentissa kuitenkin jo nykyään edellytetään, että toimenpiteet, joilla huolehditaan tietoturvasta, on suhteutettava mm. uhan vakavuuteen.

Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuus

Säilytysvelvollisuuden teknisiä yksityiskohtia on Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan aiheellista täsmentää jatkossakin määräyksellä. Tämä koskee niin säilytettäviä tietotyyppisiä kuin kohdentamiskriteereihin liittyviä teknisiä yksityiskohtia.

Ilmarinen Tuure
Traficom