

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/1998 vp

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

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jari Perko, liikenneministeriö
- eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka
- kansliapäällikkö Klaus Helminen, Oikeuskanslerinvirasto
- tarkastusneuvos Ilkka Tenhiälä, Valtiontilintarkastajain kanslia
- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Christer Lundström, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- lakiasianpäällikkö Kari Prättälä ja johtava lakimies Taisto Ahvenainen, Suomen Kuntaliitto

- diplomi-insinööri Harri Rasilainen, Telehallintokeskus
- puheenjohtaja Solveig Crusell, Tiedotusalan ammattijärjestö TAJ ry
- varatoimitusjohtaja Håkan Gabrielsson, Sanomalehtien liitto ry
- lakimies, varatuomari Valtteri Niiranen, Aikakauslehtien Liitto ry
- puheenjohtaja Susanna Reinboth, Oikeustoimittajat ry
- päätoimittaja Timo Vuortama, Suomen Journalistiliitto ry
- vastaava lakimies Kirsi-Marja Okkonen, Yleisradio Oy
- legal counsel Ilkka Rahnasto, Nokia Telecommunications Oy
- lakimies Pirjo Aalto, Sonera Oy
- yhteyspäällikkö Kari Wirman, Helsingin Puhelin Oyj
- professori Timo Konstari
- professori Raimo Lahti
- professori Olli Mäenpää
- professori Ahti Saarenpää
- professori Kaarlo Tuori
- dosentti Aarre Tähti..

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta. Lailla edistettäisiin telepalveluiden käyttäjien luottamusta televiestintään parantamalla yksityisyyden suojaa televiestinnässä. Lisäksi parannettaisiin yleisen teletoinnin tietoturvaa ja siten edistettäisiin sähköistä kaupankäyntiä ja sähköistä asiointia. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi telemarkkinalakia, rikoslakia ja telehallinnosta annettua lakia. Ehdotetuilla laeilla saatettaisiin Suomen lainsäädäntö vastaamaan Euroopan yhteisöjen televiestinnän tietosuojaa koskevia säännöksiä.

Ehdotetut lait koskisivat perinteisten telepalveluiden ohella myös sähköpostia ja muuta televiestintää Internetin välityksellä. Ehdotuksen mukaan kaikenlainen televiestintä olisi luottamuksellista. Esimerkiksi sähköposti tulisi kiistatta viestintäsalaisuuden piiriin. Rangaistavaksi tulisi sellaisen televiestin hyväksikäyttäminen, jota ei ollut tarkoitettu kyseiselle henkilölle vastaanotettavaksi. Telepalveluiden käyttäjällä olisi oikeus suojata viestinsä haluamallaan tavalla teknisten mahdollisuuksien puitteissa. Teleyritysten velvollisuus olisi huolehtia teletointansa tietoturvasta. Teleyritysten olisi tiedotettava telepalveluidensa turvallisuuteen kohdistuvista erityisistä riskeistä.

Teleyritysten henkilöstön erityinen vaitiolovelvollisuus viestinnän sisällöstä laajenisi myös muiden kuin telemarkkinalain soveltamisalaan kuuluvien teleyritysten henkilöstöön, esimerkiksi Internet-palveluita tarjoavien yritysten työntekijöihin.

Teleyritysten oikeutta käsitellä televiestinnässä syntyneitä tunnistamistietoja rajoitettaisiin. Laissa säädettäisiin, mitä tunnistamistietoja teleyritykset voivat käsitellä ja missä tarkoituksessa sekä millä edellytyksillä niitä voi luovuttaa toisille teleyrityksille. Esimerkiksi profiilien laatiminen tilausvideopalvelun tai Internetin käyttäjistä tulisi rajoitusten piiriin.

Säännökset, jotka koskevat tilaajan oikeutta eriteltyn telelaskuun, siirrettäisiin asetustasol-

ta lakiin samalla kun tätä oikeutta laajennettaisiin. Niiden liittymien numerot, joihin otetuista yhteyksistä telelasku muodostuu, pitäisi pyydetäessä ilmaista siten, että kolme viimeistä numeroa on peitetty. Lisämaksulliset palvelunumerot voisi ilmaista telelaskussa aina kokonaan, samoin kaikki numerot, milloin telelasku on vähintään kaksinkertainen edelliseen telelaskuun verrattuna. Lisäksi luonnollinen henkilö saisi kirjallisesti sitä erikseen pyydettyään telelaskunsa täydellisesti eriteltynä.

Jokaisella käyttäjällä olisi oikeus estää vastaanottajan telepäätelaitteessa näkyvä kutsuvan yhteyden tunnistus. Vastaavasti vastaanottajan tulisi voida maksutta estää kutsuvan yhteyden tunnistus ja sellaisten yhteyksien vastaanotto, joista kutsuvan yhteyden tunnistus on poistettu.

Ehdotukseen sisältyy säännöksiä puhelinluetteloista ja muista tilaajaluetteloista. Jokaisella olisi oikeus vaatia henkilötietojensa poistamista luetteloista, kieltää tietojensa käyttö suoramarkkinointiin ja vaatia, että hänen osoitteestaan julkaistaan vain osa tai että hänen sukupuolensa ei käy esitetyistä tiedoista ilmi.

Televiestinnän koneellista käyttöä suoramarkkinointiin rajoitettaisiin. Säännökset kieltäisivät muun muassa ilman ihmistyöpanosta toimivien automaattisten järjestelmien ja faksin käytön kuluttajille suuntautuvaan suoramarkkinointiin ilman kuluttajan suostumusta. Oikeushenkilöt voisivat ilmoittautua suoramarkkinoinnista kieltäytyvien listalle. Tilaajat voisivat kieltää myös muunlaisen televiestinnän avulla harjoitetun suoramarkkinoinnin.

Telemarkkinalakia muutettaisiin siten, että teleyrityksellä olisi velvollisuus varustaa televerkkonsa niin, että poliisi voisi nykyistä tehokkaammin käyttää pakkokeinolain mukaisia oikeuksiaan telekuunteluun ja televalvontaan. Poliisi maksaisi tarvittavista toimenpiteistä, ohjelmistoista ja laitteista liikenneministeriön vahvistamat maksut.

Teleyritysten velvollisuudeksi tulisi huolehtia siitä, että käyttäjien saatavilla on yhtenäinen, koko maan kattava tilaajaluettelopalvelu. Tele-

yritysten olisi myös luovutettava asiakastietojaan niiden edelleen julkaisemista varten.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden antamisesta. Henkilötietojen käsittelystä ja yksi-

tyisyyden suojasta televiestinnän alalla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin edellyttämät kansalliset säädökset on saatettava voimaan viimeistään 24 päivänä lokakuuta 1998.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallintovaliokunta on käsitellyt lakiehdotuksia toimialansa huomioon ottaen lähinnä henkilötietokysymysten näkökulmasta. Valiokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvillä lakiehdotuksilla on tarkoitus saattaa Suomen lainsäädäntö vastaamaan niin sanottua televiestinnän tietosuojadirektiiviä (97/66/EY). Direktiivin tarkoituksena on suojata yksilöiden oikeutta yksityisyyteen sekä oikeushenkilöiden oikeuksia. Valiokunta toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset selkeyttävät tältä osin oikeustilaa, mikä on tärkeää televiestinnän yleiselle luottamukselle.

Esityksessä ehdotetaan muun ohella annettavaksi laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta. Osa ehdotetun lain säännöksistä sääntelee henkilötietojen suojaa ja on siten henkilötietojen suojaa koskevan yleislain, nykyisen henkilörekisterilain (471/1987) ja sen korvaavan, valiokunnassa samanaikaisesti käsiteltävänä olleen, henkilötietolain (HE 96/1998 vp — HaVM 26/1998 vp) rinnalla sovellettavaa tietosuojan erityislainsäädäntöä. Esimerkiksi yksityisyyden suojaa televiestinnässä ja teletoinnin turvaa koskevan lakiehdotuksen 3 §:n 7 kohdassa määritellyt tunnistamistiedot ovat osa teleyrityksen asiakasrekisteriä, johon sovelletaan yleislainsäädäntöä siltä osin kun on kysymys henkilötiedoista eikä nyt esillä olevan lakiehdotuksen säännöksistä muuta johdu.

Hallintovaliokunta onkin keskittynyt arvioimaan hallituksen esitykseen 96/1998 vp ja esillä olevaan hallituksen esitykseen 85/1998 vp sisältyvien lakiehdotusten keskinäistä suhdetta ja samalla esillä olevan lakiehdotuksen asianmukaisuutta henkilötietokysymysten näkökulmasta.

Valiokunta on päätenyt saamansa selvityksen huomioon ottaen siihen johtopäätökseen, ettei valiokunnan toimialan osalta ole esillä olevasta hallituksen esityksestä ilmennyt erityistä huomautettavaa. Joidenkin yksityiskohtien osalta valiokunta kuitenkin kiinnittää jäljempänä liikennevaliokunnan huomiota.

Tässä yhteydessä valiokunta kiinnittää huomiota erillisenä kysymyksenä hallituksen esitykseen 163/1996 vp liittyvään eduskunnan hyväksymään lausumaan, jossa edellytetään, että hallitus ryhtyy tutkimaan nykyistä tehokkaampia keinoja torjua niin sanottujen eroottisten puhelinpalveluiden erityisesti lapsiin kohdistuvia haittoja ja selvittää mahdollisuudet tehdä näiden palveluiden saaminen käyttäjän ja teleyrityksen välisen sopimuksen varaiseksi. Lisäksi on syytä ryhtyä toimenpiteisiin Internetissä käytettävissä olevan eroottisen tai väkivaltaisen aineiston aiheuttamien ongelmien torjumiseksi.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien 2. ja 3. lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomina sekä 1. lakiehdotuksen hyväksymistä valiokunnan esittämien pienin täsmennyksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

Laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoinnin tietoturvasta

3 §. Määritelmät. Lakiehdotuksen määritelmiä koskevan 3 §:n 12-kohdassa on tilaajaluettelon määritelmä. Lakiehdotuksen mukaan tilaajaluettelo

teloon merkittävät tiedot olisivat aina henkilötietoja. Koska tilaajat voivat olla muitakin kuin luonnollisia henkilöitä, hallintovaliokunta ehdottaa liikennevaliokunnan harkittavaksi, että käsite laajennettaisiin koskemaan myös oikeushenkilöitä.

10 §. Tunnistamistietojen käsittely laskutusta varten. Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan teleyritys saisi käsitellä telelaskun määräytymiseen liittyviä tunnistamistietoja enintään kolmen vuoden ajan siitä, kun telelasku on kokonaan maksettu, ei kuitenkaan kauemmin kuin telelasku voidaan periä, jollei muualla toisin säädetä.

Hallituksen esityksen perusteluista ei ilmene, mihin näkökohtiin perustuu määräajan asettaminen kolmeksi vuodeksi tiedon poistamiselle. Ehdotetun henkilötietolain 9 ja 29 §:n mukaan rekisterinpitäjän on poistettava henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kannalta vanhentuneet henkilötiedot. Koska tunnistamistietojen ensisijainen käyttötarkoitus on laskutus, tiedot tulisi poistaa laskun suorittamisen jälkeen suhteellisen pian. Yleisenä takarajana henkilörekisterikäytännössä pidettäneen yhtä vuotta siitä, kun rekisteröintiperuste on lakannut olemasta. Siten kolmen vuoden määräaika on pidettävä yleisen henkilötietolainsäädännön kannalta poikkeuksena, ei alakohtaisena täsmennyksenä. Henkilötietojen suojan rajoittamisperusteet määrittellen yleisen tietosuojadirektiivin 13 artiklassa, johon myös televiestinnän tietosuojadirektiivin 14 artiklassa viitataan. Sen arvioiminen, onko suojan rajoittaminen ehdotetulla tavalla yleisen tietosuojadirektiivin nojalla mahdollista edellyttää niiden perusteiden esittämistä ja arviointia, joihin ehdotettu tavanomaista pidempi määräaika perustuu.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan tunnistamistiedoille ei voida määritellä yksise-

litteisesti ensisijaista käyttötarkoitusta. Niitä käytetään laskutuksen lisäksi uusien palveluiden kehittämisessä, telepalveluiden markkinoinnissa, palveluiden ylläpidossa ja väärinkäytösten ehkäisyssä ja tutkinnassa. Kolmen vuoden määräaika on lisäksi perusteltu sillä, että pääsääntönä hallituksen esityksessä on tietojen hävittäminen tai muuttaminen tunnistamattomiksi lakiehdotuksen 9 §:n mukaisesti ja että tunnistamistietojen käyttötarkoitukset teleyrityksissä on tyhjentävästi säännelty, sekä että tietojenkäsittely on rajattu vain sallittujen tehtävien kannalta tarpeelliseen käsittelyyn.

Edellä mainituista perusteluista huolimatta hallintovaliokunta kiinnittää liikennevaliokunnan huomiota siihen, tulisiko kuitenkin lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentista ilmenevää kolmen vuoden enimmäisaikaa lyhentää.

Hallintovaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 10 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voitaisiin säätää teleyrityksen velvollisuudesta säilyttää telelaskun määräytymiseen liittyviä tietoja. Hallituksen esityksestä ei ilmene, minkä vuoksi asiasta on tarve säätää asetuksella. Lakitekstistä ei myöskään ilmene, miten asetukseen perustuvat säännökset suhtautuvat momentissa mainittuihin määräaikoihin.

27 §. Yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annettujen säännösten rikkominen. Valiokunta esittää saamansa selvityksen perusteella, että pykälään lisättäisiin yleissäännös, jonka mukaan rangaistusta ei tuomita, jos teko on vähäinen.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että liikennevaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 29 päivänä tammikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Pehr Löf /r
vpj.	Kaarina Dromberg /kok	Jukka Mikkola /sd
jäs.	Ulla Juurola /sd	Tuija Pohjola /sd
	Reijo Kallio /sd	Iivo Polvi /vas
	Toimi Kankaanniemi /skl	Veijo Puhjo /va-r
	Juha Karpio /kok	Erkki Pulliainen /vihr
	Valto Koski /sd	Aulis Ranta-Muotio /kesk.
	Osmo Kurola /kok	