

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoamisesta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kumoamisesta (U 19/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Johanna Tuohino, liikenne- ja viestintäministeriö
- EU-erityisasiantuntija Anu Talus, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Sähköisen viestinnän tietosuojan sääntely yhdenmukaistettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen ja uudistettavana olevan Euroopan sähköisen viestinnän säännöstöä koskevan direktiiviehdotuksen kanssa. Asetuksessa vahvistettaisiin säännöt, jotka koskevat luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suojelua sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamisessa ja käytössä, mukaan lukien erityisesti oikeudet yksityiselämän ja viestien kunnioittamiseen ja luonnollisten henkilöiden suojelu henkilötietojen käsittelyssä. Asetuksella varmistettaisiin myös sähköisen viestinnän tietojen ja sähköisten viestintäpalvelujen vapaa liikkuvuus unionissa ja säädetäisiin, ettei sitä saa rajoittaa eikä kieltää syistä, jotka liittyvät luonnollisten henkilöiden ja oi-

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2017 vp

keushenkilöiden yksityiselämän ja viestien kunnioittamiseen ja luonnollisten henkilöiden suoje-
luun henkilötietojen käsittelyssä.

Valtioneuvoston kanta

Ehdotuksen tavoitteet ja lähtökohdat

Valtioneuvosto pitää ehdotetun säädöksen tavoitteita ja lähtökohkia perusteltuina, sillä ne tukevat perusoikeuksien toteutumista sekä hallitusohjelman ja sen toimenpiteisiin kuuluvan kansallisen tietoturvastrategian mukaisesti luotettavan digitaalisen kasvuympäristön luomista ja sääntelyn sujuvoittamista.

Valtioneuvosto kannattaa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudelleentarkastelua ja sek-
torikohtaista erityislainsäädäntöä. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudelleentarkastelu
on tarpeen, sillä toimintaympäristön ja viestintäpalvelujen kehitys edellyttää lainsäädännön päi-
vittämistä. Sektorikohtainen erityissääntely on siltä osin perusteltua, kun yleisellä henkilötietoja
koskevalla lainsäädännöllä ja eurooppalaisella sähköisen viestinnän säännöstöllä ei voida var-
mistaa riittävästi viestinnän luottamuksellisuutta, yksityisyyden suojaa ja tietoturvallisuutta. On
välttämätöntä turvata käyttäjien kyky luottaa näiden oikeuksien toteutumiseen myös hyödynnet-
täessä uudenlaisia digitaalisen toimintaympäristön palveluja, kuten esineiden internetin palvelu-
ja. Valmistelun kuluessa varmistettava, että sääntely ei aiheuta kohtuuttomia hidasteita digitaali-
sen kasvuympäristön ja digitaalisten palvelujen kehitykselle.

Komission ehdotus suoraan sovellettavasta asetuksesta parantaisi sääntelyn yhdenmukaista so-
veltamista ja tulkintaa unionissa, mikä vähentäisi erityisesti kansainvälisesti toimivien yritysten
hallinnollista taakkaa. Sähköinen viestintä on jäsenvaltioiden rajat ylittävää, joten yhdenmukai-
nen soveltaminen parantaa yritysten toimintaedellytyksiä. On tärkeää, että sähköisen viestinnän
tietosuoja sääntelyn suhdetta yleiseen tietosuoja sääntelyyn ja uudistettavana olevaan Euroopan
sähköisen viestinnän säännöstöön selkeytetään, jotta voidaan edistää sääntely-ympäristön eheyty-
tä kokonaisuutena. Lisäksi on tärkeää edistää tasapuolisten toimintaedellytysten syntymistä kil-
pailevia palveluja tarjoaville yrityksille laajentamalla sääntely koskemaan myös internetin päällä
tarjottavia viestintäpalveluja ("over the top"- eli OTT-palvelut).

Sähköisen viestinnän suojaaminen

Valtioneuvosto kannattaa sähköisen viestinnän tietosuoja säännösten teknologianeutraaliuden ja
yleisluontoisuuden edistämistä tietoturvastrategian ja sääntelyn sujuvoittamisen tavoitteiden mu-
kaisesti. Tarve suojata yksityisyyttä ja sähköistä viestintää koskee yhtäläisesti kaikkia palveluja,
joiden avulla luonnolliset ja oikeushenkilöt voivat viestiä sähköisesti. On tärkeää, että palvelun-
tarjoajat toteuttavat riskiin suhteutettuja toimenpiteitä, joilla turvataan sähköisen viestinnän tur-
vallisuus ja luottamuksellisuus. Tämä edellyttää, että sähköisen viestinnän tietosuoja ja tietotur-
vaa koskeva sääntelykokonaisuus, mukaan lukien yleinen tietosuoja-asetus ja sähköisen viestin-
nän säännösten uudistaminen, on eheä ja yhdenmukainen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ko-
mission ehdotusta koskevissa neuvotteluissa pyritään varmistamaan, että sähköisen viestinnän
tietosuoja säännökset ovat yhteensopivia parhaillaan uudistettavan Euroopan sähköisen viestin-
nän säännösten kanssa.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2017 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että käyttäjällä on mahdollisuus hallinnoida suostumuksellaan sähköisen viestinnän tietojen käsittelyä ja hyödyntämistä. Tämä mahdollistaa uusien palvelujen ja liiketoiminnan syntymisen sekä edistää tiedon vastuullista hyödyntämistä liiketoiminnassa yksilöitä parhaiten palvelevalla tavalla. On myös tärkeää, että käyttäjällä on tosiasiallinen mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa tietojen käsittelyyn.

Käyttäjälähtöinen sääntely päätelaitteiden tietojen ja käsittely- ja tallennusominaisuuksien (eli evästeiden käytön) suhteen on kannatettava, sillä se parantaa tietojen käsittelyn läpinäkyvyyttä antamalla käyttäjälle tietoja tiedonkäsittelyn tarkoituksesta ja mahdollisuudesta peruuttaa suostumus tietojen käsittelylle. Sääntelyn laajentamista sähköisen viestinnän ohjelmistojen tarjoajiin ja tällaisten ohjelmistojen asetuksiin voidaan pitää kannatettavana, sillä se edistää tietoturvastrategian tavoitteiden mukaisesti sisäänrakennettua tietoturvaa, sekä vahvistaa käyttäjän mahdollisuuksia päättää tietojensa käsittelystä aiheuttamatta kohtuutonta taakkaa ohjelmistoja tarjoaville yrityksille. Sääntelyn yksityiskohtien oikeasuhteisuuteen tulee kuitenkin kiinnittää huomiota, jotta sääntelyllä ei vaikeuteta digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön luomiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamista. Sisäänrakennetun tietosuojan osalta on huomioitava myös yleisen tietosuoja-asetuksen vastaava sääntely.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että palvelujen käyttäjien oikeuksien, kuten yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin suojan säilymisestä sähköisissä palveluissa ja verkkoympäristössä huolehditaan kaikin keinoin. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan perusoikeuskirjassa ja Suomen perustuslaissa säädettyjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen tulee turvata säädettäessä poikkeuksista yksityisyyden suojaan tai viestinnän luottamuksellisuuteen yleisen edun turvaamiseksi.

Oikeus hallita sähköistä viestintäänsä

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että käyttäjien oikeuksia suojautua käyttäjiin suunnatulta ei-toivotulta viestinnältä vahvistetaan ja selkiytetään. Valtioneuvosto kannattaa myös sähköisen suoramarkkinoinnin läpinäkyvyyden parantamista käyttäjille ja sähköistä suoramarkkinointia koskevan sääntelyn kehittämistä nykyistä teknologianeutraalimmaksi.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että valmistelussa huolehditaan ei-toivotulta viestinnältä suojautumista koskevan sääntelyn oikeasuhteisuudesta edellä mainittuihin tavoitteisiin nähden. Tämä edellyttää erityisesti markkinointipuhelujen numerointia koskevien velvoitteiden tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden tarkempaa arviointia valmistelun kuluessa.

Viranomaisvalvonta

Valmistelussa on arvioitava huolellisesti, miltä osin ehdotetun asetuksen tehokkain mahdollinen toteutuminen edellyttää sitä valvovalta viranomaiselta sähköisen viestinnän toimialan ja siihen liittyvien tehtävien asiantuntemusta ja miltä osin tietosuojaan ja sen valvontaan liittyvää asiantuntemusta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viranomaisvalvonnan järjestämistä koskevan komission ehdotuksen vaikutuksia kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin arvioidaan valmistelun kuluessa. On tärkeää, että yleisen tietosuojan, sähköisen viestinnän ja sähköisen viestinnän tietosuojan viranomaisvalvonta voidaan toteuttaa Suomessa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2017 vp

Lisäksi on varmistettava, että valvonta on riippumatonta ja että valvonnassa on käytettävissä asianmukaiset valtuudet.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Asetusehdotus täydentäisi yleistä tietosuojaa-asetusta siltä osin kuin kysymys on yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä. Ehdotus täsmentäisi EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan määräyksiä. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä myös yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden osalta. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittämällä valtioneuvoston huomiota myös merkitykselliseen tuomioistuinkäytäntöön (ks. esim. PeVL 28/2016 vp, s. 5—6, PeVL 20/2016 vp, s. 4—5). Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on syytä seurata myös oikeuskäytännön kehittymistä (ks. myös PeVL 28/2016 vp, s. 8, PeVL 26/2016 vp, s. 2).

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän, henkilötietojen suojan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta (ks. PeVL 18/2014 vp, s. 5/I).

Ehdotuksen tarkastelu perus- ja ihmisoikeuksien kannalta

Perustuslakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ehdotuksen perusteltuisuudesta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtiosääntöoikeudellista huomiota seuraaviin seikkoihin.

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin sähköisen viestinnän tietojen tallentamisesta ja poistamisesta. Artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettäisiin sähköisen viestintäpalvelun tarjoajan velvollisuudesta poistaa tai anonymisoida sähköisen viestinnän sisältö. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä olisi perusteltua näiltä osin täsmentää siten, että siinä asetettavat velvollisuudet on toteutettava viipymättä. Valiokunnan mielestä olisi myös perusteltua, että 7 artiklassa säädettäisiin ajallisesta enimmäisrajasta, jonka jälkeen 7 artiklan 1—3 kohdassa tarkoitetut tiedot olisi viimeistään poistettava. Koska eri tietojen tallentamisaajat voivat hyväksyttävästi vaihdella tallentamisen tavoitteen toteutumisesta riippuen, asetusehdotuksen jatkovalmisteluissa olisi syytä arvioida kunkin tiedon tallentamisaikaa hyväksyttävien tavoitteiden toteutumisen kannalta ja porrastettava tarvittaessa tietojen enimmäissäilytysajat sen mukaisesti.

Valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä ehdotuksessa on myös voimassa olevan direktiivin korvaaminen asetuksella. Direktiivi on saatettu voimaan kansallisesti tietoyhteiskunta- ja tietosuojalain säännöksillä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 288.2 artiklan mukaan asetus pätee yleisesti, on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Myös valtioneuvoston kirjelmässä on todettu, että ehdotuksen mukainen asetus

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2017 vp

edellyttäisi tällä hetkellä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin perustuvan kansallisen lainsäädännön purkamista.

Asetusehdotuksen 11 artiklassa säädettäisiin unionin tai jäsenvaltioiden toimivallasta rajoittaa asetusehdotuksen 5—8 artiklassa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön, asianmukainen ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata yksi tai useampi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) 23 artiklan 1 kohdan a—e alakohdassa tarkoitettu yleinen etu tai valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka liittyy julkisen vallan käyttämiseen tällaisten etujen suhteen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana olevan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa sekä mahdollisen kansallisen sääntelyn valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 (*Digital Rights Ireland*), asiassa C-362/14 (*Schrems*) sekä yhdistetyissä asioissa C-203/15 (*Tele2 Sverige*) ja C-698/15 (*Watson*). Valiokunnan käsityksen mukaan valtioneuvoston on jatkovalmistelussa syytä arvioida perusteellisesti edelleen kehittyneen ja kehittyvän oikeuskäytännön kannalta erityisesti asetusehdotuksen yllä kosketeltuja säännöksiä tietojen tallentamisesta ja tallettamisajasta sekä voimassaolevaan lainsäädäntöön lukeutuvaa, sinänsä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä (ks. PeVL 18/2014 vp, s. 4/II—9/I) tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun sääntelyä viranomaistoimintaan liittyvistä tiedoista.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että asetusluonnoksen suomenkielisesä tekstissä asetetaan useissa kohdin tiedon käsittelyn edellytykseksi tarpeellisuus. Esimerkiksi 6 artiklan 1 kohdan mukaan sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen tarjoajat voivat käsitellä sähköisen viestinnän tietoja, jos se muun ohella on tarpeen viestinnän välittämiseksi. Asetusehdotuksen englanninkielisessä versiossa edellytys on kirjattu muotoon "*necessary*". Toisaalta artiklassa 11 edellytetty välttämättömyys on englanninkielisessä versiossa myös "*necessary*".

Tarpeellisuuden ja välttämättömyyden erottelu ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön kysymys. Valiokunta on vakiintuneesti arvioinut esimerkiksi viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 4/2017 vp, s. 2—3).

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan mukaan yksi perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien rajoitusedellytyksistä on suhteellisuusperiaatteen mukainen välttämättömyys ("*only if they are necessary*"). Myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, mikä tarkoittaa muun ohella sitä, että rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5/I). Lisäksi asetusehdotukseen kohdistuvan valtioneuvoston kannan arvioinnin kannalta

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2017 vp

merkityksellistä on, että perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luotamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää vain välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen säännöksessä lueteltujen tarkoitusten toteuttamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on asetusehdotuksen jatkovalmistelussa syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että perusoikeuksia koskeva sääntely ei ole eri kieliversioissa perusteettomasti toisistaan poikkeavaa. Valiokunta muistuttaa, että kaikkien jäsenvaltioiden viralliset kielet ovat lähtökohtaisesti yhtä todistusvoimaisia.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Helsingissä 24.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen