



Liikenne- ja viestintäministeriö
Kirjaamo
PL 31
00023 Valtioneuvosto

CC: elina.normo@mintc.fi

Helsinki 7.1.2008

Maksutelevisiotoiminnan tilaajarekistereiden käyttö televisiomaksujen perinnässä

Viestinnän Keskusliitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Yleisradio Oy:n (jäljempänä Yleisradio) 26.11.2007 päivätyistä esityksestä, jossa yhtiö pyytää liikenne- ja viestintäministeriötä selvittämään mahdollisuudet käyttää maksutelevisiotoiminnan tilaajarekistereitä apuna televisiomaksujen perinnässä. Keskusliitto toteaa asiasta lausuntonaan seuraavaa:

Pääviestit

1. Viestinnän Keskusliitto vastustaa jyrkästi maksutelevisiotoiminnan tilaajarekistereiden käyttämistä televisiomaksuperinnän tehostamiseen. Julkisen palvelun rahoitus, tehtävät ja toiminnan laajuus on ratkaistava kokonaisuutena. Emme näe perusteita puuttua yksittäisiin erityiskysymyksiin lainsäädännöllisillä poikkeustoimenpiteillä.
2. Yksityisyyden suoja on perusoikeus, joka on turvattu kansainvälisissä yleissopimuksissa ja Suomen perustuslaissa. Yksityisyyden suoja on mahdollista rajoittaa vain yleissopimuksissa mainittujen sekä perustuslakivaliokunnan linjaamien edellytysten täytyessä. Yleisradion tarve televisiomaksupinnareiden selvittämiseen ja sitä kautta rahoituksensa turvaamiseen ei ole riittävän painava peruste rajoittaa maksutelevisiopalveluita tilaavien henkilöiden yksityisyyden suoja.
3. Palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevat säännökset EY:n perustamissopimuksessa eivät käsityksemme mukaan mahdollista maksutelevisiopalvelujen tarjoamisen rajoittamista kaavaillulla tavalla. Myös EU:n tietosuojadirektiivi ja sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi estävät tilaajatietojen käyttämisen televisiomaksun perinnässä, koska tilaajatietoja kerätään muussa tarkoituksessa.

4. Tilaaajarekistereiden avaaminen loukkaisi vakavasti maksutelevisioyritysten ja niiden asiakkaiden välistä luottamuksellista asiakassuhdetta, heikentäisi lupaavasti kehittyvien maksutelevisiopalvelujen kysyntää ja voisi aiheuttaa kilpailun vääristymistä. Tämä ei ole hyväksyttävää, erityisesti kun Yleisradion rahoittamiseen liittyvät ongelmat ovat ratkaistavissa muilla keinoin.

Yleisradion rahoitus ja tehtävät

Lausuntopyyntön liitteenä olevassa Yleisradion kirjeessä todetaan televisiomaksukertymän alenneen merkittävästi digitaalisiin lähetyksiin siirtymisen vuoksi. Televisiomaksutarkastuksen tehostamiseksi yhtiö pyytää liikenne- ja viestintäministeriötä selvittämään mahdollisuudet käyttää maksutelevisiotoiminnan tilaaajarekistereitä apuna televisiomaksujen perinnässä.

Yleisradion nykyinen televisiomaksupohjainen rahoitusjärjestelmä ei toimi tyydyttävästi: järjestelmä vuotaa, on kallis ylläpitää eikä pysty vastaamaan teknologisen kehityksen mukanaan tuomiin haasteisiin. Viestinnän Keskusliitto ei näe perusteita ryhtyä hätäisesti paikkaamaan yhtä nykyjärjestelmään liittyvää ongelmaa tavalla, joka on erittäin kyseenalainen kansainvälisten sopimusten, EU-sääntelyn ja kansallisen lain kannalta. Ehdotettu toimenpide kajoaa kohtuuttomasti Yleisradion kanssa kilpailevien yhtiöiden ja niiden asiakkaiden välisiin luottamuksellisiin suhteisiin, yksityisyyden suojaan ja omaisuuden suojaan.

Yksittäisten vuotojen tukkimisen sijaan on tarpeen ryhtyä Yleisradion rahoitusjärjestelmän kokonaisuudistukseen ja samassa yhteydessä määritellä tarkemmin julkisen palvelun käsite.

Nykyistä televisiomaksuun perustuvaa rahoitusjärjestelmää on puolustettu julkisuudessa mm. vedoten siihen, että järjestelmä luo asiakassuhteen Yleisradion ja television katsojien välille. Tämä näkemys ei mielestämme ole oikeutettu.

Televisiomaksu ei ole kytköksissä Yleisradion kanavien katseluun, vaan televisiovastaanottimen käyttöön. Maksu on maksettava riippumatta siitä, mitä ohjelmia televisiolla katsotaan. Väite siitä, että televisiomaksuun perustuva rahoitusjärjestelmä loisi asiakassuhteen Yleisradion ja katsojien välille sisältää myös vaarallisen piiloviestin yleisölle: mikäli ette ole tyytyväisiä Yleisradion ohjelmiin, voitte jättää televisiomaksun maksamatta! Tällainen piiloviesti ei ole sopusoinnussa voimassa olevan lainsäädännön kanssa.

Yksityisyyden suojan kansainvälinen sääntely

Henkilötietojen suoja on osa yksityisyyden suojaa. Maksutelevisioyritysten tilaaajarekisterit sisältävät yksityisyyden suojan piirissä olevia tietoja.

Kansainvälisesti yksityiselämää turvataan mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen nojalla jokaisella on oikeus nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta (8 artikla). Viranomaiset eivät saa puuttua tämän oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä:

- kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi

- maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi
- epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi
- terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai
- muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Säännöksen sisältämä luettelo yksityiselämän suojan rajoitusperusteista on tyhjentävä, joten muita kuin säännöksessä mainittuja perusteita ei voida käyttää rajoittamaan yksityisyyden suojaa. Yksittäisen yhtiön rahoituksen turvaaminen – vaikka kyseinen yhtiö täyttäisikin julkisen palvelun tehtäviä - ei taloudellisena etuna ole peruste, joka oikeuttaa puuttumaan yksityisyyden suojaan. Kysymyksessä ei ole luettelossa mainittu *maan* taloudellinen hyvinvointi.

Julkisen palvelun yleisradioyhtiön rahoitus voidaan turvata muullakin tavoin kuin pakottamalla maksutelevisioyhtiöt luovuttamaan asiakasrekistereihinsä sisältyviä henkilötietoja ulkopuolisille. Julkisessa keskustelussa on tuotu esiin esimerkiksi televisiomaksun maksaminen maksukortilla sekä rahoitus verovaroin. Maksutelevisioyhtymien tilaajarekisteritietojen pakkoluovuttaminen ei näin ollen ole myöskään yleissopimuksen edellyttämä *välttämätön* toimenpide, vaan toivottuun tavoitteeseen voidaan päästä muillakin keinoin.

Yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä edellyttää, että automaattisessa tietojenkäsittelyssä käsiteltävien henkilötietojen tulee olla määriteltyihin ja laillisiin tarkoituksiin talletettuja eikä niitä saa käyttää tavalla, joka on ristiriidassa mainittujen tarkoitusten kanssa (5 artikla). Poikkeaminen tästä säännöksestä on sallittu vain silloin, kun poikkeamisesta on säädetty lainsäädännössä ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa

- valtion turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, valtion rahatalouden etujen suojaamiseksi tai rikosten ehkäisemiseksi tai
- rekisteröidyn tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Välttämättömyyedellytys ei käsityksemme mukaan täyty tämänkään yleissopimuksen osalta. Yleisradion rahoitus voidaan varmistaa muullakin tavoin kuin käyttämällä maksutelevisioyhtiöiden tilaajarekistereitä tavalla, joka on ristiriidassa rekistereiden tarkoituksen – asiakassuhteen hoitamisen – kanssa.

Palvelujen vapaa liikkuvuus ja tietosuoja EU:ssa

Maksutelevision asiakasrekisteritietojen luovutusvelvollisuus olisi nähdäksemme ongelmallinen palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan EU-sääntelyn kannalta. **EY:n perustamissopimuksen** 49 artikla estää kaikkien sellaisten säännösten soveltamisen, joiden vuoksi palvelujen tarjoamisesta jäsenvaltioiden välillä tulee vaikeampaa kuin niiden tarjoaminen pelkästään jäsenvaltion sisällä. Kielletty palvelukaupan rajoitus voi muodostua myös toimesta, joka kohdistuu samalla tavoin kotimaisiin ja toisista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluihin.

Maksutelevisiopalvelujen tarjoamisen rajoittamista siten, että yritykset veloitetaan luovuttamaan tilaajatietoja ulkopuolisille, ei voitane oikeuttaa lupamaksuvalvonnan tarpeilla. Viittaamme tältä osin rahapelejä koskevaan EY-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan pelkästään finanssioikeudellisen luonteen omaavaa perustetta ei voida pitää tehokkaana oikeuttamisperusteena palvelukaupan rajoitukselle.

Palveluiden tarjoamisen rajoitusten on joka tapauksessa oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia siten, etteivät rajoitustoimenpiteet ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärään saavuttamiseksi. Ehdotettu tilaajatietojen luovutusvelvollisuus ei mielestämme täytä suhteellisuusperiaatteen vaatimuksia, kun tavoiteltuun päämäärään on mahdollista päästä muillakin tavoin.

EU:n perusoikeuskirja takaa jokaiselle oikeuden henkilötietojensa suojaan (8 artikla). Tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Yksityiskohtaisemmin henkilötietojen suojasta on säädetty EU:n tietosuojadirektiivissä (95/46/EY) ja sitä täydentävässä sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä (2002/58/EY).

Tietosuojadirektiivin mukaan henkilötietoja ei saa niiden keräämisen jälkeen käsitellä tavalla, joka on yhteensopimaton keräämisen tarkoituksen kanssa (6 artikla). Poikkeuksia tähän periaatteeseen on mahdollista säätää vain, jos se on välttämätöntä direktiivin 13 artiklassa lueteltujen päämäärien varmistamiseksi. Näihin päämääriin ei lukeudu televisiomaksun valvonnan tehostaminen. Maksutelevisioiden tilaajarekistereiden tietojen luovuttaminen alkuperäisen käyttötarkoituksen vastaisesti ei siten ole mahdollista kansallisen lainsäädännön nojalla.

Sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan viestinnän ja siihen liittyvien liikennetietojen luottamuksellisuuden (5 artikla). Direktiivi koskee myös maksutelevisiotoimintaa. Luottamukselliseen viestintään kohdistuvat rajoitukset ovat direktiivin 15 artiklan nojalla mahdollisia vain, jos ne ovat välttämättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia demokraattisen yhteiskunnan toimenpiteitä kansallisen turvallisuuden, puolustuksen, yleisen turvallisuuden tai sähköisen viestintäjärjestelmän luvattoman käytön torjunnan varmistamiseksi. Ehdotettu maksutelevision tilaajarekisterien avaaminen ei täytä näitä edellytyksiä.

Suomen perustuslain turvaamat oikeudet

Suomen perustuslaki turvaa jokaisen yksityiselämän (10 §). Yksityiselämän suojaan puuttuminen on mahdollista vain perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttyessä. Rajoitusedellytysten arvioinnissa on otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen säännökset.

Perustuslakivaliokunta on määrittänyt perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet seuraavasti (PeVM 25/1994):

- lailla säätämisen vaatimus
- täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus
- hyväksyttävyyysvaatimus
- perusoikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimus
- suhteellisuusvaatimus
- oikeusturvavaatimus sekä
- ihmisoikeusveloitteiden noudattamisen vaatimus.

Perusoikeusrajoitusten on täytettävä samanaikaisesti kaikki nämä vaatimukset.

Maksutelevisioryitysten velvoittaminen luovuttamaan tilaajarekisteritietojaan ei Viestinnän Keskusliiton käsityksen mukaan ole mahdollista, sillä tällainen yksityisyyden suojan rajoittaminen

olisi selvästi vastoin ainakin hyväksyttävyyksivaatimusta, suhteellisuusvaatimusta ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusta.

Hyväksyttävyyksivaatimusta arvioitaessa apuvälineenä voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan käyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämiä tyhjentävien rajoitusperusteiden luetteloita. Kuten edellä olemme todenneet, yksittäisen yhtiön taloudellisen aseman kohentaminen ei ole peruste, joka sisältyy yksityisyyden suojaa koskevaan hyväksyttävien rajoitusperusteiden luetteloon.

Suhteellisuusvaatimus tarkoittaa sitä, että perusoikeuden rajoituksen on oltava välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Maksutelevisioyhtiöiden tilaajarekistereiden käyttö ei ole välttämätöntä televisiomaksujen perinnän tehostamiseksi, koska tähän tavoitteeseen voidaan päästä kajoamatta lainkaan yksityisyyden suojaan. Kuten edellä olemme todenneet, muina keinoina tulevat kysymykseen esimerkiksi maksukorttitekniologian käyttö sekä luopuminen televisiomaksuista ja Yleisradion rahoituksen järjestäminen verovaroin.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus tarkoittaa sitä, että perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tämäkään vaatimus ei täyty maksutelevisioiden tilaajatietojen käytössä televisiomaksujen perintään, sillä tällainen käyttö olisi selvästi ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityisyyden suojaa koskevan sääntelyn kanssa.

Huomautamme myös, että yksityisyyden suojan lisäksi ehdotusta on arvioitava perustuslain turvaaman omaisuuden suojan kannalta. Tilajarekisterit muodostavat olennaisen osan maksutelevisioyrittäjien pääomasta. Omaisuuden pakkolunastuksesta voidaan säätää lailla vain yleiseen tarpeeseen. Yksittäisen yhtiön rahoitustarve ei muodosta perustuslain edellyttämää yleistä tarvetta, joten omaisuuden suojan kannalta tilajarekistereiden luovutusvelvollisuus ei ole mahdollinen.

Asiakassuhteen luottamuksellisuus

Yrityksen ja sen asiakkaiden välinen suhde on luottamuksellinen. Asiakkaan on voitava luottaa siihen, että yritys ei luovuta hänestä tai hänen käyttämistään tuotteista tai palveluista saatuja tietoja ulkopuolisille. Tätä luottamuksellisuutta suojaa mm. henkilötietolaki, joka määrittelee yritysten toiminnassa muodostuneiden henkilörekistereiden käyttöä.

Maksutelevisioyrittäjien tilajarekisterien käyttö televisiomaksun perinnän tehostamiseen edellyttäisi merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön. Esimerkiksi henkilötietolakiin kirjattu käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate eli vaatimus siitä, että tiettyyn tarkoitukseen kerättyjä henkilötietoja ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen, on otettava huomioon.

Maksutelevisioyrittäjät käyttävät tilaajatietoja asiakassuhteensa hoitoon, kuten tilausmaksujen laskuttamiseen. Tietojen käyttö Yleisradion rahoitus pohjan vahvistamiseen olisi väkisin käyttämistä toiseen tarkoitukseen, kuin mihin tietoja on alunperin kerätty. Kysymyksessä voisi olla myös kerättyjen tietojen luonteen muuttuminen, kun kaupalliseen tarkoitukseen kerättyä asiakastietoa käytettäisiin julkisen maksun perimiseen. Tämänkaltaiset muutokset olisivat käsityksemme mukaan vastoin henkilötietolain tavoitteita ja hyvää tiedonhallintatapaa.

Huomautamme, että maksutelevisioyritysten tilaajatiedot saattavat sisältää myös arkaluontoisia henkilötietoja, jotka ovat yksityisyyden suojan ydinaluetta. Arkaluontoisten henkilötietojen luovuttamista ulkopuolisille ei voida missään olosuhteissa hyväksyä.

Maksutelevisiotoiminta on digitaalisiin lähetyksiin siirtymisen myötä päässyt hyvään vauhtiin. Tämä positiivinen kehitys vaarantuisi, jos maksutelevision asiakastietoja käytettäisiin toiseen tarkoitukseen kuin mihin niitä on kerätty. Asiakkaiden luottamuksen menettäminen ja yritysten leimautuminen ”maksupoliisiksi” voi liiketoiminnan kannalta olla hyvinkin tuhoisaa.

Maksutelevisioyritysten tilaajatietojen luovuttamisesta ulkopuolisille voisi aiheutua myös kilpailullisia ongelmia, jos tilaajatiedot päätyisivät tavalla tai toisella maksutelevisioyrittäjien kilpailijoiden (joko julkisen palvelun yhtiön tai muiden kilpailevien yritysten) tietoon.

Maksutelevisioyrittäjillä voi olla eri käyttötarkoituksia ja erityyppisiä asiakassuhteita varten eri rekistereitä. Niitä ei ole perustettu televisiomaksun valvontaa silmällä pitäen eivätkä ne välttämättä sellaisenaan sovellu tai sisällä tietoja tähän tarkoitukseen.

Rekisterinpitäjällä on vastuu kerättyjen tietojen virheettömyydestä. Mikäli televisiomaksuvalvontaa perustettaisiin sellaisenaan maksutelevisioiden asiakasrekistereihin pohjautuviin tietoihin, jäisi maksutelevisioyrittäjälle rekisterinpitäjänä kannettavakseen virheettömyysvaatimus. Kun televisiomaksu on luonteeltaan julkinen maksu ja sen laiminlyönnistä seuraa valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain mukaisia seuraamuksia, aiheutuisi maksutelevisioyrittäjälle vielä erityinen virheettömyysvaatimus. Tämä ei olisi kohtuullista yritysten kannalta. Ongelmia voisi syntyä myös rekisteröidyn oikeusturvan kannalta virheelliseen tiedon tilanteissa.

Kaikilla edellä sanotuilla perusteilla Viestinnän Keskusliitto vastustaa jyrkästi Yleisradion ehdotusta käyttää maksutelevisiotoiminnan tilaajarekistereitä apuna televisiomaksujen perinnässä.

Viestinnän Keskusliitto ry

Håkan Gabrielsson
toimitusjohtaja

Viestinnän Keskusliitto on joukkoviestintäalan ja graafisen teollisuuden kattojärjestö, joka edistää toimialan yleisiä toimintaedellytyksiä tavoitteenaan turvata monipuoliset joukkoviestintäpalvelut suomalaisille. Viestinnän Keskusliitto edustaa noin 800 yritystä, jotka työllistävät noin 30 000 henkilöä. Edustettujen yritysten osuus joukkoviestintämarkkinoista on noin 80 %. Keskusliiton jäseniä ovat Aikakauslehtien Liitto, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto, Suomen Kustannusyhdistys, Suomen Radioiden Liitto sekä Suomen Televisioiden Liitto.

Lisätietoja lausuntoon liittyen antavat tarvittaessa:

Håkan Gabrielsson
Toimitusjohtaja
hakan.gabrielsson@vkl.fi
puhelin 2287 7304

Satu Kangas
johtaja, lakiasiat
satu.kangas@vkl.fi
puhelin 2287 7305