

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 26/1998 vp**

**Hallituksen esitys laiksi yksityisyyden suojasta
televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta
sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 85/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jari Perko, liikenneministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anna-Riitta Wallin, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Timo Konstari
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden antamisesta. Euroopan parlamentin ja neuvoston televiestinnän tietosuojadirektiivin edellyttämät kansalliset säädökset on saatettava voimaan viimeistään 24.10.1998.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa mainitaan valtiosääntöoikeudellisesti huomionar-

voisina kohtina 1. lakiehdotuksen säännökset teleyhteyksien erittelystä (13 §) ja televiestinnästä suoramarkkinoinnissa (21 §) sekä 2. lakiehdotuksen vaitiolovelvollisuussäännökset (50 §:n 2 momentti). Perusteluissa katsotaan, että lait voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen muuta hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän sekä sen 2 ja 3 momentissa säännellyn luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Asian valtiosääntöoikeudellisessä arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota säännösehdotusten mahdollisiin perusoikeuksia rajoittaviin vaikutuksiin ja toisaalta myös hallitusmuodon 16 a §:n 1 momentin johdosta siihen, miten ehdotetut säännökset edistävät perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perusoikeusuidistuksen esitöistä (HE 309/1993 vp, s. 75) ilmenee, että kyseinen julkisen vallan velvollisuus koskee myös oikeuksien toteutumista yksityisten keskinäisissä suhteissa. Tämän velvollisuuden katsottiin kohdistuvan "lähinnä lainsäätäjään, jonka tehtävänä on täsmentää yleisellä tasolla ilmaistua perusoikeutta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin".

Lainsäätäjälle kuuluvaa yleistä turvaamisvelvollisuutta toteuttavat osaltaan esimerkiksi 1. lakiehdotuksen säännökset televiestinnän luottamuksellisuudesta (4 §). Erityisen merkittävää on, että sääntely koskee myös sähköpostia. Turvaamisvelvollisuuden kannalta mainita kannattaa myös säännökset teleyrityksen tietoturva koskevista velvollisuuksista (6 §), vaitiolovelvollisuudesta (7 §), tunnistamistietojen hävittämisestä ja muuttamisesta (9 §), tunnistuspalveluista (14—16 §), tilaajaluettelosta (20 §) sekä televiestinnästä suoramarkkinoinnissa (21 §).

Suhde henkilötietolakiehdotukseen

Henkilötietojen suojaa nykyisin koskeva yleislaki — henkilörekisterilaki — on tarkoitus korvata uudella henkilötietolailla, jota koskevasta hallituksen esityksestä (HE 96/1998 vp) perustuslakivaliokunta on vastikään antanut lausunnon (PeVL 25/1998 vp). Osa 1. lakiehdotuksen säännöksistä koskee henkilötietojen suoja ja muodostaa siten yhden tietosuojalainsäädännön eri-

tyislohkon. Esimerkiksi tunnistamistiedot ovat osa teleyrityksen asiakasrekisteriä, johon sovelletaan henkilötietolakia yleislakina niiltä osin kuin kysymys on henkilötiedoista.

Ehdotuksen 23 §:n 3 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun tehtävänä on valvoa 20 ja 21 §:ssä tarkoitetun kielto-oikeuden ja tilaajan ennakkosuostumuksen noudattamista. Jos Telehallintokeskuksen käsiteltävänä oleva asia koskee menettelyä, joka saattaa rikkoa henkilötietolain säännöksiä, Telehallintokeskus voi 23 §:n 4 momentin nojalla siirtää asian siltä osin käsiteltäväksi henkilötietolain mukaisesti. Lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentista seuraa, että mainitut säännökset syrjäyttävät henkilötietolain vastaavat säännökset. Tästä näyttää mahdollisesti aiheutuvan rajoituksia tietosuojavaltuutetun toimivaltaisuuteen nähden, mikä ei valiokunnan mielestä olisi perusteltua.

Tunnistamistiedot

1. lakiehdotuksen 13 § sääntelee teleyhteyksien erittelyä. Pykälän 1 momenttiin sisältyvän pääsäännön mukaan teleyritys ei saa luovuttaa erittelyä liittymästä otettujen teleyhteyksien numeroista tai muista tunnisteista. Pykälän 2 ja 3 momentti koskevat tämän pääsäännön poikkeuksia siten, että 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tilaaja saa pyynnöstä tunnistamistiedot ilman teleyhteyden tunnisteiden kolmea viimeistä numeroa ja että 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tilaaja saa pyynnöstä täydelliset tunnistamistiedot. Valtiosääntöoikeudellista huomiota näistä ehdotuksista ansaitsee 3 momentti.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut tämän kaltaista ehdotusta suhteellisen laajasti tuoreessa lausunnossa PeVL 47/1996 vp. Siinä lähemmin ilmaistu perusteiden valiokunta katsoo, että "pelkkä laskun maksamisvelvollisuuteen liittyvä tietojensaantitarve ei kuitenkaan ... perustele oikeutta saada täydelliset tiedot liittymästä otettujen teleyhteyksien numeroista silloin, kun laite on luvallisesti toisen hallinnassa esimerkiksi palvelussuhteen perusteella. Välttämätöntä ja oikeasuhtaista tällaisessa tapauksessa on ulottaa

tietojensaantioikeus pelkästään ei-täydellisiin teleyhteysnumeroihin ..." Näin rajattuna tunnistamistietojen saamisoikeus on sopusoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 2 momentin kanssa.

Muita seikkoja

1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan yleisissä analogisissa televerkoissa harjoitettavaan toimintaan sekä televiestintään niissä, milloin se on teknisesti mahdollista aiheuttamatta teleyrityksille kohtuuttomia kustannuksia. Liikenneministeriö päättäisi tarkemmin siitä, mitä on otettava huomioon teknisiä mahdollisuuksia ja kustannusten kohtuullisuutta arvioitaessa.

Analogisen verkon teknisistä ominaisuuksista johtuu, ettei kaikkia lakiehdotuksen velvoitteita voida toteuttaa sellaisessa verkossa harjoitettavassa toiminnassa. Tästä seikasta huolimatta ehdotusta on pidettävä ongelmallisena hallitusmuodon 8 §:stä johtuvan lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että lakitasoista sääntelyä täsmennetään eduskuntakäsittelyn aikana.

Teleyritys saa 10 §:n 2 momentin perusteella käsitellä telelaskun määräytymiseen liittyviä tunnistamistietoja enintään kolmen vuoden ajan siitä, kun telelasku on kokonaan maksettu, ei kuitenkaan kauemmin kuin telelasku voidaan periä. Tällainen takaraja merkitsisi tunnistamistietojen säilyttämistä jopa kymmenen vuotta.

Televiestinnän luottamuksellisuuden kannalta kaikki tunnistamistiedot eivät ole samanarvoisia. Merkityksellisimpiä ovat tiedot vastaanottavan liittymän numerosta tai muusta tunnisteesta. Tunnistamistietojen ensisijaiset käyttötarkoitukset liittyvät laskutukseen, minkä vuoksi tällaiset tiedot tulisi poistaa melko pian laskun suoritta-

misen jälkeen. Ehdotettua kolmen vuoden määräaikaa on pidettävä yleisen henkilötietolainsäädännön kannalta poikkeuksellisen pitkänä. Valiokunnan mielestä 10 §:n 2 momentin aikamääräyksiä tulee vielä harkita.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty 1. lakiehdotuksen 5 §:n mukaiseen telepalvelujen käyttäjien oikeuteen suojata televiestinsä ja siihen, että Suomen nykyinen lainsäädäntö ei estä ns. salaustuotteiden käyttöä tai maahantuontia. Kehittyneimpien tuotteiden avulla esimerkiksi telekuuntelu voidaan tehdä käytännössä mahdottomaksi. Valiokunnan mielestä tämäkin näkökulma tulisi vielä pyrkiä arvioimaan esityksen käsittelyssä.

1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin 1 kohdan tarkoituksena on korvata telemarkkinalain 50 §. Ehdotuksen muotoilussa ei ole otettu huomioon kyseisen 50 §:n tuotetta muutosta (596/1998) eikä eduskunnan käsiteltävänä olevaa esitystä rikoslain 24 luvun muuttamisesta (HE 239/1997 vp). Näiden seikkojen huomioon ottaminen merkitsee sitä, että 1 kohdan alkuosa kuuluisi seuraavasti: "rikoslain (39/1889) 17 luvun 13 §:n 2 kohdassa tai 24 luvun 1 §:n 2 kohdassa tarkoitettun rikoksen selvittämiseksi ..."

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 13 §:n 3 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 26/1998 vp — HE 85/1998 vp

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Heikki Koskinen /kok
vpj.	Johannes Koskinen /sd	Johannes Leppänen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Riitta Prusti /sd
	Gunnar Jansson /r	Veijo Puhjo /va-r
	Anneli Jäätteenmäki /kesk	Maija-Liisa Veteläinen /kesk
	Marjut Kaarilahti /kok	vjäs. Iivo Polvi /vas.
	Valto Koski /sd	