

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2008 vp**

**Hallituksen esitys laiksi sähköisen viestinnän
tietosuojalain muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 27 päivänä marraskuuta 2007 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta (HE 158/2007 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Juha Perttula, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sähköisen viestinnän tietosuojalakia. Teletoimintailmoitusvelvolliset palveluyritykset veloitettaisiin säilyttämään viestintää koskevia tietoja 12 kuukauden ajan. Säilytysvelvollisuus koskisi muun muassa tietoa siitä, kuka on soittanut puhelun tai lähettänyt sähköpostiviestin ja koska tämä on tapahtunut. Säilytysvelvollisuus ei koskisi viestien sisältöä. Tiedot säilytettäisiin viranomaisten ja erityisesti rikostutkinnan tarpeita varten. Ehdotetut muutokset koskevat ainoastaan tietojen säilyttämistä. Tietojen hyödyntäminen ja viranomaisten tiedonsaantioikeudet määräytyisivät edelleen muiden, voimassa olevien kansallisten säännösten mukaisesti. Tietojen säilyttämisestä teleyrityksille aiheutuvien ylimääräisten

kustannusten korvaamisesta vastaisi se viranomainen, jonka tarpeita varten tiedot säilytetään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen liittyy laajat ja huolellisesti laaditut säätämisyjärjestysperustelut. Niissä sääntelyä arvioidaan perustuslain 10 §:n turvaamien yksityiselämän suojan ja luottamuksellisen viestin salaisuuden sekä perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan kannalta samoin kuin asetukseenanto- ja määräystenantovaltuuksia perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toivottavana kuitenkin pidetään, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Säilytysvelvollisuuden arviointi

Lakiehdotuksella saatetaan voimaan maaliskuussa 2006 hyväksytty tunnistamistietojen tallentamista koskeva neuvoston ja parlamentin direktiivi (24/2996/EY). Sääntely kohdistuu lakiehdotuksen 14 a §:n 3 momentin mukaan vain tunnistamistietoihin eikä siten viestin varsinaiseen sisältöön eikä selaamisesta kertyviin tunnistamistietoihin. Lakiehdotus ei perusta viranomaisille oikeutta saada tietoja säilytysvelvollisuuden piirissä olevista tunnistamistiedoista, vaan oikeuden saada pelkästään ne tiedot, jotka palveluyrityksellä jo ennestään on käytössään. Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistamistietojen säilyttämiseen liittyy aina riskejä yhtä hyvin luottamuksellisen viestin salaisuuden kuin henkilötietojen suojan kannalta. Riskit kasvavat, mitä kauemmin tietoja säilytetään (PeVL 3/2006 vp, s. 3/II). Valiokunnan arvion mukaan tunnistamistiedot eivät ulotu perustuslain 10 §:n 2 momentin takaaman luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueelle (PeVL 9/2004 vp, s. 4/I, PeVL 26/2001 vp, s. 3/II), mutta tunnistamistiedolla on perustuslain esitöiden perusteella kuitenkin merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena (HE 309/1993 vp, s. 53/II). Säilytysvelvollisuutta on aiheellista tarkastella perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on merkitystä rajoitustoimien tarkoituksella. Ehdotetussa laissa säilytysvelvollisuuden tarkoituksesta ei ole muuta mainintaa kuin, että 14 a ja 14 b §:ien otsikoissa todetaan säilyttämisen tapahtuvan viranomaistarpeita varten. Mitkä tahansa viranomaistarpeet eivät kuitenkaan oikeuta asettamaan palveluyrityksille tämän kaltaista säilytysvelvollisuutta. Tämä ei ole asianmukaista velvoitteen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta. Tunnistamistietojen tallentamista koskevan direktiivin 1 artiklan mukaan säilytysvelvollisuuden tarkoitus on saada tietoja vakavaksi rikollisuu-

deksi määritellyn rikollisuuden tutkintaa, selvittämistä ja syyteharkintaa varten. Vaikka laki ei sinänsä sääntele viranomaisen tiedonsaanti-oikeutta, pitää perustuslakivaliokunta perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden kannalta asianmukaisena, että säilytysvelvollisuuden tarkoitus täsmennetään ehdotettua tarkemmin laissa.

Tunnistamistietojen säilytysvelvollisuus ehdotetaan 14 a §:n 1 momentin mukaan 12 kuukauden pituiseksi. Direktiivin 6 artiklan nojalla säilytysaika on vähintään kuusi kuukautta ja enintään kaksi vuotta. Lisäksi 14 a §:n 4 momentin perusteella säilytysvelvollisuuden edellytyksenä on, että tiedot ovat saatavilla ja palveluyrityksen yleisesti saatavilla olevien viestintäpalvelujen tarjoamisen yhteydessä tämän luvun tai henkilötietolain perusteella tuottamia tai käsittelemiä. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua säilytysaikaa oikeasuhtaisuuden kannalta hyväksyttävänä ja riittävänä vastaamaan viranomaisten tarpeita (PeVL 3/2006 vp, s. 3/II). Suhteellisuusperiaatteen kannalta on myös tärkeää, ettei palvelun tarjoajaa velvoiteta erikseen tuottamaan tai hankkimaan tietoja, vaan ainoastaan säilyttämään tarjoajan saatavilla muutenkin olevat tiedot (PeVL 3/2006 vp, s. 3/I, PeVL 35/2004 vp, s. 3/II).

Säilytysvelvollisuuden kohdentaminen vain viestintämarkkinalain tarkoittamiin palveluyrityksiin on perustuslakivaliokunnan aiemman kannan mukainen säilytysvelvollisuuden kohdistuessa vain teleyrityksiin, joten ko. velvollisuuden ulkopuolelle rajataan muut palvelujen tarjoajat — kuten yksityiset henkilöt ja kansalaisjärjestöt samoin kuin teleyritysten palveluja käyttävät yhteisötilaajat (PeVL 3/2006 vp, s. 3, PeVL 35/2004 vp, s. 4/I).

Tietojen säilytyksestä sopiminen

Ehdotetun 14 b §:n 1 momentin mukaan säilytysvelvollisen palveluyrityksen tulee ennen säilytysvelvollisuuden toteuttamista sopia tietojen säilyttämisen toteutuksesta sisäasiainministeriön kanssa viranomaisten tarpeiden mukaisen

tietojen säilyttämisen varmistamiseksi. Säilytysvelvollisuuden toteuttamisesta ja siihen varautumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamiseen sovelletaan viestintämarkkinalain 98 §:ää, jonka mukaan kustannusten korvaamisesta päättää Viestintävirasto. Voimaannpanosäännöksen nojalla palveluyritysten on aloitettava sähköpostipalvelujen ja Internet-palveluja koskevien tietojen säilyttäminen lain mukaan viimeistään 15 päivänä maaliskuuta 2009.

Sana "sopia" soveltuu huonosti ehdotettuihin tilanteisiin, sillä aidosta sopimisesta ei liene kysymys, jos säilytysvelvollisuus on joka tapauksessa aloitettava 15.3.2009. Toiseksi sääntelyssä ei ole varauduttu siihen, että sopimusta ei synny. Kyseessä on pikemminkin sopimuspakko. Lakiehdotus on jossain määrin ongelmallinen perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuuden suojaan liittyvän sopimusvapauden ja perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisen hyvän hallinnon takeiden kannalta. Tällaisten velvollisuuksien perusteista tulee perustuslain 80 §:n 1 momentin nojalla säätää lailla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä säilytysvelvollisuuden toteutusta koskevasta sopimisesta on aiheellista käyttää muuta ilmaisua kuten neuvotteluvelvollisuus tai kuuleminen. Näiden velvollisuuksien perusteista samoin kuin siitä, kuka viime kädessä päättää asiasta, on syytä säätää laissa.

Lainsäädäntövallan delegointi

Sähköisen viestinnän tietosuojalain 31 §:ään ehdotetun uuden 2 momentin mukaan Viestintäviraston on tietojen säilyttämistä koskevia tarkempia teknisiä määräyksiä valmistellessaan kuultava liikenne- ja viestintäministeriötä ja toimittava yhteistyössä sen kanssa. Jos Viestintäviraston tietojen säilytystä koskevalla määräyksellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämark-

kinoiden yleiseen kehitykseen, asiasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisella voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Ottaen huomioon sääntelyn kohteena oleva hyvin teknillisessä ympäristössä toimiva toimiala erityiset syyt oikeussääntöjen antamiseen näytävät täyttyvän. Kuitenkin ehdotetun toisen virkkeen sijoittaminen juuri Viestintäviraston tehtäviä koskevaan 31 §:n 2 momenttiin on epäonnistunut ja saattaa muotoilunsa johdosta jossain määrin hämärtää rajanvetoa valtioneuvoston asetuksenantovallan ja Viestintäviraston määräystenantovallan välillä. Laista tulee täsmällisesti käydä ilmi, mistä asioista säädetään asetuksella ja mistä viranomaisen määräyksillä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää, että ehdotetun 31 §:n 2 momentin toinen virke poistetaan. Sääntelyä on syytä täsmentää siten, että valtioneuvoston asetuksenantoa ja Viestintäviraston määräystenantoa koskevat säännökset erotetaan eri momenteiksi. Luontevaa olisi sijoittaa asetuksenantoa koskevat momentit esimerkiksi 14 a §:n ja 14 b §:n toiseksi viimeisiksi momenteiksi ennen Viestintäviraston määräystenantoa koskevia viimeisiä momenteja. Lisäksi sääntelystä tulee käydä ilmi se, että Viestintäviraston määräykset ovat selvästi alisteisia suhteessa asetukseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-lisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 3/2008 vp — HE 158/2007 vp

Helsingissä 27 päivänä helmikuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc l er /r
vpj.	Jacob S o derman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Outi Alanko-Kahiluoto /vihr	Tuula Peltonen /sd
	Tuomo H ä nninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani T o lli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Kimmo Kiljunen /sd (osittain)	Ilkka Viljanen /kok.
	Esko Kiviranta /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.