

ASIA: Hallituksen esitys 125/2003 vp sähköisen viestinnän tietosuojalaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Sähköisellä viestinnällä ja erityisesti Internetillä on nykyään suuri yhteiskunnallinen merkitys. Internet tarjoaa ennenkuulumattoman tehokkaan tavan viestiä ja levittää informaatiota. Sähköisen viestinnän kehittymistä viimeisen kymmenen vuoden aikana on perustellusti pidetty teolliseen vallankumoukseen verrattavissa olevana yhteiskunnallisena muutoksena.

Lausuttavana oleva lakiehdotus on pääosiltaan hyvin valmisteltu. Lain vaikutusten analysoiminen on kuitenkin vaikeaa johtuen alan laajuudesta ja nopeasta kehitystahdista. Kaikkia esitetyllä lailla säädeltäviä asioita ei ole vielä edes keksitty. Onkin hyvä, että lakia valmisteltaessa on kuunneltu laajalti eri alojen asiantuntijoita ja erilaisten etujärjestöjen edustajia ja yksittäisiä kansalaisia. Myös EFFI ry:tä on kuultu lakiehdotuksen eri valmisteluvaiheissa.¹

Lakiehdotus toteuttaa sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 2002/58/EY, jäljempänä ”direktiivi”.

Viestinnän luottamuksellisuus

Perustuslain 10 § suojaama viestinnän luottamuksellisuus on yksi kansanvaltaisen oikeusvaltion tärkeimmistä periaatteista ja lausuttavana olevan esityksen keskeisimmistä asioista. Viestinnän luottamuksellisuuteen voidaan puuttua erityisistä syistä, mutta tällaisten puuttumiskeinojen on perusoikeusoppien mukaan oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltavaan intressiin nähden.

Rikosten selvittäminen

Rikosten selvittäminen muodostaa joissain tapauksissa erityisen syyn puuttua viestinnän luottamuksellisuuteen.²

Erilaiset viestinnän tai tunnistamistietojen yleiset tallentamisvelvollisuudet eivät ole hyväksyttäviä.³ Viestinnän luottamuksellisuuteen tulee puuttua vain, jos on perusteltu syy epäillä rikosta. Eihän normaalielämässäkään ole säädetty velvollisuutta nauhoittaa kahvilakeskusteluja tai pitää rekisteriä kadulla keskustelemassa nähdyistä ihmisistä sil-

1 EFFIn antoi ministeriölle kaksi lausuntoa, 7.2.2003, <http://www.ffi.org/julkaisut/lausunnot/svt-2003-02-07.html>, ja 5.6.2003, <http://www.ffi.org/julkaisut/lausunnot/svt-2003-05-06.html>.

2 Ks. Kai Puolamäki, *EFFI: Lausunto puuttumisesta Internetissä ilmenevään rikolliseen sisältöön*, 11.12.2002; sisältyy pyydettyinä lausuntona sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisuun, *Internetissä julkaistavan rikollisen materiaalin rajoittamista selvittäneen työryhmän raportti*, 2/2003, <http://www.ffi.org/sananvapaus/internet-2002-12-12.html>.

3 Hallituksen esitys 66/2002 vp laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sisälsi tällaisen yleisen tallennusvelvollisuuden, jonka eduskunta kuitenkin lakitekstistä poisti. 20.11.2002 päivätyssä EU:n jäsenmaiden kantoja kattaneessa selvityksessä Suomi kannatti teletunnistamistiedoille kahden vuoden tallentamisvelvollisuutta, <http://www.ffi.org/julkaisut/tiedotteet/lehdistotiedote-2002-11-25.html>.

tä varalta, että tällaisista tiedoista voisi olla joskus myöhemmin apua rikoksen selvittämisessä. Tällaisten tietomassojen kerääminen johtaa ennen pitkää itsessään väärinkäytöksiin. Yleinen tallennusvelvollisuus olisi saavutettuun hyötyyn nähden kohtuuttoman kallis ratkaisu ja joissain tapauksissa jopa mahdoton toteuttaa – puhumattakaan siitä, että tällainen seuranta on yleensä suhteellisen helposti kierrettävissä (mm. anonyymi-palvelimet, nettikahvilat).

Luottamuksellisten viestintätietojen käsittely vaatii erityistä varovaisuutta ja sääntelyä. Käytännössä vain viranomaisten toiminta on riittävän säänneltyä ja valvottua, jotta tämä ehto voi täytyä rikosepäilyä tutkittaessa. Jos esimerkiksi EFFI epäilee jonkun vuotaneen julkisuuteen jäsentensä luottamuksellista viestintää, ei EFFille pidä ilman viestinnän kaikkien osapuolien lupaa antaa luottamuksellisia teletunnistamistietoja tutkintaa varten, vaan tutkinta kuuluu tietosuojavaltuutetulle tai poliisille. Tutkinta kuuluu poliisille myös silloin, jos lastensuojeluliitto epäilee lapsen oikeuksia loukatun puhelinsoitin tai jos tekijänoikeusetujärjestö epäilee yksityishenkilöä tietoverkon avulla tehdystä tekijänoikeusrikkomuksesta. Luottamuksellista tietoa viestinnästä ei tule luovuttaa tutkintaa varten muille kuin viranomaisille. Joka epäilee rikoksen tapahtuneen tai oikeuksiaan loukatun voi antaa asian viranomaisten tutkittavaksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilain 36 § siten, että poliisilla olisi oikeus saada haltuunsa myös yhteyskohtaisia tunnistamistietoja (esim. dynaamiset IP-osoitteet), jos se on yksittäistapauksessa tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Tällä hetkellä poliisilla on vastaava tiedonsaantioikeus pysyvistä tunnistamistiedoista (esim. staattiset IP-osoitteet). Tämä on edellä luetelluin perustein sinänsä hyväksyttävää, mutta **poliisilain 36 § tulisi perusoikeusnäkökulmasta vahvistaa vaatimalla tuomioistuimen hyväksynnän tietojen luovutukselle.**

Viestinnän salaaminen

6 § mukaan ihmisillä on halutessaan oikeus salata viestintänsä. Tehokkaat salausmenetelmät ja oikeus niiden käyttöön ovatkin välttämättömiä uskottavan tietoturvan takaamiseksi.

6 § 2 momentissa kielletään salauksen purkuvälineen hallussapito tai levittäminen, jos järjestelmän ensisijaisena käyttötarkoituksena on suojauksen oikeudeton purkaminen. Tämä muotoilu voi kuitenkin johtaa väärinkäsityksiin: kyseessä voisi käsittää olevan esimerkiksi tekijänoikeudellisesti ”oikeudettomasta” purkamisesta, jota koskevat säännökset kuuluvat tekijänoikeuslakiin, ei sähköisen viestinnän tietosuojalainsäädäntöön. **Lakitekstin tai ainakin perustelujen tasolla olisi syytä muuttaa 6 § ilmaisu ”oikeudeton purkaminen” yksiselitteisempään muotoon ”ilman viestinnän osapuolen hyväksyntää tapahtuva purkaminen”.**

2 momentti voi olla perusteltu esimerkiksi GSM-matkapuhelinverkoille, joiden suojausjärjestelmä on kryptografisesti murrettavissa. 2 momentti on kuitenkin lähtökohtaisesti tarpeeton Internet-ympäristössä. Nykyään yleisesti käytössä olevat avoimiin standardeihin perustuvat salaustekniikat on toteutettu siten, että niiden murtaminen on käytännössä mahdotonta eivätkä tällaiset järjestelmät siten tarvitse 2 momentissa annettua suojausta.

2 momentti voi olla ongelmallinen myös siksi, että erilaisilla ohjelmallisilla purkuvälineillä on melkein aina myös laillinen käyttötarkoitus. Esimerkkinä tietojärjestelmien ylläpidossa käytetään yleisesti ohjelmia, jotka murtavat salasanoja. Kun käyttäjä valitsee itselleen uuden salasanan, yrittää ohjelma murtaa sen. Jos murtaminen onnistuu, varoitetaan käyttäjää heikosta salasanasta ja kehoitetaan häntä valitsemaan vaikeammin

murrettava salasana. Ohjelman tekijä tai levittäjä eivät voi etukäteen mitenkään tietää, tullaanko ohjelmaa käyttämään tietoturvan edistämiseen vai viestinnän suojauksen murtamiseen. Näistä syistä olisi riittävää, jos purkuvälineiden käyttö ilman viestinnän osapuolen hyväksyntää tapahtuvaa purkamista varten kielletäisiin.

Alle 15-vuotiaiden paikkatiedot

16 § mukaan alle 15-vuotiaan paikkatietojen käsittelystä vastaa lapsen huoltaja. Tästä voi aiheutua ongelmia. Lapsen vanhetessa hän saa asteittain lisää vastuuta ja oikeuksia. 14-vuotias voi olla jo monessa suhteessa hyvin itsenäinen ja hänellä voi olla elämäntapoja, joista hän ei halua vanhempiansa tietävän. **Tästä syystä esitämme harkittavaksi, että 16 § 4 momenttia muutettaisiin siten, että jo 12 vuotta täyttäneillä lapsilla olisi erikseen oikeus kieltää operaattoria luovuttamasta paikkatietoja.**

Ei-toivottu sähköinen suoramarkkinointi

Ei-toivotusta sähköisestä suoramarkkinoinnista ("spämmi") on tullut todellinen ongelma. Eräiden arvioiden mukaan jo yli puolet sähköpostiviestinnästä on spämmiä. Myös Suomesta ja muista EU-maista tulee sähköpostispämmiä nykyään merkittäviä määriä. Suurin osa sähköpostiroskapostista tulee kuitenkin EU:n ulkopuolelta, varsinkin Yhdysvalloista ja Aasiasta. Yksi ilmeinen syy kotimaisen roskapostin pienempään määrään on nimenomaan tehokas suomalainen lainsäädäntö, erityisesti kuluttajansuojalaki, henkilötietolaki ja teletoinnin tietosuojalaki, jonka esitetty laki korvaa.

Monen sähköpostilaatikko on muuttunut käyttökeltomaksi roskapostin takia. Lisäksi on nähtävissä, että spämmi haittaa vakavasti sähköisen viestinnän käyttöä myös toisella tapaa: ihmiset eivät uskalla roskapostin saamisen pelossa antaa yhteystietojaan silloinkaan kuin se olisi aiheellista. Jos ihmisillä on pienikin epäily, että sähköpostiosoitetta tullaan käyttämään ei-toivottujen mainosten lähettämiseen, ei osoitetta anneta yhteystiedoksi. Tämä uhkaa koko sähköposti- ja tekstiviestijärjestelmän toimivuutta. Sähköisen asioinnin ja kaupankäynnin kehittymiselle on tärkeää, että ihmiset uskalta- vat antaa sähköiset yhteystietonsa suomalaisille elinkeinonharjoittajille.

Näistä syistä ehdotuksen 7 luvun ei-toivottua sähköistä mainontaa koskevat säännökset ovat kannatettavia ja välttämättömiä.

Lainsäädännön lisäksi oleellinen osa spämmäyksen vastustamista ovat Internet-palveluntarjoajien käyttöehdot, joissa yleensä kielletään kaikenlainen spämmäys – myös sellainen, joka muuten olisi laillista (esim. yhteisöspämmi). Jotta tällaisia käyttöehtoja voidaan valvoa, tulee palveluntarjoajilla olla yksittäistapauksessa oikeus tarkastaa liikennetiedoista spämmiä lähettäneen asiakkaan henkilöllisyys 13 § oikeuttamalla tavalla.

Lupapyyntöspämmi

Direktiivi kieltää luonnollisille henkilöille lähetetyt ei-toivotut sähköpostimainokset. Useat mainostajien edustajat kampanjoivat lain valmistelun aikana voimakkaasti sen puolesta, että heillä olisi – jossain olosuhteissa – oikeus kiertää direktiivin spämmäystä koskeva kieltö.

Yksi tällainen kiertotapa koskee niin sanottua lupapyyntöspämmiä. Joidenkin mainos-

tajien mielestä sähköiset viestit, joissa pyydetään lupaa mainosten lähettämiseen, eivät olisi suoramarkkinointia eikä niiden lähettämiseen siten tarvitsisi vastaanottajan ennakkosuostumusta. Lupapyyntöviestit ovat kuitenkin suoramarkkinointia: myös mainosten mainostaminen on mainostamista. Vastaanottajan kannalta on yhdentekevää, täytyykö hänen sähköpostilaatikkonsa tai kännykkänsä tekstiviestimuisti mainoksista tai lupapyyntöiksi muotoilluista mainoksista.

Lausuntokierrosten jo päätyttyä markkinaoikeus antoi päätöksen, joka koski Aller Julkaisut Oy:n lähettämiä seuraavanlaisia tekstiviestejä: ”*Hei! Saanko lähettää sinulle Seiskan tarjouksen? Vastaa tähän tarjoukseen sanoilla TARJOUS KYLLÄ (norm.hint.tekstiviesti) Kiitos! Nina/Seiskan asiakaspalvelu*” EFFI on tyytyväinen markkinaoikeuden päätökseen (MAO:119/03), jonka mukaan tällaiset viestit ovat suoramarkkinointia, johon teletoiminnan tietosuojalain mukaan tarvitaan vastaanottajalta ennalta saatu suostumus.

Yritys- ja yhteisöspämmi

Esityksen 27 § mukaan yrityksille ja yhteisöille saisi lähettää sähköistä suoramarkkinointimateriaalia ilman vastaanottajien ennakkosuostumusta. Välttyäkseen spämmiltä yhteisöjen pitää kieltää jokaista mainostajaa erikseen lähettämästä heille mainoksia. Tämä voi osoittautua mahdolliseksi tai ainakin hyvin työlääksi, koska sähköpostiviestinnän kustannusrakenteen vuoksi (mainosten lähettäminen on käytännössä ilmaista) potentiaalisia lähettäjiä on hyvin paljon.

Esityksen perusteluosassa (s. 80) esitetyn tulkinnan mukaan yhteisöjen (esim. etunimi.sukunimi@yritys.example, etunimi.sukunimi@yliopisto.example) osoitteet kuuluisivat lähtökohtaisesti luonnollisille henkilöille eikä näihin osoitteisiin siten saisi lähettää ei-toivottuja sähköpostimainoksia. Tämä on erittäin tervetullut parannus: voimassa olevassa teletoiminnan tietosuojalaissa mainosten lähettämisen laillisuuden kannalta on oleellista onko *tilaaja* luonnollinen henkilö, mistä seuraa, että yritysten työntekijät ja esimerkiksi yliopistojen opiskelijat ovat spämmiin suhteen suojaamattomassa asemassa.

Direktiivin 13.5 artikla velvoittaa jäsenmaat ryhtymään riittäviin toimiin yritysten ja yhteisöjen suojaamiseksi ei-toivotulta sähköiseltä markkinoinnilta. 13.5 artiklan toteuttamiseksi **ehdotammekin ensisijaisesti, että 27 § muutetaan siten, että yhteisöille saa lähettää sähköistä suoramarkkinointia vain ennakkosuostumuksen perusteella** Tämä ei estä suoramarkkinointia haluavia yhteisöjä vastaanottamasta mainoksia, koska esimerkiksi suoramarkkinoijia edustava järjestö voinee halutessaan helposti perustaa ”opt-in-listan”, jolle yhteisöt, jotka haluavat vastaanottaa ei-toivottuja sähköisiä mainoksia voivat ilmoittaa osoitteensa.

Sähköpostiosoitteita (esim. etunimi.sukunimi@yritys.example) sisältävät kieltolistat ovat osoittautuneet pettymyksiksi. Niiden ylläpito on vaikeaa (sähköpostiosoitteita on paljon) ja yrityksen kaikki osoitteet sisältävä lista on tietoturvariski. Tämän vuoksi olemme ehdottaneet *domain-kohtaista* kieltorekisteriä Internet-domainin omistaville yhteisöille. Viestintäviraston ylläpitämä kieltorekisteri ei sisältäisi lainkaan yksittäisiä sähköpostiosoitteita, vaan Internet-domaineja (esim. ”yritys.fi”, ”oppilaitos.fi”), ja se olisi mainostajia velvoittava. Listan ylläpito olisi suhteellisen yksinkertaista, koska domaineja on suhteellisen vähän. Listaa voisi pitää julkisesti saatavilla Viestintäviraston verkkosivuilla.⁴

4 Kai Puolamäki, Yritys-Robinson-rekisteri, <http://www.iki.fi/kaip/spam/yritys-robinson.html>.

Tällaisen kieltolistan mahdollistamiseksi **ehdotamme toissijaisesti, että 27 § lisättäisiin seuraava momentti: ”Viestintävirasto voi tarvittaessa antaa tarkempia määräyksiä siitä, miten yhteisöt voivat käyttää tässä pykälässä tarkoitettua kielto-oikeuttaan.”**

Kuluttaja-asiamiehen asema

Esityksessä ei juuri mainita kuluttaja-asiamiestä. Voimassa olevan teletoiminnan tietosuojalain 21 § mukaan markkinoinnista kuluttajalle on lisäksi voimassa, mitä kuluttajansuojalaissa säädetään.

Kuluttaja-asiamiestä tarvitaan viestintäpalvelujen käytön lisääntyessä myös niiden pelisääntöjen valvomiseen ja siksi kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet tulee taata myös sähköisessä viestinnässä. Jos kansalainen esimerkiksi saa sähköpostimainoksen tai puhelinoiton, niin on tärkeää, että kuluttaja-asiamiehellä on toimivalta niiltä osin (harhaanjohtava mainonta jne.), joilta asia ei erityisesti kuulu tietosuojavaltuutetun toimialaan (henkilörekisterit, ennakkosuostumukset jne.). Vain kuluttaja-asiamiehellä on tarvittava asiantuntemus, oikeudelliset keinot (markkinaoikeus, uhkasakot) ja henkilöresurssit kuluttajansuojalain valvomiseen.

Siksi ehdotamme, että 3 § lisätään seuraava selventävä momentti: ”Markkinoinnista kuluttajalle on lisäksi voimassa, mitä kuluttajansuojalaissa (38/1978) säädetään, jollei tästä laista muuta johdu.” 3 § 4 momentissa on jo vastaava maininta henkilötietolaista.

Helsingissä 28.11.2003

Kunnioitavasti

Kai Puolamäki
Teknillinen korkeakoulu
EFFI ry

Filosofian tohtori, tutkija **Kai Puolamäki** hoitaa opettavan tutkijan virkaa Teknillisen korkeakoulun Informaatiotekniikan laboratoriossa. Kai Puolamäki on EFFIn hallituksen jäsen ja hän on toiminut yhdistyksen puolesta asiantuntijana muun muassa sähköistä viestintää koskevissa asioissa.

Electronic Frontier Finland- EFFI ry on perustettu käyttäjien ja kansalaisten oikeuksien puolustamiseksi Internetissä. Yhdistys pyrkii vaikuttamaan muun muassa lainsäädäntöhankkeisiin sananvapaudesta, yksityisyydestä, tekijänoikeudesta, tietokoneohjelmien patentoinnista ja ei-toivotusta sähköisestä viestinnästä Suomessa ja Euroopassa. Lisätietoja EFFIn kotisivulta osoitteesta <http://www.ffi.org/>.