Juha Lavapuro 13.2.
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 264/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia. Voimassa oleva laki on säädetty alun perin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 16/2009 vp). Tuossa lausunnossaan perustuslakivaliokunta keskittyi arvioimaan vahvaa sähköistä tunnistamista koskevaa sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta, mikä puolestaan johtui varsinkin siitä, että valiokunta oli pitänyt sähköiseen tunnistamiseen liittyvää laatuvarmenteiden tarjoamista ä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Vuoden 2009 lausunnossa perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että pankkitunnusten yleistyminen sähköisen tunnistamisen välineinä oli jo siinä määrin etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei enää tullut pitää julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta. Tämän vuoksi valiokunta muutti aiempaa perustuslain 124 §:n mukaista kantaansa ja katsoi, ettei lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista ollut enää tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Hallituksen esityksessä on luonnollisesti lähdetty tältä samalta pohjalta ja tarkasteltu sääntelyä ei perustuslain 124 §:n alaan kuuluvana sääntelynä. Esitykseen sisältyy riittävän laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa lakiehdotusta on tarkasteltu varsinkin suhteessa perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan sekä 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Esitän seuraavassa joitakin täydentäviä näkökohtia. Käsitykseni mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sopimuspakkoa koskevat rajoitukset

Ehdotetussa 12 a §:n 2 momentissa säädettäisiin jatkossa tunnistusvälineen tarjoajien velvollisuudesta laatia tunnistuspalvelunsa käyttöoikeuden toimitusehdot ja velvolli-

suudesta käyttää ainoastaan näitä toimitusehtoja tehdessään sopimuksia tunnistusvälityspalveluiden tarjoajien kanssa. Lisäksi siinä säädettäisiin velvollisuudesta tehdä sopimus tunnistusvälityspalvelun pyynnöstä laissa määrätyssä ajassa.

Sopimusvapautta ei ole sellaisenaan nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Myös sopimusoikeuden sääntely kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 26/2008 vp, s. 2, PeVL 3/1982 vp, s. 2). Kysymys on tällöin sopimusvapauden käyttösääntelystä. jonka voidaan tietenkin osaltaan katsoa turvaavan myös sopimusvapauden tehokasta toteutumista. Sopimusvapaus kuitenkin saa suojaa tietyssä määrin perustuslain 15 §:n 1 momentissa olevan omaisuudensuojaa turvaavan yleislausekkeen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5, PeVL 33/1998 vp, s. 1). Tällaisiin omaisuudensuojan rajoituksiin sovelletaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. (Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2, PeVL 6/2010 vp, s. 2, PeVL 21/1996 vp.)

Sopimusvapautta voidaan siten rajoittaa, jos rajoitukset täyttävät yleiset rajoitusedellytykset. Tämän testin valossa valiokunta on hyväksynyt varsin pitkällekin meneviä sopimusvapauden rajoituksia. Ehdotetunkaltainen sopimuspakko merkitsee rajoitusta henkilön valtaan päättää sopimussuhteistaan. Perustuslakivaliokunta aiemmassa käytännössään hyväksynyt tavallisella lailla säädettäväksi muun muassa radiomastojen vuokrausvelvollisuudesta (PeVL 45/2005 vp, s. 2–3) eikä ehdotettu sääntely merkitse nähdäkseni kovinkaan syvällekäyvää rajoitusta tunnistusvälineen tarjoajan sopimusvapauteen.

Huomionarvoista tässä asiassa on myös, että perustuslakivaliokunta on pitänyt lainsäätäjän liikkumavaraa omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempana, jos velvoitteet koskevat pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä kuin, jos sääntelyllä on hyvin välittömiä vaikutuksia oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esim. PeVL 10/2007 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 34/2000 vp).

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, esitetty sääntely kohdistuisi ensisijaisesti nykyisin finanssi- ja telealalla toimiviin yrityksiin, eli pankkeihin ja teleoperaattoreihin, ja siinä on kyse näiden yritysten välisissä suhteissa noudatettavista ehdoista. Näitä yrityksiä voidaan mielestäni perustellusti pitää varallisuusmassaltaan huomattavina oikeushenkilöinä, ja lainsäätäjän liikkumavaraa vastaavasti laajana. Toisaalta sähköisten tunnistamispalvelujen laajaa saatavuutta ja hyödynnettävyyttä voidaan pitää yksittäisten ihmisten kannalta erityisen tärkeänä ottaen huomioon, että myös suuri osa viranomaispalveluista perustuu jo ainakin osin sähköiseen asiointiin.

Katson ettei 12 a §:ssä ehdotettu sääntely sopimuksentekovelvollisuudesta vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

Enimmäishintasääntely

Tunnistuspalvelun käyttöoikeudesta maksettavaa korvausta koskevan 12 c §:n 1 momentin tunnistusvälityspalvelun tarjoajan on suoritettava tunnistuspalvelun käyttöoi-

keudesta korvaus, joka on enintään kolme senttiä edelleen välitettävältä tunnistustapahtumalta. Enimmäishinta laskee nykyisestä kymmenestä sentistä kolmeen senttiin. Samasuuruine enimmäishinta koskee myös ensitunnistamisen ketjuttamista (17.7 §)

Ehdotus merkitsee rajoitusta omistajan oikeuteen määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (ks. esim. PeVL 32/2004 vp, s. 2/I). Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta. Osin kysymys on myös elinkeinovapauden rajoituksista.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (PeVL 31/2006 vp, s. 4) taksiliikenteen enimmäishintasäännöstelyn osalta katsonut, että on kysymys erityislaatuisesta liiketoiminnasta, jossa asiakkaalla ei yleensä ole etukäteen mahdollista valita vapaasti palvelujen tarjoajaa ja tehdä palveluja koskevia hintavertailuja. Samoin se korosti, että kuluttajansuojelulliset perusteet ovat erityisen merkittäviä iäkkäiden, vammaisten ja terveydentilansa vuoksi heikommassa asemassa olevien asiakkaiden suojelemiseksi. Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta olennaista oli perustuslakivaliokunnan mukaan, että kuluttajahintojen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto. Samat näkökohdat toistettiin sittemmin liikennekaarta koskevassa lausunnossa PeVL 46/2016 vp.

Myös pikaluottojen korkokattoa koskevassa lausunnossa valiokunta katsoi, että korkokaton asettaminen ei ollut vastoin perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaa. Se viittasi tältä osin paitsi kuluttajansuojaa koskeviin periaatteisiin myös siihen, että pikaluottoja tarjoavilta elinkeinonharjoittajilta voitiin edellyttää varautumista lainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin tällaisessa tapauksessa, jossa toimintaan liittyvät ylivelkaantumisongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vahvasti esillä. (PeVL 28/2012 vp, s. 2–4).

Ottaen huomioon sekä yllä mainitut näkökohdat sekä sen, että sääntely kohdistuisi ensisijaisesti nykyisin finanssi- ja telealalla toimiviin yrityksiin katson, ettei enimmäishintaa koskeva sääntely vaikuta asian käsittelyjärjestykseen. Merkitystä tässä arviossa on myös sillä, että laissa säädettäisiin myös Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus arvioida luottamusverkoston hintasääntelyn tasoa vuosittain.

Taannehtivuus

Ehdotettavan voimaantulosäännöksen 3 momentin mukaan lain voimaan tullessa voimassa olleet tunnistuspalvelun tarjoajien väliset sopimukset on saatettava lain mukaisiksi kolmen kuukauden kuluessa tämän lain voimaantulosta.

Sopimussuhteiden pysyvyys kuuluu perustuslain 15 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatun omaisuuden suojan piiriin. Taannehtivana pidettyyn puuttumiseen on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä suhtauduttu kielteisesti, joskaan sopimussuhteiden koskemattomuus ei ole muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 37/1998 vp, s. 2/I ja PeVL 48/1998 vp, s. 2/II ja niissä mainitut kannanotot). Taannehtivaa puuttumista sopimussuhteisiin arvioidaan toisaalta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Merkitystä tässä arvioinnissa on se perustuslakivaliokunnan usein toistama näkökohta, että varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3. Toisaalta vahvasti säännellyillä markkinoilla (kuten esimerkiksi taksipalvelut) toimivat eivät yleensä voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana PeVL 22/2013 vp, s. 4/II, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2).

Tunnistamispalvelujen tarjoaminen on nähdäkseni vahvasti säänneltyä. Tätä edellyttää myös palvelujen luotettavuuden takaaminen samoin kuin se, että tunnistamispalveluja käytetään nykyisin hyvin laajasti sekä kaupallisessa toiminnassa että viranomaistoiminnassa. Sääntely koskee myös suuren pörssiyhtiöitä ja muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Hallituksen esityksen perusteella voidaan myös olettaa, että ei taannehtiva sääntely saattaisi johtaa siihen, että aiemmin tehtyihin sopimuksiin sidotut tunnistuspalvelun tarjoajat olisivat eriarvoisessa asemassa luottamusverkostossa kuin lain voimaantulon jälkeen sopimuksen tehneet.

Katson edellä esitetyllä perusteella, ettei voimaantulosäännös vaikuta asian käsittelyjärjestykseen.

Muita seikkoja

Hallintolain (434/2003) 9 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus koskee myös lainvalmistelijoita ja heidän laatimiaan tekstejä. Lainsäädännön yleisellä selkeydellä on myös valtiosääntöoikeudellista merkitystä (ks. PeVL 46/2016 vp, PeVL 18/2014 vp, ks. myö PeVL 2/2018 vp). Sekä hallituksen esityksen perustelujen kieli on toisinaan hyvin hankalasti avautuvaa ja sama koskee osin myös lakiehdotusta (esim. tunnistamispalvelun luottamusverkostoa koskeva 12 a §:n sääntely).

Juha Lavapuro
professori