EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

VÄLIAIKAINEN
2004/0813(CNS)

18.4.2005

*

MIETINTÖLUONNOS

Ranskan tasavallan, Irlannin, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan 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
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Alexander Nuno Alvaro

Lainsäädäntömenettelyistä käytettävät symbolit

*	Kuulemismenettely *Annettujen äänten enemmistö*
**I	Yhteistoimintamenettely (ensimmäinen käsittely) *Annettujen äänten enemmistö*
**II	Yhteistoimintamenettely (toinen käsittely) *Annettujen äänten enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *Jäsenten ehdoton enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai muuttamiseksi*
***	Hyväksyntämenettely *Jäsenten ehdoton enemmistö, paitsi tapauksissa, jotka on mainittu Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 105, 107, 161 ja 300 artiklassa sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa*
***I	Yhteispäätösmenettely (ensimmäinen käsittely) *Annettujen äänten enemmistö*
***II	Yhteispäätösmenettely (toinen käsittely) *Annettujen äänten enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *Jäsenten ehdoton enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai muuttamiseksi*
***III	Yhteispäätösmenettely (kolmas käsittely) *Annettujen äänten enemmistö yhteisen ehdotuksen hyväksymiseksi*

(Menettelyistä annetut tiedot perustuvat komission ehdottamaan oikeusperustaan.)

Tarkistukset säädösehdotukseen

Parlamentin tekemät muutokset korostetaan lihavoinnilla ja kursivoinnilla. Jos tekstin osa on ainoastaan kursivoitu, sillä annetaan viittaus teknisistä asioista vastaaville tahoille sellaisiin lakitekstin kohtiin, joissa lopullista tekstiä laadittaessa suositellaan korjauksen tekemistä (esimerkiksi sellaisissa tekstin osissa, jotka jossakin kielessä ovat selkeästi virheellisiä tai puuttuvat kokonaan). Tällaisiin korjausehdotuksiin tarvitaan kyseisen teknisistä asioista vastaavan tahon suostumus.

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI.5

PERUSTELUT.....6

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

Ranskan tasavallan, Irlannin, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan 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
(8958/2004 – C6-0198/2004 – 2004/0813(CNS))

(Kuulemismenettely)

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon Ranskan tasavallan, Irlannin, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ehdotuksen (8958/2004)[1],

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan,

– ottaa huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 39 artiklan 1 kohdan, jonka perusteella neuvosto kuulee parlamenttia (C6-0198/2004),

– ottaa huomioon oikeudellisten asioiden valiokunnan ehdotettua oikeusperustaa koskevan lausunnon,

– ottaa huomioon työjärjestyksensä 93, 51 ja 35 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön sekä teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunnan lausunnon (A6-0000/2005),

1. hylkää Ranskan tasavallan, Irlannin, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan ehdotuksen;

2. kehottaa Ranskan tasavaltaa, Irlantia, Ruotsin kuningaskuntaa ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa vetämään ehdotuksensa pois;

3. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle sekä Ranskan tasavallan, Irlannin, Ruotsin kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille.

[1] Ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

PERUSTELUT

I Ehdotuksen tavoite

Ranska, Iso-Britannia, Irlanti ja Ruotsi tekivät 29. ja 30. huhtikuuta 2004 pidetyssä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa yhteisen ehdotuksen[1] puitepäätökseksi viestintäliikennetietojen säilyttämisestä. Aloitteen taustana on Eurooppa-neuvoston 25. maaliskuuta 2004 antama julkilausuma terrorismin torjunnasta[2], jossa neuvoston tehtäväksi annettiin tutkia toimia lainsäädännön valmistelemiseksi palveluntarjoajien suorittamasta viestintäliikennetietojen säilyttämisestä.

Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa siten, että yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, joka koskee yleisesti saatavilla olevien sähköisen viestinnän palvelujen tarjoamiseen liittyvien ja sen yhteydessä käsiteltyjen ja tallennettujen tietojen ja julkisia viestintäverkkoja koskevien tietojen säilyttämistä rikosten ja rikollisten tekojen, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi, tutkimiseksi ja selvittämiseksi ja niistä syytteeseen asettamiseksi.

Puitepäätökseen kuuluisivat liikenne- ja paikkatiedot, mukaan luettuna tilaaja- ja käyttäjätiedot, joita syntyy puheluissa, tekstiviesteissä ja Internet-protokollissa, mukaan luettuna sähköpostit, mutta ei viestinnän sisältö. Periaatteessa puitepäätösehdotuksessa säädetään vähintään 12 ja enintään 36 kuukauden säilytysaika. Toisen ja kolmannen ryhmän osalta jäsenvaltiot voivat päättää poikkeuksista säädettyyn säilytysaikaan. Jäsenvaltioiden on saatava käyttöönsä oikeusapupyyntöjen yhteydessä toisten jäsenvaltioiden hallussa olevia tietoja. Kustannusten korvaamista koskevia säännöksiä puitepäätöksessä ei anneta.

II Puitepäätösehdotuksen arviointi

Esittelijä epäilee vahvasti sekä oikeusperustan valintaa (1) että toimenpiteen suhteellisuutta (2). Lisäksi hän viittaa mahdolliseen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan rikkomiseen (3).

1. Oikeusperusta

Neuvoston valitsema oikeusperusta ei esittelijän mielestä ole sopusoinnussa Euroopan unionin lainsäädännön kanssa. Ehdotus koostuu enemmänkin useista toimenpiteistä, jotka voidaan lukea sekä unionin kolmanteen että ensimmäiseen pilariin kuuluvaksi.

Neuvosto lähtee Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisesta yksinomaisesta lainsäädäntövallastaan ja nojautuu 31 artiklan 1 kohdan c alakohtaan sekä 34 artiklan 2 kohdan b alakohtaan.
Esittelijä olettaa kuitenkin, että ehdotetuissa toimenpiteissä on kyse kahdesta erillisestä

[1] Neuvoston asiakirja 8958/04, 28. huhtikuuta 2004.
[2] Neuvoston asiakirja 7764/04, 28. maaliskuuta 2004.

alueesta. Neuvoston ehdotuksella on tarkoitus muun muassa määrätä palveluntarjoajien velvoitteesta säilyttää tiedot, tietojen määrittelystä sekä säilytyksen kestosta, mikä kuuluu yhteisön lainsäädännön alaan. Toisaalta kyse on myös tallennettujen tietojen saamisesta ja niiden vaihtamisesta jäsenvaltioiden välillä, jolloin kyse on yhteisestä menettelystä oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa, joka kuuluu näin ollen kolmannen pilarin alaan.

Jo nykyään on olemassa yhteisön määräyksiä palveluntarjoajien velvollisuuksista. Kyseisissä tiedoissa on kysymys 24. lokakuuta 1995 annetun direktiivin 95/46/EY 1 artiklan sekä 2 artiklan a kohdan mukaisista tiedoista. Direktiivi koskee jäsenvaltioiden yleisiä velvollisuuksia yksilöiden yksityisyydensuojan takaamiseksi henkilötietojen käsittelyssä. Lisäksi 12. heinäkuuta 2002 annetulla direktiivillä 2002/58/EY säännellään erityisesti henkilötietojen käsittelyä ja yksityisyyden suojaa sähköisessä viestinnässä. Näiden sääntelyjen takana oleva periaate on, että tallennetut tiedot tulee tuhota, kun niiden säilyttäminen ei ole enää oikeutettua. Tietojen säilyttämisen mahdollisuus annetaan yksittäisille jäsenvaltioille poikkeuksellisesti direktiivin 2002/58/EY 15 artiklassa, mikäli se on rikollisuuden torjunnan kannalta välttämätöntä, asianmukaista ja suhteutettua. Jäsenvaltiot eivät päässeet sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin käsittelyssä sopimukseen tietojen säilyttämisen määräajasta, niinpä päätös jätettiin tekemättä.

Neuvoston valitsema oikeusperusta on siis vastoin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 47 artiklaa, jonka mukaan Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ei puututa Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa annettuihin määräyksiin. Sen mukaan mikään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen määräys ei saa vaikuttaa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräyksiin. Vaikutus yhteisön lainsäädäntöön aiheutuu tässä tapauksessa yhteisön nykyisen sääntelyjärjestelmän noudattamatta jättämisestä. Siksi muun muassa palveluntarjoajien velvoite tallentaa tiedot, säilytettävien tietojen määrittely sekä niiden säilytysaika kuuluvat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen sääntelyalueeseen.

Tässä ehdotettujen toimenpiteiden tulee loogisista syistä pohjautua samaan oikeusperustaan kuin nykyisen yhteisön lainsäädännön. Siten myös tässä tapauksessa lähtökohtana tulisi olla Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 95 artiklan, jossa määrätään yhteispäätösmenettelystä.

Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunta tukee tätä käsitystä. Esittelijän saamien tietojen mukaan sekä Euroopan komission että neuvoston oikeudellinen yksikkö hyväksyy tämän oikeuskäsityksen.

2. Toimenpiteen suhteellisuus

Esittelijä epäilee lisäksi yksittäisten toimenpiteiden suhteellisuutta. Ne eivät ole asianmukaisessa keino-päämäärä-suhteessa, sillä ne eivät ole sopivia eivätkä välttämättömiä ja ovat kohtuuttoman ankaria asianosaisia kohtaan.

Säilytettävien tietojen määrän osalta, erityisesti Internetin kohdalla, on kyseenalaista, johtaako tietojen arviointi ylipäätään tavoitteeseen.

Järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin toimijat osaavat estää tietojensa jäljittämisen.

Mahdollisuuksia siihen olisivat puhelinkorttien hankkiminen välimiesten kautta tai eri ulkomaisten tarjoajien matkapuhelinten käyttäminen, julkisten puhelinkioskien käyttäminen, sähköpostipalveluun käytetyn IP-osoitteen tai sähköpostiosoitteen muuttaminen tai sellaisen Internet-palveluntarjoajan käyttäminen, joka on Euroopan ulkopuolella ja joka ei ole velvollinen säilyttämään tietoja.

Mikäli puitepäätösehdotuksessa käsitellyt viestintäliikennetiedot todellakin tulisi säilyttää, tietäisi se suuren Internet-palveluntarjoajan verkossa jo nykyisillä tietoliikennemäärillä 20 000–40 000 teratavun tietomäärää. Se on tietomäärä, joka vastaa noin 4 miljoonaa kilometriä täysiä asiakirjakansioita – mikä taas vastaa kymmentä asiakirjavuorta, joista kukin yltäisi maasta kuuhun. Yksi yhdellä kerralla suoritettu haku tästä valtavasta tietomäärästä kestäisi nykytekniikalla ilman lisäinvestointeja 50–100 vuotta. Vaadittujen tietojen nopea käytettävyys on siksi kyseenalaista.

Kattavaa tietojen säilyttämistä koskevaan puitepäätökseen verrattuna perusteltu tietojen säilyttäminen – josta määrätään myös muun muassa Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevassa yleissopimuksessa[1] – voisi olla keinona yhtä sopiva ja samalla lievempi.

Tarkasteltaessa neuvoston perustelua tämän vaihtoehdon hylkäämiseksi[2] herää kysymys, kuinka pitkälle tietojen säilyttämisvelvoite on yhdistettävissä syyttömyysolettamaperiaatteeseen.

Tässä puitepäätösehdotuksessa ei käsitellä mahdollisia asianosaiseen kohdistuvia kustannuksia. Sen lisäksi, että siinä puututaan yksilön henkilökohtaiseen tietosuojaan, on odotettavissa valtavia kustannuksia Euroopan televiestintäalalle, erityisesti pienille ja keskisuurille televiestintäyrityksille.

Kustannuksia aiheutuu tässä yhteydessä ennen kaikkea seuraavista tekijöistä:

- järjestelmätekniikan mukauttaminen tietojen tuottamiseen ja säilytykseen,
- liiketoimien mukauttaminen tietojen turvalliseen arkistointiin sekä
- turvallisuusviranomaisten kyselyjen käsittely ja analysointi.

Vaadittavat rahoituskulut perinteisten lankapuhelujen alalla ovat erilaisten suurten yritysten arvioiden mukaan jäsenvaltioissa 180 miljoonaa euroa vuodessa yritystä kohti, ja vuotuiset käyttökustannukset voivat nousta 50 miljoonaan euroon. Pk-yritysten liiketoiminta vaarantuisi tällöin varmasti. Internetin aiheuttamat kustannukset ylittäisivät perinteisten lankapuhelujen rahoituskulut arvioiden mukaan moninkertaisesti. Siksi 36 artiklan komitea ehdottaa, että tulevaisuudessa säilytettäisiin vain muutenkin käsiteltävät tiedot[3].

---

[1] ETS nro 185, 8. marraskuuta 2001; sopimus ei ole vielä tullut voimaan kaikissa jäsenvaltioissa.

[2] Neuvoston asiakirja 8958/04 ADD 1. Puitepäätöksen viestintäliikennetietojen säilyttämisestä selitysmuistiossa todetaan, että perusteltu tietojen säilyttäminen "ei kuitenkaan ole avuksi tutkittaessa sellaisen henkilön toimia, jota ei jo ennestään epäillä osallisuudesta rikollis- tai terroristijärjestöön […] Se ei näin ollen riitä turvallisuus-, tiedustelu- ja lainvalvontaviranomaisten tarpeisiin tämän päivän rikollisuuden, terrorismi mukaan lukien, torjumiseksi".

[3] 15098/04, 23. marraskuuta 2004.

Neuvoston ehdotuksesta puuttuu Euroopan laajuisesti yhdenmukaistettu säännöstö syntyvien kustannusten jakamisesta. Näin syntyisi kilpailun vääristymiä, jotka voisivat pitkällä aikavälillä vaarantaa kantavat kilpailurakenteet ja estää siten yhtenäisten eurooppalaisten sisämarkkinoiden toteutumisen.

3. Yhteensopivuus Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan kanssa

Esittelijän mielestä puitepäätösehdotuksessa rikotaan edelleen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa.

Tietojen valvonta ja tallentaminen on hylättävä, mikäli ne eivät täytä kolmea peruskriteeriä, jotka käyvät ilmi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdasta tekemästä tulkinnasta: niistä on säädettävä lainsäädännössä, niiden on oltava välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa ja autettava jonkin sopimuksessa mainitun legitiimin tavoitteen saavuttamisessa[1]. Kuten edellä todettiin, näyttää kaikkien välttämättömien kriteerien täyttyminen tämän neuvoston asiakirjan puitteissa vähintäänkin kyseenalaiselta[2].

III Johtopäätös

Edellä mainituista syistä esittelijä hylkää kyseisen puitepäätösehdotuksen ja kehottaa kyseessä olevia neljää jäsenvaltiota vetämään ehdotuksensa pois.

Esittelijä kehottaa jäsenvaltioita teettämään tutkimuksen, jolla voidaan kiistatta todistaa suunnitellun tietojen säilyttämisen välttämättömyys. Lisäksi esittelijä ehdottaa, että tietojen säilyttämisen velvollisuutta, säilytettävien tietojen määrittelyä sekä säilytysaikaa käsiteltäisiin muista säännöksistä erillään olevassa direktiivissä. Hän kehottaa komissiota laatimaan vastaavanlaisen ehdotuksen. Esittelijä huomauttaa, että Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen voimaan tulolla ja rajat ylittävän yhteistyön parantamisella direktiiviehdotuksen tavoitteet voitaisiin saavuttaa kyseisellä alalla. Ennen kuin uusista toimenpiteistä voidaan päättää lopullisesti, yllä pyydetyn tutkimuksen tulokset tulee ehdottomasti ottaa huomioon. Siltä varalta, että neuvoston ehdotus vastoin odotuksia saisi enemmistön taakseen, esittelijä vaatii sisällyttämään ehdotukseen maininnan, että toimenpiteet tarkastetaan kolmen vuoden kuluttua niiden todellisten vaikutusten toteamiseksi ja samalla tietojen säilyttämisen oikeuttamiseksi.

[1] 29 artikla – tietosuojatyöryhmä, 11885/04, 9. marraskuuta 2004.

[2] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on painottanut, ettei sopimusvaltioilla ole alueellaan rajatonta harkintavaltaa valvoa henkilöitä salaa. Ihmisoikeustuomioistuin painottaa – ottaen huomioon sen, että vastaavat valtuudet, joita perustellaan demokratian puolustamisella, heikentävät sitä tai uhkaavat tuhota sen – etteivät sopimusvaltiot saa käyttää vakoilun tai terrorismin torjumiseen kaikkia sopiviksi katsomiaan keinoja.