PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: U 81/2025 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten ja direktiivien muuttamisesta digitaalisen lainsäädäntökehyksen yksinkertaistamisen osalta (digiomnibus) ja tekoälyä koskevien yhdenmukaistettujen sääntöjen täytäntöönpanon yksinkertaistamisen osalta (tekoälyomnibus)

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Komission ehdotuksen tavoitteena on EU:n digitaalialan sääntelyn yksinkertaistaminen datan, tietosuojan, kyberturvallisuuden ja tekoälyn osalta. Ehdotukset ovat osa komission laajempaa EU-sääntelyn tarkastelua, jolla se pyrkii vähentämään yrityksille EU-sääntelystä koituvaa hallinnollista taakkaa.

Nyt tarkasteltavan ensimmäisen digiomnibus-paketin (digiomnibus ja tekoälyomnibus) yleisenä tavoitteena on komission mukaan tukea EU:n kilpailukykyä ja toteuttaa nykyisiä sääntöjä kustannustehokkaasti ja innovaatioita edistävällä tavalla. Komissio pyrkii varmistamaan, että sääntely on edelleen sopivaa innovaatioiden ja kasvun tukemiseen ja että se edistää kilpailukykyä. Tähän komissio pyrkii yksinkertaistamalla päällekkäisiä sääntöjä, rajaamalla tiettyjen säännösten soveltamisalaa, määrittelemällä keskeisiä käsitteitä uusin tavoin, vähentämällä yritysten (mutta ei jäsenvaltioiden viranomaisten) hallinnollista taakkaa, luomalla poikkeuksia pienemmille yrityksille ja edistämällä standardointia.

Sääntelyn selkeys

Teknologiaoikeus, jota ehdotettu muutossääntely koskee, on nykytilassaan äärimmäisen monimutkaista. EU on säätänyt lyhyessä ajassa useita hyvin kunnianhimoisia lainsäädäntöpaketteja, jotka koskettavat lähes koko digitaalista ja teknologista elämänaluetta. Seurauksena on ollut sekava oikeustila, jossa selkeyttä odotetaan vasta vuosien päästä EUT:n antaessa ensimmäisiä ratkaisujaan. Epäselvyys heijastuu oikeusvarmuuteen ja ennakoitavuuteen, ja haittaa muun muassa perusoikeuksien turvaamista sekä innovaatioita ja EU:n kilpailukykyä.

Nyt ehdotettavalla sääntelyllä tavoitellaan kilpailukyvyn kannalta suotuisia vaikutuksia ja joiltakin osin ne saavat ehdotetuilla säännösmuutoksilla onnistuakin. Komissio ei kuitenkaan esitä kovin vakuuttavaa empiiristä, tutkimukseen perustuvaa näyttöä siitä, että juuri ehdotetut säännösmuutokset tukisivat sääntelyn tavoitteita. Vaarana on näin ollen myös se, että muuttamalla osin varsin tuorettakin lainsäädäntöä saadaan aikaiseksi lisää epävarmuutta eri toimijoiden näkökulmista.

Sääntelyn taustalta ei löydy tavoitetta vähentää jäsenmaiden viranomaisten hallinnollista taakkaa, vaikka se on varsin merkittävä. Tätä pidän komission ehdotuksen puutteena. Olisi suotavaa, että sääntelyä selkeytettäisiin myös valvovien viranomaisten työtä helpottaen.

Sääntelyn selkeyttä ei nähdäkseni edistä se komission viimeaikaisissa sääntelypyrkimyksissä ilmenevä piirre, jossa sääntelyä siirretään lain tasolta alemmalle ja kompetenssiltaan epämääräisemmälle tasolle: standardointiin. Standardit eivät aina tuo alalle erityistä selkeyttä ja niihin liittyy paljon tutkimuksessa havaittuja käytännön ja periaatetason ongelmia. Tekoälyasetuksen kohdalla on myös huomattu, että standardeja on vaikeaa laatia vaikeista aiheista, jolloin standardit muodostuvat vaikeaselkoisiksi, mikäli ne ylipäänsä valmistuvat ajallaan.

Valtioneuvoston kirjelmässä suhtaudutaan ehdotettuun sääntelyyn pääosin positiivisesti. Valtioneuvosto korostaa kuitenkin järkevästi, että lainsäädäntötoimien tulee konkreettisesti edistää sujuvampaa arkea, kilpailukykyä ja oikeusvarmuutta. Nähdäkseni komission ehdotus ei kaikilta osin täytä näitä vaatimuksia.

Toimivalta

On mielenkiintoista huomata, että ehdotetun sääntelyn oikeusperusta on suurelta osin SEUT 114 artikla (tietosuojan osalta oikeusperusta on SEUT 16 artikla). Valinta on luonnollinen, koska sääntely, jota muutetaan, perustuu samaan. Komissio huomauttaa viisaasti ehdotuksessa, että aiemmat (laajat) tulkinnat SEUT-sopimuksen 114 artiklasta ovat saattaneet olla ongelmallisia alusta alkaen. Komissio ei kuitenkaan myönnä, että toimivaltaa olisi ylitetty.

SEUT 114 artiklan 1 kohdan mukaan

> Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

Näin ollen datan, teknologian ja digitalisaation sääntely on pääosin hyväksytty sillä perusteella, että se parantaa sisämarkkinoiden toimintaa. Kun instrumentteja alun perin säädettiin, tutkijat esittivät kuitenkin runsaasti kritiikkiä siitä, ettei EU:lla ollut toimivaltaa säätää esimerkiksi tekoälyasetuksen kaltaista laajaa, sektorirajat ylittävää sääntelyä. Komissio – ja EU yleensä – näyttää jättäneen kritiikin suurelta osin huomiotta. EU:n virallinen kanta on ollut esimerkiksi se, että turvallinen digitaalinen ympäristö tukee innovaatioita ja siksi tarvitsemme sääntelyä. Digiomnibusin yhteydessä komissio kuitenkin toteaa, että monet välineistä eivät ainakaan nykyisessä muodossaan edistä sisämarkkinoiden toimintaa. Voidaan siis kysyä, myöntääkö komissio tällä tavoin ylittäneensä SEUT-sopimuksen 114 artiklassa sille annetut toimivaltuudet.

Sopiva sääntely EU:ssa ei ole vain säännösten määrän, voimakkuuden ja tiheyden kysymys, vaan myös EU:n ja jäsenvaltioiden välisen vallanjaon kysymys. Komissio ei digiomnibusin kohdalla esitä, että sääntelyssä tulisi siirtyä kohti vähemmän keskitettyä sääntelyä, toisin sanoen siirtää toimivaltaa takaisin jäsenvaltioille. Omnibusissa ei myöskään ole havaittavissa deregulaatiota sääntelyn vähentämisen merkityksessä.

Valtioneuvoston kirjelmässä on nähdäkseni otettu varsin joustava kanta toimivaltaperusteeseen. Erityisen kriittistä näkemystä siitä ei ole luettavissa. Kirjelmässä pohditaan kuitenkin asianmukaisesti sitä, onko kahden toimivaltaperusteen käyttäminen tässä yhteydessä perusteltua ja päädytään nähdäkseni oikein siihen, että on.

Muutokset tietosuoja-asetukseen

Omnibus-paketissa on syytä ottaa erityiseen tarkasteluun komission ehdotukset tietosuoja-asetuksen muuttamiseksi. Tämä siksi, että kaikki muu digi- ja teknologiasääntely on kytköksissä tietosuoja-asetukseen, jolloin muutokset siihen aiheuttavat välttämättä heijastevaikutuksia koko alalle.

Yleistä tietosuoja-asetusta, toimielinten tietosuoja-asetusta ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä koskevilla muutoksilla on vaikutusta perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan ja 7 artiklassa säädetään yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamisesta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta ja artikla kattaa myös henkilötietojen suojan.

Digiomnibus-ehdotuksella ehdotetaan muutoksia henkilötietojen anonymisointia ja pseudonymisointia koskevien henkilötiedon määritelmän tulkintaepävarmuuksien selventämiseen. Komission arvion mukaan henkilötiedon määritelmää koskevan muutoksen tarkoituksena on ainoastaan kodifioida unionin tuomioistuimen pseudonymisointia koskeva oikeuskäytäntö. EUT on asiassa C-413/23 P vastikään arvioinut, ettei pseudonymisoitujen tietojen voida katsoa olevan kaikissa tilanteissa ja kaikkien henkilöiden osalta henkilötietoja, koska pseudonymisointi voi käsiteltävän asian olosuhteiden mukaan tosiasiallisesti estää muita henkilöitä kuin rekisterinpitäjää tunnistamasta rekisteröityä siten, ettei tämä ole enää näiden henkilöiden tunnistettavissa. Tulkinta on merkittävästi erilainen kuin mikä aiemmin on ollut vallitseva.

Pidän valitettavana sitä, että EU:ssa kiiruhdetaan lainsäädäntöratkaisuihin siinä vaiheessa, kun EUT on antanut vain yhden aiemmasta käytännöstään poikkeavan ratkaisun. On otettava huomioon, että

kyseisessä ratkaisussa oli tarkasteltavana tietty tilanne tiettyine faktoineen, eikä ratkaisu ole kaikilta osin yleistettävissä.

Nähdäkseni jatkovalmistelussa olisi syytä pohtia huolellisesti sitä, mitä uudesta laintasoisesta määritelmästä seuraisi. Ehdotettu relatiivinen henkilötiedon määritelmä voi olla äärimmäisen hankala soveltamiskäytännössä, sillä sama tieto voisi – helpommin kuin nyt – olla henkilötieto yhden toimijan hallussa, mutta ei henkilötieto toisen toimijan hallussa. Esimerkiksi henkilötietojen luovutuksissa tämä aiheuttaisi varsin hankalia tulkintatilanteita muun muassa vastuun jakautumisesta. Koska koko omnibus-paketilla tavoitellaan selkeyttä ja oikeusvarmuutta, katson ettei tämä ehdotus vastaa tarkoitustaan.

Yhdyn valtioneuvoston näkemykseen siitä, että henkilötietojen määritelmän muuttamisella voi olla laajoja vaikutuksia henkilötietojen suojan tasoon EU:ssa. Koska henkilötiedon määritelmä määrittelee samalla koko tietosuoja-asetuksen (ja muun tietosuojasääntelyn) soveltamisalaa, voi ehdotettu muutos käytännössä rajoittaa lainsäädännön soveltamista oleellisesti. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida huolellisesti sitä, mitä kaikkea uudesta määritelmästä voi seurata ja suhtautua määritelmän muutokseen tarvittaessa hyvin kriittisesti.

Muutokset sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin

Evästeitä koskeva sääntely on ollut pitkään pohdinnan – ja arvostelun – kohteena. Omnibus-paketti tähtää sen muuttamiseen. Erityisenä ongelmana on nähdäkseni tässäkin sääntelyn selkeys. Ei ole löydettävissä erityisen hyviä syitä sille, miksi suurin osa henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä löytyy tietosuoja-asetuksesta, mutta osa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivistä (ePrivacy). Jälkimmäiseen sisältyvät voimassa olevat säännöt evästeistä.

Tältäkään osin en näe komission ehdotusta kuitenkaan erityisen ansiokkaana, sillä ehdotetut muutokset eivät tuo niin paljon selkeyttä kuin olisi toivottavaa. Valtioneuvosto korostaa aiheellisesti, että jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että yleiseen tietosuoja-asetukseen (ja toimielinten tietosuoja-asetukseen) ehdotettava sääntely on kaikilta osin yhteensopivaa ja selkeää suhteessa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin. Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan ratkaisu, jossa osa päätelaitteen tiedoista (kuten evästeet) jäisi edelleen voimassa olevan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin piiriin ja henkilötietojen käsittely siirtyisi yleiseen tietosuoja-asetukseen, ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen, mikäli se johtaisi siihen, että muiden tietojen suoja olisi henkilötietojen suojaa korkeampi. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että päätelaitteelle tallennetut henkilötiedot eivät rajoitu evästeisiin, vaan käsittävät muitakin laitteelle tallennettuja tietoja, kuten valokuvat, yhteystiedot ja asiakirjat. Siksi muut kuin suostumukseen perustuvat käsittelyperusteet on määriteltävä tarkkarajaisesti ja oikeasuhtaisesti. Yhdyn valtioneuvoston näkemykseen.

Yhteenveto

Katson, että sääntelypaketin jatkovalmistelussa on syytä huolehtia lainsäädännön johdonmukaisuudesta ja selkeydestä. Jatkovalmistelussa on arvioitava erityisen tarkasti niitä laajoja muutoksia, joita voi seurata ehdotetusta henkilötiedon määritelmän muutoksesta.

Helsingissä 16.2.2026
Susanna Lindroos-Hovinheimo