

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2012 vp

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 ja 24 §:n muuttamisesta**

*Liikenne- ja viestintävaliokunnalle*

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä sähköisen viestinnän tietosuojalain 10 ja 24 §:n muuttamisesta (HE 144/2011 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Jussi Mäkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- tutkijatohtori, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Kilpailuvirasto
- professori Veli-Pekka Viljanen.

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi viestintämarkkinalain ja sähköisen viestinnän tietosuojalain säännöksiä telelaskun erittelystä. Ehdotettujen muutosten mukaan teleyritykset antaisivat teleliittymän tilaajalle muiden kuin viestintäpalvelujen osalta täydellisen erittelyn telelaskussa.

Sähköisen viestinnän tietosuojalakiin ehdotetaan muutosta, joka antaisi teleyrityksille oikeuden luovuttaa tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajille sähköisen viestinnän tunnistamistietoja laskutuksen täsmäyttämiseksi.

Viestintämarkkinalakiehdotuksessa kielletäisiin matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointi kuluttajalle muuten kuin kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä kolmen vuoden määrä-

ajaksi. Kieltoa ei sovellettaisi teleyrityksen markkinointiin sen omille matkapuhelinasiakkailla.

Lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin keväällä 2012. Telelaskun erittelyä annettavat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2013 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan viestintämarkkinalain 65 a §:ssä ehdotettua puhelinmarkkinointikieltoa sananvapautta turvaavan perustuslain 12 §:n kannalta. Sähköisen viestinnän tietosuojalain 24 §:n 2 momentin mukaista muiden kuin viestintäpalvelujen täydellistä laskuerittelyä liittymän tilaajalle tarkastellaan perustuslain 10 §:n 2 momentissa

säädetyt luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Puhelinmarkkinoinnin kieltö*

Viestintämarkkinalakiehdotuksen 65 a §:n mukaan matkaviestinverkon puhelinliittymää ei saa markkinoida kuluttajalle puhelimitse muuten kuin kuluttajan nimenomaisesta pyynnöstä. Kieltoa ei kuitenkaan pykälän 2 momentin mukaan sovelleta teleyrityksen markkinointiin omille matkapuhelinasiakkailleen. Lain voimaantulosäännöksen mukaan markkinointikielto olisi voimassa kolme vuotta lain voimaantulosta.

Ehdotus merkitsee rajoituksia matkapuhelinliittymiä markkinoivien yritysten kaupalliseen viestintään. Ehdotusta on siten tarkasteltava perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvautun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 3/2010 vp, s. 2/I, PeVL 54/2006 vp, s. 2/I ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot).

Ehdotetulla markkinointikiellolla pyritään esityksen mukaan puuttumaan epäterveen kilpailun aiheuttamiin häiriöihin markkinoilla ja suojaamaan kuluttajaa tällaisen puhelinliittymämarkkinoinnin aiheuttamilta ongelmilta. Perustelujen mukaan liittämäsopimuksissa on kyse monimutkaisesta palvelukokonaisuudesta, joka ei erityisen hyvin sovellu markkinoitavaksi puhelimitse. Liittymien aggressiivisen puhelinmarkkinoinnin on kerrottu johtaneen muun

muussa puhelinliittymän irtisanomiseen pelkän puhelin keskustelun perusteella, jolloin kuluttaja on ollut useita päiviä ilman toimivaa puhelinliittymää, kun uuden liittymän toimitus postitse on vienyt aikaa (perustelujen s. 1—2).

Kaikkiaan esityksessä selvitetään markkinointikiellon perusteita hyvin yleispiirteisesti ja epätäsmällisesti, vaikkakin kuluttajien suojaamista puhelinmarkkinoinnin aiheuttamilta erilaisilta ongelmilta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävänä perusteena markkinointikiellon asettamiselle. Hallituksen esityksessä olisi tullut antaa nykytilasta ja markkinointikiellon perusteista merkittävästi perusteellisemmat ja täsmällisemmät tiedot ottaen huomioon myös sen, että kieltö saattaa vaikeuttaa uusien yritysten pääsyä alalle ja vähentää kilpailua alalla jo toimivien yritysten välillä.

Valiokunnan pyytämästä lisäselvityksestä käy ilmi, että puhelinmarkkinoinnissa ei ole aina noudatettu viestintämarkkinalain säännöksiä kirjallisen viestintäpalvelusopimuksen tekemisestä (67 §) ja numeronsiirrosta (51 §), vaan uusi operaattori on tehnyt numeronsiirtopyynnön jo pelkän markkinointipuhelin keskustelun perusteella ennen kuin kirjallinen viestintäpalvelusopimus asiakkaan kanssa on tehty. Matkapuhelinliittymää vaihdettaessa asiakkaalla on oikeus säilyttää vanha numeronsa lain 51 §:n nojalla. Käytännössä vastaanottavan operaattorin tekemä numeronsiirtopyyntö on toiminut samalla asiakkaan irtisanomisilmoituksena vanhan liittymän operaattorille.

Valiokunnan mielestä näyttäisikin siltä, että vakavimmat kuluttajille puhelinmarkkinoinnista aiheutuvat ongelmat olisivat poistettavissa tarkistamalla nykykäytäntö vastaamaan voimassa olevan lain säännöksiä. Numeronsiirtoa ei voida tehdä ennen kuin uusi liittämäsopimus on tehty. Valiokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomiota myös mahdollisuuteen

korostaa tätä lähtökohtaa täsmentämällä lain säännöksiä näiltä osin.

Valiokunta katsoo edellä todettujen seikkojen perusteella, ettei ehdotetun markkinointikiellon asettaminen ole täysin ongelmattonta. Valiokunta ei kuitenkaan näe perustuslaista johtuvaa estettä markkinointikiellon asettamiselle oikeasuhtaisuuden kannalta ottaen huomioon sen, että kyse on sittenkin varsin kapea-alaisesta rajoituksesta kaupalliseen viestintään muiden markkinointikanavien pysyessä edelleen käytävissä ja puhelinmarkkinoinnin ollessa sallittua kuluttajan omasta pyynnöstä. Myös lain määräaikaaisuutta voidaan valiokunnan aikaisemman käytännön valossa pitää perusteena, joka vähentää rajoituksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta (ks. esim. PeVL 45/2005 vp, s. 2/II, PeVL 2/2011 vp, s. 2—3).

#### *Telelaskun yhteyskohtainen erittely*

Esityksen 2. lakiehdotuksen, sähköisen viestinnän tietosuojalain 24 §:n mukaan teleyrityksen olisi annettava tilaajalle telelaskussa täydellinen erittely sellaisista yhteyksistä, joista aiheutuu tilaajalle muita kuin viestintäpalvelujen käytöstä johtuvia maksuja. Nykyisen lain mukaan tilaajalle annetaan tällaisista yhteyksistä erittely vain palvelutyypeittäin. Täydellinen erittely annetaan nykyisin ainoastaan liittymän käyttäjälle. Muutos vaikuttaisi lähinnä työsuhteupuhelien käyttäjien sekä muiden sellaisten käyttäjien asemaan, joiden telelaskut maksaa muu kuin käyttäjä itse.

Erittelyn piiriin tulevia muita kuin viestintäpalvelujen käytöstä aiheutuvia yhteyksiä olisivat esityksen perustelujen mukaan maksulliset lisäpalvelut, kuten tekstiviestillä tai tiettyyn numeroon soittamalla hankittavat asiointipalvelut, joukkoliikenneliput, hyödykkeiden maksut, kilpailut ja muut ajanvietepalvelut (s. 7/II). Esityksessä ei ole juurikaan perusteltu täydellisen erittelyn tarvetta tällaiseen viestintään liittyvissä tunnistamistiedoissa. Esityksen 1. lakiehdotuksen, viestintämarkkinalain 80 §:n 2 momentin mukaan telelaskussa tulee aina eritellä muista kuin viestintäpalveluista aiheutuneet maksut maksun ajankohdan ja määrän sekä maksun saa-

jan osalta. Esityksestä ei käy ilmi tarkennetun maksujen erittelyvelvoitteen suhde sähköisen viestinnän tietosuojalain 24 §:n säännöksessä tarkoitettuun tilaajalle annettavaan yhteyksien tunnistamistietojen erittelyyn.

Hallituksen esityksen perusteella ei ole myöskään täsmällisesti pääteltävissä, millaisiin muihin kuin viestintäpalveluihin liittyviin yhteyksiin erittely käytännössä kohdistuisi. Matkapuhelinliittymään kytkeytyy nykyisin hyvin monenlaisia palvelujen ja hyödykkeiden käyttö- ja hankintamahdollisuuksia, ja uudenlaisia liittymän käyttötapoja kehitetään edelleen. Tilanteissa, joissa on kyse puhelinliittymän käyttämisestä yksinomaan maksuvälineenä automaattisessa palvelussa — kuten joukkoliikennelipun ostamisessa — eivät maksutapahtuman tunnistamistiedot nauti luottamuksellisen viestin suojaa samalla tavoin kuin viestinnässä yleensä. Tällaisissa tilanteissa työsuhteinen puhelinliittymä rinnastuu lähinnä työnantajan työntekijälleen antamaan luottokorttiin ja sitä koskeviin laskutustietoihin. Erilaisiin maksullisiin lisäpalveluihin voi kuitenkin sisältyä maksutapahtuman lisäksi viestintää, johon liittyvät viestin tunnistamistiedot ovat yhdistettävissä liittymän käyttäjän yksityiselämään. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilaiset kuluttajille tarjottavat keskustelulinjat.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viestin tunnistamistiedot jäävät perustuslain 10 §:n 2 ja 3 momentissa turvatuksi luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 47/1996 vp, s. 3—4, PeVL 26/1998 vp, s. 2—3 ja PeVL 29/2008 vp, s. 2/II sekä siinä viitattut valiokunnan lausunnot). Tästä huolimatta myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei pelkkä laskun maksamisvelvollisuuteen liittyvä tietojensaantitarve perustele oikeutta saada täydelliset tiedot liittymästä otettujen teleyhteyksien numeroista silloin, kun laite on luvallisesti toisen hallinnassa esimerkiksi palvelussuhteen perusteella. Valiokunta on pitänyt välttämättö-

mänä ja oikeasuhtaisena tietojensaantioikeuden ulottamista tällaisessa tapauksessa pelkästään epätäydellisiin teleyhteysnumeroihin (ks. PeVL 47/1996 vp, s. 4/II, PeVL 26/1998 vp, s. 2—3). Valiokunta on myös myöhemmässä lausunnosaan sähköisen viestinnän tietosuojalaista katsonut, että tilaajalle annettavasta laskuerittelystä ei tule voida tunnistaa viestinnän toista osapuolta (PeVL 9/2004 vp, s. 8/II). Tuolloin säädettiin tilaajalle oikeus saada palvelutyypeittäin erittely muista kuin viestintäpalveluista.

Ehdotetussa sähköisen viestinnän tietosuojalain 24 §:n 5 momentissa jää rajanveto tilaajalle täydellisesti eriteltävien yhteyksien ja pelkästään viestintäpalveluja koskevien yhteyksien välillä edellä kuvatuista syistä epätarkaksi. Asian arvioinnin kannalta olennaista on se, että tilaajalle täydellisesti eriteltävät yhteydet voivat ehdotuksen mukaan sisältää käyttäjän yksityiselämän piiriin kuuluvaa viestintää. Valiokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön perustuen momenttia on tarkistettava siten, että teleyrityksen velvollisuus antaa tilaajalle täydellinen erittely rajataan sellaisiin yksinomaan hyödykkeen tai palvelun maksamiseen liittyviin yhteyksiin, joista aiheutuu tilaajalle ensisijaisesti muita kuin viestintäpalvelun käytöstä aiheutuvia maksuja. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Asian jatkovalmistelussa voidaan myös selvittää muita vaihtoehtoisia sääntelytapoja sen turvaamiseksi, ettei maksullisten lisäpalvelujen laskutuksessa tilaajalle annettavasta yhteystietojen erittelystä voida tunnistaa viestinnän toista osapuolta silloin, kun on kyse muusta kuin yksinomaan hyödykkeen tai palvelun maksuun liittyvästä viestinnästä, josta aiheutuu tilaajalle ensisijaisesti muita kuin viestintäpalvelun käytös-

tä aiheutuvia maksuja. Eräs selvitettävä sääntelyvaihtoehto voisi olla täydellisen erittelyn kytkeminen niihin matkapuhelimella toteutettaviin maksutapahtumiin, jotka määräytyvät maksupalvelulain (290/2010) 1 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan, edellyttäen kuitenkin, että edellä todetut vaatimukset viestinnän toisen osapuolen tunnistamattomuudesta täyttyvät.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että viestintämarkkinalain 80 §:n 2 momenttiin on perusteltua lisätä viittaus sähköisen viestinnän tietosuojalain 24 §:ään, jonka on ilmeisesti tarkoitettu rajaavan viestintämarkkinalain mukaista laskun erittelyä jo nykyisen lain mukaan.

#### *Muuta*

Lopuksi valiokunta toteaa, että hallituksen esitys ei vastaa hyvälle lainvalmistelulle asetettuja vaatimuksia. Esityksen perusteluissa on merkittäviä puutteellisuuksia, joiden vuoksi ehdotettujen muutosten tarpeellisuudesta on vaikea muodostaa käsitystä. Esitys on osittain myös teknisesti viimeistelemätön. Sähköisen viestinnän tietosuojalain 24 §:n 5 momenttiin sisältyvä viittaus pykälän 2 momenttiin pitäisi tarkistaa pykälän 3 momenttiin kohdistuvaksi. Viestintämarkkinalakia koskevat rinnakkaistekstit ovat eräiltä osin puutteelliset.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 24 §:n 5 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 20 päivänä huhtikuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Jukka Kopra /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Kalle Jokinen /kok	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Raimo Piirainen /sd
	Pia Kauma /kok	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölli /kesk.
	Anna Kontula /vas (osittain)	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Majuri.