

21.12.2017

Julkinen

ARVIOMUISTIO TIETUYHTEISKUNTAKAAREN MUUTOSTARPEISTA

Tässä muistiossa kuvataan niitä muutostarpeita tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) säännöksiin, jotka ovat alustavan arvion mukaan kiireellisiä ja perusteltuja toteuttaa kevään 2018 aikana.

Muutostarpeiden arvioon vaikuttaa merkittävästi se, että tietoyhteiskuntakaaren sääntely perustuu merkittävältä osin Euroopan unionin sähköisen viestinnän sääntelyyn¹. Komission Digital Single Market –strategian myötä sähköisen viestinnän EU-sääntelyyn on ehdotettu laajoja muutoksia, joita käsitellään EU:ssa parhaillaan, ja jotka edellyttävät olennaisia muutoksia tietoyhteiskuntakaaren myöhemmässä vaiheessa². Näiden käynnissä olevien laajojen ja tietoyhteiskuntakaaren sisältöön merkittävällä tavalla vaikuttavien uudistusten vuoksi tietoyhteiskuntakaaren ei lähtökohtaisesti olisi tarkoituksenmukaista tehdä olennaisia muutoksia ennen EU:n lainsäädäntöprosessien päättymistä.

Sen sijaan on tunnistettu, että EU:n yleisen tietosuojasetuksen voimaantulo aiheuttaa muutoksia teleyrityksille myönnettyihin käsittelylupiin, jotka koskevat väärinkäytös- ja häiriötietoja ja niiden luovuttamista teleyrityksiltä toisille teleyrityksille. Lisäksi matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltoa koskeva säännös on voimassa 1. päivään heinäkuuta 2018. Näitä viimeksi mainittuja muutostarpeita arvioidaan tarkemmin alla.

1 Teleyritysten maksuhäiriö- ja väärinkäytöstietojen käsittelyoikeudet

Nykytila

Suomessa toimii tietosuojalautakunta, jolla on henkilötietolain nojalla toimivalta myöntää hakijalle lupa käsitellä henkilötietoja ja arkaluonteisia henkilötietoja lain edellytysten täytyessä. Tietosuojalautakunta on myöntänyt kolmelle suomalaiselle teleyritykselle luvat (päiväty 13.2.2014 ja 24.6.2016) käsitellä väärinkäytöksiä ja maksuviivästyksiä koskevia henkilötietoja ja luovuttaa niitä teleyritysten välillä henkilötietolain 43 §:n nojalla.

Luvat henkilötietojen (ml. arkaluontoisten henkilötietojen) käsittelyyn ja tietojen luovuttamiseen teleyritysten välillä edellä viitatussa tarkoituksessa on myönnetty tärkeästä yleistä etua koskevasta syystä. Lupapäätösten perustelujen mukaan lupa on ollut tarpeellinen tietojen luovuttamiseksi teleyritysten välillä ja sellaisten henkilöiden arkaluon-

¹ Unionin viestintämarkkinoita sääntelee viisi sähköisen viestinnän direktiiviä: ”puitedirektiivi” (2002/21/EY), ”käyttöoikeusdirektiivi” (2002/19/EY), ”valtuutusdirektiivi” (2002/20/EY), ”yleispalveludirektiivi” (2002/22/EY) ja ”sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi” (2002/58/EY). Tietoyhteiskuntakaarella on pantu täytäntöön myös muun muassa sähkökauppadirektiivi (2000/31/EY), audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva direktiivi (AV-direktiivi 2010/13/EY, radiolaitedirektiivi (2014/53/EU), ehdollisen pääsyn direktiivi.

² Syyskuussa 2016 Euroopan komissio antoi ehdotuksen direktiiviksi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä sekä ehdotuksen asetukseksi Euroopan sähköisen viestinnän sääntelyviranomaisten yhteistyöelimen perustamisesta. Lisäksi komissio on ehdottanut tammikuussa 2017 sähköisen viestinnän tietosuoja koskevan direktiivin korvaamista asetuksella (ns. ”ePrivacy”).

Id Versionumero

Liikenne- ja viestintäministeriö	Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 (kirjaamo) Helsinki	Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto	Puhelin 029516001	www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi
----------------------------------	---	--	----------------------	--

toisten henkilötietojen käsittelemiseen, jotka eivät ole teleyritysten omia asiakkaita, silloin, kun kyse ei ole oikeusvaateen laatimisesta.

Käsittelyluvat on myönnetty sillä perusteella, että lupien mukaisten tietojen käsittely on tarpeen, jotta teleyrityksillä on mahdollisuus puolustautua niihin kohdistuvilta väärinkäytöksiltä, torjua ja ehkäistä väärinkäytöksiä sekä lisävahinkoja identiteettivarkauksien uhreille. Tietosuojalautakunta on katsonut, että kyse on yleisen ja hakijoiden tärkeän edun turvaamisesta.

Luvan kohteena ovat tiedot, jotka koskevat henkilön maksuviivästyksiä, maksukyvyttömyyttä ja identiteettivarkauksia tai sellaisen yrityksiä koskevia tietoja. Tällaiset tiedot voivat sisältää myös arkaluonteisia tietoja (kuten rikoksia ja niiden seuraamuksia koskevia tietoja).

Rikollista tekoa, rangaistusta tai muuta rikoksen seuraamusta koskevat tiedot ovat henkilötietolain 11 §:n mukaan arkaluonteisia henkilötietoja. Keväällä 2018 voimaan tulevan ja henkilötietolain sijaan sovellettavaksi tulevan EU:n yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on sallittua vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä.

Maksuhäiriötietoja koskevassa käsittelyssä on kyse vastaavista käyttötarkoituksista, kuin luottotietolain mukaisessa luottotietojen käsittelyssä. Teleyritysten käsittelylupahakemuksen perusteena on ollut, että jatkuvasti toimitettavien palvelujen kohdalla niitä koskevia maksuhäiriötietoja ei ole ollut mahdollista tallentaa luottotietorekisteriin, sillä tällaiset palvelut eivät luottotietolain tulkinnan mukaan muodosta luottosopimusta. Käsittelylupa on perustunut siihen, että luottotietolain sijasta asiassa on tullut soveltaa henkilötietolakia.

Muutostarpeet

Oikeusministeriön vetämän täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnön mukaan tietosuojalautakunnan luvat lakkaavat tietosuojasetuksen voimaantulon myötä. Tietosuojasetuksen täytäntöönpanoa käsittelevän työryhmän mietinnön mukaan olisi perusteltua, että edellä tarkoitettujen tietosuojalautakunnan myöntämien poikkeuslupien mukainen henkilötietojen käsittely voisi jatkua yleisen tietosuojasetuksen tullessa sovellettavaksi. Koska sääntelyltä edellytetään tarkkarajaisuutta ja erityisiä suojatoimia, ei tällaisesta käsittelystä työryhmän mielestä ole mielekästä säätää tietosuojaa koskevassa yleislaissa. Näin ollen työryhmän mukaan olisi tarvetta säätää asiasta sektorilainsäädännössä, eli teleyritysten osalta tietoyhteiskuntakaaressa.

Tämän vuoksi on syytä arvioida tulisiko säätää uusista säännöksistä teleyritysten oikeudesta väärinkäytös- ja maksuviivästystietojen käsittelyyn sekä tällaisten tietojen luovuttamisesta toisilleen. Tällainen sääntely mahdollistaisi teleyritysten edellytykset suojautua niihin kohdistuvilta väärinkäytöksiltä, torjua ja ehkäistä väärinkäytöksiä sekä ehkäistä lisävahinkojen syntymistä väärinkäytösten muille uhreille myös jatkossa. Lisäksi teleyritykset voisivat myös jatkossa käsitellä ja luovuttaa toisille teleyrityksille merkittäviä ja avoimia maksuviivästyksiä koskevia tietoja etujensa suojelemiseksi.

Uusi sääntely muuttaisi kuitenkin nykytilaa siten, että käsittelyoikeus perustuisi jatkossa suoraan lakiin tietosuojalautakunnan myöntämän luvan sijaan. Luvat on myönnetty kolmelle teleyritykselle, mutta muutos laajentaisi mahdollisuuden väärinkäytös- ja maksu-

viivästystietojen käsittelyyn myös sellaisille teleyrityksille, jotka eivät ole hakeneet ja saaneet lupaa tietojen käsittelyyn tietosuojalautakunnalta.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä henkilötietolaki kumotaan ja jatkossa rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä säädetään tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa. Tietosuoja-asetuksen mukaan kansallisessa laissa voidaan säätää 10 artiklan mukaisten tietojen käsittelystä, mutta se edellyttää asianmukaisista suojatoimista säätämistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Tämä siis edellyttäisi, että käsittelyoikeus rajattaisiin laissa eriteltyihin käyttötarkoituksiin ja tietoihin ja säilytysajat tietojen säilyttämiseen rekisterissä rajattaisiin vain välttämättömään.

Maksuhäiriötietojen käsittelyn osalta on tarpeellista arvioida huolellisesti tietojen käsittelyn ja luovuttamisen kohtuullisuus. Tältä osin tulee selvittää tarkoituksenmukainen ja kohtuullinen ratkaisu varmistaa oikeudet käsitellä sellaisia maksuhäiriötietoja, joita teleyritykset tarvitsevat osana toimintaansa ja palveluihin liittyvää riskienhallintaa. Tämä edellyttää tietoyhteiskuntakaaren muutostarpeiden arvioinnin lisäksi myös luottotietojen rekisteröintiä ja muuta käsittelyä koskevan lainsäädännön tarkastelua edellä kuvatusta näkökulmasta. Ylipäätään on syytä arvioida tulisiko asiasta säätää yleis- vai erityislaisissa. Luottotietojen keräämiseen, tuottamiseen, tallettamiseen, luovuttamiseen, käyttöön ja muuhun käsittelyyn sovelletaan luottotietolakia (527/2007).

2 Puhelinmarkkinoinnin kieltö

Säännös kiellosta markkinoida kuluttajalle matkaviestinverkon puhelinliittymää puhelimessa on kansallinen (TYK 201 §). Säännös on kuitenkin määräaikainen ja voimassa 1.7.2018 asti.

Säännöksellä on pyritty puuttamaan epäterveen kilpailun aiheuttamiin häiriöihin markkinoilla ja suojaamaan kuluttajaa erityisesti liittymän irtisanomisesta aiheutuvilta ongelmilta. Koska puhelinliittymä on keskeinen väline myös sananvapauden toteutumisen kannalta, sääntelyn välillisenä tavoitteena on turvata tämä perusoikeus.

Puhelinmarkkinointikiellosta säädettiin ensimmäisen kerran vuonna 2012 ja sääntelyä uusittiin määräaikaisena vuonna 2015. Sääntelyyn ei katsottu alun perin liittyvän perustuslaista johtuvaa estettä sen oikeasuhtaisuuden kannalta ottaen huomioon, että kyse oli varsin kapea-alaisesta rajoituksesta kaupalliseen viestintään muiden markkinointikanavien pysyessä edelleen käytettävissä ja puhelinmarkkinoinnin ollessa sallittua kuluttajan omasta pyynnöstä. Myös lain määräaikaisuutta pidettiin perusteena, joka vähentää rajoituksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta. (*PeVL 6/2012 vp*)

Sääntelyn uusimisen yhteydessä vuonna 2015 liikenne- ja viestintäministeriön julkaiseman selvityksen perusteella puhelinmarkkinointikieltosäännöksen vaikutukset olivat olleet positiivisia. Lisäksi teleyritysten katsottiin noudattaneen kieltöä hyvin. Tuolloin kuluttajaviranomaiset ja teleyritykset arvioivat valitusten määrän vähentyneen säännöksen voimaantulon jälkeen merkittävästi. Sekä operaattorit että viranomaiset näkivät tuolloin kilpailun matkapuhelinliittymissä säilyneen kireänä. Operaattoreiden itse ja alihankkijoiltaan työllistämän henkilöstön määrä oli saadun selvityksen mukaan säännöksen käyttöönoton myötä vähentynyt. (*Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisu 1/2015*)

Puhelinmarkkinointikieltöä uudistettaessa pidettiin edelleen tärkeänä kuluttajien aseman turvaamista ja puhelinmarkkinointiin aiemmin liittyneiden ongelmien ehkäisemistä. Tuolloin eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi, että kuluttajien suojaamisen tarve

puhelinmarkkinoinnin aiheuttamilta erilaisilta ongelmilta oli edelleen olemassa. Myös sääntelyä uudistettaessa pidettiin ehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta keskeisenä, että kiello ehdotettiin säädettäväksi määräaikaisena ja että se rajattiin vain matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointiin. (*LiVM 1/2015 vp*)

Sääntelyn voimassaolon päättymisen johdosta (1.7.2018) matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikiellon tarpeellisuus ja toimivuus on arvioitava uudelleen sidosryhmien palutteen perusteella.

3 Kysymykset sidosryhmille

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää lausunnonantajilta näkemyksiä erityisesti seuraavista seikoista:

- 1) Aiheuttaako tietosuojalautakunnan teleyrityksille antamien henkilötietoja koskevien käsittelylupien lakkaaminen tarpeita tehdä muutoksia lainsäädäntöön?
- 2) Jos muutostarpeita on, tulisiko ne ratkaista osana yleislainsäädäntöä (maksuhäiriötietojen tai henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö) vai sektorikohtaista erityislainsäädäntöä (tietoyhteiskuntakaari)?
- 3) Onko puhelinliittymien puhelinmarkkinointikielto tarpeellinen ja toimiva matkapuhelinliittymien markkinahäiriöiden estämisessä?
- 4) Onko puhelinmarkkinointikiellon jatkamiselle perusteita?

Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää näkemyksiä yllä esitettyihin kysymyksiin perustelluineen **viimeistään 19.1.2018**. Vastaukset pyydetään lähettämään liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamoon (kirjaamo@lvm.fi) sähköpostitse ja merkitsemään viestiin asianumeron **2372/03/2017**.