

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta
Pia Letto-Vanamo
Olli Mäenpää
Tuomas Ojanen

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222
ISSN 0356-7222
IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Teuvo Pohjolainen

Viestinnän tietosuoja ja tunnistamistietojen käsittelyn oikeus

Hallituksen esitys eduskunnalle sähköisen viestinnän tietosuojalain muuttamisesta

Hallitus antoi eduskunnalle 29.4.2008 esityksen sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 48/2008 vp). Yhteisötilaajalle esitettiin viestinnän tietosuojalakehdotuksen perusteella oikeutta käsitellä sähköisen viestinnän tunnistamistietoja maksullisen tietoyhteiskunnan palvelun tai viestintäverkon luvattoman käytön ja viestintäpalvelun ohjeen vastaisen käytön selvittämiseksi. Tunnistamistietoja voitiin käsitellä myös yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi. Tunnistamistietojen käsittelyoikeudet eivät oikeuttaneet yhteisötilaajia saamaan tietoa viestien sisällöstä. Yhteisötilaaja voisi käyttää oikeuttaan tunnistamistietojen käsittelyyn vain, jos se oli täyttänyt eräät yleiset ennakkolliset tietoturvallisuuden korkean tason turvaamiseen ja yrityssalaisuuksien suojaamiseen liittyvät laissa määritellyt velvoitteet.

Lisäksi lakiehdotukseen sisältyi säännöksiä työnantaja-asemassa olevan yhteisötilaajan velvollisuudesta ottaa tunnistamistietojen käsittelyyn liittyvät asiat ennakolta yhteistoimintamennettelyssä käsiteltäväksi ja tiedottaa tehdyistä päätöksistä työntekijöille tai heidän edustajilleen. Yhteisötilaajan oli myös ilmoitettava ennalta tietosuojavaltuutetulle tunnistamistietojen käsittelyn aloittamisesta.

Käsittelyn jälkeen yhteisötilaajan oli laadittava manuaalisesta tunnistamistietojen käsittelystä selvitys, joka on annettava tiedoksi käsittelyn kohteena olevalle käyttäjälle. Tietosuojavaltuutetulle ja työntekijöiden edustajalle tuli antaa vuosittain yleisempi selvitys tunnistamistietojen manuaalisesta käsittelystä. Tunnistamistietojen manuaalisen käsittelyn aloittamiselle ehdotettiin säädettäväksi myös eräitä asiallisia edellytyksiä. Tietoja sai käsitellä vain jos yhteisötilaajalla oli perusteltu syy epäillä verkkoa tai palvelua käytetyn ohjeiden vastaisesti tai yrityssalaisuuden luvaton luovuttamista ulkopuoliselle. Väärinkäytöksen ja yrityssalaisuuden paljastamisen vakavuuteen kohdistui merkittävyysvaatimuksia.

Sekä lakiesitykseen että perustuslakivaliokunnan sitä koskeneeseen tulkintaratkaisuun sisältyy monia – myös perusoikeusnäkökulmasta – mielenkiintoisia kysymyksiä. Tarkastelen tässä yhteydessä kuitenkin pääasiassa vain luottamuksellisen viestin salaisuutta suhteessa viestinnän tunnistamistietojen selvittämiseen yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi.

Luottamuksellisen viestin salaisuus perusoikeutena

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Nämä mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta on perusoikeusuudistuksessa tarkoitettu tyhjentäväksi luetteloksi.¹

Perustuslain 10 §:n 2 momentti turvaa yleisesti luottamuksellisen viestin salaisuutta, vaikka siinä erikseen mainitaankin kirje ja puhelu käytännössä tavanomaisimpina luottamuksellisen viestin muotoina. Säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältöä ulkopuolisilta. Säännös kuitenkin turvaa myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistietoja sekä muita tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena.²

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslain sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta.³ Sääntely antaa kuitenkin turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Esimerkkinä esitöissä on mainittu puhelujen tunnistamistiedot.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut luottamuksellisen viestin salaisuutta ja siihen liittyen tunnistetietojen salaisuutta useissa lausunnoissaan, joista erityisesti on syytä mainita PeVL 9/2004 vp ja 10/2004 vp. Lausunnoissaan valiokunta on todennut, että PeL 10 § 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset.⁴ Tällaiseksi on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä sittemmin katsottu myös törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö ja törkeä vahingonteko. Sen sijaan talousrikoksista sellaisiksi on katsottu vain liike- tai ammattitoiminnassa tehty törkeä rikos, jolla tavoitellaan erityisen suurta hyötyä ja joka tehdään erityisen suunnitelmallisesti. Tällä tavoin kvalifoiduissa tapauksissa – jos vaaditaan kummankin edellytyksen täyttymistä – on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kysymys perustuslain mielessä turvallisuutta vaarantavista rikoksista.⁵

Perustuslakivaliokunta on vuonna 1999 arvioinut luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta poliisilain mukaista teknistä kuuntelua. Valiokunta piti tuolloista sääntelyehdotusta perustuslain mukaisena, koska kuuntelun edellytykset oli ”sidottu korkeaan rangaistusasteik-

¹ HE 309/1993 vp, ks. myös PeVM 25/1994 vp sekä PeVL 30/2001 vp.

² Ks. HE 309/1993 vp, ja PeVL 47/1996 vp sekä PeVL 28/2000 vp.

³ HE 309/1993 vp.

⁴ Ks. HE 309/1993 vp.

⁵ PeVL 36/2002 vp.

kovaatimukseen (ankarin rangaistus sanotusta rikoksesta oli vähintään neljä vuotta vankeutta) huumausainerikosta koskevin täydennyksin”.⁶ Ratkaisussaan valiokunta antoi rajoituksen välttämättömyys -kriteerin kannalta keskeisen merkityksen sille, että telekuuntelumahdollisuus kytkeytyi vakaviin rikoksiin, eikä niinkään arvioinut asiaa ”yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten” käsitteestä käsin.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosten tutkinnasta säännöksen tarkoittamassa merkityksessä voi olla kysymys myös sellaisissa tapauksissa, joissa on esillä konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.⁷

Kuten edellä on viitattu, perustuslain sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on perusoikeus-uudistuksen esitöidenkin mukaan suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältöä ulkopuolisilta. Viestin tunnistamistiedot jäävät luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle, minkä vuoksi perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että tunnistamistietojen saamisoikeus jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.⁸

Suomalainen perusoikeusjärjestelmä ja sen antama perusoikeussuoja on pääsääntöisesti vahvempi kuin kansainvälisten sopimusten ja/tai Euroopan unionin tarjoama ihmisoikeussuoja. Siitä huolimatta on syytä todeta, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia muun muassa yksityiselämänsä ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artikla kattaa myös luottamukselliseksi tarkoitettua viestintää.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisussaan *Copland v. Yhdistynyt kuningaskunta* todennut yleisesti, että liiketiloista soitetut puhelut kuuluvat lähtökohtaisesti 8 artiklan suojaaman yksityiselämän ja kirjeenvaihdon alaan.⁹ Siitä seuraa tuomioistuimen mukaan loogisesti, että työpaikalta lähetetyt sähköpostiviestit samoin kuin henkilökohtaisesta internetin käytön valvonnasta kertynyt informaatio ovat vastaavasti 8 artiklan suojan piirissä. Edellä mainitussa tapauksessa Yhdistyneen kuningaskunnan katsottiin loukanneen 8 artiklaa, koska julkisen opilaitoksen työntekijän puheluita, sähköpostiviestintää ja internetin käyttöä oli valvottu ilman, että valvonta täytti ihmisoikeussopimuksen lailla säätämisen vaatimuksen. Ihmisoikeustuomioistuin ei sinänsä kuitenkaan sulkenut pois mahdollisuutta, että työntekijän puhelimen, sähköpostiviestien ja internetin käytön valvontaa työpaikalla voitaisiin joissakin olosuhteissa pitää sopimuksen tarkoittamassa mielessä välttämättömänä demokraattisessa yhteiskunnassa.

Hallituksen esitykseen sisältyvässä ehdotuksessa viestinnän tietosuojalain muutokseksi (13 a–13 j §) oli siis olennaisena sisältönä se, että yhteisötalaja (yleensä työnantaja) saisi tietyin edellytyksin selvittää perustellun epäilyn siitä, onko hänen viestintäverkkoaan käytetty luvattomasti tai onko sen kautta annettu luvattomasti tietoa elinkeinotoiminnan kannalta keskeisistä yrityssalaisuuksista. Esityksen perusteluissa korostettiin, että yhteisötalaja omistaa omat viestintäverkkonsa ja viestintäpalvelunsa, eikä ole verkostaan välitettävään viestintään nähden sa-

⁶ PeVL 5/1999 vp.

⁷ Ks. myös PeVL 2/1996 vp.

⁸ Ks. PeVL 7/1997 vp ja PeVL 26/2001 vp.

⁹ Tuomio 3.4.2007.

malla tavalla ulkopuolinen kuin esimerkiksi teleyritys tai julkista valtaa käyttävä poliisi. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä katsottiin, että – toisin kuin poliisin rikostutkinnassa – lakiehdotuksessa ehdotettua tunnistetietojen käsittelyoikeutta ei tarvitse sitoa tiettyihin rikostunnusmerkkeihin ja siksi rajoituksia luottamuksellisen viestin suojaan tulee tarkastella ainoastaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.¹⁰

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetty näkemys yhteisötalajan erityisestä asemasta (”ei samalla tavalla ulkopuolinen kuin esimerkiksi teleyritys tai julkista valtaa käyttävä poliisi”) perustuu perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan virheelliseen ymmärtämiseen ja yleistämiseen.¹¹ Perustuslakivaliokunta on nimittäin katsonut, että yhteisötalaja (työnantaja) ei ole samalla tavalla ulkopuolinen verkossaan tapahtuvassa viestinnässä *silloin, kun kysymyksessä on henkilölle osoitettu, mutta työnantajan vastaanotettavaksi tarkoitettu tai työnantajan nimissä lähetetty sähköpostiviestiviesti*.¹²

Perustuslakivaliokunnan lausumasta ei voi tehdä sellaista johtopäätöstä, että valiokunta olisi katsonut *kaikissa tapauksissa* työnantajan olevan sellaisessa asemassa, että luottamuksellisten viestien tunnistetietojen salaisuus olisi murrettavissa pelkästään arvioimalla perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Argumentointi, myös ottaen huomioon perusoikeuksien turvaamisvelvollisuus, lähtee pikemminkin siitä, että lähtökohtaisesti muissa kuin työnantajan vastaanotettavaksi tarkoitettujen tai työnantajan nimissä lähetettyjen viestien tunnistetietojen selvittäminen ja viestien avaaminen tulee kysymykseen vain PeL 10 §:n 3 momentin (tyhjentävästi) luettelemissa tapauksissa.

Asian arviointi perustuslakivaliokunnassa

Hallituksen esityksestä pyydettiin perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 29/2008 vp). Valiokunta kuuli asiassa lukuisia asiantuntijoita.¹³ Asiantuntijat arvioivat hallituksen esitystä erityisesti suhteessa PeL 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta totesi – jälkepäin runsaasti kritiikkiä saaneessa – lausunnossaan, että sääntely yhteisötalajan oikeudesta käsitellä sähköisen viestinnän tunnistamistietoja on

¹⁰ He 48/2008 vp, s. 35.

¹¹ Vrt. esim. EOA 1021/4/08 (EOA:n kertomus vuodelta 2008, s. 51)

¹² Ks. PeVL 10/2004 vp: ”Sääntely koskee työnantajan vastaanotettavaksi tarkoitettuja ja työnantajan nimissä lähetettyjä sähköpostiviestejä. Työnantaja on *tällaisen luottamuksellisen viestinnän yksi osapuoli* (kurs. TP). *Tällaisessa asemassa* työnantajaa ei voida pitää sellaisena ulkopuolisena tahona, jota vastaan perustuslain 10 §:n säännöksillä luottamuksellisen viestin salaisuudesta on tarkoitus antaa suojaa. Sääntelyllä pyritään edistämään myös työnantajalle viestin lähettäneen tahdon toteutumista ja näin turvaamaan tämän oikeutta harjoittaa luottamuksellista viestintää (PeVL 30/2001 vp, s. 2/II, PeVL 13/2003 vp, s. 5/I). Sääntelyssä ei siten lähtökohtaisesti ole kysymys sellaisten rajoitusten säätämisestä luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen, joiden ainoat sallitut tavat on mainittu perustuslain 10 §:n 3 momentissa, vaan ehdotusta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.”

¹³ Valiokunnassa olivat kuultavana asian valmistelleesta ministeriöstä (liikenne- ja viestintäministeriö) viestintäneuvos Juhapekka Ristola, tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio sekä professorit Mikael Hidén, Jukka Kemppinen, Olli Mäenpää, Tuomas Ojanen, Teuvo Pohjolainen, Ahti Saarenpää ja Veli-Pekka Viljanen. Lisäksi kirjallisen lausunnon antoi professori Kaarlo Tuori. Tässä kirjoituksessa ei arvioida kuultujen asiantuntijoiden esittämiä lausuntoja, joissa oli runsaasti kritiikkiä hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten yksityiskohdista mutta myös ehdotetuista periaatteellisista ratkaisuista.

kylläkin merkityksellistä luottamuksellisen viestin salaisuudelle perustuslaissa säädetyn suojan kannalta. Valiokunta myös toisti monesti aikaisemminkin esittämänsä lausuman, jonka mukaan perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Viitaten perusoikeusuudistusta koskeneen hallituksen esityksen perusteluihin valiokunta totesi, että perusoikeussäätelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältö ulkopuolisilta.

Valiokunta totesi, että viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle.¹⁴ Valiokunta totesi edelleen, että perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä esittämässään kannanotoissa tällöin pitänyt mahdollisena, että tunnistamistietojen saamisoikeus jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin.¹⁵ Toisaalta myös tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan säätelyn on valiokunnan mukaan täytettävä perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset.¹⁶

Valiokunta totesi edelleen, että ehdotuksessa oli kysymys yksityiselle, yleensä työnantajan asemassa olevalle, toimijalle annettavasta oikeudesta käsitellä tietyin edellytyksin tunnistamistietoja toisen yksityisen ja kolmannen tahon välisestä sähköisestä viestinnästä. Työnantaja ei tällöin ole luottamuksellisen viestinnän osapuoli.¹⁷

Perustuslakivaliokunta ei ehdotettua säätelyä kaltaisessa asetelmassa kuitenkaan arvioinut säätelyä suoraan suhteessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa sallittuihin rajoitusperusteisiin. Valiokunnan mielestä ne ”ainakin ensisijaisesti koskevat julkisen vallan taholta tulevia puuttumisia”.¹⁸ Vaikka epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan ilmaisulla ”ainakin ensisijaisesti”, esitetty tulkintakannanotto tarkoittaa, että perusoikeuksien horisontaalivaikutus jäisi näin lain säätämisympäristössä arvioitavaksi vain perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Tätä perusoikeussäätelyn (perusoikeussäännöksessä olevan kvalifioituneen lakivarauksen) vaikutuksen supistavaa tulkintaa voidaan perustellusti kritisoida. Joka tapauksessa valiokunta kiinnitti tarkastelussaan huomiota vain perusoikeusrajoitusten yleisiin rajoitusperusteisiin eli rajoitusten hyväksyttävyyteen, tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

Rajoitusten oikeasuhtaisuutta tarkastellessaan valiokunta arvioi erityisesti sitä, millainen tietojensaantitarve yksityisellä on säätelyn tavoitteen kannalta. Tietojensaantioikeuden ulottaminen vain välttämättömiin ja oikeasuhtaisiin tietoihin ei valiokunnan mielestä ollut ongelmallista perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Sen sijaan tätä laajempaa tietojensaantioikeuden antaminen yksityiselle olisi edellyttänyt perustuslain 10 §:n 3 momentin säännösten huomioon ottamista.

¹⁴ Tässä valiokunta viittasi omiin lausuntoihinsa PeVL 23/2006 vp, s. 2–3 ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I.

¹⁵ Esimerkkinä valiokunta viittasi lausuntoonsa 9/2004 vp, s. 4/I.

¹⁶ Tässä valiokunta viittasi lausuntoonsa PeVL 23/2006 vp, s. 3.

¹⁷ Vrt. PeVL 10/2004 vp. Valiokunta ei siten argumentoinnissaan yhtynyt hallituksen esityksessä esitettyyn käsitykseen, jonka mukaan työnantaja ei olisi tällaisessa viestinnässä ”ulkopuolinen”.

¹⁸ Tässä yhteydessä valiokunta viittasi lausuntoonsa PeVL 47/1996 vp, s. 4–5.

Valiokunnan mielestä oli sinänsä selvää, että tarkasteltavana olevassa lakiehdotuksessa tunnistamistietojen käsittelyyn liittyvä tiedonsaantitarve koski viestinnän tunnistamistietoja, esimerkiksi sähköpostin kohdeosoitetta, kokonaisuudessaan.

Valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä ehdotetun yrityssalaisuuksia koskevan sääntelyn keskeisenä tarkoituksena oli estää ja selvittää yhteisötilaajan elinkeinotoiminnan kannalta keskeisten yrityssalaisuuksien sekä elinkeinotoiminnan käynnistämisen tai sen harjoittamisen kannalta merkittävien kehittämistyön tulosten luvaton paljastaminen. Keskeisten yrityssalaisuuksien liiketaloudellinen merkitys saattaa olla yrityksen kannalta niin suuri, että tällaiset yritysvarallisuuden arvon ja elinkeinotoiminnan taloudellisten edellytysten turvaamiseen liittyvät seikat ovat valiokunnan mielestä hyväksyttäviä ja painavia perusteita tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään kohdistuville rajoituksille.

Valiokunta katsoi, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on olennaista, että yrityssalaisuuksien luottamuksellisuuden turvaamisessa ensisijaisia ovat sellaiset keinot, joilla ei puututa käyttäjien luottamukselliseen viestintään. Tällaisiksi valiokunta katsoi erityisesti lakiehdotuksessa yhteisötilaajalle säädetyt velvollisuudet huolehtia tietoturvasta sekä suojata yrityssalaisuudet ja määritellä yrityssalaisuuksien sallitut ja kielletyt käsittelytavat.

Valiokunnan mielestä lakiehdotus merkitsi, että yhteisötilaajalla ei ole oikeutta aloittaa tunnistamistietojen käsittelyä ennen kuin se on käyttänyt hyväkseen kaikki tarpeelliset muut lain sallimat tietohallinnolliset keinot, joilla voidaan estää yrityssalaisuuksien paljastaminen ulkopuolisille. Tunnistamistietojen käsittely tulisi kyseeseen vasta viimesijaisena keinona ja vain jos on ilmeistä, ettei yrityssalaisuuden paljastamista voida millään muulla tavoin selvittää. Samalla valiokunta korosti, että käsittely on sallittua ainoastaan sen tarkoituksen vaatimassa laajuudessa eikä käsittelyllä voida rajoittaa luottamuksellisen viestin suojaa enempää kuin on välttämätöntä. Käsittely on siten sallittua esimerkiksi ainoastaan siinä laajuudessa, että yhteisötilaaja pystyy riittävällä tavalla yksilöimään poliisille osoitettavan rikosilmoituksen tai tutkintapyyntöön. Näin tulkittuna ja sovellettuna sääntely ei tältä osin muodostu ongelmalliseksi oikeasuhtaisuudesta johtuvien vaatimusten kannalta.

Yhteisötilaaja sai lakiehdotuksen nojalla käsitellä tunnistamistietoja manuaalisesti, jos sillä on perusteltu syy epäillä, että yrityssalaisuus on luvattomasti annettu ulkopuoliselle. Lisäedellytyksenä on muun muassa se, että yrityssalaisuus julkaistaan tai sitä käytetään luvatta, taikka yhteisötilaajalla on muun tähän rinnastuvan yleisesti havaittavissa olevan seikan perusteella syy epäillä, että yrityssalaisuus on luvattomasti annettu ulkopuoliselle. Valiokunnan mielestä rajoituksen suhteellisuus- sekä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta oli tärkeää, että tunnistamistietojen manuaalinen käsittely on näissä tapauksissa mahdollista vain, jos on myös olemassa perusteltu syy epäillä, että yrityssalaisuuksia on luovutettu nimenomaan viestintäverkon välityksellä. Tästä valiokunta edellytti sisällytettäväksi maininnan säännökseen.¹⁹

¹⁹ Lisäksi valiokunta edellytti eräitä muita täsmennyksiä lakiehdotukseen, joilla mm. täsmennettiin yrityssalaisuuksien luovuttamistilanteissa mahdollista tunnistamistietojen käsittelyä.

Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta valiokunta korosti, että yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi työnantajana oleva yhteisötilaaja voi lakiehdotuksen mukaan käsitellä vain sellaisten käyttäjiensä tunnistamistietoja, joille tämä on antanut pääsyn tai joilla muutoin on yhteisötilaajan hyväksymällä tavalla pääsy yrityssalaisuuksiin. Valiokunta katsoi, että tietojen käsittelyn oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä lakiehdotuksessa oli asianmukaiset säännökset. Merkitystä oli valiokunnan mielestä myös sillä seikalla, että sääntelyssä oli toteutettu porrastus tunnistamistietojen automaattisen hakutoiminnon ja manuaalisen käsittelyn välillä siten, että tunnistamistietojen manuaalinen käsittely on selvästi toissijainen ja vain laissa määritellyin edellytyksin käytettävissä oleva toimenpide. Sääntelyn kohdistuminen vain keskeisiin yrityssalaisuuksiin ja merkittäviin kehittämistyön tuloksiin asettaa tältä osin käsittelyn edellytykseksi tietynasteisen olennaisuusvaatimuksen.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta valiokunnan mielestä vähäisenä puutteena voitiin pitää sitä, ettei ehdotetussa laissa ollut määritelty yrityssalaisuuden käsitettä. Esityksen perusteluissa oli kuitenkin viitattu rikoslaissa omaksuttuun yrityssalaisuuden määritelmään. Valiokunnan mielestä sääntelyä oli tältä osin asianmukaista tarkentaa.²⁰

Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että hallituksen esityksen perusteluissa mainittu liikenne- ja viestintäministeriöön asetettava seurantaryhmä arvioi lain soveltamista myös perusoikeuksien kannalta. Tällöin on valiokunnan mielestä syytä kiinnittää huomiota siihen, miten laajasti työnantajat ovat turvautuneet lain mahdollistamiin oikeuksiin, miten tietosuojavaltuutetun valvontatehtävä on toiminut sekä miten työntekijöiden luottamuksellisten viestien salaisuuden suoja on toteutunut.²¹

Tulkinnan arviointi

Perustuslakivaliokunta siis sivuutti lausunnossaan perustuslain kvalifioidut lakivaraukset ilman laajempia analyysejä ja päätyi arvioimaan lakiehdotusta pelkästään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Kuten edellä on todettu, valiokunta piti (eräiden vaadittujen täsmennysten jälkeen) lakiehdotusta tässä katsannossa valtiosäännön kannalta hyväksyttävänä.

Lakiehdotuksen valtuuttamien perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä valiokunta perusteli sillä, että keskeisten yrityssalaisuuksien liiketaloudellinen merkitys saattaa olla yrityksen

²⁰ Valiokunta arvioi ehdotusta myös oikeusturvan näkökulmasta. Valiokunta katsoi merkityksellisiksi lakiehdotuksen säännökset yhteistoimintamenettelystä ja yhteisötilaajan tiedottamisvelvollisuudesta, säännökset manuaalisesta tunnistamistietojen käsittelystä tehtävästä selvityksestä ja sen tiedoksi antamisesta käsittelyn kohteena olevalle käyttäjälle, säännökset tiedonantovelvollisuudesta työntekijöiden edustajalle, säännökset ennakkolisesta ja vuosittaisesta selvityksestä tietosuojavaltuutetulle samoin kuin lakiehdotukseen sisältyneet rangaistussäännökset. Merkitystä katsottiin olevan myös säännöksellä, jonka mukaan tunnistamistietoja voivat käsitellä vain yhteisötilaajan viestintäverkon ja viestintäpalvelun ylläpidosta ja tietoturvasta sekä turvallisuudesta huolehtivat henkilöt. Kokonaisuutena arvioiden valiokunta piti oikeusturvajärjestelyjä oikeusturvavaatimuksen kannalta riittävinä.

²¹ On mielenkiintoista, että lain hyväksymisen jälkeen EK:n toimesta esitettiin väite, ettei tietosuojavaltuutetulla olisi oikeutta valvoa lain soveltamista yrityksissä.

kannalta niin suuri, että tällaiset yritysvarallisuuden arvon ja elinkeinotoiminnan taloudellisten edellytysten turvaamiseen liittyvät seikat ovat valiokunnan mielestä hyväksyttäviä ja painavia perusteita tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään kohdistuville rajoituksille.

Yrityssalaisuuksien liiketaloudellista merkitystä ei voidakaan vähätellä. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyttä ei kuitenkaan tulisi arvioida erillisenä kysymyksenä, eikä siis pelkästään rajoituksen intressin kautta. Olennaista on, että rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi sääntely täyttää täsmällisyysvaatimuksen ja rajoitusten tarkkarajaisuusvaatimuksen ja että sääntely on välttämätöntä hyväksytyyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Lisäksi rajoitusten ei tulisi kohdistua perusoikeussääntelyn ydinalueeseen.²²

Edellä on viitattu siihen, että viestien tunnistetiedot eivät vakiintuneen tulkinnan mukaan kuulu luottamuksellisen viestinnän ydinalueeseen. Sääntelyn täsmällisyyteen ja rajoitusten tarkkarajaisuuteen valiokunta kiinnitti erityistä huomiota lausunnossaan ja lakiehdotusta täsmennettiin perustuslakivaliokunnan esittämien huomautusten johdosta eduskuntakäsittelyn aikana.

Ongelmallisinta asian valtiosääntöisessä tulkinnassa ja arvioinnissa on suhteellisuusvaatimus. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa suhteellisuus (tai oikeasuhtaisuus) saikin huomattavan paljon huomiota. Erityisesti painotettiin tunnistetietojen selvittämistä ns. viimekätisenä keinona yrityssalaisuuksien vuotamisen tutkinnassa sekä sitä, että epäily tulee kohdistua siihen, että on yrityssalaisuuksia on luovutettu juuri tietoverkon avulla. Lisäksi suhteellisuusperiaatteen katsottiin tulleen huomioon otetuksi, kun tunnistetietojen selvittäminen tulisi rajoitetuksi niiden henkilöiden luottamukselliseen viestintään, joilla on pääsy yrityssalaisuuksiin. Nämä kaikki puolsivat valiokunnan mielestä sitä, että suhteellisuusvaatimus oli asianmukaisesti otettu huomioon laissa (kun valiokunnan esittämät täsmennykset toteutettaisiin).

Ei voida kiistää, ettei suhteellisuusperiaatteen kannalta merkittäviä elementtejä olisi otettu huomioon sekä lakiehdotuksessa että erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan välttämättä tyhjenny niihin – sinänsä tärkeisiin – kysymyksiin, joihin valiokunnan lausunnossa on kiinnitetty huomiota. Perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden mukaisesti merkittävää on näet muun muassa ehdotetun sääntelyn (perusoikeuden rajoituksen) välttämättömyys (mahdollisesti hyväksytyyn tarkoituksen toteuttamiseksi, jota myös voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen relevanttina testinä.

Perusoikeuskomitea totesi suhteellisuusperiaatteesta, että sen mukaan perusoikeusrajoitusten tulee aina olla hyväksyttävässä suhteessa niillä saavutettavaan hyötyyn nähden. Lisäksi tehokkuusvaatimuksen mukaan perusoikeuksien rajoittaminen voisi olla hyväksyttävä keino tavoitteen saavuttamiseksi vain silloin, kun sillä myös tosiasiallisesti saavutetaan kyseinen tavoite.²³

²² Ks. esim. Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset (WSLT 2001), s. 61: ”– perusoikeusrajoitusten tulee täyttää samanaikaisesti kaikki yleisten rajoitusedellytysten luettelon vaatimukset. Yhdenkin osatestin läpäisemättömyys merkitsee siten sitä, että perusoikeuden rajoitus on ristiriidassa asianomaisen perusoikeussäännöksen kanssa”. Ks. myös PeVL 31/1998 vp.

²³ Kom. 1992:3, s. 378–389. Suhteellisuusperiaatteeseen viitataan suoraan myös PeL 10 § 3 momentissa, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen momentissa mainituissa tapauksissa.

Perustuslakivaliokunta ei tässä tarkasteltavassa lausunnossaan arvioinut sähköpostiviestinnän tunnistetietojen selvittämisen merkitystä ja tehokkuutta yrityssalaisuuksien vuotamisen ehkäisyssä ja tutkinnassa. Tältä osin esitettyjä tulkintaratkaisuja voidaan pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena. Eri-tyisesti yrityssalaisuuksien paljastamisen selvittämiseksi sähköpostiviestinnän seuranta on tehoton keino, eikä sillä voida taata saavutettavan tavoiteltua päämäärää. Ilman oikeutta tutkia myös viestinnän sisältöä – mitä oikeutta ei lain mukaan ole viestintäverkon haltijalla tai omistajalla eikä edes poliisilla tämänkaltaisten rikosten tutkinnassa – ei voida tehdä johtopäätöksiä yrityssalaisuuksien vuotamisesta.

On lisäksi yksinkertaista lähettää yrityssalaisuuksia koskeva informaatio muulla kuin yrityksen sähköpostiosoitteella. Samoin salaisuus voidaan lähettää postitse. Sähköpostiviestinnän seuraaminen ja tunnistetietojen selvittäminen ei siten ole välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. On vaikeaa arvioida, missä tapauksessa voisi käytännössä toteutua perustuslakivaliokunnan asettama – sinänsä asianmukainen – ehto, jonka mukaan tunnistetietojen selvittämiseen voidaan ryhtyä vain, jos on perusteltua syytä epäillä, että yrityssalaisuuksia on luovutettu nimenomaan tietoverkkoa käyttäen.

Veli-Pekka Viljanen päätti väitöskirjansa lukuun ”Rajoitusnäkökulman riittämättömyys”.²⁴ Siinä hän esitti lausuman, jolla saattaisi olla ehkä esitettyäkin laajempi valtiosääntöoikeudellinen merkitys, ja jolla on relevanssia myös tässä kirjoituksessa esitetyn kannalta. Viljanen tote- si, että ”vaikka ehdotettu perusoikeuden lainsäädännöllinen rajoitus täyttäisikin valtiosääntö- oikeudelliset vähimmäisvaatimukset, ei tämä vielä sinänsä merkitse sitä, että rajoitus tulee to- teuttaa. – – Lain säätämiseen sisältyy aina yhteiskuntapoliittista harkintaa, jota tosin on käytet- tävä valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen puitteissa. Perusoikeusargumentaatiolle on tilaa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa myös perustuslainmukainen/perustuslainvastainen -dikotomian ulkopuolella. Kaikki päätösvaihtoehdot eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta välttämättä yhtä hyviä silloinkaan, kun yhtäkään niistä ei sellaisenaan voida väittää perustus- lainvastaiseksi.”

Edellä sanottu asettaisi perustuslakivaliokunnan ohella eduskunnan muille valiokunnille – esillä olevassa tapauksessa liikenne- ja viestintävaliokunnalle – sekä eduskunnan täysistunnol- le laajempia valtiosääntöoikeudellisia tehtäviä, kuin mitä ne ovat viime vuosina olleet valmiita ottamaan. Valtiosääntöoikeudellinen harkinta on tarpeettoman usein pysähtynyt perustuslaki- valiokunnan lausunnon pyytämiseen ja siinä pääosin sen arvioimiseen, onko ehdotettu laki perustuslainmukainen vai ei.²⁵

²⁴ Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset (WSLT 2001), s. 360–361.

²⁵ Selvän poikkeuksen tästä muodosti perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 11/2009 vp ja 18/2009 vp) uudesta yliopistolakiehdotuksesta (HE 7/2009 vp), jossa perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisesti parempana, että yliopistoissa ainakin johtava hallinto-, opetus- ja tutkimushenkilökunta säilyisi virkasuhteisena kuin että palve- lussuhteeksi määriteltäisiin työsuhde. Tätä kysymystä arvioi myös sivistysvaliokunta omassa mietinnössään (SiVM 5/2009 vp) päätyen kuitenkin hallituksen esityksen tapaan puoltamaan yhtenäistä palvelussuhdetta, työsuhdetta kai- kille yliopistoissa työskenteleville.