Valiokunnan lausunto LiVL 12/2016 vp– E 55/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Digitaalinen sisämarkkinastrategia; sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin arviointi ja uudistaminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Digitaalinen sisämarkkinastrategia; sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin arviointi ja uudistaminen (E 55/2016 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- ylitarkastaja Maria Aholainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Erika Leinonen, Viestintävirasto
- lakimies Kristiina Vainio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Lotta Kuusisto, Finnet-liitto ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Nykyisessä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä säännellään muun muassa viestinnän luottamuksellisuutta, viestintäverkkojen ja -palveluiden tietoturvallisuutta, tietoturvaloukkauksista ilmoittamista, välitys- ja sijaintitietojen käsittelyä, ei-toivottua viestintää, evästeitä sekä yhteystieto- ja puhelinpalveluita.

Komissio on käynnistänyt julkisen kuulemisen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudistamisesta. Kuulemisella haetaan näkemyksiä sääntelyn:
1) toimivuudesta (onko tavoitteet saavutettu),
2) vaikuttavuudesta (kustannustehokkuudesta),
3) tarpeellisuudesta (ovatko kaikki sääntelyn kohteet edelleen olennaisia),
4) yhtenäisyydestä (sääntelyn johdonmukaisuus ja suhde muuhun EU:n lainsäädäntöön),

5) lisäarvosta (mitä lisäarvoa EU-sääntelystä on verrattuna siihen, että asiaa säänneltäisiin kansallisesti).

Direktiivissä tulisi ainakin arvioida uudelleen seuraavia asioita:

1) Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudelleen tarkastelussa on arvioitava, onko tietyt asiat säännelty jo riittävällä tasolla tietosuoja-asetuksessa.
2) Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi koskee teleyrityksiä mutta soveltamisalan ulkopuolella on internetin päällä toimivat viestintäpalvelut (OTT-palvelut). Direktiivin uudelleen tarkastelussa on arvioitava, pitäisikö soveltamisalaa muuttaa tältä osin.
3) Kyberhyökkäykset, raportit massavalvonnasta ja käyttäjien verkkoseuraamisesta nostavat esiin viestinnän luottamuksellisuuteen ja käyttäjän päätelaitteelle tallennettujen tietojen suojaamiseen liittyvät kasvavat riskit. Direktiivin uudelleentarkastelussa tulee arvioida vaihtoehtoja vaikuttavuuden, tehokkuuden ja sääntelyn yhtenäisyyden osalta.
4) Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin valvonta kansallisella tasolla, kuten jaettu valvontavastuu eri viranomaisten kesken, ja sen vaikutukset sääntelyn täytäntöönpanoon ja yhdenmukaiseen soveltamiseen on arvioitava.

Valtioneuvoston kanta

Suomi osallistuu aktiivisesti komission lainsäädäntöehdotusta edeltävään valmisteluun ja muun muassa julkiseen kuulemiseen.

Suomi on viimeksi muodostanut kantansa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudistamiseen komission digitaalisen sisämarkkinastrategian yhteydessä kesäkuussa 2015 (E 21/2015 vp). Suomi on pitänyt tärkeänä arvioida keinoja ulottaa viestinnän välittäjän vastuu yksityisyyden suojasta ja tietoturvasta teknologianeutraalisti teleyrityksistä kaikkiin viestinnän välittäjiin koko EU:n alueella. Yleisesti sähköisen viestinnän sääntelyn osalta Suomi on pitänyt keskeisenä, että uutta sääntelyä harkitaan huolellisesti ja ylisääntelyä vältetään. Siltä osin kuin sääntely todetaan välttämättömäksi, sen lähtökohtina tulee olla toimivuus digitaalisessa toimintaympäristössä, uusien liiketoimintamallien mahdollistaminen ja teknologianeutraalius.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä tarkastellaan EU:n tietosuojauudistuksen pohjalta. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen neuvotteluissa Suomi kiinnitti huomiota yrityksille ja viranomaisille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan ja pyrki neuvotteluissa ratkaisuihin, jotka vähentävät tätä taakkaa ja pitävät sääntelyn noudattamisen kokonaiskustannukset kohtuullisina siten, että samalla turvataan korkea tietosuojan taso.

Nämä kannat ovat pääasiassa edelleen keskeisiä. Alla täsmennetään Suomen kantoja tarpeellisin osin ja nostetaan esille keskeisiä lähtökohtia Suomen linjauksiksi ja ennakkovaikuttamisen painopisteiksi.

Lähtökohtaisesti Suomi kannattaa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kokonaisvaltaista uudelleentarkastelua. Toimintaympäristön ja viestintäpalveluiden kehitys edellyttää lainsäädännön päivittämistä.

Valiokunnan lausunto LiVL 12/2016 vp

Viestinnän luottamuksellisuus on turvattava erityislainsäädännöllä. Perustuslain 10 § turvaa jokaiselle oikeuden yksityisyyteen ja luottamukselliseen viestintään. Erityislainsäädäntö on tarpeen, sillä yleisellä henkilötietoja koskevalla lainsäädännöllä ei voida varmistaa viestinnän luottamuksellisuutta, yksityisyyden suojaa ja tietoturvallisuutta riittävällä tasolla. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin sääntely koskee myös muita tietoja kuin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvia henkilötietoja. Direktiivi turvaa sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden luottamuksellista viestintää, viestin sisältöä ja siihen liittyviä välitystietoja. EU:n yleinen tietosuoja-asetus ei välttämättä ulotu muun muassa yhteisöjen viestintään tai konekieliseen viestintään, joilla myös on viestintäverkoissa perusteltu luottamuksellisuuden ja tietoturvallisuuden tarve. Viestinnän luottamuksellisuuden ja viestintäpalveluiden tietoturvallisuuden tulee olla erityislainsäädännön tärkein päämäärä. Kansainvälinen toimintaympäristö edellyttää, että tältä osin EU-lainsäädännöllä varmistetaan yhdenmukainen soveltaminen jäsenmaiden välillä.

Nykyistä sääntelyä tulisi keventää ja sääntelyn olla mahdollisimman yleisluontoista. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ja muu telealan sääntely on nykyisellään hyvin yksityiskohtaista ja osittain vanhentunutta. Koska alaa koskeva sääntely vanhenee varsin nopeasti toimintaympäristön muuttuessa ja teknologian kehittyessä, tulisi sääntelyn olla mahdollisimman yleisluontoista. Direktiivin uudelleen arvioinnin yhteydessä tulisi huolellisesti arvioida, voitaisiinko direktiivin yksityiskohtaisesta sääntelystä luopua. Suomi pitää tärkeänä, ettei sääntelyä olennaisesti lisättäisi ilman painavia perusteita ja ettei digitaalisen toimintaympäristön kehittämiselle aseteta tarpeettomia esteitä.

Suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja muuhun EU-sääntelyyn tulisi selventää. Suomi pitää tärkeänä, että erityissääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen arvioidaan huolellisesti. Päällekkäisyydet näiden kahden välillä tulee poistaa ja uuden sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta tulee huolellisesti harkita. Sääntelyn suhdetta muuhun EU-sääntelyyn, muun muassa verkko- ja tietoturvadirektiiviin, tulee myös arvioida. Sääntely tulee sovittaa yhteen siten, että yrityksillä ja viranomaisilla on varmuus sovellettavasta normistosta.

EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä on joiltain osin samoja asioita koskevaa sääntelyä. Erityislainsäädäntö pitää sovittaa yhteen yleisen henkilötietosääntelyn kanssa. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudelleen tarkastelussa tulee huolellisesti arvioida, voitaisiinko yleisellä henkilötietosääntelyllä tai muulla EU-sääntelyllä riittävästi turvata perusoikeuksien toteutuminen, esimerkiksi tietoturvaloukkausten ilmoitusvelvollisuuden, evästeiden ja suoramarkkinoinnin osalta. Vaihtoehtoisesti tulisi arvioida, voitaisiinko nykyistä sääntelyä rajata koskemaan vain sellaisia tilanteita, joihin katsotaan liittyvän erityisiä riskejä joko käyttäjien perusoikeuksien tai oikeushenkilöiden suojan näkökulmasta. Siltä osin kuin erityislainsäädäntö edelleen katsotaan tarpeelliseksi, tulisi sen tuoda lisäarvoa yleiseen sääntelyyn nähden.

Suomi pitää tärkeänä, ettei sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin uudistamisessa aseteta yrityksille ja viranomaisille kohtuutonta hallinnollista taakkaa. Sääntelyssä on pyrittävä ratkaisuihin, jotka vähentävät hallinnollista taakkaa ja pitävät sääntelyn kokonaiskustannukset kohtuullisina siten, että samalla turvataan perusoikeuksien toteutuminen.

Siltä osin kun sääntelyä jätetään, sen tulisi olla mahdollisimman teknologianeutraalia. Uudelleenarvioinnin yhteydessä tulisi pyrkiä siihen, että erityyppisille toimijoille tarjottaisiin tasapuoliset toimintaedellytykset niiltä osin kuin ne tarjoavat kilpailevia palveluja.

Direktiivin voimassaoloaikana toimintaympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Internet mahdollistaa viestintäpalvelun tarjoamisen käyttäjälle internetyhteyspalvelun päällä teleyrityksestä riippumattomasti. Viestintäpalveluiden kehityksen seurauksena nykyinen sääntely ei kohdistu kaikkiin käyttäjien käyttämiin palveluihin samalla tavalla.

Suomessa tällainen teknologianeutraali ja tasapuolisen kohtelun mahdollistava lainsäädäntömuutos tehtiin 1.1.2015 voimaan tulleessa tietoyhteiskuntakaaressa määrittelemällä ns. muut viestinnän välittäjät. Suomi pitää tärkeänä arvioida keinoja ulottaa vastaavanlainen viestinnän välittäjän vastuu yksityisyyden suojasta ja tietoturvasta teknologianeutraalisti teleyrityksistä kaikkiin viestinnän välittäjiin koko EU:n alueella (E 21/2015 vp). Jos komission ehdotuksessa ei esitetä vastaavaa muutosta EU-tasolla, Suomi pyrkii neuvotteluissa jättämään kansallista liikkumavaraa, jotta nykyinen malli voidaan säilyttää.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi viranomaisvalvonnan järjestämisen. Suomi kannattaa vastaavaa mallia myös jatkossa.

Suomi vastaa komission julkiseen kuulemiseen yleisesti edellä olevien linjausten mukaisesti.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta on lausunut aihepiiristä aiemmin komission digitaalisia sisämarkkinoita koskevassa lausunnossaan (LiVL 2/2015 vp — E 21/2015 vp).

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan viestinnän luottamuksellisuuden ja palvelujen tietoturvallisuuden varmistamiseksi tarvitaan jatkossakin ainakin yleisluonteista erityissääntelyä henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lisäksi. Valiokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että sääntelyn valmistelussa arvioidaan kriittisesti, mistä seikoista on tarpeen säätää palvelujen käyttäjien oikeuksien turvaamiseksi. Samalla tulee pyrkiä karsimaan nykyistä muun muassa hallinnollisesti varsin raskasta, yksityiskohtaista ja osin päällekkäistäkin EU-tason sääntelyä. Valmistelussa on erityisesti kiinnitettävä huomiota määritelmien täsmällisyyteen ja selkeyteen sääntelyn yhtenäisyyttä eri jäsenmaissa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Valiokunta korostaa myös kunnollisten vaikutusarviointien merkitystä sääntelyn jatkovalmistelussa.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille tarve eräiden sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin (2002/58/EY ja 2009/136/EY) sisältyvien seikkojen yhtenäisestä sääntelystä koko EU:n tasolla, mikä puoltaisi asiasta säätämistä suoraan kansallisesti sovellettavalla EU-asetuksella. Valiokunta katsoo, että asiaa tulee pohtia ja arvioida myös siltä osin, onko valmisteilla oleva moninainen sääntelykokonaisuus kokonaisuutena sellainen, josta olisi Suomen kannalta tarkoituksenmukaisempaa säätää EU-asetuksella kuin direktiivillä.

Valiokunnan lausunto LiVL 12/2016 vp

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille erityisinä direktiivin sääntelyn kehittämistarpeina suostumus-instrumentin määritteleminen lain tasolla, opt-in- eli ennakollisen suostumuksen mallin käyttäminen ei-toivotun viestinnän ja mahdollisesti erityisesti puhelinmyynnin osalta, markkinoinnin estopalvelujen (Do not call) mahdollinen pakollisuus sekä nykyiseen sääntelyyn sisältyvien luettelopalveluiden tarkempi määritteleminen. Valiokunta katsoo, että näitä kysymyksiä tulisi perusteellisesti pohtia asian jatkokäsittelyssä ja muodostaa niihin kanta hyvissä ajoin. Valiokunta pitää erityisesti markkinointia koskeviin kieltoihin ja suostumuksiin liittyvän sääntelyn kehittämistä tarpeellisena kuluttajien oikeuksien turvaamiseksi.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin tärkeimpänä tavoitteena on yksityisyyden suojan ja viestinnän luottamuksellisuuden turvaaminen. Valiokunta korostaa, että näiden oikeuksien toteutumisen varmistaminen tulee olla keskeisenä lähtökohtana myös sääntelyn uudelleentarkastelussa.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin huomioitava, että sääntely ei saa olla liiaksi viestintä- ja muiden sähköisten palvelujen tarjoamista rajoittavaa ja sen tulee kannustaa palvelukehitykseen, innovointiin ja uusiin investointeihin sekä edistää koko EU:n laajuisten palvelujen kehittämistä ja näiden markkinoiden toimivuutta. Aihealuetta koskevan sääntelyn on myös oltava riittävän yleisluonteista ja joustavaa, tasapuolista sekä teknologianeutraalia sähköisen toimintaympäristön kehittymisen mahdollistamiseksi ja tasapuolisten kilpailuedellytysten varmistamiseksi.

Valiokunta korostaa tietoturvallisuuden ja sen jatkuvan kehittämisen merkitystä viestinnän ja tietojen suojaamiseksi sekä digitaalisessa toimintaympäristössä tarvittavan luottamuksen rakentamiseksi. EU-tason sääntelyn tulee mahdollistaa viestinnän välittäjille esim. välitystietojen käsitteleminen ja muut vastaavat toimenpiteet siten, että tietoturvallisuudesta voidaan huolehtia nykyiseen tapaan. Valiokunta toteaa, että viranomaisilla tulee olla kyberrikollisuuden ja -hyökkäysten torjuntaan riittävät toimintamahdollisuudet yksityisyyden suojan turvaamisen mahdollistamissa rajoissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 21.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
varapuheenjohtaja Mikko Alatalo kesk
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok

jäsen Susanna Koski kok
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula