Tuomas Ojanen
16.3.2017

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Yleisarvio

Asetusehdotus täydentäisi yleistä tietosuoja-asetusta siltä osin kuin kysymys on yksityiselämän ja henkilötietojen suojaamisesta sähköisessä viestinnässä. Ehdotus täsmentäisi EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan määräyksiä yksityiselämän suojasta ja henkilötietojen suojasta. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkityksellisyys perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta on ilmeinen jo nimikkeestä alkaen.

Nähdäkseni ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n 1 momentin ja sitä täsmentävän perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta. Ehdotuksesta ei ole muutoinkaan huomauttamista perus- ja ihmisoikeutena turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta, etenkin kun asetusta on sen voimaan tultua tulkittava ja sovellettava sopusoinnussa *sekä* EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan, sellaisena kuin niiden sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, *että* Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, kanssa. Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että perusoikeuskirjan 52.3 artiklan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa *vähimmäistason* vastaavien oikeuksien suojalle perusoikeuskirjan nojalla.

Perustuslakivaliokunta voi valtioneuvoston tavoin pitää ehdotusta kannatettavana ja tervetulleena. Valiokunta voi myös yhtyä kirjelmästä ilmeneviin valtioneuvoston kantoihin kiinnittäen kuitenkin valtiosääntöoikeudellista huomiota seuraaviin seikkoihin.

Sähköisen viestinnän tietojen tallentaminen ja poistaminen

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa ehdotuksen 7 artiklasta (*Sähköisen viestinnän tietojen tallentaminen ja poistaminen*), että siinä sähköisen viestintäpalvelun tarjoajalle asetettua velvollisuutta poistaa sähköisen viestinnän tietoja olisi tiukennettava lisäämällä ilmaisu ”*viipymättä*” (”on viipymättä poistettava”) ainakin kohtiin 1 ja 2.

Lisäksi 7 artiklassa olisi paikallaan asettaa *ajallinen enimmäisraja*, jonka jälkeen 7 artiklan 1-3 kohdissa tarkoitetut tiedot olisi viimeistään poistettava. Koska eri tietojen tallentamisajat voivat hyväksyttävästi vaihdella tallentamisen tavoitteen toteutumisesta riippuen, asetusehdotuksen jatkovalmisteluissa olisi tarkemmin arvioitava kunkin tiedon tallentamisaikaa hyväksyttävien tavoitteiden toteutumisen kannalta ja porrastettava tarvittaessa tietojen enimmäissäilytysajat sen mukaisesti.

> Tallentamis- ja poistamisaikojen arvioinnissa olisi huomioitava, että asetusehdotuksen 11 artiklassa määrättäisiin unionin tai jäsenvaltioiden mahdollisuudesta tietyin edellytyksin rajoittaa asetusehdotuksen 5-8 artiklassa säädettyjen oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisalaa, jos tällainen rajoittaminen on välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide demokraattisessa yhteiskunnassa erityisten yleisten etujen, kuten kansallisen turvallisuuden, puolustuksen tai yleisen turvallisuuden takaamiseksi sekä rikosten ennalta estämisen, tutkimisen, paljastamisen tai rikoksiin liittyvien syytetoimien tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanon takaamiseksi. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, sellaisina kuin niitä on tulkittu Euroopan unionin tuomioistuimen (ks. erit. C-293/12 ja C-594/12 (Digital Rights

Ireland), C-362/14 (Schrems), C-203/15 (Tele2 Sverige) ja C-698/15 (Davis ym.)) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, vaatimukset.

Säädösinstrumentin muuttuminen direktiivistä asetukseksi

Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisinta ehdotuksessa on nähdäkseni voimassa olevan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi korvaaminen *asetuksella*.

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 288.2 artiklan mukaan asetus ”pätee yleisesti”, ”on kaikilta osiltaan velvoittava” ja ”sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa”.[1] Asetusten sovellettavuudella sellaisenaan jäsenvaltioissa tarkoitetaan asetusten kykyä tulla sellaisenaan voimassa olevaksi ja soveltamiskelpoiseksi oikeudeksi kaikkialla unionissa ilman mitään erillisiä jäsenvaltioiden voimaansaattamis- tai implementointitoimia (välitön sovellettavuus).[2] On korostettava, ettei kansallista sääntelyä edes saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti valtuuta siihen[3] tai ellei asetuksen osittainen toistaminen ole tarpeellista kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuuden ja ymmärrettävyyden takia.[4] – Kuten asetusehdotuksen johdanto-osan kohdasta 7 ilmenee, jäsenvaltioille olisi sallittua asetuksen “… rajoissa pitää voimassa tai ottaa käyttöön kansallisia säännöksiä, joissa täsmennetään ja selkeytetään asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamista sääntöjen tehokkaan soveltamisen ja tulkinnan varmistamiseksi.”

Asetuksen valinta säädösinstrumentiksi direktiivin sijasta on sinänsä kannatettavaa. Näin syntyy direktiiviä parempia edellytyksiä ehdotetun sääntelyn yhdenmukaiselle voimassaololle ja sovellettavuudelle kaikkialla unionissa.

Samalla asetusehdotus tulee kuitenkin voimaan tultuaan entisestään yhtäältä lisäämään EU-oikeuden merkitystä yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan alalla ja toisaalta supistamaan vastaavan kansallisen sääntelyn merkitystä, perustuslain 10 § mukaan lukien. Yleinen tietosuoja-asetus ja yleisemmin EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloista ovat sinällään jo nyt merkittävästi kaventaneet yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevan kotimaisen sääntelyn merkitystä, mutta käsillä oleva asetusehdotus tulisi siis osaltaan vauhdittamaan tätä kehitystä.

Kaiken kaikkiaan kysymys on siis siitä, että yksityisyyden suoja ja varsinkin henkilötietojen suoja perustuvat koko ajan yhä enemmän Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikloihin, sellaisena kuin niiden sisältö näyttäytyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa, sekä niitä täsmentäviin EU-säädöksiin perustuslain 10 §:n sijasta.

---

[1] Ks. asetusten ominaispiirteistä T Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki/Edita 2016, s. 45-47.

[2] Asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147, 10 kohta ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 4 kohta: “…asetuksen välitön sovellettavuus … nimenomaan edellyttää, että sen siirtämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön ei tarvita erillisiä toimenpiteitä”.

[3] Ks. erityisesti asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, Kok. 1973, s. 981, Kok. Ep. II, s. 147 ja asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, Kok. 1977, s. 137, Kok. Ep. III, s. 293, 33 kohta.

[4] Asia C-39/72, *komissio v. Italia*, tuomio 7.2.1973, Kok. 1973, s. 101, Kok. Ep. II, s. 75, 27 kohta.

Kotimaisen lainsäädännön muutostarpeet

Valtioneuvoston kirjelmässä on oikein todettu, että asetus edellyttäisi ”…tällä hetkellä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin perustuvan kansallisen lainsäädännön purkamista” (jakso 5.1.3, ks. myös EU-säädösten vaikutuksista PeVL 44/2016 vp ja 51/2014 vp).

Lisäksi on kuitenkin tarpeellista tässä(kin) yhteydessä korostaa, että etenkin EU-tuomioistuimen tuomiot asioissa C-203/15 (Tele2 Sverige) ja C-698/15 (Davis ym.) perustelevat tarvetta arvioida kriittisesti uudelleen tietoyhteiskuntakaaren 19 lukua, jossa säädetään viranomaistoimintaan liittyvien tietojen säilyttämisestä ja käytöstä. Selvyyden vuoksi on täsmennettävä, ettei tarve arvioida tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun muuttamista sinänsä syntyisi vasta käsillä olevasta asetuksen voimaantulosta. Sitä vastoin tarve juontuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklaa jo nyt koskevasta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Silti myös tietoyhteiskuntakaaren 19 luvun sääntely olisi syytä ottaa kriittisen uudelleen arvioinnin kohteeksi viimeistään silloin, kun sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin perustuvaa kansallista lainsäädäntöä aletaan purkaa käsillä olevan asetuksen voimaantulon myötä.

Helsingissä 16. päivänä maaliskuuta 2017

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki