

## LIIKENNEVALIOKUNNAN MIETINTÖ 18/1998 vp

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

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 1998 lähettänyt liikennevaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 85/1998 vp).

#### *Lausunnot*

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnot (PeVL 26/1998 vp ja HaVL 27/1998 vp), jotka ovat tämän mietinnön liitteenä.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Jari Perko, liikenneministeriö
- ylikomisario Risto Karhunen, sisäasiainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- diplomi-insinööri Harri Rasilainen, Telehallintokeskus
- johtaja Petri Aaltonen ja lakimies Minna Aalto-Setälä, Finnet-liitto ry
- lakiasian johtaja Maire Laitinen ja kehityspäällikkö Martin Andersson, Sonera Oyj
- lakimies Janne Holopainen, Telia Finland Oy.

### HALLITUKSEN ESITYS

#### *Hallituksen esitys*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta. Lailla edistettäisiin telepalveluiden käyttäjien luottamusta televiestintään parantamalla yksityisyyden suojaa televiestinnässä. Lisäksi parannettaisiin yleisen teletoiminnan tietoturvaa ja siten edistettäisiin sähköistä kaupankäyntiä ja sähköistä asiointia. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi telemarkkinalaki, rikoslaki ja telehallinnosta annettua laki.

Ehdotetut lait koskisivat perinteisten telepalveluiden ohella myös sähköpostia ja muuta tele-

viestintää Internetin välityksellä. Ehdotuksen mukaan kaikenlainen televiestintä olisi luottamuksellista. Telepalveluiden käyttäjällä olisi oikeus suojata viestinsä haluamallaan tavalla teknisten mahdollisuuksien puitteissa. Teleyritysten velvollisuus olisi huolehtia teletoimintansa tietoturvasta.

Teleyritysten henkilöstön erityinen vaitiolovelvollisuus viestinnän sisällöstä laajenisi. Teleyritysten oikeutta käsitellä televiestinnässä syntyneitä tunnistamistietoja rajoitettaisiin.

Säännökset, jotka koskevat tilaajan oikeutta eriteltyyn 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.

Jokaisella käyttäjällä olisi oikeus estää vastaanottajan telepäätelaitteessa näkyvä kutsuvan yhteyden tunnistus.

Ehdotukseen sisältyy säännöksiä puhelinlueteloista ja muista tilaajaluetteloista.

Televiestinnän koneellista käyttöä suoramarkkinointiin rajoitettaisiin. Telemarkkinala-

lia muutettaisiin siten, että teleyrityksellä olisi velvollisuus varustaa televerkkonsa niin, että poliisi voisi nykyistä tehokkaammin käyttää pakkokeinolain mukaisia oikeuksiaan telekuunteluun ja televalvontaan.

Teleyritysten velvollisuudeksi tulisi siitä huolehtiminen, että käyttäjien saatavilla on yhtenäinen, koko maan kattava tilaajaluettelopalvelu.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin kolmen kuukauden kuluttua niiden antamisesta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT JA MUUTOSEHDOTUKSET

### *Perustelut*

Liikennevaliokunta toteaa, että hallituksen esitys laiksi yksityisyyden suojasta televiestinnästä ja televiestinnän tietoturvasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi on tarpeellinen ja merkityksellinen erityisesti hallitusmuodossa turvattun yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Esitys täsmentää ja tarkentaa myönteisellä tavalla edellä mainittuja perusoikeuksia. Erityisesti on merkittävää, että sääntely koskee selkeästi myös uusia televiestinnän muotoja, kuten sähköpostia, ja että käyttäjän oikeus käyttää kansallisesti salaustuotteita tulee oikeutena lakiin. Liikennevaliokunta pitää tärkeänä käyttäjän tietosuojan ja teletoinnin tietoturvan yleistä korostamista. Etenkään uusia televiestinnän muotoja ei kuitenkaan tulisi säännellä tarpeettomasti ja liiketoiminnan oman palvelukehityksen vaikutusta tietosuojan ja tietoturvan kehittymiseen ja toteutumiseen tulisi jatkuvasti seurata.

Valiokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon tukeutuen, että soveltamisalaa koskevaa 2 §:n 2 momenttia täsmennetään ja tarkennetaan säädösvallan delegoinnin osalta.

Lain 3 §:n 12 kohdassa olevan tilaajaluettelon määritelmässä ei ole otettu huomioon, että tilaaja tai käyttäjä voi olla myös muu kuin luonnollinen henkilö. Valiokunta ehdottaa, että määritelmää täydennetään tietojen osalta siten, että se soveltuu myös oikeushenkilöön. Vastaava

muutos ehdotetaan tehtäväksi myös telemarkkinalain 4 §:n 21 a kohdan vastaavaan määritelmään.

Lain 12 §:n 4 momentti koskee varmennepalveluiden tarjoamisessa tapahtuvasta tunnistamistietojen käsittelystä säätämistä tarkemmin asetuksella. EU:ssa käsitellään parhaillaan sähköisiä allekirjoituksia ja varmennepalveluita koskevaa direktiiviehdotusta, mutta varmennepalveluiden tarjonta ei Suomessa ole vielä päässyt käyntiin. Valiokunta katsoo, että delegointi asetuksella säätämisestä on mainituista syistä tässä vaiheessa tarpeetonta ja jatkossa tulee erityisesti arvioida, olisivatko annettava yleinen henkilötietolaki ja tunnistamistietoja koskevat muut säännökset riittäviä tältä osin. Valiokunta ehdottaa edellä lausutun perusteella, että 12 §:n 4 momentti poistetaan.

Valiokunta on käsitellyt myös lain 10—12 §:ssä säädettyä tunnistamistietojen kolmen vuoden säilytysaikaa. Säilytysaikaa on pidettävä melko pitkänä yleisen henkilötietolainsäädännön kannalta. Teleyrityksillä on tunnistamistiedoille laskutuksen ohella monia edellä mainituissa pykälissä mainittuja käyttötarkoituksia. Kun otetaan huomioon, että pääsääntönä on tunnistamistietojen hävittäminen ja muuttaminen tunnistamattomiksi ja että käyttötarkoitukset ja tietoja käsittelevät tahot on laissa tyhjentävästi säännelty, voidaan kolmen vuoden käsittelyaikaa pitää perusteltuna.

Liikennevaliokunta on käsitellyt laskun määräytymiseen liittyvien tunnistamistietojen luovuttamista. Liikennevaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon nojautuen, että lain 13 §:ssä tarkoitetun teleyhteyksien erittelyn antamisessa myös luonnolliselle henkilölle säilyy edelleen rajattu tietojen luovuttaminen kuitenkin siten, että rajattu luovutus tapahtuu ehdotuksen mukaisesti ilmaisematta kolmea viimeistä numeroa.

Valiokunnan muutosehdotukset perustuvat 14 §:n 3 momentin ja 16 §:n osalta lakitekniiseen ja kielelliseen täsmennykseen.

Lain 18 §:n 1 momentissa säädetään tunnistamistietojen luovuttamisesta viranomaisille. Lakivaliokunta on mietinnössään hallituksen esityksestä laiksi lähestymiskiellosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LaVM 11/1998 vp, HE 41/1998 vp) saattanut liikennevaliokunnan huomioon otettavaksi, että lakivaliokunnan käsitellessä edellä mainittua hallituksen esitystä kiinnitti lakivaliokunta huomiota siihen, että poliisilla tulisi olla oikeus saada liittymän haltijan suostumuksella tunnistamistietoja liittymään otetuista teleyhteyksistä lähestymiskiellon rikkomisen selvittämiseksi. Ottaen huomioon lakivaliokunnan lausunnon ja lain 18 §:n tarkoituksen ja käyttöalan liikennevaliokunta ehdottaa, että 18 §:ään tehdään lakivaliokunnan esittämä muutos. Valiokunta ehdottaa lisäksi, että 18 §:n 1 momenttiin tehdään perustuslakivaliokunnan mainitsema telemarkkinalain 50 §:n muutoksesta (596/1998) ja eduskunnan käsiteltävänä olevan (HE 239/1997 vp) aiheutuvat lakitekniset viittauksia koskevat muutokset.

Lain 18 §:n 2 momentissa säädetään tunnistamistietojen antamisesta hätäilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle. Tietoja saisi antaa liittymästä, josta hätäilmoitus on tullut. Käytännössä on esiintynyt tilanteita, joissa varsinainen hätäilmoitus on tullut muun kuin hädänalaisen liittymästä. Valiokunta katsoo, että olisi perusteltua laajentaa säännöksen käyttöala myös näihin tilanteisiin. Valiokunta ehdottaakin, että 18 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että hätäilmoituksia vastaanottavalle viranomaiselle voisi tun-

nistamistietoja antaa käyttäjästä, jota tehty hätäilmoitus koskee.

Lain 21 §:ssä säädetään televiestinnän käyttämisestä suoramarkkinoinnissa. Mainitun pykälän 2 ja 3 momentin mukaan myös oikeushenkilö voisi kieltää muun kuin automaattisten järjestelmien avulla tapahtuvan suoramarkkinoinnin. Säännöksen pohjana olevan ns. televiestinnän tietosuojadirektiivin (97/66/EY) 12 artikla ei edellytä yritysten kielloin tapahtuvaa suojaamista perinteisin keinoin tapahtuvalta telemarkkinoinnilta. Ottaen huomioon tämän ja sen, että yritysten toiminta on luonteeltaan julkisempaa kuin luonnollisten henkilöiden ja että lähettäminen ja vastaanottaminen on luonteva osa yritysten normaalia toimintaa, valiokunta ehdottaa, että 2 ja 3 momenttia muutetaan siten, että kieltomahdollisuus koskee vain luonnollisia henkilöitä.

Lain 27 §:ssä säädetään 6 §:n 1 momentin, 9—13 §:n ja 21 §:n vastaisesta menettelystä aiheutuvasta sakkoseuraamuksesta. Ottaen huomioon mainittujen lainkohtien yleisyyden ja yleisen pyrkimyksen rajoittaa rangaistavuuden alan epämääräisyyttä, valiokunta ehdottaa, että 27 §:ään lisätään uusi 2 momentti, jonka mukaan rangaistusta ei tuomita, jos rikos on vähäinen.

Valiokunta on myös käsitellyt telemarkkinalain 8 §:n tilaajaluettelosäännöksiä. Valiokunta pitää tärkeänä, että luettelotiedot tulevat kilpailun piiriin ja että teleyritysten velvollisuuteen tarjota tilaajaluetteloita sisältyy myös velvollisuus sisällyttää matkaviestinten numerotiedot 8 §:n 2 momentin 8 kohdan tarkoittamiin tilaajaluetteloihin. Valiokunta painottaa lain jälkeisen tilanteen seuraamisen tärkeyttä, etenkin avautuvan kilpailun palveluiden hintoihin kohdistuvan vaikutuksen osalta, jotta numerotietoja on saatavissa kohtuuhintaan.

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella liikennevaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

*että 3. ja 4. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja*

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuina (*Valiokunnan muutosehdotukset*).

*Valiokunnan muutosehdotukset:*

# 1.

## Laki

### yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 luku

#### Yleiset säännökset

##### 1 §

*Lain tarkoitus*

(Kuten HE)

##### 2 §

*Soveltamisala*

(1 mom. kuten HE)

*Ministeriö päättää tarkemmin, ottaen huomioon tekniset mahdollisuudet ja teleyrityksille aiheutuvien kustannusten kohtuullisuus, miten tätä lakia sovelletaan yleisissä analogisissa matkaviestinverkoissa harjoitettavaan teletoimintaan ja televiestintään.*

(3 ja 4 mom. kuten HE)

##### 3 §

*Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

(1—11 kohta kuten HE)

12) *tilaajaluettelolla* yleisesti saatavilla olevaa puhelinluetteloa ja muuta painettua tai sähköisessä muodossa olevaa luetteloa tai osoitteistoa, jossa on luettelotoiminnan harjoittajan keräämiä ja ylläpitämiä tilaajien tai käyttäjien henkilötietoja tai muita tilaajia tai käyttäjiä koskevia tietoja ; sekä

(13 kohta kuten HE)

#### 2 luku

#### Teletoiminnan tietoturva

##### 4—8 §

(Kuten HE)

#### 3 luku

#### Tunnistamistietojen käsittely

##### 9—11 §

(Kuten HE)

##### 12 §

*Tunnistamistietojen käsittely teleyrityksissä*

(1—3 mom. kuten HE)

(4 mom. poist. )

##### 13 §

*Teleyhteyksien erittely*

(1—2 mom. kuten HE)

Teleyrityksen on tilaajan pyynnöstä kirjallisesti eriteltävä täydellisesti teleyhteyksien numerot (*poist.* ), milloin:

1) teleyhteydet on otettu toiseen liittymään, mistä aiheutuu telelaskun yhteydessä velottavia maksuja, jotka eivät ole telemaksuja; *tai*

2) telelasku on yli kaksinkertainen edellisen vastaavan laskutuskauden laskuun verrattuna; *tai*

(3 kohta poist. )

(4—5 mom. kuten HE)

#### 14 §

##### *Kutsuvan yhteyden tunnistus*

(1—2 mom. kuten HE)

Jos tässä pykälässä tarkoitettuja palveluita ei tarjota muissa kuin kiinteissä puhelinverkoissa ja matkaviestinverkoissa, *ministeriö päättää tarvittaessa tarkemmin siitä, mitä tässä pykälässä tarkoitettuja palveluita on tarjottava* mainituissa muissa verkoissa tarvittaessa teleyritysten keskinäisessä yhteistyössä.

#### 15 §

(Kuten HE)

#### 16 §

##### *Automaattinen yhteyden siirto*

Teleyrityksen tulee tarjota käyttäjälle mahdollisuus maksutta *poistaa muiden tekemät automaattiset yhteydensiirrot käyttäjän liittymään*.

#### 17 §

(Kuten HE)

#### 18 §

##### *Tunnistamistietojen luovutus viranomaiselle*

Poliisilla on 7 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden estämättä oikeus saada:

1) rikoslain (39/1889) 16 luvun 9 a §:ssä, 17 luvun 13 §:n 2 kohdassa tai 24 luvun 1 §:n 2 kohdassa tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tunnistamistietoja liittymään otetuista yhteyksistä asianomistajan ja sen suostumuksella, jonka hallinnassa liittymä on; sekä

(2 kohta kuten HE)

Sen estämättä, mitä 7 §:ssä säädetään tai mitä tilaaja on sopinut teleyrityksen kanssa tunnistamistietojen pitämisessä salassa, teleyrityksellä

on oikeus antaa hätäilmoituksen vastaanottaneelle poliisille, pelastusviranomaiselle ja muille hätäilmoituksia vastaanottaville viranomaisille tunnistamistietoja liittymästä, *jonka käyttäjää hätäilmoitus koskee*. Tunnistamistietoina voidaan antaa liittymän numeron ja muun tunnisteen ohella tieto liittymän asennusosoitteesta ja tilaajasta tai käyttäjästä sekä tieto sen tukiaseman sijainnista, jonka kautta matkaviestimellä tehty hätäilmoitus on ohjattu yleiseen televerkkoon.

(3 mom. kuten HE)

#### 4 luku

##### **Tilaajaluettelot ja televiestintä suoramarkkinoinnissa**

#### 19—20 §

(Kuten HE)

#### 21 §

##### *Televiestintä suoramarkkinoinnissa*

(1 mom. kuten HE)

Sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, televiestintää saa käyttää suoramarkkinointiin *automaattisten järjestelmien avulla*, jos tilaaja, joka ei ole luonnollinen henkilö, ei ole sitä kieltänyt, jollei ministeriö 4 momentin nojalla toisia päättä. *Faksia saa kuitenkin käyttää suoramarkkinointiin tilaajalle, joka ei ole luonnollinen henkilö.*

*Muuta kuin 1 momentissa tarkoitettua suoramarkkinointia luonnolliselle henkilölle televiestinnän avulla saa harjoittaa, jollei tämä tilaaja ole sitä nimenomaisesti kieltänyt. Tilaajan on (poist.) maksutta voitava kieltää tässä momentissa tarkoitettu markkinointi.*

(3 mom. kuten HE)

#### 22—26 §

(kuten HE)

27 §

*Yksityisyyden suojasta televiestinnässä ja teletoiminnan tietoturvasta annettujen säännösten rikkominen*

(1 mom. kuten HE)

*Rangaistusta ei tuomita, jos rikkomus on vähäinen. (Uusi)*

6 luku

**Erinäiset säännökset**

28 ja 29 §  
(Kuten HE)

7 luku

**Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

30 ja 31 §  
(Kuten HE)

**2.****Laki****telemarkkinalain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*muutetaan* 30 päivänä huhtikuuta 1997 annetun telemarkkinalain (396/1997) 3 §:n 1 momentti, 8 §:n 2 momentin 5—7 kohta, 3 momentti ja 4 momentin 1 kohta, 15 §:n 1 momentin 5 kohta ja 50 § sekä

*lisätään* 3 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2—5 momentti siirtyvät 3—6 momentiksi, 4 §:ään uusi 21 a kohta, sekä 8 §:n 2 momenttiin uusi 3 a, 8 ja 9 kohta seuraavasti:

3 §  
(Kuten HE)

4 §

*Määritelmiä*

Tässä laissa tarkoitetaan:

21 a) *tilaajaluettelolla* yleisesti saatavilla olevaa puhelinluetteloa ja muuta painettua tai sähköisessä muodossa olevaa luetteloa tai osoit-

teistoa, jossa esitetään luettelotoiminnan harjoittajan keräämiä ja ylläpitämiä tilaajien tai käyttäjien henkilötietoja *tai muita tilaajia tai käyttäjiä koskevia tietoja*;

8, 15 ja 50 §  
(Kuten HE)

*Voimaantulosäännös*  
(Kuten HE)

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                           |                               |
|------|---------------------------|-------------------------------|
| vpj. | Esko-Juhani Tennilä /va-r | Tero Mölsä /kesk              |
| jäs. | Klaus Bremer /r           | Reino Ojala /sd               |
|      | Seppo Kanerva /kok        | Tuija Maaret Pykäläinen /vihr |
|      | Kalevi Lamminen /kok      | Jorma Rantanen /sd            |
|      | Suvi Lindén /kok          | Pekka Saarnio /vas            |
|      | Eero Lämsä /kesk          | Helena Vartiainen /sd         |
|      | Kari Myllyniemi /kesk     | Raimo Vistbacka /ps           |
|      | Raimo Mähönen /sd         | vjäs. Tauno Pehkonen /skl.    |