

I

(Päätöslauseimat, suositukset ja lausunnot)

LAUSUNNOT

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU

Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi, jolla muutetaan muun muassa henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi)

(2008/C 181/01)

EUROOPAN TIETOSUOJAVALTUUTETTU, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 286 artiklan,

ottaa huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja erityisesti sen 8 artiklan,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 24 päivänä lokakuuta 1995 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 95/46/EY ⁽¹⁾,

ottaa huomioon henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla 12 päivänä heinäkuuta 2002 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2002/58/EY ⁽²⁾,

ottaa huomioon yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta 18 päivänä joulukuuta 2000 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja erityisesti sen 41 artiklan ⁽³⁾,

ottaa huomioon asetuksen (EY) N:o 45/2001 28 artiklan 2 kohdan mukaisen lausuntopyynnön, jonka se sai Euroopan komissiolta 16 päivänä marraskuuta 2007,

ON ANTANUT SEURAAVAN LAUSUNNON:

I JOHDANTO

1. Komissio hyväksyi 13. marraskuuta 2007 ehdotuksen direktiiviksi, jolla muutetaan muun muassa henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annettua direktiiviä 2002/58/EY (jäljempänä 'ehdotus' tai 'tarkistusehdotukset'). Direktiivin 2002/58/EY nykyisestä versiosta käytetään yleisesti nimitystä 'sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi' ja niin tehdään myös tässä lausunnossa.

⁽¹⁾ EYVL L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EYVL L 201, 31.7.2002, s. 37.

⁽³⁾ EYVL L 8, 12.1.2001, s. 1.

2. Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa yksilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sähköisen viestinnän alalla. Tätä tarkoitusta varten olemassa olevaa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä ei muokata kokonaan uudelleen, vaan siihen ehdotetaan tehtäväksi *ad hoc* -tarkistuksia, joiden keskeisenä tavoitteena on tehostaa turvallisuussäännöksiä ja parantaa täytäntöönpanomekanismeja.
3. Ehdotus on osa laajempaa uudistusta, joka koskee EU:n viittä televiestintäalan direktiiviä ("televiestintäpaketti"). Televiestintäpaketin uudelleentarkastelua koskevien ehdotusten ⁽¹⁾ lisäksi komissio on samalla myös hyväksynyt Euroopan sähköisen viestinnän markkinaviranomaisen perustamista koskevan asetus-ehdotuksen ⁽²⁾.
4. Tässä lausunnossa esitetyt huomautukset koskevat vain sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin ehdotettuja tarkistuksia, elleivät kyseiset tarkistusehdotukset nojautu televiestintäpaketin uudelleentarkasteluehdotuksiin sisältyviin käsitteisiin tai säännöksiin. Lisäksi jotkin lausunnossa esitetyt huomautukset viittaavat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviin säännöksiin, joihin ei ole tehty muutoksia ehdotuksessa.
5. Tässä lausunnossa käsitellään seuraavia asioita: i) sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisala ja erityisesti alat joita se koskee (3 artiklan 1 kohtaa koskeva tarkistusehdotus); ii) tietosuojaloukkausten ilmoittaminen (tarkistusehdotukset, joilla luodaan 4 artiklan 3 ja 4 kohta); iii) evästeitä ("cookies"), vakoiluohjelmia ("spyware") ja vastaavia menetelmiä koskevat säännökset (5 artiklan 3 kohtaa koskeva tarkistusehdotus); iv) sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien ja muiden oikeushenkilöiden käynnistämät oikeustoimet (tarkistusehdotus, jolla luodaan 13 artiklan 6 kohta) ja v) täytäntöönpanomekanismien tehostaminen (tarkistusehdotus, jolla luodaan 15 a artikla)

Tietosuojavaltuutetun kuuleminen ja yleisön laajempi kuuleminen

6. Komissio lähetti ehdotuksen Euroopan tietosuojavaltuutetulle 16. marraskuuta 2007. Tietosuojavaltuutettu katsoo tämän kirjeen olevan yksilöiden suojelusta yhteisöjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun asetuksen (EY) N:o 45/2001 (jäljempänä asetus (EY) N:o 45/2001) 28 artiklan 2 kohdan mukainen pyyntö antaa asiasta lausunto yhteisön toimielimille ja elimille.
7. Komissio kuuli tietosuojavaltuutettua epävirallisesti ennen ehdotuksen hyväksymistä, mitä tietosuojavaltuutettu piti myönteisenä, sillä tämä antoi hänelle mahdollisuuden tehdä joitakin ehdotuksia ehdotusluonnokseen ennen kuin komissio hyväksyi sen. Tietosuojavaltuutettu ilmaisee lisäksi tyytyväisyytensä siihen, että jotkin hänen tekemistään ehdotuksista on otettu ehdotuksessa huomioon.
8. Ehdotuksen laatimista edelsi laaja julkinen kuuleminen, käytäntö jota tietosuojavaltuutettu pitää arvossa. Kesäkuussa 2006 komissio toteutti televiestintäpaketin uudelleentarkastelua koskevaa tiedonantoon koskevan julkisen kuulemisen, jossa komissio kertoi näkemyksensä asiasta ja esitti muutamia tarkistusehdotuksia ⁽³⁾. 29 artiklan mukainen tietosuojatyöryhmä (29 artiklan työryhmä), jonka jäsen Euroopan tietosuojavaltuutettu on, ilmoitti tässä yhteydessä näkemyksensä tarkistusehdotuksista 26. syyskuuta 2006 antamassaan lausunnossa ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Televiestintäalan direktiiveihin ehdotetut tarkistukset on esitetty seuraavissa asiakirjoissa: i) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä annetun direktiivin 2002/21/EY, sähköisten viestintäverkkojen ja niiden liitännäistoimintojen käyttöoikeuksista ja yhteenliittämisestä annetun direktiivin 2002/19/EY sekä sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevista valtuutuksista annetun direktiivin 2002/20/EY muuttamisesta (13. marraskuuta 2007, KOM(2007) 697 lopull.); ii) ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yleispalvelusta ja käyttäjien oikeuksista sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen alalla annetun direktiivin 2002/22/EY, henkilötietojen käsittelystä ja yksityisyyden suojasta sähköisen viestinnän alalla annetun direktiivin 2002/58/EY ja kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (13. marraskuuta 2007, KOM(2007) 698 lopull.).

⁽²⁾ Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan sähköisen viestinnän markkinaviranomaisen perustamisesta (13. marraskuuta 2007, KOM(2007) 699 lopull.).

⁽³⁾ Komission tiedonanto sähköisiä viestintäverkkoja ja -palveluja koskevasta EU:n sääntelyjärjestelmästä (SEC(2006) 816), hyväksytty 29. kesäkuuta 2006. Tiedonantoa täydennettiin komission yksiköiden valmistelusiakirjalla KOM(2006) 334 lopull.

⁽⁴⁾ Lausunto 8/2006, joka koskee sähköistä viestintää ja sähköisiä palveluja koskevien säädösten tarkistusta, erityisesti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä; lausunto annettu 26. syyskuuta 2006.

Tietosuojavaltuutetun yleiset näkemykset

9. Euroopan tietosuojavaltuutetun näkemykset ehdotuksesta ovat yleisesti ottaen myönteiset. Tietosuojavaltuutettu antaa täyden tukensa tavoitteille joihin komissio pyrkii antamalla ehdotuksen, joka parantaa yksilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sähköisen viestinnän alalla. Tietosuojavaltuutettu ilmaisee erityisesti tyytyväisyytensä pakollisen tietosuojaloukkauksia koskevan ilmoitusjärjestelmän hyväksymiseen (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 4 artiklaan tehty tarkistus, jolla lisätään 3 ja 4 kohta). Tietosuojaloukkauksen sattuessa ilmoituksesta on selkeää hyötyä, sillä se vahvistaa järjestöjen vastuuvollisuutta, kannustaa yrityksiä soveltamaan tiukkoja turvatoimenpiteitä ja mahdollistaa luotettavimpien tiedon suojaamiseen tarkoitettujen tekniikkojen tunnistamisen. Lisäksi se antaa loukkauksesta kärsineille henkilöille mahdollisuuden ryhtyä toimenpiteisiin suojautuakseen henkilöllisyytensä ja muiden henkilötietojensa väärinkäytöltä.

10. Tietosuojavaltuutettu ilmaisee tyytyväisyytensä muihinkin ehdotuksessa esitettyihin tarkistuksiin, kuten niiden oikeushenkilöiden, joiden oikeutettua etua asia koskee, mahdollisuus nostaa kanne sellaisia tahoja vastaan, jotka rikkovat jotain sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännöstä (13 artiklaan tehty tarkistus, jolla lisätään 6 kohta). Myönteisenä asiana pidetään myös kansallisten sääntelyviranomaisten tutkimusvaltuuksien vahvistamista, sillä se antaa niille mahdollisuuden arvioida, onko tietojen käsittely ollut lain mukaista, ja tunnistaa loukkaajat (lisäys 15 a artiklan 3 kohtaan). Henkilötietojen lainvastaisen käsittelyn ja yksityisyyden loukkausten pysäyttäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa on tarpeellinen toimenpide henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa 15 a artiklan 2 kohta, jossa tunnustetaan kansallisten sääntelyviranomaisten toimivalta määrätä lopettamaan loukkaukset, on hyvin tervetullut, sillä se suo viranomaisille mahdollisuuden keskeyttää välittömästi vakava lainvastainen tietojen käsittely.

11. Ehdotuksen lähestymistapa ja suurin osa tarkistusehdotuksista ovat yhdenmukaisia tietosuojavaltuutetun aiemmissa lausunnoissa (mm. tietosuojadirektiivin täytäntöönpanoa koskeva lausunto) esitettyjen tulevaa tietosuojapolitiikkaa koskevien näkemysten kanssa ⁽¹⁾. Lähestymistapa perustuu muun muassa näkemykseen, jonka mukaan uusia tietosuojaperiaatteita ei tarvita, mutta siitä huolimatta on tarve antaa yksityiskohtaisempia säännöksiä, joilla ratkaistaan esim. Internet- ja RFID-teknologioihin liittyvät tietosuojakysymykset. Tarvitaan myös välineitä, jotka edistävät tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanoa ja varmistavat sen noudattamisen, kuten oikeushenkilöiden mahdollisuus ryhtyä oikeustoimiin tietosuojaloukkauksien johdosta ja rekisterinpitäjien velvoite ilmoittaa tietosuojaloukkauksista.

12. Ehdotuksen yleisesti myönteiseksi katsottavasta lähestymistavasta huolimatta tietosuojavaltuutettu pahoittelee, että ehdotus ei ole niin kunnianhimoinen kuin se olisi voinut olla. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännösten tosiasiallinen soveltaminen vuodesta 2003 alkaen ja aiheen yksityiskohtainen tarkastelu ovat osoittaneet, että jotkin direktiivin säännöksistä ovat epäselviä, mikä aikaansaa oikeudellista epävarmuutta ja ongelmia niiden noudattamisen suhteen. Näin on esimerkiksi sen osalta, missä määrin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä sovelletaan osittain julkisiin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajiin. Olisi ollut toivottavaa, että komissio olisi hyödyntänyt televiestintäpaketin uudelleentarkastelua ja erityisesti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä tiettyjen avointen kysymysten ratkaisemisessa. Lisäksi uusien kysymysten, muun muassa pakollisen tietosuojaloukkauksia koskevan ilmoitusjärjestelmän osalta, ehdotus tarjoaa vain osittaisen ratkaisun, joka jättää loukkauksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden alaisen järjestöjen ulkopuolelle tahoja, jotka käsittelevät erityisen arkaluontoisia tietoja, kuten verkkopankit ja sähköisten terveydenhuoltopalvelujen tarjoajat. Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee tätä lähestymistapaa.

13. Tietosuojavaltuutettu toivoo, että lainsäätäjä ottaa tässä lausunnossa esitetyt huomautukset ja ehdotukset huomioon ehdotusta koskevan lainsäädäntöprosessin edetessä niin, että kysymykset, jotka ovat jääneet huomiotta komission ehdotuksessa, saataisiin ratkaistua.

⁽¹⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto, annettu 25. heinäkuuta 2007, komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietosuojadirektiivin (EUVL C 255, 27.10.2007, s. 1) tehokkaampaa täytäntöönpanoa koskevan työohjelman seurannasta.

II EHDOTUKSEN TARKASTELU

II.1 Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisala ja erityisesti sen kattamat palvelut

14. Yksi nykyistä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä koskevista keskeisistä kysymyksistä liittyy sen soveltamisalaan. Ehdotus sisältää joitakin myönteisiä osatekijöitä, joilla pyritään määrittelemään ja selkeyttämään direktiivin soveltamisalaa ja erityisesti palveluja, joita se koskee. Näitä käsitellään jäljempänä i) kohdassa. Valitettavasti tarkistusehdotukset eivät ratkaise kaikkia ongelmia. Alla ii) kohdassa esitetyn mukaisesti tarkistuksilla ei valitettavasti pyritä laajentamaan direktiivin soveltamisalaa yksityisissä verkoissa tarjottaviin sähköisiin viestintäpalveluihin.
15. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 3 artiklassa määritellään direktiivin kattamat palvelut, toisin sanoen ne palvelut, joihin direktiivissä säädettyjä velvoitteita sovelletaan. ”Tätä direktiiviä sovelletaan henkilötietojen käsittelyyn, joka liittyy yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamiseen yleisissä viestintäverkoissa yhteisössä”.
16. Näin ollen sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaan kuuluvat yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat. Yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien määritelmä on annettu puitedirektiivin 2 artiklan c kohdassa ⁽¹⁾. Yleiset viestintäverkot on määritelty puitedirektiivin 2 artiklan d kohdassa ⁽²⁾. Esimerkkinä yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoamisesta voidaan mainita pääsyn tarjoaminen Internetiin, tietojen välittäminen sähköisten verkkojen kautta, gsm- ja puhelin-yhteydet jne.
- i) *Tarkistusehdotus sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 3 artiklaan: soveltamisalaan kuuluviin palveluihin lisätään tiedonkeruu- ja tunnistuslaitteita tukevat yleiset viestintäverkot*
17. Ehdotuksella muutetaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 3 artiklaa tarkentamalla, että yleisiin sähköisiin viestintäpalveluihin luetaan myös *tiedonkeruu- ja tunnistuslaitteita tukevat yleiset viestintäverkot*. Johdanto-osan kappaleessa 28 todetaan, että radiotaajuuksia käyttävien tiedonkeruuseen (mm. henkilötiedot) perustuvien sovellusten (esim. Radio Frequency Identification Devices, RFID) kehittämisen on oltava sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin alaista, jos ne kytketään yleisiin viestintäverkkoihin tai -palveluihin tai hyödyntävät näitä.
18. Tietosuojovaltuutettu pitää tätä säännöstä myönteisenä, koska siinä selvennetään useiden RFID-sovellusten kuuluvan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaan, mikä puolestaan vähentää jonkin verran tätä kohtaa koskevaa epävarmuutta ja poistaa kokonaan mahdollisuuden lakia koskeviin väärinkäsityksiin ja virhetulkintoihin.
19. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin nykyisen 3 artiklan mukaisesti tietyt RFID-sovellukset kuuluvatkin direktiivin soveltamisalaan. Tämä johtuu useista kumulatiivisista syistä. Ensinnäkin siitä, että RFID-sovellukset vastaavat sähköisten viestintäjärjestelmien määritelmää. Toiseksi, koska niitä välitetään sähköisessä viestintäverkossa sikäli kuin sovelluksien tukena käytetään signaaleja langattomasti välitävää siirtoverkkoa. Lopuksi, koska verkko saattaa olla yleinen tai yksityinen. Jos se on yleinen,

⁽¹⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/21/EY, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2002, sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen yhteisestä sääntelyjärjestelmästä (EYVL L 108, 24.4.2002, s. 33). Puitedirektiivissä määritellään mitä tarkoitetaan sähköisellä viestintäjärjestelmällä: i) ”sähköinen viestintäpalvelu” on tavallisesti korvausta vastaan suoritettu palvelu, joka muodostuu signaalien siirtämisestä sähköisissä viestintäverkoissa, mukaan lukien televiestintäpalvelut ja siirtopalvelut verkoissa; ii) sähköisten viestintäverkkojen ja -palvelujen avulla siirretyt sisältöpalvelut jätetään sähköisten viestintäpalvelujen määritelmän ulkopuolelle; iii) palvelujen tarjoamisella tarkoitetaan verkon luomista, ylläpitoa, valvontaa tai saataville asettamista; iv) sähköiset viestintäpalvelut eivät sisällä tietoyhteiskunnan palveluja, jotka on määritelty sähköistä kauppaa koskevassa direktiivissä etäpalveluna sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavaksi palveluksi, josta tavallisesti maksetaan korvaus.

⁽²⁾ ”Yleisellä viestintäverkolla” sähköistä viestintäverkkoa, jota käytetään ainoastaan tai pääasiallisesti yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjontaan.

RFID-sovellukset katsotaan soveltamisalaan kuuluviksi palveluiksi, jolloin ne kuuluvat sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Tarkistusehdotus korjaa kuitenkin kaiken asiaan liittyvän epäselvyyden ja lisää näin oikeusvarmuutta.

20. Kuten aiemmassa tietosuojavaltuutetun radiotaajuustunnistusta koskevassa lausunnossa ⁽¹⁾ jo todettiin, säännös ei tietenkään sulje pois mahdollista tarvetta antaa muita radiotaajuustunnistusta koskevia säädöksiä. Tällaiset toimet on kuitenkin hyväksyttävä toisessa yhteydessä eikä osana tätä ehdotusta.

ii) *Yksityisissä tai osittain yksityisissä verkoissa tarjottavat sähköiset viestintäpalvelut on sisällytettävä soveltamisalaan*

21. Vaikka tietosuojavaltuutettu ilmaiseekin tyytyväisyytensä edellä kuvattuun selvennykseen, hän pahoittelee sitä, että ehdotuksessa ei käsitellä yksityisten ja yleisten verkkojen välisen eron kasvavaa hämärtymistä. Lisäksi tietosuojavaltuutettu pahoittelee sitä, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin kattamien palvelujen määritelmää ei ole laajennettu koskemaan yksityisiä verkkoja. Nykyisessä muodossaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 3 artiklan 1 kohtaa sovelletaan ainoastaan yleisissä verkoissa siirrettäviin sähköisiin viestintäpalveluihin.
22. Tietosuojavaltuutettu panee merkille suuntauksen, jossa palveluissa yhdistyvät kasvavassa määrin yksityiset ja yleiset piirteet. Otettakoon esimerkiksi vaikka yliopistot, joissa tuhansilla opiskelijoilla on mahdollisuus käyttää Internetiä ja sähköpostia. Mahdollisuus loukata henkilöiden yksityisyyttä tämän puolijulkisen (tai puoliyksityisen) verkon kautta on ilmeinen, ja sen perusteella tämän kaltaisiin palveluihin olisi sovellettava samoja sääntöjä kuin yksinomaisesti yleisiin verkkoihin. Lisäksi yksityisillä verkoilla, kuten esimerkiksi niillä, joissa työnantajat tarjoavat työntekijöille pääsyn Internetiin tai joissa hotellit tai asunnon omistajat tarjoavat vierailleen puhelin- ja sähköpostiyhteyden, tai Internet-kahviloilla on vaikutuksia käyttäjiensä tietosuojaan ja yksityisyyteen, mikä osoittaa, että niidenkin olisi sisällytettävä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisalaan.
23. Itse asiassa joidenkin jäsenvaltioiden oikeuskäytännössä on jo katsottu yksityisissä verkoissa tarjottujen sähköisten viestintäpalvelujen olevan samojen velvoitteiden alaisia kuin yleisissä verkoissa tarjotut palvelut ⁽²⁾. Lisäksi tietosuojaviranomaiset ovat todenneet, että Saksan lain nojalla yksityisen sähköpostin käytön salliminen yrityksessä voi johtaa siihen, että yritys katsotaan yleisten televiestintäpalvelujen tarjoajaksi, jolloin se kuuluu sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännösten piiriin.
24. Sekaverkkojen (yleinen/yksityinen) ja yksityisten verkkojen ja niihin liittyvien henkilötietoihin ja yksityisyyteen kohdistuvien kasvavien riskien vuoksi on aiheellista soveltaa kyseisiin palveluihin samoja sääntöjä kuin yleisiin sähköisiin viestintäpalveluihin. Tämän vuoksi tietosuojavaltuutettu katsoo, että direktiiviä olisi muutettava niin, että sen soveltamisalaa laajennetaan koskemaan myös edellä mainittuja yksityisiä palveluja. Työryhmä yhtyy tähän näkemykseen ⁽³⁾.

II.2 Ilmoitukset tietosuojaloukkauksista Muutos 4 artiklaan:

25. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 4 artiklaa on muutettu lisäämällä kaksi uutta kohtaa (3 ja 4), joissa asetetaan velvoite ilmoittaa tietosuojaloukkauksista. Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat velvoitetaan toisaalta ilmoittamaan kansallisille viranomaisille viipymättä mahdollisesta tietosuojaloukkauksesta, joka johtaa yleisesti saatavilla olevien viestintäpalvelujen tarjoamisen yhteydessä yhteisössä siirrettyjen, tallennettujen tai muutoin käsiteltyjen henkilötietojen vahingossa tapahtuvaan tai laittomaan tuhoamiseen, häviämiseen, muuttamiseen, luvattomaan luovuttamiseen tai käyttöön antamiseen ("tietosuojan vaarantuminen"), ja toisaalta palvelujen tarjoajat velvoitetaan myös ilmoittamaan siitä asiakkailleen.

⁽¹⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto komission tiedonannosta Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle "Radiotaajuustunnistus Euroopassa: asteittain kohti alan yhteisiä periaatteita", 20. joulukuuta 2007, KOM(2007) 96.

⁽²⁾ Esimerkiksi Pariisin muutoksenhakutuomioistuimen tapauksessa *BNP Paribas vastaan World Press Online* 4. helmikuuta 2005 antamassa tuomiossa katsottiin, ettei Internet-palvelujen tarjoajien kaupallisesti tarjoamalla Internetiin pääsyllä ja työnantajien henkilöstölleen antamalla Internetiin pääsyllä ole mitään eroa.

⁽³⁾ Lausunto 8/2006, joka koskee sähköistä viestintää ja sähköisiä palveluja koskevien säädösten tarkistusta, erityisesti sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä; lausunto annettu 26. syyskuuta 2006.

Tämän velvoitteen edut

26. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen näihin säännöksiin (4 artiklan 3 ja 4 kohta), joissa tietosuojaloukkausten ilmoittaminen tehdään pakolliseksi. Tietosuojarikkomusten ilmoittamisella on myönteisiä vaikutuksia henkilötietojen ja yksityisyyden suojaamisen kannalta. Tästä on jo saatu kokemuksia Yhdysvalloissa, jossa tietosuojaloukkausten ilmoittamisesta on osavaltioiden tasolla ollut lainsäädäntöä jo usean vuoden ajan.
27. Ensinnäkin tietosuojaloukkausten ilmoittamista koskeva lainsäädäntö lisää yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien vastuullisuutta sellaisten tietojen suhteen, joiden turvallisuus on vaarantunut. Tietosuojan tai yksityisyyden suojan yhteisten periaatteiden mukaan vastuullisuus merkitsee, että jokainen organisaatio vastaa tiedoista, joita se hallinnoi. Ilmoitusvelvollisuus merkitsee sen toteamista, että toisaalta tieto, jonka turvallisuus on vaarantunut, oli palveluntarjoajan valvonnassa, ja toisaalta, että tämän organisaation vastuulla on tällaista tietoa koskevien tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen.
28. Toiseksi tietosuojaloukkausten ilmoittamisjärjestelmän olemassaolo on osoittautunut seikaksi, joka edistää turvallisuusinvestointeja henkilötietoja käsittelevissä organisaatioissa. Jo yksistään se, että organisaatioiden on ilmoitettava julkisesti tietosuojaloukkauksista, johtaa siihen, että ne soveltavat tiukempia turvallisuusmääräyksiä henkilötietojen suojaamiseksi ja tietosuojaloukkausten estämiseksi. Lisäksi tietosuojaloukkausten ilmoittaminen auttaa määrittämään tehokkaimmat turvallisuusratkaisut ja menetelmät ja tekemään niistä luotettavat tilastoanalyysit. Jo pitkään on ollut puutetta tietosuojan pettämistä ja parhaita tietosuojateknologioita koskevista luotettavista tiedoista. Tämä ongelma ratkeaa todennäköisesti ottamalla käyttöön velvoite ilmoittaa tietosuojaloukkauksista, kuten tapahtui tietosuojaloukkausten ilmoittamista koskevan Yhdysvaltain lainsäädännön seurauksena, sillä ilmoittamiskäytännön yhteydessä saadaan tietoa teknologioista, jotka ovat alttiimpia tietosuojaloukkauksille ⁽¹⁾.
29. Lisäksi tietosuojaloukkauksista ilmoittaminen tekee ihmiset tietoisiksi henkilötietojensa suojan vaarantumisesta johtuvista riskeistä ja auttaa heitä ryhtymään tarvittaviin toimiin tämän riskin vähentämiseksi. Esimerkiksi jos pankkitietojen suoja on vaarantunut, henkilö, jolle on ilmoitettu siitä, voi päättää muuttaa pankkitilinsä sisäänkirjoittautumistietoja sen estämiseksi, että joku voisi saada käsiinsä nämä tiedot ja käyttää niitä laittomiin tarkoituksiin (ns. henkilöllisyyden varastaminen). Kaiken kaikkiaan tämä velvoite vähentää sen todennäköisyyttä, että ihmiset joutuisivat henkilöllisyyden varastamisen kohteeksi, ja saattaa myös auttaa uhreja ryhtymään tarvittaviin toimiin ongelmien ratkaisemiseksi.

Ehdotetun muutoksen puutteet

30. Vaikka Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen 4 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaiseen tietosuojaloukkausten ilmoitusjärjestelmään, hän olisi toivonut niiden soveltamista laajemmin siten, että myös tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajat olisi otettu mukaan soveltamisalaan. Se olisi merkinnyt, että myös verkkopankit, verkkoyritykset, terveystietopalveluja verkossa tarjoavat yritykset jne. olisivat tulleet lain soveltamisalaan ⁽²⁾.
31. Syyt, joiden perusteella yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajilta olisi vaadittava tietosuojaloukkausten ilmoittamista, koskevat myös muita organisaatioita, jotka käsittelevät suuria määriä henkilötietoja, joiden paljastaminen saattaa olla erityisen vahingollista rekisteröityjen kannalta. Tämä koskee verkkopankkeja, tietojen välittäjiä ja muita verkkopalvelujen tarjoajia, kuten niitä, jotka käsittelevät arkaluonteisia tietoja (terveystietoja, poliittisia kantoja jne.). Verkkopankeilla ja verkkoyrityksillä olevien tietojen (joihin saattaa sisältyä pankkitilien numeroiden lisäksi myös luottokorttitietoja) suojan vaarantuminen saattaa johtaa henkilöllisyyden varastamiseen, jolloin henkilöille olisi ehdottomasti tiedotettava asiasta, jotta he voisivat ryhtyä tarvittaviin toimiin. Vaikka jälkimmäisessä tapauksessa (terveystietopalvelut verkossa) henkilöt eivät kärsi taloudellista vahinkoa, on hyvin todennäköistä, että he kärsivät muuta vahinkoa arkaluonteisten tietojen suojan vaarantuessa.

⁽¹⁾ Ks. ENISAn tilaama raportti "Security Economics and the Internal Market", tekijät prof. Ross Anderson, Rainer Böhm, Richard Clayton ja Tyler Moore. Raportti on nähtävissä sivulla:
http://www.enisa.europa.eu/doc/pdf/report_sec_econ_&_int_mark_20080131.pdf

⁽²⁾ Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajat on määritelty sähköistä kauppaa koskevassa direktiivissä etäpalveluna sähköisessä muodossa palvelun vastaanottajan henkilökohtaisesta pyynnöstä toimitettavaksi palveluksi, josta tavallisesti maksetaan korvaus.

32. Lisäksi laajentamalla veloitteen soveltamisalaa edellä todettu tämän veloitteen asettamisesta odotettu hyöty ei rajoittuisi vain yhteen toimialaan, yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajiin, vaan se laajenisi koskemaan tietoyhteiskunnan palveluja yleensä. Tietosuojaloukkausten ilmoitusvelvollisuuden asettaminen tietoyhteiskunnan palveluille kuten verkkopankeille lisäisi niiden vastuullisuutta ja myös kannustaisi tällaisia toimijoita vahvistamaan turvatoimiaan ja näin välttämään mahdolliset tulevat tietosuojaloukkaukset.
33. On myös muita ennakkotapauksia, joissa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä sovelletaan jo muihin kuin yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajiin, kuten 5 artikla viestinnän luottamuksellisuudesta ja 13 artikla roskapostista. Tämä vahvistaa sen, että lainsäätäjä teki aikanaan viisaan päätöksen laajentaa joidenkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännösten soveltamisalaa katsoen sen asianmukaiseksi ja tarpeelliseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu toivoo, että lainsäätäjä ei nytkään epäröi toimia järkevästi ja joustavasti ja laajentaa 4 artiklan soveltamisalaa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin. Tässä riittäisi, että 4 artiklan 3 kohtaan lisättäisiin seuraava tietoyhteiskunnan viestintäpalvelujen tarjoajia koskeva maininta: *"Jos tapahtuu tietosuojaloukkaus, joka johtaa ... sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajan ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajan on viipymättä ilmoitettava tietosuojaloukkauksesta kyseiselle tilaajalle ja kansalliselle sääntelyviranomaiselle"*.
34. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että tämä velvoite ja sen soveltaminen sekä yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajiin että tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajiin on ensimmäinen askel kehityksessä siihen suuntaan, että sitä sovellettaisiin kaikkiin tietorekisterin pitäjiin yleisesti.

Tietosuojaloukkauksia koskeva erityinen sääntelykehys, jota käsitellään komiteamenettelyä käyttäen

35. Ehdotuksessa ei käsitellä useita kysymyksiä, jotka liittyvät veloitteeseen ilmoittaa tietosuojaloukkauksista. Esimerkkejä asioista, joita olisi käsiteltävä, ovat ilmoituksen olosuhteet, muoto ja sovellettavat menettelyt. Ehdotuksen 4 artiklan 4 kohdassa nämä päätökset jätetäänkin komiteamenettelykomitean⁽¹⁾, puitepäätösdirektiivin 22 artiklan nojalla perustetun viestintäkomitean päätettäväksi 28. kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen mukaisesti. Tällaiset menettelyt hyväksyttäisiin erityisesti 28. kesäkuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 5 artiklan mukaisesti. Siinä vahvistetaan säännöt sääntelymenettelylle, jota sovelletaan *"laajakantoisiin toimenpiteisiin, joilla sovelletaan perussäästöjen keskeisiä säännöksiä"*.
36. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei vastusta näiden kysymysten jättämistä täytäntöönpanolainsäädäntöön. Lainsäädännön hyväksyminen komiteamenettelyä käyttäen lyhentää todennäköisesti lainsäädäntöprosessia. Komiteamenettely edistää myös yhdenmukaistamista, johon olisi ilman muuta pyrittävä.
37. Ottaen huomioon, että täytäntöönpanotoimenpiteissä on käsiteltävä paljon eri kysymyksiä, ja niiden merkityksen, kuten jäljempänä korostetaan, niitä olisi syytä käsitellä yhdessä säädöksessä eikä yksittellen, jolloin joitakin kysymyksiä käsiteltäisiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä ja toiset taas jätettäisiin täytäntöönpanolainsäädäntöön. Näin ollen komission lähestymistapa, jossa jätetään nämä päätökset täytäntöönpanolainsäädäntöön hyväksyttäväksi sen jälkeen, kun Euroopan tietosuojavaltuutetta ja toivottavasti myös muita sidosryhmiä on kuultu, on tervetullut.

Kysymykset, joita on käsiteltävä täytäntöönpanotoimenpiteiden yhteydessä

38. Jotta voitaisiin ymmärtää täytäntöönpanotoimenpiteiden merkitys, on tiedettävä etukäteen yksityiskohtia niiden yhteydessä käsiteltävistä kysymyksistä. Täytäntöönpanotoimenpiteet voivat todellakin määrätä ilmoitusten tekemisessä noudatettavat vaatimukset. Esimerkiksi niissä määritellään, mikä on tietosuojaloukkaus, yksittäisille henkilöille tai viranomaisille tehtäviä ilmoituksia koskevat edellytykset, ilmoitusten ajoitus ja itse ilmoittaminen.

⁽¹⁾ EY:n lainsäädäntömenettelyt, joihin kuuluu jäsenvaltioiden hallitusten virkamiestason edustajista koostuvat komiteat.

39. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä ja erityisesti sen 4 artiklassa ei saisi olla mitään poikkeuksia ilmoitusveloitteeseen. Tässä suhteessa tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen komission 4 artiklassa omaksumaan lähestymistapaan, jossa asetetaan ilmoitusveloite eikä säädetä poikkeuksista mutta jätetään mahdollisuus käsitellä tätä ja muita kysymyksiä täytäntöönpanolainsäädännössä. Vaikka Euroopan tietosuojavaltuutettu on tietoinen esitetystä perusteista tehdä joitakin poikkeuksia tähän veloitteeseen, hän kannattaa tämän ja muiden kysymysten huolellista käsitelyä täytäntöönpanolainsäädännössä perusteellisen kokonaisvaltaisen keskustelun jälkeen. Kuten edellä todettiin, koska kysymykset, jotka liittyvät veloitteeseen ilmoittaa tietosuojaloukkauksista, eivät ole yksinkertaisia, kuten esimerkiksi se, olisivatko mahdolliset poikkeukset tai rajoitukset aiheellisia, tätä veloitetta on syytä käsitellä yhtenäisesti esimerkiksi yhdessä säädöksessä, jossa käsitellään yksinomaisesti tätä asiaa.

Tietosuojavaltuutetun kuuleminen ja tarve laajentaa kuulemista

40. Ottaen huomioon, missä määrin täytäntöönpanotoimenpiteet vaikuttavat yksilöiden henkilötietojen suojaan, on tärkeää, että komissio suorittaa asianmukaisen kuulemisen ennen näiden toimenpiteiden hyväksymistä. Tietosuojavaltuutettu on tämän takia tyytyväinen ehdotuksen 4 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan ennen täytäntöönpanotoimenpiteiden hyväksymistä komissio kuulee Euroopan tietosuojavaltuutettua. Nämä toimenpiteet koskevat henkilötietojen ja yksityisyyden suojaa, ja niillä on huomattava vaikutus siihen. Siksi on tärkeää pyytää tietosuojavaltuutetun lausuntoa, kuten asetuksen (EY) N:o 45/2001 41 artiklassa edellytetään.
41. Tietosuojavaltuutetun kuulemisen lisäksi olisi ehkä lisättävä säännös, jonka mukaan ehdotuksesta täytäntöönpanotoimenpiteiksi on järjestettävä julkinen kuuleminen neuvojen saamiseksi ja kannustamiseksi parhaiden käytäntöjen jakamisen edistämiseksi. Tämä tarjoaisi alalle ja myös muille sidosryhmille, mukaan luettuna tietosuojaviranomaiset ja 29 artiklan työryhmä, mahdollisuuden esittää näkemyksiään. Julkinen kuuleminen on sitäkin tärkeämpää, kun otetaan huomioon, että lainsäädännön hyväksymisessä käytetään komiteamenettelyä, jolloin Euroopan parlamentin osuus on rajoitettu.
42. Ehdotuksen 4 artiklan 4 kohdassa säädetään, että komissio kuulee ennen täytäntöönpanosääntöjen hyväksymistä myös Euroopan sähköisen viestinnän markkinaviranomaista. Euroopan tietosuojavaltuutettu pitää arvossa periaatetta, että kuullaan Euroopan sähköisen viestinnän markkinaviranomaista, jolla on käytössään ENISAn kokemus ja tietämys verkko- ja tietoturvakysymyksistä. Ennen Euroopan sähköisen viestinnän markkinaviranomaisen perustamista olisi ehkä väliaikaisena ratkaisuna säädettävä ehdotetussa muutoksessa (4 artiklan 4 kohta) Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston (ENISA) kuulemisesta.

II.3 Evästeitä, vakoiluohjelmia ja vastaavia koskevat säännökset: muutokset 5 artiklan 3 kohtaan

43. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa käsitellään teknologioita, joka mahdollistaa käyttäjän päätelaitteella olevien tietojen käyttämisen ja tietojen tallentamisen päätelaitteelle sähköisten viestintäverkkojen kautta. Esimerkki 5 artiklan 3 kohdan soveltamisesta on evästeiden käyttö⁽¹⁾. Muita esimerkkejä ovat vakoiluohjelmien kaltaisten teknologioiden käyttö (kätkeyt vakoiluohjelmat) ja Troijan hevoset (sähköpostiviesteihin tai muihin näennäisesti viattomiin ohjelmistoihin kätkeyt ohjelmat). Tällaisen tekniikan tavoitteet ja tarkoitukset vaihtelevat huomattavasti; jotkut niistä ovat täysin harmittomia tai jopa käyttäjän kannalta hyödyllisiä, toiset taas ovat tavoitteiltaan selvästi erittäin haitallisia ja uhkaavia.

⁽¹⁾ Tietoyhteiskunnan palveluntarjoajat (www-sivustot) laittavat evästeitä käyttäjien päätelaitteisiin eri tarkoituksia varten, muun muassa vierailijan tunnistamiseksi tämän vieraillessa uudelleen www-sivustolla. Käytännössä tämä tapahtuu siten, että kun www-sivusto lähettää evästeen Internetin käyttäjälle, käyttäjän tietokoneelle annetaan yksilöllinen numero (evästeitä www-sivustolta saaneesta tietokoneesta tulee "tietokone, jolla on eväste 111"). www-sivusto säilyttää numeron viitenumerona. Jos evästeen 111 saaneen tietokoneen käyttäjä/t ei/vät poista evästetiedostoa, seuraavan kerran kun hän vierailee samalla sivustolla, sivusto tunnistaa tietokoneen evästeen 111 omistajaksi. www-sivusto päättää tämän perusteella, että tietokone on vierailut sivustolla aiemminkin. Mekanismi, jonka perusteella www-sivusto tunnistaa tietokoneen toistuvaksi vierailijaksi, on yksinkertainen. Kun vierailevalla tietokoneella on evästeitä, kuten eväste 111, ja se vierailee sivustolla, joka loi evästeen aiemman vierailun aikana, se etsii käyttäjän kovalevyltä evästetiedoston numeron. Jos käyttäjän selain löytää www-sivustolla olevaa viitenumeroa vastaavan evästetiedoston, se ilmoittaa www-sivustolle, että tietokoneella on eväste 111.

44. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artiklan 3 kohdassa asetetaan edellytykset, joita sovelletaan käyttäjän päätelaitteella olevien tietojen käyttämiseen tai tietojen tallentamiseen päätelaitteelle muun muassa edellä mainittuja teknologioita käyttämällä. Erityisesti 5 artiklan 3 kohdan mukaan i) Internetin käyttäjille annetaan selkeät ja kattavat tiedot muun muassa käsittelyn tarkoituksesta direktiivin 95/46/EY mukaisesti ja ii) Internetin käyttäjille on annettava oikeus kieltää tällainen käsittely eli kieltää heidän päätelaitteiltaan saatujen tietojen käsittely.

Ehdotetun muutoksen hyödyt

45. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin nykyisessä 5 artiklan 3 kohdassa sen soveltaminen rajoitetaan tilanteisiin, joissa käyttäjän päätelaitteella olevia tietoja käytetään ja tietoja tallennetaan päätelaitteelle sähköisten viestintäverkkojen kautta. Tämä sisältää edellä esitetyn tilanteen, joka koskee evästeiden ja muunlaisten teknologioiden, kuten sähköisten viestintäverkkojen kautta toimitettujen vakoi-luohjelmien, käyttöä. Ei ole kuitenkaan lainkaan selvää, sovelletaanko 5 artiklan 3 kohtaa tilanteisiin, joissa vastaavaa tekniikkaa (evästeitä, vakoiluohjelmia ja vastaavia) levitetään sellaisten ohjelmistojen kautta, jotka toimitetaan ulkoisilla tallennusvälineillä ja asennetaan käyttäjän päätelaitteelle. Koska yksityisyys on uhattuna viestintäkanavasta riippumatta, 5 artiklan 3 kohdan rajoittaminen yhteen viestintäkanavaan on valitettavaa.
46. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tämän vuoksi tyytyväinen 5 artiklan 3 kohtaa koskevaan muutokseen, jossa poistetaan viittaus sähköisiin viestintäverkkoihin ja siten laajennetaan 5 artiklan 3 kohdan soveltamisalaa. Ehdotuksen muutettu 5 artiklan 3 kohta kattaa sekä tilanteen, jossa käyttäjän päätelaitteella olevia tietoja käytetään tai tietoja tallennetaan päätelaitteelle sähköisten viestintäverkkojen kautta, mutta myös tilanteen, jossa käytetään muita ulkoisia tallennusvälineitä kuten CD-levyjä, CD-ROM-levyjä ja USB-tikkuja.

Tekninen tallentaminen, jonka tarkoituksena on helpottaa viestinnän välittämistä

47. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 5 artiklan 3 kohdan viimeinen virke säilyy ennallaan muutetussa versiossa. Viimeisen virkkeen mukaan 5 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen vaatimukset eivät "estä teknistä tallentamista tai käyttöä, jonka ainoana tarkoituksena on toteuttaa viestinnän välittäminen sähköisissä viestintäverkoissa tai helpottaa sitä tai joka on ehdottoman välttämätöntä sellaisen tietoyhteiskunta-palvelun tarjoamiseksi ...". Näin ollen 5 artiklan 3 kohdan ensimmäisen virkkeen pakollisia sääntöjä (tarve toimittaa tietoja ja tarjota kieltäytymismahdollisuus) ei sovelleta, jos käyttäjän päätelaitteella olevien tietojen käytön tai tietojen tallentamisen ainoana tarkoituksena on viestinnän välittämisen helpottaminen tai jos se on ehdottoman välttämätöntä käyttäjän pyytämien tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseksi.
48. Direktiivissä ei selvitetä, milloin tietojen käytön tai tallentamisen ainoana tarkoituksena on viestinnän välittämisen helpottaminen tai tietojen toimittaminen. Yksi tämän poikkeuksen piiriin selvästi kuuluva tilanne on Internet-yhteyden muodostaminen. Tämä siksi, että Internet-yhteyden muodostaminen on välttämätöntä IP-osoitteen saamiseksi⁽¹⁾. Tietokoneen loppukäyttäjää pyydetään antamaan Internet-palvelun tarjoajalle tiettyjä tietoja itsestään ja Internet-palvelun tarjoaja antaa hänelle IP-osoitteen. Tällöin loppukäyttäjän päätelaitteelle tallennettuja tietoja siirretään Internet-palvelun tarjoajalle Internet-yhteyden tarjoamiseksi käyttäjälle. Internet-palvelun tarjoajaa ei tässä tapauksessa koske velvoite ilmoittaa tällaisten tietojen keräämisestä eikä velvoite tarjota kieltäytymisoikeutta, koska tietoja tarvitaan palvelun tarjoamiseksi.
49. Saatuaan Internet-yhteyden käyttäjän on, jos hän haluaa selata tiettyä www-sivustoa, lähetettävä pyyntö www-sivuston palvelimelle. Viimeksi mainittu vastaa, jos se tietää minne tiedot on lähetettävä eli jos käyttäjän IP-osoite on sen tiedossa. Tämän osoitteen tallennustavasta johtuen se pyytää jälleen kerran www-sivustoa, jolla käyttäjä haluaa vierailla, antamaan Internet-käyttäjän päätelaitteella olevia tietoja. Poikkeusta voitaisiin selvästi soveltaa myös tähän tapahtumaan. Näissä tapauksissa näyttääkin asianmukaiselta, että niihin ei sovelleta 5 artiklan 3 kohdan vaatimuksia.

⁽¹⁾ IP-osoite (Internet-protokollaosoite) on yksilöllinen osoite, jota tietyt sähköiset laitteet käyttävät toistensa tunnistamisessa ja keskinäisessä viestinnässä tietoverkossa, joka käyttää Internet-protokollastandardia eli yksinkertaisemmin tietokoneosoitetta. Kaikilla osallistuvilla verkkolaitteilla, myös reitittimillä, kytkimillä, tietokoneilla, infrastruktuuripalvelimilla (kuten NTP, DNS, DHCP ja SNMP), tulostimilla, Internet-fakseilla ja joillakin puhelimilla voi olla oma yksilöllinen osoitteensa kyseisessä verkossa. Joidenkin IP-osoitteiden on tarkoitus olla yksilöllisiä maailmanlaajuisessa Internetissä, kun taas toisten yksilöllisyys on rajattu pelkästään yrityksen piiriin.

50. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo asianmukaisesti poiketa tarpeesta toimittaa tietoja ja antaa kieltäytymismahdollisuus edellä esitetyn kaltaisissa tilanteissa, jos tekninen tallentaminen tai käyttäjän päätelaitteella olevien tietojen käyttäminen on *välttämätöntä* viestinnän välittämiseksi sähköisessä viestintäverkossa. Sama koskee tilannetta, jossa tekninen tallentaminen tai käyttö on ehdottoman välttämätöntä tietoyhteiskuntapalvelun tarjoamiseksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu ei kuitenkaan katso tarpeelliseksi jättää tietojen toimittamista ja kieltäytymisoikeuden tarjoamista koskevan velvollisuuden ulkopuolelle tilanteita, joissa teknisen tallentamisen tai käytön tarkoituksena on pelkästään *helpottaa* viestinnän välittämistä. Tämän artiklan viimeisen virkkeen nojalla esimerkiksi rekisteröity ei voi hyötyä tietojen toimittamisesta ja oikeudesta kieltäytyä häntä koskevien tietojen käsittelystä, jos eväste kerää tietoja hänen kielimieltyksistään tai olinpaikastaan (esim. Belgia tai Kiina), koska voidaan katsoa, että tällaisten evästeiden tavoitteena on helpottaa viestinnän välittämistä. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tietoinen siitä, että ohjelmistotasolla rekisteröidyille annetaan käytännössä mahdollisuus kieltäytyä evästeiden tallentamisesta tai muuttaa evästeiden tallentamista. Tätä ei kuitenkaan taata riittävän selkeästi säännöksin, jotka antaisivat rekisteröidyille virallisesti oikeuden puolustaa oikeuksiaan edellä esitetyissä yhteyksissä.
51. Tämänkaltaisen tilanteen välttämiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että 5 artiklan 3 kohdan viimeiseen osaan tehdään vähäinen muutos poistamalla sana "helpottaa" seuraavasta virkkeestä: *"ei estä teknistä tallentamista tai käyttöä, jonka ainoana tarkoituksena on toteuttaa viestinnän välittäminen sähköisissä viestintäverkoissa tai helpottaa sitä tai joka on ehdottoman välttämätöntä sellaisen tietoyhteiskuntapalvelun tarjoamiseksi ..."*

II.4 Yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien ja oikeushenkilöiden aloittamat oikeus- **toimet: 13 artiklaan lisätty 6 kohta**

52. Ehdotetussa 13 artiklan 6 kohdassa säädetään siviilioikeudellisten keinojen tarjoamisesta kaikille luonnollisille tai oikeushenkilöille, etenkin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille, sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin roskapostia koskevan 13 artiklan säännösten rikkomisen torjumiseen. Artiklassa käsitellään ei-toivotun markkinointiviestinnän lähettämistä.
53. Ehdotetun muutoksen myötä esimerkiksi Internet-palvelun tarjoajat voivat torjua niiden verkkoja väärinkäyttäviä roskapostin lähettäjiä ja nostaa syytteitä sellaisia yhteisöjä vastaan, jotka muun muassa väärentävät lähettäjäosoitteita tai hakkeeroivat palvelimia roskapostin lähettämiseksi.
54. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi ei selkeästi antanut sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille oikeutta ryhtyä oikeustoimiin roskapostin lähettäjiä vastaan, ja sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat ovatkin vain hyvin harvoissa tapauksissa esittäneet tuomioistuimille 13 artiklan, sellaisena kuin jäsenvaltiot ovat panneet sen täytäntöön lainsäädännössään, rikkomiseen liittyviä kanteita ⁽¹⁾. Ehdotuksessa tunnustetaan sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien mahdollisuus nostaa kanne kaupallisten etujensa suojaamiseksi, ja tämä vahvistaa sen, että sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä pyritään suojaamaan, paitsi yksittäisiä tilaajia, myös sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajia.
55. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen siihen, että ehdotukseen sisältyy sellaisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien, joiden taloudellista etua asia koskee, mahdollisuus nostaa kanne roskapostin lähettäjiä vastaan. Poikkeustapauksia lukuun ottamatta yksittäisillä tilaajilla ei ole varaa eikä halua tämällytyypiseen tuomioistuinkanteeseen. Sitä vastoin Internet-palvelun tarjoajilla ja muilla sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajilla on taloudelliset ja tekniset mahdollisuudet tutkia roskapostikampanjoita ja tunnistaa niihin syyllistyneet, mikä vuoksi vaikuttaa aivan asianmukaiselta, että niillä on oikeus ryhtyä roskapostin lähettäjien vastaisiin oikeustoimiin.
56. Euroopan tietosuojavaltuutettu arvostaa ehdotettua muutosta erityisesti siksi, että sen ansiosta kuluttajajärjestöt ja ammattijärjestöt, jotka edustavat roskapostin kohteena olevien kuluttajien etuja, voivat heidän puolestaan saattaa asian tuomioistuinten käsiteltäväksi. Roskapostin kohteeksi joutuneen rekisteröidyn kärsimä vahinko ei ole itsessään riittävä, jotta hän voisi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi. Euroopan tietosuojavaltuutettu on itse asiassa jo ehdottanut tätä toimenpidettä yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevien rikosten osalta yleensä tietosuojadirektiivin tehokkaampaa täytäntöönpanoa

⁽¹⁾ Yksi tällainen on asia Microsoft corporation v. Paul McDonald t/a Bizards UK (2006 All Er (D) 153).

koskevan työohjelman seurannasta antamassaan lausunnossa ⁽¹⁾. Euroopan tietosuojavaltuutetun mielestä ehdotuksessa olisi voitu mennä pidemmälle ja ehdottaa ryhmäkanteita, joiden avulla kansalaisryhmät voivat toimia yhdessä henkilötietojen suojaa koskevissa asioissa. Kun on kyse roskapostista, jota saa suuri määrä ihmisiä, yksittäiset henkilöt voisivat ryhtymään ja nostaa ryhmäkanteita roskapostin lähettäjiä vastaan.

57. Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee erityisesti sitä, että ehdotuksessa oikeushenkilöiden mahdollisuus ryhtyä oikeustoimiin koskee vain tilanteita, joissa direktiivin 13 artiklaa on rikottu eli tilanteita, joissa on rikottu ei-toivottua sähköpostiviestintää koskevaa säännöstä. Muutosehdotuksen mukaan oikeushenkilöillä ei olisi oikeutta ryhtyä oikeustoimiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin muita säännöksiä koskevissa rikkomuksissa. Nykyinen säännös ei esimerkiksi anna kuluttajajärjestön kaltaiselle oikeushenkilölle oikeutta ryhtyä oikeustoimiin sellaista Internet-palvelun tarjoajaa vastaan, joka on luovuttanut miljoonien kuluttajien henkilötietoja. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin täytäntöönpano kokonaisuudessaan eikä vain tietyn artiklan osalta olisi suuresti parantunut, jos 13 artiklan 6 kohdan säännös olisi antanut oikeushenkilöille yleisesti oikeuden ryhtyä oikeustoimiin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin minkä tahansa säännöksen rikkomisen johdosta.
58. Ongelman ratkaisemiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että 13 artiklan 6 kohdasta tehtäisiin erillinen artikla (14 artikla). Lisäksi 13 artiklan 6 kohdan sanamuotoa tulisi hieman muuttaa seuraavasti: ilmaisu "tämän artiklan mukaisesti" olisi korvattava ilmaisulla "tämän direktiivin mukaisesti".

II.5 Täytäntöönpanosäännösten tehostaminen: 15 a artiklan lisäys

59. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä ei ole nimenomaisia täytäntöönpanosäännöksiä. Sen sijaan siinä viitataan tietosuojadirektiivin täytäntöönpanoa koskevaan jaksoon ⁽²⁾. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen ehdotuksen 15 a artiklaan, jossa nimenomaisesti käsitellään tämän direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.
60. Euroopan tietosuojavaltuutettu toteaa ensinnäkin, että tämän alan tehokas täytäntöönpanopolitiikka edellyttää ehdotetun 15 a artiklan 3 kohdan mukaisesti, että kansallisilla viranomaisilla on tutkintavaltuudet tarvittavien tietojen keräämiseksi. Hyvin usein todisteet sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännösten rikkomisesta ovat sähköisessä muodossa, ja ne voidaan tallentaa eri tietokoneille, laitteille tai verkkoihin. Tässä yhteydessä on tärkeää, että lainvalvontaviranomaisille annetaan mahdollisuus hankkia kotietsintälupia, joissa annetaan valtuudet mennä tiloihin, joissa tietoja säilytetään, sekä etsiä ja takavarikoida tietoja.
61. Toiseksi Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen 15 a artiklan 2 kohdassa ehdotettuun muutokseen, jonka mukaan kansallisilla sääntelyviranomaisilla on oltava valtuudet määrätä kielloja eli rikkomusten lopettamisesta ja että niillä on oltava riittävät tutkintavaltuudet ja voimavarat. Kansallisilla sääntelyviranomaisilla, joihin kansalliset tietosuojaviranomaiset kuuluvat, olisi oltava valtuudet määrätä kielloja, joilla rikkollisia vaaditaan lopettamaan toiminta, joka rikkoo sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä. Kiellot tai valtuudet määrätä rikkomuksen lopettaminen ovat tehokkaita välineitä yksilön oikeuksia loukkaavan jatkuvan toiminnan lopettamiseksi. Kiellot ovat hyvin hyödyllisiä pyrittäessä lopettamaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä koskevat rikkomukset, kuten esimerkiksi ei-toivottua markkinointiviestintää, joka on luonteeltaan jatkuvaa toimintaa, koskevan 13 artiklan rikkomisen.
62. Kolmanneksi ehdotuksessa komissiolle annetaan mahdollisuus säätää teknisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä, joilla varmistetaan tehokas rajat ylittävä yhteistyö kansallisten lakien täytäntöönpanossa (ehdotettu 15 a artiklan 4 kohta). Tähän mennessä saatuihin yhteistyökokemuksiin kuuluu muun muassa komission aloitteesta tehty sopimus rajat ylittävien roskapostivaltuutusten käsittelyä koskevasta yhteisestä menettelystä.

⁽¹⁾ Euroopan tietosuojavaltuutetun lausunto komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle tietosuojadirektiivin tehokkaampaa täytäntöönpanoa koskevan työohjelman seurannasta (EUVL C 255, 27.10.2007, s. 1).

⁽²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, annettu 24 päivänä lokakuuta 1995, yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta.

63. Jos lainsäädäntö tukee sääntelyviranomaisia toisen maan vastaavien viranomaisten avustamisessa, auttaa se epäilemättä myös rajat ylittävää täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi on asianmukaista, että ehdotus antaa komissiolle mahdollisuuden luoda edellytykset rajat ylittävän yhteistyön varmistamiseksi, tietojen jakamista koskevat menettelyt mukaan lukien.

III PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET

64. Euroopan tietosuojavaltuutettu suhtautuu hyvin myönteisesti tähän ehdotukseen. Tarkistusehdotukset lujittavat yksilöiden yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa sähköisen viestinnän alalla hienovaraisin keinoin niin, ettei organisaatioille koidu perustelematonta ja tarpeetonta taakkaa. Suurinta osaa tarkistusehdotuksista ei tulisi muuttaa, sillä ne täyttävät tavoitteensa asianmukaisesti. Jäljempänä kohdassa 69 luetellaan tarkistukset, joiden Euroopan tietosuojavaltuutettu toivoo säilyvän muuttumattomina.
65. Vaikka Euroopan tietosuojavaltuutetun yleisnäkemyksessä ehdotuksesta on myönteinen, hän katsoo, että joitakin tarkistuksia olisi parannettava sen varmistamiseksi, että ne tosiasiallisesti takaavat henkilötietojen ja yksilöiden yksityisyyden asianmukaisen suojan. Tämä koskee etenkin tietosuojaloukkauksista ilmoittamista koskevia säännöksiä sekä säännöksiä, jotka koskevat sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien ja muiden oikeushenkilöiden käynnistämää roskapostia koskevien säännösten rikkomiseen liittyviä oikeustoimia. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu pahoittelee sitä, että ehdotuksessa ei käsitellä eräitä kysymyksiä, joita ei myöskään ole asianmukaisesti käsitelty nykyisessä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä, ja näin on jätetty käyttämättä tämän tarkistuksen tarjoama tilaisuus ratkaista nämä ongelmakohdat.
66. Molempien ongelmien, eli ehdotuksessa puutteellisesti käsiteltyjen kysymysten ja niiden, joita ei käsitellä ollenkaan, ratkaisemiseksi tässä lausunnossa esitetään joitakin muotoiluehdotuksia. Kohdissa 67 ja 68 on ongelmien yhteenveto ja tietyt kielellisiä ehdotuksia. Euroopan tietosuojavaltuutettu kehottaa lainsäätäjää ottamaan ne huomioon direktiiviehdotusta käsiteltäessä.
67. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittaa painokkaasti tehtävän muutoksia seuraaviin ehdotuksen sisältämiin tarkistuksiin:

- i) **Tietosuojaloukkausta koskeva ilmoitus:** Tarkistusehdotus, joka koskee 4 artiklan 4 kohdan lisäämistä, koskee nykymuodossaan yleisten sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajia yleisissä viestintäverkoissa (Internet-palvelujen tarjoajat, verkko-operaattorit), joiden on ilmoitettava tietosuojaloukkauksista kansallisille sääntelyviranomaisille ja asiakkailleen. Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee täysin tätä velvoitetta. Kyseisen velvoitteen tulisi kuitenkin koskea myös tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia, jotka usein käsittelevät arkaluonteisia henkilötietoja. Näin ollen myös verkkopankkien, verkossa toimivien vakuutusyhtiöiden ja terveyspalvelujen tarjoajien samoin kuin kaikkien muiden verkkoyritysten olisi myös noudatettava tätä velvoitetta.

Tämän toteuttamiseksi tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että 4 artiklan 3 kohtaan lisättäisiin seuraava tietoyhteiskunnan viestintäpalvelujen tarjoajia koskeva maininta: *"Jos tapahtuu tietoturvaloukkaus, ... sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajan ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajan on ilmoitettava tietoturvaloukkauksesta kyseiselle tilaajalle ja kansalliselle sääntelyviranomaiselle"*.

- ii) **Yleisissä viestintäverkoissa toimivien sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajien aloittamat oikeustoimet:** Ehdotettu 13 artiklan 6 kohdan lisääminen tarjoaa kaikille luonnollisille tai oikeushenkilöille, etenkin sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajille, siviilioikeudellisia keinoja torjua sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin roskapostia koskevan 13 artiklan säännösten rikkomista. Euroopan tietosuojavaltuutettu on tyytyväinen tähän säännökseen. Hän ei kuitenkaan näe syytä rajoittaa tätä uutta keinoa vain 13 artiklan rikkomiseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että oikeushenkilöille annettaisiin mahdollisuus ryhtyä minkä tahansa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin säännöksen rikkomista koskeviin oikeustoimiin.

Näin ollen Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa, että 13 artiklan 6 kohdasta tehtäisiin erillinen artikla (14 artikla). Lisäksi 13 artiklan 6 kohdan sanamuotoa tulisi hieman muuttaa seuraavasti: ilmaisu *"tämän artiklan mukaisesti"* olisi korvattava ilmaisulla *"tämän direktiivin mukaisesti"*.

68. Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin soveltamisala, joka toistaiseksi rajoittuu koskemaan yleisten sähköisen viestinnän verkkojen tarjoajia, kuuluu kysymyksiin, joita ehdotuksessa ei ole käsitelty ja on niistä huolestuttavimpia. Euroopan tietosuojavaltuutettu katsoo, että direktiiviä olisi muutettava sen soveltamisalan ulottamiseksi koskemaan myös sekaverkoissa (yksityinen/yleinen) ja yksityisissä verkoissa toimivia sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajia.
69. Euroopan tietosuojavaltuutettu suosittaa painokkaasti, että seuraaviin tarkistuksiin ei tehtäisi muutoksia:
- i) **Radiotaajuiset etätunnistuslaitteet (Radio Frequency Identification Devices, RFID)** 3 artiklaa koskeva tarkistusehdotus, jonka mukaan sähköisiin viestintäverkkoihin luetaan myös ”*tiedonkeruuta tukevat yleiset viestintäverkot*”, on täysin tyydyttävä. Tämä säännös on hyvin myönteinen, sillä siinä selvennetään, että useisiin RFID-sovelluksiin on sovellettava sähköisen viestinnän tietosuojadirektiiviä, mikä puolestaan vähentää jonkin verran tätä kohtaa koskevaa oikeudellista epävarmuutta.
 - ii) **Evästeet/vakoiluohjelmat:** 5 artiklan 3 kohtaan tehty tarkistusehdotus on tervetullut, koska sen seurauksena veloitetta ilmoittaa evästeiden ja vakoiluohjelmien asentamisesta käyttäjän päätelaitteelle ja antaa oikeus vastustaa niiden asentamista sovelletaan myös, kun niitä asennetaan ulkopuolisten tallennusvälineiden, kuten CD-levyjen ja USB-tikkujen avulla. Euroopan tietosuojavaltuutettu ehdottaa kuitenkin, että 5 artiklan 3 kohdan viimeiseen osaan tehdään vähäinen muutos poistamalla kyseisestä virkkeestä sana ”helpottaa”.
 - iii) **Komiteamenettelyn valinta ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kuuleminen sekä ilmoitusvelvollisuutta koskevat ehdot ja rajoitukset:** Tarkistusehdotuksessa, jolla lisätään tietosuojaloukkauksesta ilmoittamista koskeva 4 artiklan 4 kohta, jätetään Euroopan tietosuojavaltuutetun kuulemisen jälkeen komiteamenettelyn tehtäväksi päättää monimutkaisista kysymyksistä, jotka koskevat tietosuojaloukkausten ilmoitusjärjestelmän edellytyksiä, muotoa ja siihen sovellettavia menettelyitä. Euroopan tietosuojavaltuutettu tukee voimakkaasti tätä yhtenäistä lähestymistapaa. Tietosuojaloukkauksia koskeva sääntely on erillinen aihe, jota on käsiteltävä yksityiskohtaisen keskustelun ja analyysin jälkeen.
Tähän asiaan liittyy joidenkin sidosryhmien pyyntö säätää poikkeuksia 4 artiklan 4 kohdan mukaiseen tietosuojaloukkausten ilmoitusveloitteeseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu vastustaa painokkaasti tätä lähestymistapaa. Hän pitää parempana, että ilmoitusta, sen tekemistä sekä sitä, missä olosuhteissa ilmoitusta voidaan lyhentää tai jossain määrin rajoittaa, koskevia kysymyksiä käsiteltäisiin kokonaisvaltaisesti asiaankuuluvan keskustelun jälkeen.
 - iv) **Täytäntöönpano:** Tarkistusehdotus, jolla lisätään 15 a artikla, sisältää monia hyödyllisiä tekijöitä, jotka on syytä säilyttää tehokkaan noudattamisen varmistamiseksi, mukaan lukien kansallisten sääntelyviranomaisten tutkimusvaltuuksien vahvistaminen (15 a artiklan 3 kohta) sekä kansallisten sääntelyviranomaisten toimivalta määrätä loukkausten lopettamisesta.

Brysselissä 10. huhtikuuta 2008.

Peter HUSTINX

Euroopan tietosuojavaltuutettu
