

Liikennevaliokunnan mietintö 1/1997 vp

Hallituksen esitys telemarkkina- ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 1996 lähettänyt liikennevaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen 163/1996 vp.

Valiokunta on tässä yhteydessä ottanut käsiteltäväksi myös eduskunnan 21 päivänä toukokuuta 1996 valiokuntaan lähettämän ed. Päivi Räsäsen ym. lakialoitteen 16/1996 vp laiksi teletoimintalain 10 §:n muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut valiokunnalle lausuntonsa. Lausunto PeVL 47/1996 vp on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Pursiainen liikenneministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Martti Simola oikeusministeriöstä, ylitarkastaja Ulla Karhu kauppa- ja teollisuusministeriöstä, laitosinsinööri Jaakko Paloposki Suomen Kuntaliitosta, johtaja Anja Peltonen Kuluttaja-asiamiehen toimistosta, apulaisjohtaja Päivi Hentunen Kuluttajavirastosta, lakimies Antti-Juhani Wihuri Keskuskaupparista, osastopäällikkö Hannele Pohjola Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta, ylinsinööri Pekka Koskenheimo Telehallintokeskuksesta, toimitusjohtaja Aulis Salin ja johtaja Jorma Koivunmaa Telecom Finland Oy:stä, johtaja Reijo Svento Finnet-liitto ry:stä, lakimies Janne Holopainen Telivo Oy:stä, toimitusjohtaja Risto Siivola Oulun Puhelin Oy:stä, toimitusjohtaja Veli Honkola Pohjanmaan Puhelinosuuskunnasta, toimitusjohtaja Olavi Johansson Lounais-Suomen Puhelin Oy:stä, erikoistutkija Tapio Haapanen Kilpailuvirastosta, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, toiminnanjohtaja Liisa Kauppinen ja osastopäällikkö Jari Heiskanen Kuurojen Liitto ry:stä.

Hallituksen esitys ja lakialoite

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi telemarkkina- ja laiksi, jolla korvattaisiin teletoimintalaki. Telehallinnosta annettuun lakiin tehtäisiin uudesta laista johtuvat muutokset. Kilpailua

edistävä telemarkkina- ja laiksi, jolla korvattaisiin teletoimintalaki. Edistävää telemarkkina- ja laiksi koskisi pääsääntöisesti kaikkia sähköisen viestinnän verkkoja. Useimmat teletoimintalain keskeiset periaatteet säilyisivät ennallaan. Lain käsitteet uudistettaisiin vastaamaan teknistä kehitystä ja Euroopan yhteisöjen (EY) säädöksiä. Sääntelyn purkamista jatkettaisiin niin pitkälle kuin EY:n säädösten ja kilpailutilanteen kehitys sallivat.

Kilpailun edistämiseksi teleyritysten toimintaa säänneltäisiin eri tavoin yrityksen markkina- asemasta riippuen. Teleyritykset, joilla on huomattava markkinavoima, joutuisivat ankarampien velvollisuuksien alaisiksi. Liikenneministeriö määräisi laissa säädettyjen periaatteiden mukaisesti, mikä on teleyrityksen markkinavoima.

Kilpailua kotitalouksien ja pienkäyttäjien paikallispuheluista kiihdytettäisiin eri tavoin. Markkinavoimaltaan huomattavat televerkko-yritykset, jotka tarjoavat televerkossaan myös telepalveluita, olisivat edelleen velvollisia vuokraamaan tilaaja- ja johtajia kilpaileville telepalvelu-yrityksille tasapuolisella hinnalla, joka on kohtuullisessa suhteessa suoritteesta aiheutuneisiin kustannuksiin.

Televerkkojen omistajien ja haltijoiden velvollisuutta luovuttaa verkkoa muille laajennettaisiin. Luvanvaraista olisi enää vain matkaviestin- verkkojen tarjonta. Julkisesti haettavat luvat myönnettäisiin korkeintaan 20 vuodeksi. Nykyiset avoimet matkaviestinnän toimitukset muutettaisiin verkkokohtaisiksi.

Telelaskun maksamiseen velvolliselle voitaisiin antaa täydelliset tiedot puhelinnumeroista, joihin liittymästä on soitettu. Tunnistamistietoja voitaisiin antaa myös hätäilmoituksia vastaanot- tavalle viranomaiselle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä kesäkuuta 1997.

Lakialoitteessa ehdotetaan teletoimintalaki (183/87) muutettavaksi puhelimitse tapahtuvan eroottisen aikuisviihteen välittämisen rajoittamiseksi.

Valiokunnan kannanotot ja muutosehdotukset

Liikennevaliokunta toteaa, että hallituksen esitys telemarkkina- ja kilpailun edistämiseksi kotitalouksien ja pienkäyttäjien paikallispuheluista. Hallituksen esityksen kilpailupoliittisia tavoitteita valiokunta pitää kannatettavina. Paikalliskilpailun esteenä on mm. asiakkaiden voimakas sitoutuminen paikallisoperaattoriin sekä teleyritysten keskinäiset maksut ja yhdysliikennesopimusten ehdot. Valiokunta korostaa telemarkkinalakiin sisältyvien kilpailunedistämiskeinojen tehokkaan käytön varmistamista. Liikennevaliokunta pitää tärkeänä sitä, että liikenneministeriö seuraa teleyritysten välisen yhdysliikenteen sopimuskäytäntöä ja hintatasoa sekä varmistaa sen, että yhdysliikennemaksut eivät muodostu telekilpailun esteeksi. Kilpailupoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi on myös pyrittävä siihen, että kuluttajan on mahdollista valita paikallisoperaattori ilman kohtuuttomia kustannuksia.

Liikennevaliokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi uusiin toimiin paikalliskilpailun edistämiseksi, jos hallituksen esitykseen sisältyvät lainsäädännölliset keinot osoittautuvat riittämättömiksi.

Liikennevaliokunta kiinnittää erityistä huomiota näkö-, kuulo- ja muiden vammaisten tarpeeseen käyttää telepalveluita. Teletoinnalla ei nykyisin palvelu eri vammaisryhmiä parhaalla mahdollisella tavalla.

Liikennevaliokunta edellyttää, että myös vammaisille varmistetaan tarpeellinen telepalveluiden saatavuus ja kohtuuhintaisuus.

Eryiskysymyksenä liikennevaliokunta on käsitellyt vaihtoehtoisuutta ja laskun määrätymiseen liittyvien tunnistamistietojen luovuttamista. Liikennevaliokunta ehdottaa, että tunnistamistietojen luovuttamisen osalta säilyy nykyinen rajattu tiedonanto-oikeus. Samalla valiokunta toteaa, että voi olla tilanteita, joissa on välttämätöntä selvittää laskun määrätymisperusteet täydellisesti. Valiokunnan käsityksen mukaan mm. kuluttajansuojan kannalta oikeus täydellisiin tunnistamistietoihin voi perustua tärkeisiin ja hyväksyttäviin syihin, jos tietojen luovutus voidaan toteuttaa kenenkään oikeusturvaa loukkaamatta. Valiokunnan käsityksen mukaan tunnistamistietoja olisi mahdollista luovuttaa liittymän omistavalle luonnolliselle henkilölle tai mahdollisesti tämän suostumuksella toiselle

luonnolliselle henkilölle. Liittymän omistavalle oikeushenkilölle ei ole syytä säätää oikeutta saada tunnistamistietoja.

Liikennevaliokunta edellyttää, että hallitus selvittää nopeasti tarpeen kehittää telepalvelujen käyttäjien oikeutta saada käyttöönsä telediikenteen tunnistamistietoja ja tarvittaessa ripeästi antaa asiasta eduskunnalle esityksen, jossa on otettu huomioon liittymän omistajan ja haltijan oikeus yksityisyyteen suhteessa oikeushenkilöihin.

Valiokunnan muutosehdotukset ehdotukseen telemarkkina- ja kilpailun edistämiseksi perustuvat 18 §:n osalta lakitekniiseen täsmennykseen sekä 39 §:n ja 50 §:n osalta perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon (PeVL 47/1996 vp).

Lakialoitteen 16/1996 vp osalta liikennevaliokunta toteaa, että ehdotettu telemarkkinalaki koskee vain televerkkojen ja kytkentäpalveluiden tarjontaa. Televerkon välityksellä tarjottujen palveluiden sisältöä lakiehdotus ei koske. Lisäksi lakiehdotus koskee lakia, joka ehdoteetaan hylättäväksi. Edellä sanotuista perusteista liikennevaliokunta ehdottaa, että lakialoite hylättäisiin.

Edellä esitettyyn viitaten liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksyttäisiin muutoin muuttamattomana paitsi 18, 39 ja 50 § näin kuuluvina:

18 §

Teleyritysten keskinäiset maksut

Teleyritykset sopivat keskenään telemaksuisia, jotka peritään:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) kaapelikanavien ja antennipaikkojen vuokraamisesta 8 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti; tai

(3 kohta kuten hallituksen esityksessä)

(2 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen teleyritysten keskinäisten maksujen tulee olla tasapuoliset ja kohtuulliset suorituksen tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin nähden, milloin:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) teleyrityksen huomattavan markkinavoiman vuoksi vapaa hinnoittelu muutoin johtaisi siihen, että 1 §:n mukaisia tavoitteita ei saavuteta; (poist.)

3) *teleyritys perii maksun 8 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetusta suoritteesta; tai* (4 kohta kuten hallituksen esityksen 3 kohta) (4 mom. kuten hallituksen esityksessä)

39 §

Markkinavalvonta

(1 mom. kuten hallituksen esityksessä)

Tarkastajalla, joka esittää selvityksen 1 momentissa tarkoitetusta Telehallintokeskuksen antamasta määräyksestä, on oikeus valvonnan suorittamiseksi päästä paikkaan, jossa on telepääte laite tai suojauksen purkujärjestelmä *tai jossa sellaisen todennäköisin syin epäillä olevan. Tarkastusta ja valvontaa ei kuitenkaan saa suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa paikassa, ellei ole erityistä syytä epäillä, että 45 §:n 1 momentin 1, 2 tai 5 kohdan säännöksiä on rikottu.*

(3 mom. poist.)

(3 ja 4 mom. kuten hallituksen esityksen 4 ja 5 mom.)

Edelleen liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

Helsingissä 14 päivänä maaliskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pauli Saapunki /kesk, varapuheenjohtaja Esko-Juhani Tennilä /va-r, jäsenet Janina Andersson /vihr, Klaus Bremer /r, Seppo Kanerva /kok, Minna Karhunen

50 §

Vaitiolovelvollisuus

Teleyrityksen (poist.) palveluksessa oleva tai ollut ei saa luvattomasti ilmaista, mitä hän on tehtävässään saanut tietää teletoinnassa välitetyn tiedon sisällöstä. Vaitiolovelvollisuus koskee myös televiestinnän osapuolten henkilöllisyyttä ja tietoja, jotka *mahdollistavat* osapuolten tunnistamisen. *Sille, joka on velvollinen maksamaan telelaskun, voidaan edellä sanotun estämättä kuitenkin antaa laskun määräytymiseen liittyvät tunnistamistiedot. Edellä tarkoitettu vaitiolovelvollisuus on myös 12 §:ssä tarkoitettulla valtuutetulla teleurakoitsijalla sekä teleurakoitsijan palveluksessa olevalla henkilöllä.*

(2 mom. poist.)

Poliisilla on 1 momentin estämättä oikeus teleliittymän haltijan suostumuksella saada:

(1 kohta kuten hallituksen esityksessä)

2) *matkaviestimestä lähetettyjä viestejä koskevat tunnistamistiedot siltä osin kuin se on tarpeen sellaisen rikoksen selvittämiseksi, jonka johdosta matkaviestin tai siinä käytetty liittymä on oikeudettomasti toisen hallussa.*

(3—5 mom. kuten hallituksen esityksen 4—6 mom.)

että lakialoitteeseen 16/1996 vp sisältyvä lakiehdotus hylättäisiin.

/kok.Risto Kuisma /sd, Jorma Kukkonen /sd, Suvi Lindén /kok, Raimo Mähönen /sd, Tero Mölsä /kesk, Reino Ojala /sd, Pekka Saarnio /vas, Raimo Vistbacka /ps sekä varajäsen Tauno Pehkonen /skl.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Liite

Lausunto 47/1996 vp
Hallituksen esitys 163/1996 vp

Liikennevaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 8 päivänä loka-kuuta 1996 hallituksen esityksen 163/1996 vp telemarkkinalaiksi ja laiksi telehallinnosta annettun lain muuttamisesta liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina hallitusneuvos Harri Pursiainen liikenneministeriöstä, ylitarkastaja Heikki Partanen tietosuojavaltuutetun toimistosta, toimitusjohtaja Reijo Svento Finnet-liitto ry:stä, lakimies Jorma Koivunmaa Telecom Finland Oy:stä, lakimies Janne Holopainen Telivo Oy:stä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Olli Mäenpää ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nykyisen teletoimintalain korvaava telemarkkinalaki. Telehallinnosta annettuun lakiin tehtäisiin uudesta laista johtuvat muutokset.

Telemarkkinalaki koskisi pääsääntöisesti kaikkia sähköisen viestinnän verkkoja. Kilpailun edistämiseksi teleyritysten toimintaa säänneltäisiin eri tavoin niiden markkina-asemasta riippuen. Huomattavan markkinavoiman omaavat teleyritykset olisivat ankarampien velvollisuuksien alaisia. Kilpailua kotitalouksien ja pienkäyttäjien paikallispuheluista kiihdytettäisiin. Markkinavoimaltaan huomattavat, myös telepalveluita tarjoavat televerkkoyritykset olisivat edelleen velvollisia vuokraamaan tilaajajohdoja kilpaileville telepalveluyrityksille tasapuolisella hinnalla, joka on kohtuullisessa suhteessa suoritteesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Teleyritysten tulisi taloudellisesti eriyttää televerkkojen ja telepalveluiden tarjonta toisistaan. Televerkkojen omistajien ja haltijoiden velvollisuutta

luovuttaa verkkoa muille laajennettaisiin. Luvanvaraista olisi enää vain matkaviestintäverkkojen tarjonta. Luvat myönnettäisiin enintään 20 vuodeksi. Nykyiset avoimet matkaviestinnän luvat muutettaisiin verkkokohtaisiksi. Telelaskun maksamiseen velvolliselle voitaisiin antaa täydelliset tiedot puhelinnumeroista, joihin liittymästä on soitettu. Tunnistamistietoja voitaisiin antaa myös hätäilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan viimeistään 1.6.1997.

Esityksen säätämisperustelujen mukaan esityksessä on otettu huomioon seikat, jotka on esitetty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa hallituksen esityksistä sähkömarkkinalaiksi (PeVL 19/1994 vp), teletoimintalain muuttamiseksi (PeVL 1/1996 vp), laiksi sijoituspalveluyrityksistä ja niihin liittyväksi lainsäädännöksi (PeVL 12/1996 vp), luottolaitoksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta (PeVL 13/1996 vp) ja osuuspankkien yhteenliittymää koskevaksi lainsäädännöksi (PeVL 19/1996 vp).

Telemarkkinalain 9 §:n nojalla televerkon luovutusvelvollisuus laajenisi koskemaan myös muuta televerkon omistajaa ja haltijaa kuin teleyritystä, jolle tällainen velvollisuus on säädetty teletoimintalaissa. Ehdotus ei estäisi televerkon omistajaa tai haltijaa käyttämästä televerkkoaan hyväksi joko omaan tarpeeseensa tai luovuttamalla sitä korvausta vastaan toiselle. Luovutuksesta olisi oikeus periä kohtuullinen ja tasapuolinen maksu. Sääntely turvaa televerkon omistajalle ja haltijalle myös kohtuullisen tuoton sijoitulle pääomalle.

Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisena pidetään perusteluissa myös telemarkkinalain 50 §:n 2 momenttia telelaskun maksamiseen velvollisen oikeudesta saada eritelty lasku. Esityksen mukaan maksamiseen velvollisen käyttäjän oikeus saada yksityiskohtainen selvitys telelaskun määräytymisen perusteista on asetettava edelle siihen oikeuteen nähden, joka muulla liittymää käyttävällä henkilöllä on tunnistamistietojen salassa pitämiseen.

Hallintoviranomaisten säädösvalta on pyritty ehdotuksessa sitomaan tätä toimivaltaa rajoittaviin aineellisiin edellytyksiin. Sikäli kuin säädösvalta puuttuisi yksityisen oikeusasemaan, sitä uskottaisiin ministeriötä alemmalle tasolle vain teknisen täytäntöönpanon osalta.

Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Valtiosääntöoikeudellisesti arvioitavat kohdat

Telemarkkinalakiehdotuksessa on useita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kohtia: matkaviestinverkkojen tarjonnan luvanvaraisuus liittyy hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin, eräitä omistajan käyttövapauden rajoituksia tulee arvioida hallitusmuodon 12 §:n kannalta sekä tarkastusvaltuudet ja tunnistetietojen saaminen koskettavat hallitusmuodon 8 §:n säännöksiä, minkä lisäksi lakiehdotukseen sisältyy valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoisia delegointisäännöksiä. Myös ehdotetuilla säännöksillä markkinavoimaltaan huomattavista yrityksistä on valtiosääntöoikeudellista merkitystä.

Matkaviestinverkkojen tarjonnan luvanvaraisuus

Luvanvaraisuus teletoiminnassa säilyisi matkaviestinverkossa tarjottavien televerkkopalveluiden osalta (5,2 §). Luvanvaraisuutta on arvioitava suhteessa hallitusmuodon 15 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään muun muassa: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.” Perusoikeusudistuksen esitöissä ongelmallisimpana rajoituksena elinkeinovapauden kannalta pidettiin elinkeinon harjoittamisen luvanvaraisuutta (HE 309/1993 vp, s. 67/II). Luvanvaraisuuden katsottiin kuitenkin voivan olla edelleenkin perusteltua eräillä aloilla erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi.

Itse esityksessä ei luvanvaraisuutta juurikaan perustella kuin lyhyin viittauksin teknisiin syihin. Lupaedellytykset on määritelty selkeästi lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa ja lupaharkinta olisi laillisuusharkintaa. Viime kädessä näiden seikkojen perusteella ja teknisten syiden olemassaolona huomioon ottaen valiokunta katsoo, ettei

ehdotettu luvanvaraisuus ole ongelmallinen elinkeinovapauden kannalta.

Markkinavoimaltaan huomattavat yritykset

Lakiehdotuksen 5 §:n 5 momentin mukaan ministeriö määrää EY:n säädösten mukaisesti ne teleyritykset, joilla on huomattava markkinavoima. Näin yksilöitäviä teleyrityksiä tulevat kosemaan erityissäännöksiin sisältyvät lisävelvoitteet. Ministeriön määräyksestä seuraa näin ollen välittömiä oikeusvaikutuksia asianomaisten teleyritysten oikeusasemaan. Mahdollisuus heake muutosta tällaiseen lakisääteisiin velvollisuuksia perustavaan ministeriön yleiseen määräykseen on kuitenkin epäselvä. Valituskelvottomuuden puuttuminen olisi ongelmallista erityisesti hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin kannalta. Valiokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä selvittää asia joko säännösmotoiluun tai ainakin yksiselitteisin perusteluin.

Ministeriön kyseinen määräys annettaisiin ”Euroopan yhteisöjen säädösten mukaisesti”. Valiokunnan käsityksen mukaan säännöksessä on kuitenkin asianmukaista viitata lisäksi lain 4 §:n 15 kohtaan.

Omistajan käyttövapauden rajoitukset

Telemarkkinalakiehdotuksen eräät säännökset rajoittavat teleyrityksen omistajan taikka televerkon omistajan tai haltijan vapautta omaisuutensa käyttämisessä. Valtiosääntöistä merkitystä on säännöksillä luovutus- ja yhteenliittämisvelvollisuudesta (8 §:n 2 momentin 4 kohta sekä 9 ja 10 §), koska niiden mukaiset velvoitteet säädettäisiin toisten yrittäjien ja siten mahdollisten kilpailijoiden hyväksi.

Lainsäädäntökäytännössä on pidetty mahdollisena varsin laajalti rajoittaa tavallisella lailla omaisuuden vapaata käyttämistä. Käsillä on sen tapainen velvoittamistilanne, jota valiokunta on aiemmin arvioinut kaapelilahetystoimintaa koskevan lain (PeVL 2/1986 vp), sähkömarkkinalain (PeVL 19/1994 vp) ja teletoimintaa koskevan lain (PeVL 1/1996 vp) osalta. Valiokunta on näissä yhteyksissä todennut, että kysymyksessä on erityinen, pelkästään määrätynlaiseen toimintaan käytettävä omaisuus ja siihen kohdistuvat velvoitteet. Valiokunta on pitänyt velvoitteita laadultaan omaisuuden tällaiseen erityisluonteeseen sopivina.

Valiokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota myös velvoitteiden kohtuullisuuteen omistajan kannalta. Keskeisenä on pidetty sitä, että omistajan oma nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve asianmukaisesti rajoittaa velvollisuutta. Tämä seikka on riittävästi esillä 8 §:n 2 momentin 4 kohdassa. Lakiehdotuksen 9 §:ssä keskeinen käsite tältä osin on ”televerkon vapaana oleva osa”. Perustelujen mukaan tällaiseksi määriteltäisiin asetuksella esimerkiksi se osa, jota omistaja tai haltija eivät itse käytä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että vapaana ei ole sellainen verkon osa, joka on tarpeen omistajan tai haltijan omaa kohtuullista tulevaa käyttöä varten. Perusoikeuksia täsmentävää sääntelyä koskevien vaikiintuneiden käsitysten mukaan mainitunlaiset seikat tulisi järjestää itse laissa eikä sitä tulisi jättää ainakaan asetuksen varaan. Toisaalta lain ilmaisua ”televerkon vapaana oleva osa” voidaan perustellusti tulkita niin, että sen ulkopuolelle jäävät omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve. Näin tulkittuna lakiehdotus on sopusoinnussa omaisuudensuojan kanssa. Täsmällisintä tietenkin on selvittää asia itse lakitekstissä.

Kotirauhan suoja

Ehdotuksen 39 §:n 3 momentin mukaan tarkastajalla on oikeus päästä paikkaan, jossa telepäätelaitteen tai suojauksen purkujärjestelmän todennäköisin syin epäillään olevan. Asunnossa tarkastusta ja valvontaa ei kuitenkaan saisi suorittaa, ellei epäilyyn ole erityistä syytä.

Ehdotuksen viimeksi mainittu kohta on ongelmallinen kotirauhan suojaa koskevan hallitusmuodon 8 §:n kannalta. Perusoikeussääntelyn lähtökohta on, että kotirauha on turvattu. Lailla voidaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (HM 8,3 §).

Ehdotetun 39 §:n 3 momentin loppuosa ei täytä vaatimusta, että kyseessä ovat vain rikoksen selvittämiseksi välttämättömät toimenpiteet. Siitä ei ensiksikään lainkaan ilmene, mitä seikkaa koskeva epäily olisi edellytyksenä toimivaltuudelle. Toiseksi, tarkastusvaltuuden kannalta keskeisiä laitteita olisivat telepäätelaitte ja suojauksen purkujärjestelmä, joista pelkästään suojauksen purkujärjestelmän oikeudeton hallussapito olisi kielletty (25 §; ks. myös 45,1 §:n 5 kohta). Ehdotetussa muodossa 39 §:n 3 momentti voidaan säätää hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin

huomioon ottaen vain perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunta on toisessa yhteydessä pitänyt kyseisen perustuslainkohdan tarkoittamassa mielessä ”rikoksen selvittämisenä myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi vielä ehtinyt toteutuneen teon asteelle” (PeVL 2/1996 vp, s. 2/I). Tätä kantaa vastaa vastavi valiokunta katsoo, että tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseksi 39 §:n 3 momenttia on ainakin muutettava niin, että tarkastuksen ja valvonnan suorittamisen edellytykseksi asunnossa säädetään konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Mahdollisen momentin muutoksen sanamuotoa harkittaessa on myös arvioitava, missä määrin perusteltu epäily suojauksen purkujärjestelmän olemisesta asunnossa voi täyttää kyseisen perustuslaillisen edellytyksen, kun otetaan huomioon lakiehdotuksen 25 ja 45 §:n asianomaiset säännökset. Valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kotirauhaan puuttumisia rajoittaa välttämättömyysvaatimus, joka rajoittaa sekä niitä tilanteita, joihin tarkastusvaltuus voidaan antaa, että sitä laajuutta, jossa tarkastusvaltuutta voidaan käyttää (HE 309/1993 vp, s. 54/II).

Tunnistamistiedot

Ehdotuksen 50 §:n 2 ja 3 momentti koskevat eräiden televiestinnän tunnistamistietojen luovuttamista yhtäältä sille, joka on velvollinen maksamaan telelaskun, ja toisaalta teleliittymän haltijan suostumuksella poliisille. Tältä osin ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys johtuu hallitusmuodon 8 §:n 2 momentista, jonka mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lisäksi saman pykälän 3 momentin nojalla voidaan lailla säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Valiokunta katsoi (PeVL 3/1992 vp) ennen perusoikeusuudistusta, että poliisiin oikeus saada teleyhteyteen liittyviä tunnistamistietoja koski silloin turvattua puhelinsalaisuutta. Kysymys oli kuitenkin puhelinsalaisuuden ydinsäilyttämiseen verrattuna vähäisemmästä kajoamisesta. Asiaan liittyneen tärkeän ja hyväksyttävänä pidettävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi tällaisesta poliisi-

sin oikeudesta voitiin valiokunnan mielestä säätää tavallisella lailla.

Perustuslain nykyinen sanonta luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuudesta ei sanatarkasti tarkasteltuna välttämättä tarkoita tunnistamistietoja. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kuitenkin todettiin (HE 309/1993 vp, s. 53/II; ks. myös s. 54—55) hallitusmuodon 8 §:n 2 momentin antavan turvaa myös sellaisille luottamukselliseksi tarkoitettua viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Tyyppiesimerkkinä tällaisista tiedoista mainittiin puhelujen tunnistamistiedot. Tähän nähden on selvää, että lakiehdotuksen 50 §:n 2 ja 3 momenttia on arvioitava hallitusmuodon 8 §:n 2 ja 3 momentin kannalta.

50 §:n 3 momentin 1 kohdassa on kysymys kotirauhaa vaarantavien rikosten selvittämisestä, joten ehdotus on ongelmaton hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin kannalta. Saman momentin 2 kohdassa mainittua poliisin oikeutta saada oikeudettomasti toiselle joutuneesta matkaviestimestä lähetettyjä viestejä koskevia tunnistamistietoja ei ole mitenkään rajattu esimerkiksi rikostyyteittäin. Valiokunta pitää kuitenkin mahdollisena säätää tämä ehdotus tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, koska ehdotus on tarkkarajainen ja siihen on sellainen hyväksyttävä peruste, jonka voidaan viime kädessä ymmärtää kytkeytyvän yksilön turvallisuuteen laajassa mielessä. Välttämätöntä kuitenkin on tarkentaa pykälätekstiä siten, että tietojensaamisoikeus liittyy, kuten on tarkoitettukin, pelkästään sellaisten rikosten selvittämiseen, joiden kautta matkaviestin on joutunut pois oikealta omistajaltaan.

50 §:n 2 momentti koskee telelaskun maksamiseen velvollisen oikeutta saada teleyritykseltä kaikki laskun määräytymiseen liittyvät tunnistamistiedot. Valiokunnan käsityksen mukaan tätä ehdotusta ei tule arvioida suoraan suhteessa hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa sallittuihin rajoitusperusteisiin, jotka ainakin ensisijaisesti koskevat julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia. Käsillä on perusoikeussuojan kannalta pikemminkin tilanne, jossa taloudellisesti velvoitetulle yksityiselle saatetaan antaa luottamuksellisen viestin suojan piiriin kuuluvia tunnistamistietoja myös toisen yksityisen ja kolmannen tahon välisestä televiestinnästä. Valiokunnan käsityksen mukaan laskun maksamisvelvollisuus muodostaa sinänsä hyväksyttävän perusteen ehdotunlaiselle säännöstölle, joka on lisäksi sisällöltään riittävän tarkkarajainen perusoikeusrajoit-

tusten sallittavuutta koskevien yleisten edellytysten kannalta. Pelkkä laskun maksamisvelvollisuuteen liittyvä tietojensaantitarve ei kuitenkaan valiokunnan mielestä peruste ole 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 teleyhteyksynumeroihin niin, että esimerkiksi numerosarjan neljää viimeistä numeroa ei ilmoiteta. Näin rajattuna tunnistamistietojen saamisoikeus on sopuoinnussa hallitusmuodon 8 §:n 2 momentin kanssa. Jos täydellisten tunnistamistietojen saamista tällöinkin pidetään joltain osin välttämättömänä, siitä tulee säätää 50 §:n 3 momentin 1 kohdan tapaan rikosten selvittämiseen liittyen ja ottaen huomioon hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin säännökset.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 50 §:n 6 momentin säännökset vaitiolovelvollisuudesta eivät koske tapauksia, joissa yksityinen on saanut lain nojalla tietoonsa teleyhteyden tunnistamistietoja.

Lainsäädäntövallan delegointi

Ehdotuksen 53 §:ään sisältyy yleissäännös täytäntöönpanoa koskevien tarkempien säännösten antamisesta asetuksella. Lisäksi useissa säännöksissä on ministeriölle uskottu erikseen toimivalta antaa tarkempia säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa käytännössä (esim. PeVL 1, 12, 13 ja 19/1996 vp) esillä olleiden kriteerien valossa voidaan todeta lakia alemmanasteisen säädösvallan olevan ehdotuksessa kiinteästi sidottu EY:n säädösten sisältöön taikka sitten joko koskevan teknisuonteisia täytäntöönpanoseikkoja tai olevan laissa muutoin riittävästi rajoitettua. Tästä näkökulmasta esityksestä ei ole valtiosääntöoikeudellisin perustein huomautettavaa.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan lakiehdotus

tuksen 39 §:n 3 momentista ja 50 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudel-

liset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 1996

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd sekä jäsenet Esko Helle /vas (osittain), Gunnar Jansson /r, Anneli Jäätteenmäki /kesk (osittain), Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkeaoja /kesk,

Valto Koski /sd (osittain), Heikki Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r, Jorma Rantanen /sd (osittain) ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk.
