LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 98/2020 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 98/2020 vp. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Lausuttavana oleva hallituksen esitys sisältää kattavat säätämisjärjestysperustelut, jotka sisältävät arvion suhteessa perustuslain 2.3 §:ään, 6 §:ään, 10 §:ään, 12.1 §:ään, 15 §:ään, 18 §:ään, 80 §:ään, 121 §:ään, 75 §:ään ja 120 §:ään. Esitettyihin säätämisjärjestysperusteluihin minulla ei ole huomauttamista. Tuon seuraavassa esille joitakin yksityiskohtia, joita voi olla tarpeen arvioida myös valtiosääntöisesti.

2. Määräyksenantovaltuus

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentti sisältää Liikenne- ja viestintävirastolle määräyksenantovaltuuden, joka on jo voimassa olevassa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa.

Perustuslain 80.2 §:n mukaan muu kuin perustuslain 80.1 §:ssä mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (PeVL 34/2012 vp, myös esim. PeVL 17/2018 vp). Määräyksellä ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (PeVL 10/2016 vp ja PeVL 10/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että määräyksenantovaltuussäännösten sijoittamisesta pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp).

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti sisältää velvollisuuden tehdä ilmoitus sähköisesti Liikenne- ja viestintävirastolle eräistä toiminnan harjoittamiseen liittyvistä asioista. Pykälän 2 momentissa on säädetty poikkeuksesta ilmoitusvelvollisuuteen ja pykälän 3 momentti sisältää yleisen säännöksen ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä, joka kohdistuu valvonnan kannalta tarpeellisiin tietoihin. Pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä annettavista tiedoista sekä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta. Määräyksenantovaltuuden käyttöä rajoittaa samassa momentissa oleva perussäännös, joka rajoittaa kerättävien tietojen määrää ja laajuutta vain valvonnan kannalta tarpeellisiin tietoihin. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 20 §:ssä on rajoitettu tietojen keräämistä viranomaisen tehtäviä varten. Niin ikään EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 on säädetty 5 (1) artiklan c alakohdassa henkilötietojen käsittelyn minimointivaatimuksesta. Edellä mainitut yleislaintasoiset säännökset on otettava huomioon Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuuden käytössä. Momentissa määräyksenantovaltuuteen sisältyy myös mahdollisuus antaa määräyksiä ilmoituksen muodosta ja toimittamisesta. Säännöksen perustelujen mukaan määräyksen tulee olla yhdenmukainen direktiivin sekä yhteistyöelimen julkaiseman ilmoitusmallin kanssa. Perusteluissa ei kuvata tarkemmin, mitä ilmoituksen muodolla tai toimittamisella tässä yhteydessä tarkoitetaan. Joka tapauksessa ilmoitus on tehtävä sähköisesti. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa

asianmukaisesti käsitellyksi viranomaisessa. Tätä asianmukaisuuden vaatimusta hallintoasioissa, kuten sääntelyehdotuksen ilmoitusasioissa, tarkentaa yleislain tasolla hallintolain (434/2003) 7 §:ssä, jossa on säädetty palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksista, jotka nähdäkseni rajoittavat Liikenne- ja viestintäviraston mahdollisuuksia määräyksenantovaltuuden käyttöön tai sen sisältöön. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on tuonut esiin ongelmia verotuksen sähköisen ilmoittamisvelvollisuuden toteuttamisessa (4653/4/14, 31.12.2015). Apulaisoikeusasiamiehen mukaan sähköisen ilmoittamisvelvollisuuteen liittyy haasteita hallinnon oikeusperiaatteiden, erityisesti suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden kannalta katsottuna sekä palveluperiaatteen näkökulmasta. Nähdäkseni kuitenkin nyt lausuttavana oleva sääntelykohde ja ilmoitusvelvolliset eivät rinnastu vastaavassa laajuudessa elinkeinonharjoittajiin ja moninaisiin toimialoihin, joten sähköistä ilmoitusvelvollisuutta tässä yhteydessä en pidä ongelmallisena toisin kuin joissain muissa yhteyksissä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt hiljattain tähän sähköisen asioinnin pakottamisen ongelmallisuuteen huomiota yleisemminkin (PeVM 16/2020 vp).

Edellä esitetyn perusteella määräyksenantovaltuutta koskeva säännös ei ole ongelmallinen, kunhan sen käytössä huomioidaan yleislainsäädännöstä viranomaiselle osoitetut yleisemmät velvollisuudet, jotka jo itsessään rajoittavat määräyksenantovaltuuden sisältöä. Nähdäkseni määräyksenantovaltuutta ei voida käyttää siten, että määräys sisältäisi poikkeuksia yleislaissa säädetyistä menettelyistä ja velvollisuuksista. Tällaiset poikkeukset pitäisi säätää laintasoisina säännöksinä erityislainsäädännössä.

3. Verkkoturvallisuuden neuvottelukunta

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää uuden 244 b §:n, jossa säädettäisiin uudesta verkkoturvallisuuden neuvottelukunnasta. Säännösehdotus on muotoiltu siten, että siinä säädettäisiin julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle, vaikka kysymys on valtioneuvoston asettamasta toimielimestä, jonka tehtävistä on säädetty laissa ja se toimintansa puolesta rinnastuu viranomaiseen.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain 124 §:n lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, PeVL 46/2002 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa koskevien säännösten perusteella julkista hallintotehtävää hoitavaan. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt julkisen hallintotehtävän hoitoon liittyen säädettäväksi rikosoikeudellisesta virkavastuusta laissa (PeVL 50/2017 vp, PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on toistuvasti muistuttanut perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 5/2014 vp).

Lain 244 b §:n sääntelyehdotus kohdistuu neuvottelukunnan jäseniin eikä itse neuvottelukuntaan ikään kuin kukin jäsen toimisi itsenäisenä toimijana neuvottelukunnassa. Lakiehdotuksen 244 b §:n 4 momentin mukaan neuvottelukunnan jäseneen sovelletaan tämän pykälän mukaisissa tehtävissä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974). *Ehdotusta voidaan pitää ongelmallisena, koska tässä muodossa esitettynä se voisi johtaa vastakohtaispäätelmään siitä, että muita hallinnon*

yleislakeja ei sovellettaisi neuvottelukunnan tai kuten nyt lakiehdotuksessa kohdistettuna jäsenen toimintaan neuvottelukunnan tehtäviä hoidettaessa. Julkisuuslain 4.1 §:ssä on säädetty laajasta viranomaisen käsitteestä. Julkisuuslain 4.1 §:n 8 kohdan perusteella verkkoturvallisuuden neuvottelukunta on julkisuuslaissa tarkoitettu viranomainen ja sen toimintaan, mukaan lukien sen jäseniin, sovelletaan julkisuuslakia suoraan organisatorisen soveltamisalan perusteella. Neuvottelukunta on valtioneuvoston asettama viranomainen, jonka jäseniin sovelletaan hallinnon yleislakeja, mukaan lukien julkisuuslakia, kunkin lain soveltamisalan mukaisesti. *Nähdäkseni 3 momentista tulisi poistaa viittaus julkisuuslakiin, jotta säännös ei johtaisi tulkintoihin siitä, että vastakohtaispäätelmällä muut hallinnon yleislait eivät tule sovellettavaksi. Tällainen sääntelymalli ei luonnollisesti ole mahdollinen viranomaiseksi rinnastuvan neuvottelukunnan toiminnassa. Kysymys ei ole myöskään julkisen hallintotehtävän antamisesta sinällään yksityiselle, mutta asianmukaista on ulottaa virkavastuuta koskeva sääntely koskemaan neuvottelukunnan kaikkia jäseniä erikseen näin säätäen, koska neuvottelukunnan tehtävät ovat sen luonteisia, että niihin voi kohdistua virkavastuuseen ulottuvia kysymyksiä.*

Niin ikään pitäisin tarpeellisena, että lakiehdotuksen 244 b §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus antaa (ei siis luovuttaa) salassapitosäännösten estämättä neuvottelukunnalle välttämättömiä neuvottelukunnan tehtävien hoitoon liittyviä tietoja. Yksilötasolle vietävä tietojen antamista koskeva sääntely olisi poikkeuksellista viranomaisten toimintaa koskevassa sääntelyssä erityisesti tällaisessa kollegioksi muodostuvassa neuvottelukunnassa, johon sovelletaan muun muassa hallintolain säännöksiä.

Neuvottelukunnan tehtävänä olisi antaa suosituksia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia. Suositukset rinnastuvat käytännössä ohjeiden antamiseen tietyistä hyvistä käytännöistä tietyllä toimialalla. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti suhtautunut kriittisesti ohjeiden antamista koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset säännökset laissa ovat tarpeettomia, koska viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman eri valtuutustakin. Ohjeiden antamista tarkoittavat säännökset ovat lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavien velvoittavien oikeusnormien ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa (ks. PeVL 42/2006 vp, s. 8 sekä siinä viitatut).

4. Videonjakoalustat

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää uuden 26 a luvun, jossa on videonjakoalustapalveluihin sovellettavat säännökset. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 12.1 §:ssä säädetyn sananvapauden kanssa, koska siinä ei sinällään estetä videoviestien julkaisua, vaan luodaan suojatoimia, jolla pyritään ennalta estämään ja tarvittaessa jälkikäteen tehokkaasti julkaisun jälkeen poistamaan sääntelyssä tarkoitettu sopimattomaksi katsottava tietosisältö.

Lakiehdotuksen 226 c § sisältää säännökset käyttöehdoista videojakoalustapalveluissa. Laki velvoittaisi videonjakoalustapalvelun tarjoajat laatimaan käyttöehdot, jotka ovat tosiasiassa palvelun käytön sopimusehtoja. Käyttöehdot hyväksymällä palvelun käyttäjän ja palveluntarjoajan välille syntyy sopimus, jonka ehdot on määritelty käyttöehdoissa. Säännös tarkoittaa sopimuspakkoa palvelun käyttäjän ja palveluntarjoajan välille. Sopimusvapautta ei ole sellaisenaan nimenomaisesti turvattu perustuslaissa. Sopimusoikeuden sääntely kuuluu lähtökohtaisesti tavallisen lainsäädännön alaan (PeVL 74/2018 vp, PeVL 26/2008 vp). Tällainen lakiehdotuksen mukainen sopimuspakko ei ole ongelmallinen ja sille on olemassa hyväksyttävät perusteet palvelun käyttäjien ja muiden yksilöiden suojelemiseksi. Ehdotettu säännös on kuitenkin ongelmallinen sen suhteen, että siinä ikään kuin sopimusoikeuden kautta esitetään kieltoja julkaista materiaalia, jonka julkaisu on säädetty rikoslaissa rangaistavaksi. Tällainen sopimusehtoihin sisällytettävä tietosisältö voi olla lähinnä informatiivista. Tässä suhteessa olisi selvempää säätää palveluntarjoajan velvollisuudesta informoida rikoslain mainituista säännöksistä eikä niinkään sitoa niitä sopimusoikeudellisiin käyttöehtoihin, joskin käyttöehtojen rikkominen rikoslaissa säädetyllä teolla muodostaa sopimusoikeudellisesti mahdollisuuden purkaa palvelun käyttäjän ja palveluntarjoajan välinen sopimus.

5. Vammaisten henkilöiden digitaaliset oikeudet

YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklan mukaan jotta vammaiset henkilöt voisivat elää itsenäisesti ja osallistua täysimääräisesti kaikilla elämänalueilla, sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen, tiedottamiseen ja viestintään, muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin, sekä muihin yleisölle avoimiin tai tarjottaviin järjestelyihin ja palveluihin sekä kaupunki- että maaseutualueilla. Näitä toimia, joihin sisältyy saavutettavuuden esteiden tunnistaminen ja poistaminen, sovelletaan muun muassa tiedottamiseen, viestintään ja muihin palveluihin, esimerkiksi sähköisiin palveluihin (digitaaliset palvelut). Vammaissopimuksen mukaan sopimusosapuolien on toteutettava asianmukaisia toimenpiteitä, joilla edistetään muun muassa asianmukaisia vammaisten henkilöiden avustamisen ja tukemisen muotoja tarkoituksena varmistaa heille tiedon saavutettavuus sekä uusien tieto- ja viestintäteknologioiden ja -järjestelmien, myös Internetin, saavutettavuus.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 106 b §:ssä ja 107 §:ssä viitataan nk. esteettömyysdirektiiviin siten, että säännösehdotuksen perusteella pykälässä tarkoitetut tiedot olisi annettava vammaisille soveltuvassa muodossa noudattaen tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia, jotka johtuvat esteettömyysdirektiivistä. *Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että esteettömyysdirektiiviä ei ole kansallisesti voimaansaatettu eikä säännösehdotus varsinaisesti kohdistu mihinkään yksilöityihin direktiivistä johtuviin vaatimuksiin.* Sääntelymallia voidaan pitää poikkeuksellisena, koska esteettömyysdirektiivi sisältää pitkiä siirtymäsäännöksiä ja toisaalta direktiivi pitäisi kansallisesti implementoida asianmukaisella tavalla. Direktiivin mukaista implementointiaikaakin on vielä jäljellä. Esteettömyysdirektiivissä on säädetty asiallisesti tietosisältöjen osalta saavutettavuusvaatimuksista. Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen sisältöjen saavutettavuusvaatimuksista on säädetty saavutettavuusdirektiivissä (EU) 2016/2102, joka on implementoitu kansallisesti digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (306/2019), jossa saavutettavuusvaatimusten soveltamista on laajennettu koskemaan eräiltä osin myös yksityisten yritysten, kuten finanssialan, verkkosivustojen sisältöjä. Komissio on antanut lisäksi saavutettavuusdirektiiviin liittyviä täytäntöönpanosäädöksiä. *Nähdäkseni lakiehdotuksen mukaisesti ei pitäisi lähteä säätämään velvoitteista, joissa viitataan direktiiviin, jonka kansallinen implementointi on kesken eikä komissiokaan ole vielä kaikilta osin ryhtynyt toimenpiteisiin esteettömyysdirektiiviä koskevan tarkentavan sääntelyn antamiseksi.* Toisaalta verkkosivustojen saavutettavuusvaatimukset eivät palvele yksin vammaisia henkilöitä, vaan niissä on huomioitu laajasti erilaisten erityisryhmien tarpeet saada tietoa sähköisessä muodossa. Saavutettavuusvaatimusten täyttäminen on tärkeää esitettäessä sopimusehtoja sähköisesti. Tästä syystä sinällään saavutettavuussääntely on tarpeellista saattaa kansallisesti koskemaan tällaisia verkkosivustojen tietosisältöjä, kun otetaan huomioon YK:n vammaissopimuksen määräykset. Tällöin kuitenkin oikeudellisesti selkeämpää olisi, että sopimusehdot tulisi esittää siten, että tiedot esitetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa tarkoitetut saavutettavuusvaatimukset täyttävässä muodossa, jolloin vaatimukset perustuvat kansalliseen lainsäädäntöön, jossa on asianmukaiset viittaukset komission saavutettavuusvaatimuksia koskeviin täytäntöönpanosäädöksiin.

Vantaalla 27.9.2020

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti
Itä-Suomen yliopisto