

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 18/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle tietoyhteiskuntakaareksi sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n ja rikoslain 38 luvun 8 b §:n muuttamisesta (HE 221/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö, ylijohtaja Juhapekka Ristola, lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi ja neuvotteleva virkamies Laura Tarhonen, liikenne- ja viestintäministeriö

- neuvotteleva virkamies Heidi Kaila, valtioneuvoston EU-sihteeristö
- lainsäädäntöneuvos, yksikön johtaja Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Iiro Loimaala, tietosuojavaltuutetun toimisto
- päällikkö Juhani Juselius ja päällikkö Jarkko Saarimäki, Viestintävirasto
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Tomi Voutilainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Riitta Ollila
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi tietoyhteiskuntakaari sekä muutettaviksi maankäyttö- ja rakennuslakia ja rikoslakia. Samalla kumotaan viestintämarkkinalaki, sähköisen viestinnän tietosuojalaki, radiotaajuuksista ja telelaitteista annettu laki, televisio- ja radiotoiminnasta annettu laki, verkkotunnuslaki, eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä an-

nettu laki, eräiden radiotaajuuksien huutokau-poista annettu laki sekä tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annettu laki. Näin esityksellä toteutetaan sähköisen viestinnän sääntelyn kokonaisuudistus.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksen laajoissa säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 15 §:n (omaisuuden suoja), 18 §:n 1 momentin (elinkeinovapaus), 10 §:n (yksityiselämän suoja), 12 §:n (sananvapaus) ja 81 §:n (valtion

verot ja maksut) kannalta. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohta

Esityksellä toteutetaan sähköisen viestinnän sääntelyn kokonaisuudistus. Tietoyhteiskunta-kaari korvaa useat nykyiset tietoyhteiskunnan keskeiset lait. Esityksen perusteellisissa säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotusta on arvioitu pääosin asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan sähköisen viestinnän sääntelyä koskevan laajan lausuntokäytännön valossa. Ehdotettu perusoikeuksien kannalta merkityksellinen sääntely ei pääsääntöisesti poikkea merkittävästi valiokunnan myötävaikutuksella säädetyistä voimassa olevista laeista. Siten valiokunnalla ei ole huomautettavaa esimerkiksi nykyistä viestintämarkkinalakia vastaavista teleyritysten velvollisuuksia (ks. esim. PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 34/2000 vp ja PeVL 47/1996 vp) tai nykyistä sähköisen viestinnän tietosuojalakia vastaavista tietoturvan ja häiriöiden hallintaa (ks. esim. PeVL 9/2004 vp) koskevista säännöksistä.

Toimilupajärjestelmä

Radiotaajuuksia edellyttävän verkkopalvelun tarjoaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa tai matkaviestinverkossa, jossa harjoitetaan yleistä teletoimintaa, edellyttää tietoyhteiskuntakaariehdotuksen 6 §:n mukaan verkkotoimilupaa. Toimilupavaatimus sisältyy myös lakiehdotuksen 22 §:ään, jonka perusteella televisio- ja radiotoiminnan harjoittaminen digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa edellyttää ohjelmistotoimilupaa. Sääntely merkitsee nykyisen toimilupajärjestelmän säilyttämistä, mutta ehdotukseen si-

sältyy eräitä järjestelmää keventäviä piirteitä. Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatuksi sananvapauden ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena suhteessa sananvapauteen, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennalta estämättä. Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on sellainen tekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on ollut hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 3/2010 vp, s. 4, PeVL 61/2002 vp, s. 2/I, PeVL 8/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 19/1998 vp, s. 2—3). Valiokunta on näissä yhteyksissä myös kiinnittänyt huomiota siihen, että lupajärjestelmän avulla tulee turvata käytettävissä olevien radiotaajuuksien tasapuolinen jako televisio- ja radiotoiminnan harjoittajille ja siten luoda edellytykset sananvapauden laajalle toteutumiselle. Valiokunta on toisaalta lupajärjestelmän hyväksyessään liittännyt taajuuksien niukkuutta koskevan arvion olennaisesti teknologisen kehityksen kulloiseenkin vaiheeseen. Tämän vuoksi valiokunta on ennakoivasti lupajärjestelmän tarpeen teknologian kehityksen myötä todennäköisesti olennaisesti vähenevän tulevaisuudessa. Tällöin myös lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita samoin kuin mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja tulisi arvioida uudelleen.

Ehdotetun verkkotoimilupia koskevan sääntelyn perusteena on esityksen perustelujen mu-

kaan (HE s. 244/I) edelleen taajuuksien niukkuus. Säätely ei tältä osin ole sananvapauden tai elinkeinovapauden kannalta ongelmallista.

Televisio- ja radiotoiminnan taajuuksista sen sijaan ei ole digitalisoinnin ja uusien pakkaus- ja lähetystekniikoiden vuoksi enää samanlaista niukkuutta kuin aikaisemmin. Tämän vuoksi esityksessä on ehdotettu ohjelmistotoimilupajärjestelmää kevennettäväksi siten, että toimilupapäätökset siirretään valtioneuvostolta Viestintäviraston ratkaistaviksi niissä tapauksissa, joissa taajuuksista ei ole niukkuutta. Viestintäviraston on tällöin myönnettävä ohjelmistotoimilupa, jos hakija täyttää laissa edellytetyt vaatimukset. Toimiluvan myöntämisestä päättäminen säilyy kuitenkin valtioneuvostolla siltä osin kuin taajuuksien niukkuutta edelleen esiintyy tai toimiluvan myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen.

Televisio- ja radiotaajuuksista voi edelleen esiintyä niukkuutta siten, että kaikille hakijoille ei niitä ole tarjolla. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta ei pidä toimilupajärjestelmän säilyttämistä tässä vaiheessa ongelmallisena. Sananvapauden ennakoesteiden kiellon kannalta on lisäksi hyväksyttävämpää, että luvan myöntäminen perustuu jatkossa pääosin oikeusharkintaan. Jo nyt on kuitenkin kyseenalaista, voidaanko toimilupajärjestelmää enää perustella sananvapauden edellytysten turvaamistarkoituksella etenkin siltä osin kuin kysymys ei ole 26 §:ssä tarkoitettua yleisen edun televisiotoiminnasta. Taajuuksien niukkuuden edelleen vähentyessä on syytä siirtyä kevyempään säätelytapaan.

Verkon neutraliteetti

Internetyhteyspalvelun tarjoaja ei saa tietoyhteiskuntakaariehdotuksen 110 §:n sisältämän pääsäännön mukaan rajoittaa tilaajan tai käyttäjän mahdollisuutta käyttää internetyhteyspalvelua. Perustuslakivaliokunta pitää tätä niin sanottua verkkoneutraliteettia nykyisessä sähköiseen viestintään pitkälti perustuvassa yhteiskunnassa perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden mahdollisimman laajan toteutumisen kannalta tärkeänä periaatteena. Internetin palveluihin ja sovelluksiin pääsyn turvaamisella voi olla välil-

listä merkitystä myös useiden muiden perusoikeuksien turvaamiselle. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on siksi syytä varmistua siitä, että pääsäännölle asetettavat rajoitukset ovat välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä.

Mainonta ja markkinointi

Radiotoiminnan rajoitukset. Ilman analogisen radiotoiminnan ohjelmistotoimilupaa harjoitettavassa radiotoiminnassa lähetettävä kaupallinen viestintä saa tietoyhteiskuntakaaren 223 §:n 3 momentin mukaan olla ainoastaan sponsorointia tai kyseiseen radiotoimintaan liittyvää mainontaa. Ohjelmistotoimilupaa ei lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentin perusteella tarvita enintään kolme kuukautta kestäväan tai vähäiseen, rajatulla alueella harjoitettavaan radiotoimintaan.

Ehdotus merkitsee rajoitusta lyhytaikaista radiotoimintaa harjoittavien toimijoiden kaupalliseen viestintään. Se on siten merkityksellinen perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan säätelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 54/2006 vp, s. 2/I).

Kaupallisen viestinnän rajoituksella pyritään estämään lain kiertäminen, joka tapahtuu ketjutamalla lyhytaikaisia teknisiä radiolupia. Tällaisen sananvapauden rajoituksen perusteen tulisi valiokunnan mielestä kuitenkin liittyä ainakin jollain lailla itse mainonnan hyväksyttävyyteen, jotta sitä voitaisiin pitää perusteltuna. Valiokunnan mielestä 1. lakiehdotuksen 223 §:n 3 momentti on tämän vuoksi syytä poistaa. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että ehdotetun 40 §:n 5 momentin perusteella lyhytaikaiseen radiotoi-

mintaan myönnetty lupa voidaan uusia aikaisintaan kahden kuukauden kuluttua edellisen luvan päättymisestä. Myös tämän, sananvapauden toteutumisen kannalta ongelmattoman säännöksen tarkoituksena on estää säännöllisen toiminnan harjoittaminen lyhytaikaisia lupia ketjutamalla. Alussa mainittu säännös vaikuttaa tämänkin takia tarpeettomalta.

Aatteellinen ja yhteiskunnallinen mainonta. Tietoyhteiskunta-ehdotuksen 214 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi markkinoinnin yleisistä periaatteista. Sen 2 momentin mukaan markkinoinnissa ei saa käyttää uutis- tai ajankohtaisohjelmissä säännöllisesti esiintyvien henkilöiden kuvaa tai ääntä. Lakiehdotuksen 224 §:ssä on puolestaan säännökset aatteellisesta ja yhteiskunnallisesta mainonnasta.

Perustuslakivaliokunta on vastaavaa televisio- ja radiotoiminnassa annetun lain sääntelyä arvioidessaan katsonut, että kielto käyttää uutis- tai ajankohtaisohjelmissä säännöllisesti esiintyvien henkilöiden kuvaa tai ääntä sovellettuna yhteiskunnalliseen tai aatteelliseen mainontaan merkitsee varsin pitkälle menevää puuttumista perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen (PeVL 3/2010 vp, s. 3). Valiokunta piti tuolloin tavallisen lain säätämismäärityksen käyttämisen edellytyksenä lakiehdotuksen muuttamista siten, että kielto ei koske aatteellista mainontaa.

Lakiehdotuksen 214 §:n yleisten periaatteiden suhde 224 §:n aatteelliseen ja yhteiskunnalliseen mainontaan jää valiokunnan mielestä epäselväksi. Markkinointia koskevan luvun yleisiin periaatteisiin sisältyvä yleisesti markkinointia koskeva 214 §:n 2 momentin kielto näyttäisi ilman erillistä poissulkevaa säännöstä koskevan myös aatteellista ja yhteiskunnallista mainontaa. Tämä on edellä mainitun valiokunnan lausunnon valossa perustuslain 12 §:n kannalta ongelmallista. Sääntelyä on siksi muutettava siten, että 1. lakiehdotuksen 214 §:n 2 momentin kielto ei kohdistu 224 §:ssä tarkoitettuun aatteelliseen ja yhteiskunnalliseen mainontaan, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämismäärityksessä.

Viranomaistoimintaan liittyvien tietojen säilyttäminen ja käyttö

Arvioinnin lähtökohtia. Tietoyhteiskunta-ehdotuksen 19 luvussa on säännökset teleyritysten velvollisuudesta säilyttää tietoja viranomais- tarpeita varten ja näiden tietojen käsittelyssä noudatettavista velvoitteista ja menettelytavoista. Sääntelyllä ei vaikuteta siihen, miten ja millä edellytyksillä teleyrityksillä on oikeus käsitellä ja säilyttää tietoja omia tarpeita varten. Pykälät vastaavat asiasisällöltään pitkälti voimassa olevan, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyin (PeVL 3/2008 vp) sähköisen viestinnän tietosuojalain 14 a—14 c §:n säännöksiä. Luvun sääntely perustuu tunnistamistietojen tallentamista koskevaan neuvoston ja parlamentin direktiiviin 24/2006/EY. Säilytysvelvollisen yrityksen on lakiehdotuksen 157 §:n perusteella huolehdittava kyseisen direktiivin 5 artiklassa tarkoitettujen tietojen säilyttämisestä rikoksantorjuntatarkoituksia varten.

Unionin tuomioistuin on 8.4.2014 antamassaan tuomiossa yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 katsonut, että unionin lainsäätävä oli edellä mainitun direktiivin antaessaan ylittänyt ne rajat, joita suhteellisuusperiaatteen noudattaminen olisi EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan sekä 52 artiklan 1 kohdan kannalta edellyttänyt. Tällä perusteella tuomioistuin totesi direktiivin kokonaisuudessaan pätemättömäksi. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että direktiivi on menettänyt oikeusvaikutuksensa.

Unionin tuomioistuimen tuomiosta ei perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä seuraa, että pätemättömäksi todetun direktiivin kattamasta asiasta ei voitaisi lainkaan säätää kansallisessa lainsäädännössä. Kansallinen lainsäädäntö ei kuitenkaan voi enää perustua oikeusvaikutuksensa menettäneeseen direktiiviin, eikä se voi saada sisältöään esimerkiksi viittauksin pätemättömään direktiiviin. Lisäksi valiokunta pitää selvänä, että myös kansallista sääntelyä on tällaisessa tilanteessa syytä arvioida paitsi kansallisten perusoikeussäännösten myös unionin tuomioistuimen tuomiossa käsiteltävien EU:n perusoikeuskirjan yksityiselämän suojaa (7 artikla) ja henkilötietojen suojaa (8 artikla) koskevien

määräysten valossa. Tuomioistuimen direktiivin arvioinnin yhteydessä esittämät huomiot ovat pohjana tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun valtiosääntöisessä tarkastelussa. Siten myös kansallisen sääntelyn on täytettävä tuomiossa mainitut edellytykset, vaikka tuomio ei suoranaisesti koskekaan kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän, henkilötietojen suojan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta. Valiokunta toteaa, että unionin tuomioistuimen mainitun tuomion johdosta erityisesti sähköisessä viestinnässä saatavien tunnistamistietojen säilyttämistä ja käyttöä koskevaa valiokunnan perustuslain 10 §:ää koskevaa käytäntöä on syytä osin arvioida uudelleen.

Unionin tuomioistuimen tuomio pääpiirteissään. Unionin tuomioistuin pitää tuomiossaan eräänlaisena lähtökohtana sitä, että kyseisessä direktiivissä sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen tarjoajille asetettu velvollisuus säilyttää tietyn ajan tietoja henkilön yksityiselämästä ja hänen viestinnästään sekä toimivaltaisten viranomaisten oikeus saada näitä tietoja merkitsevät laajamittaista ja vakavaa puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin. Tietojen säilyttäminen ja niiden myöhempi käyttö ilman, että tilaajalle tai rekisteröidylle käyttäjälle ilmoitetaan siitä, voi tuomioistuimen mukaan aiheuttaa kyseisille ihmisille tunteen siitä, että heidän yksityiselämänsä on jatkuvan tarkkailun kohteena.

Arvioidessaan oikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyyttä tuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että direktiivin aineellisena tavoitteena on myötävaikuttaa vakavan rikollisuuden torjumiin ja näin ollen lopulta yleiseen turvallisuuteen. Tuomioistuin toteaaakin, että tietojen säilyttäminen vastaa tehokkaasti yleisen edun mukaisesta tavoitteesta.

Puuttumisen oikeasuhtaisuutta yleisesti tarkastellessaan tuomioistuin katsoo, että ottaen huomioon yhtäältä henkilötietojen suojan tärkeä rooli yksityiselämän kunnioittamisesta koskevan

perusoikeuden kannalta ja toisaalta direktiivistä tähän oikeuteen kohdistuva puuttumisen laajuus lainsäätäjän harkintavalta käsiteltävässä asiassa on pieni ja valvonnan on oltava tarkkaa. Pelkkä sinänsä hyväksyttävä ja perustavanlaatuinen yleisen edun mukainen tavoite ei yksin voi oikeuttaa katsomaan direktiivissä säädetyn kaltaista säilyttämistoimenpidettä välttämättömäksi. Näin ollen kyseisessä unionin lainsäädännössä on säädettävä selvistä ja täsmällisistä kyseisen toimenpiteen laajuutta ja soveltamista koskevista säännöistä, joissa asetetaan vähimmäisvaatimukset, jotta henkilöillä, joiden tietoja on säilytetty, on riittävät takeet, joiden avulla voidaan tehokkaasti suojata heidän henkilötietonsa väärinkäytön vaaroja vastaan sekä kaikenlaista näiden tietojen laitonta saantia ja käyttöä vastaan. Tarve tällaisista takeista on tuomioistuimen mukaan sitä tärkeämpi, kun henkilötietoja käsitellään automaattisesti ja on olemassa huomattava vaara laittomasta pääsystä näihin tietoihin. Arvioitaessa puuttumisen rajoittamista täysin välttämättömään on lisäksi otettava huomioon, että direktiivi koskee kaikkia laajasti käytettyjä sähköisiä viestintävälineitä ja että se kattaa kaikki tilaajat ja rekisteröityneet käyttäjät. Se merkitsee tuomioistuimen mukaan siten puuttumista lähes kaikkien Euroopan asukkaiden perusoikeuksiin.

Tuomioistuin näkee edellä mainittujen seikkojen perusteella direktiivin oikeasuhtaisuutta tarkemmin arvioidessaan lähinnä kolmenlaisia ongelmia. Ensinnäkin direktiivin soveltamisala on laaja kattaessaan kaikki henkilöt ja sähköisen viestinnän välineet ja viestintätiedot ilman erotelua, rajoituksia tai poikkeuksia vakavan rikollisuuden torjunnan tavoitteen perusteella. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että direktiiviä sovelletaan myös henkilöihin, joiden toiminnan ei voida edes epäsuorasti olettaa olevan yhteydessä vakavaan rikollisuuteen, sekä jopa henkilöihin, joiden viestintään sovelletaan kansallisen lainsäädännön mukaan salassapitovelvoitetta.

Toiseksi tuomioistuin kiinnittää huomiota säilytettyjen tietojen käyttämiseen. Ongelmana on tältä osin se, että direktiivissä ei säädetä objektiivisista perusteista, joiden nojalla voitaisiin

rajoittaa tietoja saavien ja käyttävien henkilöiden määrää sekä kansallisten viranomaisten oikeutta saada tietoja ja käyttää niitä vain vakavien rikosten estämiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan asettamiseen. Direktiivi ei myöskään sisällä aineellisia ja menettelyllisiä edellytyksiä, joilla toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat saada tietoja ja käyttää niitä. Tuomioissa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, ettei direktiivi edellytä joko tuomioistuimen tai itsenäisen hallinnollisen yksikön etukäiteistä päätöstä tietojen käytöstä ja niiden rajamisesta välttämättömään.

Kolmanneksi tuomioistuin arvostelee sitä, että direktiivissä säädetään tietojen säilytysajasta (6—24 kuukautta) tekemättä tietojen hyödyllisyyteen perustuvaa eroa eri tietoluokkien välillä tai kyseessä olevien henkilöiden mukaan. Säilyttämisen keston määrittäminen ei lisäksi perustu objektiivisiin perusteisiin sen takaamiseksi, että se rajoittuu täysin välttämättömään.

Edellä esitettyjen puutteiden vuoksi direktiivissä ei säädetä selvistä ja täsmällisistä säännöistä, joilla säädellään perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin puuttumisen laajuutta. Näin ollen direktiivi sisältää laajan ja erityisen vakavan puuttumisen näihin perusoikeuksiin ilman, että puuttumista olisi tarkasti rajoitettu säännöksillä, joilla voidaan taata, että se todella rajoitetaan täysin välttämättömään. Lisäksi tuomioistuin kiinnitti vielä huomiota siihen, että direktiivissä ei säädetä riittävästä takeista tietojen väärinkäytön vaaraa vastaan eikä siinä edellytetä tietojen säilyttämistä unionin alueella.

Tuomiosta tehtävät johtopäätökset. Unionin tuomioistuimen tuomio perustuu kokonaisarvioon käsiteltävänä olleesta direktiivistä. Tuomiosta ei voida suoraan johtaa vastausta siihen, millainen kansallinen lainsäädäntö täyttäisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvät oikeasuhtaisuusvaatimukset. Lähtökohtana on kuitenkin perustuslakivaliokunnan mielestä pidettävä sitä, että oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaisena voidaan pitää ainakin sellaista sääntelyä, joka merkitsee laajamittaista, erittelemätön-

tä, pitkäaikaista ja rajoittamatonta tietojen säilyttämistä yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin. Kansallisessa lainsäädännössä on joka tapauksessa säädettävä huomattavasti pätemättömäksi todettua direktiiviä täsmällisemmin rajoituksista tietojen säilyttämiseen ja käyttöön.

Unionin tuomioistuimen tuomio antaa myös perusteita arvioida jossain määrin uudelleen sähköisten viestien tunnistamistietoja perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen.

Tietoyhteiskuntakaariehdotuksen 19 luvun arviointi. Unionin tuomioistuimen tuomion perusteella on pääteltävissä, että pelkästään säilytettävien tietojen laaja kattavuus — kaikki ihmiset, kaikki sähköisen viestinnän välineet ja kaikki viestintätiedot — on oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallista. Avoimeksi kuitenkin jää, merkitseekö viranomaistarpeita varten säädetyt säilyttämisvelvollisuuden ulottuminen käytännössä kaikkien sähköisiä viestimiä käyttävien ihmisten tietoihin jo yksinään oikeasuhtaisuusvaatimuksen loukkausta. Unionin tuomioistuimen tuomion valossa näyttäisi joka tapauksessa olevan perusteltua pyrkiä rajaamaan säilyttämisvelvollisuutta sekä henkilöpiirin että viestinnän sisällön osalta. Tämä olisi kuitenkin ilmeisesti sekä asiallisesti että teknisesti erittäin vaikea toteuttaa. Lisäksi tällainen sääntely saattaisi valiokunnan mielestä osoittautua muiden perus-

oikeuksien, kuten luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan, kannalta ongelmalliseksi. Sääntely vaatisi laajaa ja perusteellista valmistelua. Siinä vaihtoehdossa tulisi tietoyhteiskunta-kaaren 19 luku poistaa kokonaisuudessaan lakiehdotuksesta.

Perustuslakivaliokunta katsoo kuitenkin, ettei tuomioista johdu suoranaista estettä sellaiselle sääntelylle, jossa oikeasuhtaisuuden vaatimukset toteutetaan muilla tavoin. Selvää lisäksi on, että sääntelyä puoltaa vakavan rikollisuuden torjuntaan liittyvä hyväksyttävä peruste. Sääntelyä on siten syytä arvioida myös tästä näkökulmasta.

Tietoyhteiskunta-ehdotuksen 157 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä tiedoista, joita säilytysvelvollisten yritysten on säilytettävä. Pykälän 1 momentin mukaan säilytettävä on direktiivin 2006/24/EY 5 artiklassa tarkoitetut tiedot. Pykälän 2 momentissa on määritelty ne palvelut, joihin liittyviä tietoja säilytysvelvollisuus koskee.

Ensinnäkin on todettava, kuten edellä on huomautettu, että säilyttämisvelvollisuuden sisältöä ei enää voida toteuttaa viittauksella direktiiviin, joka on todettu pätemättömäksi. Tämä puolestaan merkitsee sitä, että säilytettävät tiedot on yksilöitävä laissa. Tässä yhteydessä liikenne- ja viestintävaliokunnan on täsmennettävä, mitkä ehdotetun säännöksen perusteella säilytettävät tiedot ovat välttämättömiä sääntelyn taustalla olevan tarkoituksen eli vakavien rikosten tutkimisen, selvittämisen ja syyteharkintaan asettamisen kannalta. Sellaisia tietoja, jotka eivät ole tämän tarkoituksen kannalta välttämättömiä, ei voi vaatia säilytettäväksi. Tietojen yksilöiminen ja rajaaminen edellä esitetyllä tavalla 1. lakiehdotuksen 157 §:ssä on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisenjärjestyksessä.

Säilytettävien tietojen käyttämisen osalta ehdotus on selvästi direktiiviä täsmällisempi. Tietoja saa 157 §:n 1 momentin mukaan käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten tutkimiseksi. Lakiehdotuksen 322 §:n 2 momentin nojalla säilytettäviä tietoja voivat saada ainoastaan ne vi-

ranomaiset, joilla on jonkun muun lain perusteella oikeus saada tiedot. Sääntely täyttää valiokunnan mielestä tuomioissa tarkoitetun objektiivisen perusteen vaatimuksen rajoittaa tietojen saavien ja käyttävien henkilöiden määrää sekä käyttää niitä vain vakavien rikosten yhteydessä (ks. myös PeVL 32/2013 vp, s. 2—4). Tietojen saaminen pakkokeinolaissa ja poliisilaissa tarkoitetuista televalvontatiedoista edellyttää näiden lakien perusteella tuomioistuimen lupaa, joten sääntely on tältäkin osin ongelmatonta.

Tiedot säilytetään tietoyhteiskunta-ehdotuksen 157 §:n 1 momentin mukaan 12 kuukauden ajan siitä päivästä, jona viestintä tapahtui. Tietojen säilyttämisaika on säännöksessä siten rajattu direktiivin mahdollistamaa 24 kuukauden säilytysaikaa lyhyemmäksi. Perustuslakivaliokunta piti 12 kuukauden säilytysaikaa edellisen kerran vastaavaa sääntelyä arvioidessaan oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksyttävänä ja riittävänä vastaamaan viranomaisten tarpeita (PeVL 3/2008 vp, s. 2/II). Unionin tuomioistuimen tuomion valossa on kuitenkin arveluttavaa, että säilyttämisaikaa ei säännöksessä ole lainkaan eritelty suhteessa siihen mahdolliseen hyötyyn, joka tiedoista voi vakavan rikollisuuden torjumisen tavoitteen kannalta olla. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on arvioitava säilytettävien tietojen säilytysaikoja tavoitteen toteutumisen kannalta ja tarvittaessa porrastettava tietojen säilytysajat tämän mukaisesti joko 12 kuukaudeksi tai tätä lyhyemmäksi ajaksi.

Välitystietojen tallentaminen. Edellä käsiteltyjen unionin tuomioistuimen tuomioon liittyvien seikkojen lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota tietoyhteiskunta-ehdotuksen 157 §:n 3 momenttiin. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan säilytysvelvollisuus ei koske viestin sisältöä eikä verkkosivustojen selaamisesta kertyviä välitystietoja. Säilytysvelvollinen yritys voi momentin toisen virkkeen nojalla kuitenkin tallentaa myös välitystietoja ja muita tietoja, mikäli se on välttämätöntä internetyhteyspalvelun, sähköpostipalvelun tai internetpuhelinpalvelun käyttäjän tunnistamiseksi.

Perustuslakivaliokunta pitää voimassa olevan sähköisen viestinnän tietosuojalain 14 a §:n 3 momenttia vastaavaa pääsääntöä perusteltuna. Viestin sisällön ohella säännös kattaa verkkosivustojen selaamisen ja merkitsee sitä, että näitä tietoja ei säilytetä viranomaistarpeita varten. Ehdotetun 157 §:n 3 momentin toinen virke kuitenkin mahdollistaa tietyin edellytyksin myös välitystietojen, ja siten esimerkiksi internetsivustojen selaamisesta kertyvien tietojen, tallentamisen viranomaistarpeita varten. Säännös on uusi ja puhtaasti kansallinen, sillä esimerkiksi pätemättömäksi todettu direktiivi ei edellyttänyt näiden tietojen säilyttämistä. Tallentamismahdollisuuden ulottaminen verkkosivujen selaamisesta kertyviin tietoihin merkitsee valiokunnan mielestä periaatteellisesti merkittävää puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Ehdotettua sääntelyä on siksi syytä arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Esityksen perusteluissa (HE s. 156) poikkeussäännöstä on perusteltu sillä, että teleyritykset joutuvat joissain palveluissa jakamaan samaa IP-osoitetta yhtäaikaaisesti useammalle eri käyttäjälle. Jos teleyritykset eivät tallentaisi yhteydestä muuta kuin IP-osoitteen ja kellonajan, olisi perustelujen mukaan jälkikäteen usein mahdollonta selvittää, kuka on käynyt laatimassa esimerkiksi uhkaavan viestin jollekin verkkosivulle. Perustuslakivaliokunta katsoo, että verkkoteknologiaan liittyvistä syistä sääntelylle on olemassa vakavan rikollisuuden torjumisen näkökulmasta hyväksyttävä peruste.

Perusoikeusrajoituksen merkittävyyden vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti ja rajoittuen hyväksyttävän perusteen kannalta välttämättömään. Tästä näkökulmasta sääntely on varsin väljää. Ensinnäkin on todettava, että ehdotettu 3 momentin säännös poikkeaa 157 §:n muusta sääntelystä siltä osin, että kysymys ei ole tietojen säilyttämisvelvollisuudesta vaan teleyrityksen mahdollisuudesta tallentaa tietoja viranomaistarpeita varten. Sääntelytavasta johtuen esimerkiksi pykälän 1 momenttiin sisältyvät säilyttämisaikaa ja tietojen

käyttöä koskevat rajoitukset eivät näyttäisi soveltuvan tietojen vapaaehtoiseen tallentamiseen. Sama koskee myös pykälän 4 momentin säännöstä, jonka perusteella säilytysvelvollisuus ulottuu vain tietoihin, joita teleyritykset tarvitsevat omia tarpeitaan varten.

Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta on siinänsä tärkeää, että tallentamismahdollisuus on säännöksessä sidottu siihen, että tallentaminen on välttämätöntä käyttäjän tunnistamiseksi. Tämänkaltaisessa yhteydessä ei kuitenkaan voida hyväksyä avoimeksi jääviä ilmauksia tietojen sisällöstä ("...välitystietoja ja muita tietoja..."). Tallentamisen salliminen on kytkettävä ehdotettua selkeämmin hyväksyttävään perusteeseen. Lisäksi on varmistettava, että tallennettavia tietoja saadaan luovuttaa ja käyttää vain tätä hyväksyttävää tarkoitusta varten.

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä siten on, että 1. lakiehdotuksen 157 §:n sisältämää tallentamismahdollisuutta koskevaa sääntelyä täsmennetään olennaisesti. Sääntelystä on selkeästi käytävä ilmi tietojen säilytysaika (enintään 12 kuukautta) ja käyttötarkoitus (liityntä pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin rikoksiin). Tallentamismahdollisuus on säilyttämisvelvollisuuden tapaan kytkettävä pykälän 4 momentissa mainittuun edellytykseen. Säännös on muotoiltava tallennettavien tietojen osalta tyhjentäväksi. Tallentamisen salliminen on sidottava siihen, että se on nimenomaan palvelun teknisen toteutuksen vuoksi välttämätöntä käyttäjän tunnistamiseksi. Lisäksi tietoja saadaan teleyrityksestä luovuttaa viranomaiselle ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on käyttäjän tunnistamiseksi välttämätöntä.

Verkkosivustojen selaamistietojen tallentaminen viranomaistarpeita varten on palvelujen käyttäjän yksityiselämän suojan kannalta merkityksellinen tieto. Tallentamisen vapaaehtoisuuden ja teleyritysten käyttämien teknologioiden erilaisuuden takia vain osa teleyrityksistä tulee ilmeisesti käyttämään lain sallimaa tallennusmahdollisuutta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että ne teleyritykset, jotka säilyttävät selaamistietoja viranomaistarpeita varten, huolehtivat ehdotetun 158 §:n

3 momentin mukaisesti siitä, että tilaajat saavat tiedon tästä.

Muita seikkoja

Viestinnän luottamuksellisuus. Tietoyhteiskuntakaariehdotuksen 136 §:n mukaan viestinnän osapuoli voi käsitellä omia sähköisiä viestejään ja niihin liittyviä välitystietoja, jollei laissa toisin säädetä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE s. 153) todetaan ilman suoranaista liityntää säännösehdotukseen, että viestinnän toisen osapuolen menehtyessä vainajan perillisten on katsottu tulevan yleisseuraannon perusteella vainajan henkilökohtaisten viestien osalta viestinnän osapuoliksi vainajan sijaan.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että vainaja ei lähtökohtaisesti ole Suomen perusoikeusjärjestelmässä perusoikeuksien subjekti. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa kuitenkin vaikutuksensa laajemmalle kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun, minkä vuoksi vainajaa koskeva sääntely ei ole täysin merkityksetöntä tämän yksityisyyden suojaan liittyvien oikeuksien kannalta. Lisäksi olennaista on, että vainajan viestintää koskevalla sääntelyllä saattaa olla vaikutuksia myös muiden henkilöiden yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta (ks. PeVL 19/2008 vp, s. 2).

Perusteluissa esitetty näkemys ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole täysin ongelmaton vainajan ja viestinnän toisen osapuolen yksityisyyteen liittyvien seikkojen vuoksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että tätä kysymystä selvitetään jatkossa erikseen osana asian jäämistöoikeudelliset erityispiirteet huomioon ottavaa kokonaisarviointia.

Yhteisötilaajaa koskeva erityissääntely. Yhteisötilaajaa koskeva nykyisin sähköisen viestinnän tietosuojalain 13 a—13 k §:ssä oleva ja perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 29/2008 vp) säädetty sääntely ehdotetaan siirrettäväksi sellaisenaan tietoyhteiskuntakaareen (lakiehdotuksen 146—156 §). Perustuslakivaliokunnan tietosuojavaltuutetun toimistol-

ta saaman selvityksen perusteella on pääteltävissä, että säännösten mahdollistamaa yhteisötilaajan käsittelyoikeutta viestintäverkon luvattoman käytön tai yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi ei juurikaan ole säännösten voimassaoloaikana käytetty. Sääntelyn sisällyttämistä jatkossa lainsäädäntöön on syytä arvioida erityisesti perusoikeusrajoitusten välttämättömyyedellytyksen kannalta.

Ahvenanmaa. Verkkotunnuksia koskevaa 21 lukua sovelletaan tietoyhteiskuntakaarilakiehdotuksen 163 §:n 1 momentin perusteella sekä Suomen fi-maatunnukseen että Ahvenanmaan ax-maakuntatunnuksen päättyviin verkkotunnuksiin. Saman pykälän 2 momentin nojalla luvun säännöksiä Viestintäviraston ylläpitämästä verkkotunnusrekisteristä sovelletaan myös Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ylläpitämään rekisteriin ax-maakuntatunnuksen päättyvistä verkkotunnuksista. Toimivallan siirrosta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä ax-tunnuksen hallinnoimiseksi säädettäisiin esityksen perustelujen mukaan (HE s. 158) nykykäytännön mukaisesti erillisellä sopimusasetuksella.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa valtakunnan viranomainen on pääsääntöisesti toimivaltainen myös Ahvenanmaalla. Tällaisen viranomaisen hallintotehtäviä voidaan kuitenkin Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella siirtää maakunnan hallinnolle. Näin ollen pykälän 2 momentissa tarkoitetut rekisteritehtävät Ahvenanmaalla siirtyisivät Viestintävirastolta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle vasta esityksen perusteluissa mainitulla sopimusasetuksella. Perustuslakivaliokunta katsoo, että tällaisessa tapauksessa valtakunnan laissa ei ole asianmukaista mainita maakunnan viranomaista nimeltä. Tämän vuoksi 2 momentin on syytä kuulua seuraavasti: "Mitä tässä luvussa säädetään Viestintäviraston ylläpitämästä verkkotunnusrekisteristä, sovelletaan myös ax-maakuntatunnuksen päättyvistä verkkotunnuksista ylläpidettävään rekisteriin."

Säädöksen nimike. Perustuslakivaliokunta pitää säädöksen vanhahtavaa nimikettä "tietoyhteiskuntakaari" epäonnistuneena. Yleisen selkeyden vuoksi laintasoisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 157 §:stä sekä aatteellista ja yhteiskunnallista mainontaa koskevista säännöksistä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok (osittain)
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Markus Lohi /kesk (osittain)
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Riitta Myller /sd (osittain)
	Tuija Brax /vihr	Elisabeth Nauclér /r
	Eeva-Johanna Eloranta /sd (osittain)	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok (osittain)	Tapani Tölli /kesk (osittain)
	Kimmo Kivelä /ps (osittain)	Anu Urpalainen /kok
	Anna Kontula /vas	vjäs. Kimmo Sasi /kok (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.