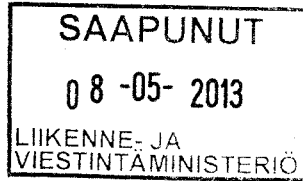




ITÄ-SUOMEN  
YLIOPISTO



LAUSUNTO

LVM/1353/03/2011  
LVM059:00/2011  
SP

Sivu 1 / 4

Liikenne- ja viestintäministeriö  
PL 31  
00023 Valtioneuvosto

Pvm 7.5.2013  
Dnro 564/07.00/2013  
Viite Lausuntopyyntö 4.4.2013

## LAUSUNTO LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖLLE HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA TIETOYHTEISKUNTAKAAREKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Itä-Suomen yliopistolta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esitysluonnoksesta 4.4.2013 päivättyllä lausuntopyynnöllään. Lausunnon on valmistellut Itä-Suomen yliopistossa informaatio- ja tietoteknologiaoikeuden professori Tomi Voutilainen.

### Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö on lähtenyt valmistelemaan lainsäädäntöuudistusta pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman perusteella. Liikenne- ja viestintäministeriön pyrkimystä yhtenäistää tieto- ja viestintäteknologian lainsäädäntöä on kannatettavaa, mutta tulokulmaa lainsäädännön uudistamiseen ja yhtenäistämiseen voidaan pitää vähintäänkin ongelmallisena. Liikenne- ja viestintäministeriö on uudistamassa vain oman toimialansa tieto- ja viestintäteknologian lainsäädäntöä. Tästä syystä liikenne- ja viestintäministeriön toimenpiteet lainsäädännön yhtenäistämiseksi ovat aivan liian suppeat, joten "Tietoyhteiskuntakaari" on lain nimikkeenäkin harhaanjohtava. Hallituksen esitysluonnos pitää sisällään 343 pykälää, joka muodostaa sekä rakenteellisesti haastavan että sisällöllisesti vaikeasti hallittavan kokonaisuuden epästabaililla sääntelyalueella.

Itä-Suomen yliopisto keskittyy lausunnossaan lain rakennetta koskeviin ja eräisiin lähinnä tietosuojaan liittyviin kysymyksiin.

### Lain rakenne ja sisältö

Hallituksen esitysluonnos on nimetty tietoyhteiskuntakaareksi. Lainlaatijan oppaan (oikeusministeriö 1996) mukaan lain nimikkeen tulee vastata säädöksen sisältöä ja toisaalta olla mahdollisimman lyhyt ja iskevä. Se ei saa olla harhaanjohtava. Tietoyhteiskuntakaari säädöksen nimikkeenä antaa vaikutelman siitä, että säädös pitäisi sisällään tietoyhteiskuntaa koskevan sääntelyn kokonaisuudessaan tai merkittävilta osin. Se on kuitenkin vain liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan kuuluvien säädösten kooste, joka ei pidä sisällään edes kaikkia tietoyhteiskunnan sisään kuuluvia säädöksiä liikenne- ja viestintäministeriön toimialaltaan. Esimerkiksi tietoyhteiskuntakaaresta on jätetty pois vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettu laki, joskin poisjättämistä perustellaan esitysluonnoksessa komissiossa olevan asiaa koskevan asetuksen valmistelulla. Tietoyhteiskunnan ydinlainsäädäntöön kuuluvat myös laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003), laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) sekä sen nojalla annetut asetukset (1030/1999, 681/2010), henkilötietolaki (523/1999), laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011), laki viranomaisten tietojärjestelmien ja tietoliikennejärjestelyjen tietoturvallisuuden arvioinnista (1406/2011), laki tietoturvallisuuden arviointilaitoksista (1405/2011), laki yksityisyyden suojasta työelämässä (759/2004), rekisterilainsäädäntö ja tekijänoikeuslainsäädäntö kokonaisuudessaan sekä luottotietolaki (527/2007). Lainsäädännön kehittämisen näkökulmaksi ei voida rationaalisilla perusteilla ottaa ministeriön toimialaan sidottua tarkastelua, kun kyse on toimialat ylittävistä sääntelykokonaisuudesta – tietoyhteiskunnasta. Valtioneuvoston ohjesäännön

(262/2003) 11 §:n mukaan kaikille ministeriöille kuuluviin tehtäviin sisältyy tietoyhteiskunta-asiat, joten tässäkin suhteessa tietoyhteiskuntakaari ei voi koskea vain liikenne- ja viestintäministeriön toimialaa. Ehdotetun "249 §:n" muotoilun perusteella vaikuttaisi jopa siltä, että tietoyhteiskunnan kehittäminen kuuluisi liikenne- ja viestintäministeriön tehtäviin, toisin kuin valtioneuvoston ohjesäännössä on säädetty.

Hallituksen esitysluonnos onkin puutteellisesti valmisteltu. Esimerkiksi tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain suhdetta sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin ei arvioida lainkaan, vaikka perustellusti voidaan kysyä, tarvitaanko tietoyhteiskunnan palveluille ja viranomaisten sähköisille asiointipalveluille omat säännöksensä vai riittäisivätkö yhdet yhteiset säännökset.

Hallituksen esitysluonnos perustuu nykyisin voimassa oleviin seuraaviin lakeihin, jotka aiotaan kumota:

- viestintämarkkinalaki,
- sähköisen viestinnän tietosuojalaki,
- laki radiotaajuuksista ja telelaitteista,
- laki televisio- ja radiotoiminnasta,
- verkkotunnuslaki,
- laki eräiden suojauksen purkujärjestelmien kieltämisestä,
- laki eräiden radiotaajuuksien huutokaupoista,
- laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta;

Lisäksi esitysluonnoksen mukaan myös näiden säädösten nojalla annetut asetukset aiotaan kumota. Nykyisiin säädöksiin sisältyy myös määräysenantovaltuuksia Viestintävirastolle. Näiden normien osalta lakiesitysluonnoksessa ei oteta kantaa niiden kumoamiseen. Jos lait kumotaan, luonnollisesti myös niiden nojalla annetut määräykset kumoutuvat. Lakiesityksen voimaantulosäännöksessä 341 §:ssä ei mainita, että lailla kumottaisiin yllämainituista laeista tietoyhteiskunnan palvelujen antamisesta annettua lakia.

Hallituksen esitysluonnoksen mukainen laki ei ole rakenteeltaan selkeä eikä sillä ole selkeää kiinnekohtaa sääntelykohteeseen. Lain voidaan nähdä olevan pitkälti sähköisen viestinnän ja tietoverkkojen käyttöä koskeva laki, joka pitää sisällään sähköisen viestinnän palveluiden sääntelyn. Lain rakenteen jäsentämistä helpottaisi, että pykälät olisivat jäsennetty juoksevasti osakohtaisesti.

### Tieto- ja viestintäsuojan sääntely

Hallituksen esitysluonnoksessa ei käsitellä tietosuojaa koskevaa sääntelyä yhtenä kokonaisuutena. Tätä voidaan pitää esitysluonnoksen eräänä merkittävimmistä puutteista. Euroopan unionissa ollaan valmistelemaan yleistä tietosuoja-asetusta, joka tulee muuttamaan kansallista informaatio-oikeudellista sääntelyä. Luultavasti yleisen tietosuoja-asetuksen lisäksi tarvitaan joiltakin osin kansallistakin yleistä tarkentavaa sääntelyä tietosuoja-asetuksen lisäksi. Olisi luontevaa, että tietosuoja-asetuksen sääntely otettaisiin huomioon "tietoyhteiskuntakaaren" valmistelussa siltä osin kuin kansallista sääntelyä tarvitaan. Liikenne- ja viestintäministeriön olisi syytä sääntelystrategisesti kartoittaa, miten paljon Euroopan unionissa on valmisteilla säädöksiä, jotka voidaan ajatella sisällytettäväksi "tietoyhteiskuntakaareen". Jos säännöksiä tulee lisää, johtaa se lain rakenteen paisumiseen entisestään ja rakenteellisiin heikkouksiinkin. Sääntelyn epästabiliilia tilaa kuvaa muun muassa sähköisen viestinnän tietosuojalakiin tehdyt useat muutokset.

Keskeisin muutos hallituksen esitysluonnoksessa on niin kutsutun Lex Nokia -sääntelyn kumoaminen. Sääntely on osoittautunut tarpeettomaksi, koska säännösten voimassaoloaikana kukaan ei ole soveltanut niitä. Niin kutsuttu Lex Nokia -sääntely osoittikin, että lainsäädännön muutoksille tulee olla riittävä tietopohja ja sen toimivuus tulee arvioida jo säännösten valmisteluvaiheessa. Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ollut osoittaa Lex Nokia -sääntelylle tarvetta oikeuskäytännöstä tai oikeustieteellisen tutkimuksen kautta tulleesta tarpeesta.

Sähköisen viestinnän tietosuojalaissa on myös muitakin toimimattomia säännöksiä. Esimerkiksi evästeiden käyttöä koskeva säännös on jäänyt vaille tosiasiallista soveltamista. Lisäksi oikeuskirjallisuudessa (Helopuro – Ristola – Perttula: Sähköisen viestinnän tietosuoja) esitetään evästeiden käyttöä koskevasta säännöksestä tulkintoja, jotka eivät ole sopusoinnussa lainvalmistelussa noudatettavan "Päasia ensin" -säännön kanssa. Myöskään säännöksen perusteluissa esitetty tarkentava ohjaus ei ole toimiva. Liikenne- ja viestintäministeriön omilla www-sivuillakaan ei noudateta sähköisen viestinnän tietosuojalain 7 §:ssä ja sen perusteluissa esitettyjä vaatimuksia. Edellä esitetyistä syistä säännöksen sisältöä olisi syytä muuttaa

ehdotettuun 196 §:än vastaamaan olemassa olevaa oikeudellista tilaa. Käytännössä käyttäjä hallinnoi omalla selaimellaan evästeiden käyttöä, jolloin palvelun tarjoajalle asetetut velvoitteet ovat tarpeettomia.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan luovuttavaksi tunnistamistiedon käsitteestä sähköistä viestintää koskevassa sääntelyssä. Käsitteen tilalle ehdotetaan säädettäväksi välitystiedon käsitteestä. Käytännössä kyse on viestintään liittyvistä lokitiedoista. Suomen lainsäädäntö tunnistaa noin 10 laissa lokitiedon käsitteen, joten välitystieto olisi syytä asemoida osaksi lokitiedon käsitettä joko nimeämällä ne käsitteenä välityslokitiedoiksi tai ainakin käsitteen perusteluissa selkeyttää välitystietojen suhdetta muihin viestinnässä sekä tietoyhteiskunnan palveluiden ja muiden viestintäpalveluiden käytössä syntyviin lokitietoihin. Tietosuojavaltuutetun tehtäviin ei ole säädetty ehdotetussa "297 §:ssä" viestin välitystietojen valvontaa, vaan se näytti kuuluvan ehdotetun "295 §:n" mukaan Viestintävirastolle. Tällainen rajaaminen ei ole tarkoituksenmukaista viranomaisten toiminnan järjestämisestä, sillä välitystiedot ovat pääosiltaan henkilötietoja, joiden käsittelyä tietosuojavaltuutettu valvoo suoraan henkilötietolain nojalla. Tietosuojavaltuutetun tehtäviin kuuluu henkilötietolain nojalla valvoa myös käyttäjänsä yhdistettävissä olevien lokitietojen käsittelyä. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty perusteluita sille, miksi välitystietojen valvonnalle on haluttu luoda kaksinkertainen viranomaisvalvonta.

Myöskään tietoyhteiskuntamaksun käsite ei ole kovinkaan onnistunut, kun kyse on kuitenkin suppeasta maksuvelvollisuudesta, jossa on yhdistetty viestintämarkkina- ja tietoturvamaksut. Tietoyhteiskuntamaksu antaa virheellisen kuvan maksun luonteesta. Maksuvelvollisuuden perusteella kyse on pääosiltaan viestintämaksusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan viestinnän luottamuksellisuutta koskevan säännöksen "137 §" perusteluissa, että *"Eräs poikkeuksellinen tilanne viestinnän osapuolia tarkasteltaessa on viestinnän toisen osapuolen menehtyminen. Tällaisessa tilanteessa vainajan perillisten on katsottu tulevan yleisseuraannon perusteella vainajan henkilökohtaisten viestien osalta viestinnän osapuoliksi vainajan sijaan"*. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty näkemys perustuu professori Urpo Kangaksen Viestintävirastolle tekemään vuonna 2012 valmistuneeseen selvitykseen. Kangas käsittelee selvityksessään ongelmallisesti varallisuus oikeudellisista lähtökohdista informaatio- ja viestintäoikeuden alaan kuuluvia kysymyksiä, joka jättää monilta osin aukkoja varallisuus oikeudellisten perusteiden soveltamisesta informaatio- ja viestintäoikeuden alaan kuuluviin säännöksiin kokonaisuudessaan. Tiedollisia oikeuksia ei pitäisikään arvioida pelkästään varallisuus oikeudellisen yleisseuraannon näkökulmasta ilman selkeää sääntelyä, joka sinällään on vieras ajatus informaatio- ja viestintäoikeudessa, joka on perustuslakivaliokunnan kannanottojen johdosta korostetun täsmällisen ja tarkkarajaisen sääntelyn piirissä ilman, että tapaoikeudella voisi luoda uutta oikeutta tiedon- ja viestinhallinnan sääntelyyn. Tästä syystä pelkkä toteamus kuolinpesän yleisseuraantoperusteisesta oikeudesta luottamuksellisiin viesteihin ei riitä, vaan siitä tulisi säätää nimenomaisesti laissa. Professori Kangaksen selvityksessä jätetään vaille huomiota muun muassa tieto- ja viestintärikoksia koskeva sääntely sekä yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain säännökset, joissa nimenomaisesti rajataan työnantajan oikeuksia käsitellä työntekijän sähköpostiviestejä. Työnantajan oikeudet on säädetty työelämän tietosuojalaissa tyhjentävästi eikä niihin sisälly oikeuksia käsitellä viestejä kuolinpesän pyynnön perusteella. Kangaksen selvityksessä tulkitaan perusoikeuksien päättymistä varsin jyrkästi, vaikka nimenomaan tiedollisten perusoikeuksien osalta on olemassa oikeuskäytäntöäkin siitä, että perusoikeudet eivät pääty kaikilta osin muun muassa henkilötietojen suojan osalta henkilön kuolemaan. Professori Kangaksen käsitykset ovat monin osin kiistanalaisia, kuten hän itsekin selvityksessään esittää esittämällä vasta-argumentteja jo aiemmin esitettyihin tulkintoihin viestinnän suojasta ja tiedollisista oikeuksista. Koska liikenne- ja viestintäministeriö on uudistamassa sähköisen viestinnän lainsäädäntöä ja sillä on pohjana Viestintäviraston teettämä selvitys, olisi luontevaa, että professori Kangaksenkin problematisoimaan oikeudelliseen ongelmaan saataisiin selkeämpi oikeustila lainsäädännössä. Nykyistä tulkinnanvaraista, mutta merkittävää oikeudellista kysymystä ei voida jättää pelkästään oikeustieteilijöiden tai yksittäisten viranomaisten (Viestintävirasto) tulkinnan varaan. Kyse on läheisesti perusoikeuksiin puuttumisesta, joten lakisääteisyysvaatimus on otettava huomioon asiaa tarkasteltaessa. Tässä suhteessa on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei edes Viestintävirastolla ole oikeuksia lähteä sääntelemään ohjein lainsäädännössä tyhjentävään sääntelyyn pyrkivää kohdetta.

#### Yhteenveto

Liikenne- ja viestintäministeriö on tekemässä laajaa lainsäädännön osauudistusta, jolle on olemassa omat tarpeensakin. Kuten niin kutsuttu Lex Nokia -sääntely osoitti, riittämätön lainsäädännön muutosten valmistelu ilman riittävää tietopohjaa, johtaa tarpeettomaan sääntelyyn. Nyt lausunnolla olevassa hallituksen

## LAUSUNTO

Sivu 4 / 4

esitysluonnoksessa ei ole arvioitu riittävästi nykyisen lainsäädännön toimivuutta, vaan pyrkimyksenä on ollut vain niputtaa kahdeksan lakia yhdeksi sähköistä viestintää koskevaksi laiksi.

Lain jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota tietoyhteiskuntaa koskevaan lainsäädäntöön yhtenä kokonaisuutena ilman, että valtioneuvoston toimialarajat rajaavat lainsäädännön harmonisointia.

Tietoyhteiskuntakaaren säädösnimike ei vastaa ehdotetun säädöksen sisältöä, joten lain jatkovalmistelussa säädösnimikettä tultaneen harkitsemaan uudelleen.

Itä-Suomen yliopisto pitää informaatio- ja tietoteknologiaoikeudellisen lainsäädännön harmonisointia kannatettavana, jos siinä huomioidaan oikeusjärjestys yhtenä kokonaisuutena ja lainsäädännöllisillä ratkaisuilla kevennetään hallinnollista taakkaa. Lisäksi huomiota on kiinnitettävä epästabiiliin sääntelykohteeseen ja sen asettamiin rajoihin. Tästä syystä valtioneuvoston olisikin syytä laatia IT-alaa koskeva sääntelystrategia, jonka mukaisesti kansallista lainsäädäntöä kehitetään ja otetaan osaa Euroopan unionissa tapahtuvaan säädösvalmisteluun.



Perttu Vartiainen  
rehtori