Utlåtande GrUU 74/2018 rd– RP 264/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (RP 264/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Jenni Rantio, kommunikationsministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- biträdande professor Ida Koivisto.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster ändras.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas propositionen mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § om näringsfrihet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen föreslås det att lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster ändras. Den gällande lagen stiftades ursprungligen med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 16/2009 rd). Fokus låg på bestämmelserna om stark autentisering i förhållande till 124 § i grundlagen. Orsaken var att utskottet tidigare hade ansett att tillhandahållandet av kvalificerade certifikat för elektronisk identifiering var en offentlig förvaltningsuppgift enligt 124 § i grundlagen.

Utskottet menade dock att det faktum att bankkoder blivit så vanliga som verktyg för elektronisk identifiering till den grad hade distanserat sig från karakteristika som gäller för offentliga myndighetsuppdrag, att verksamheten inte längre kunde betraktas som en offentlig förvaltningsuppgift trots att verktygen för stark elektronisk autentisering och certifiering i sig har betydelse för parternas ställning i olika typer av rättshandlingar. Det var därför inte nödvändigt att pröva lagförslaget om stark autentisering och elektroniska signaturer i skenet av grundlagens 124 § (se GrUU 16/2009 rd, s. 2).

I propositionen ingår en lämplig motivering till lagstiftningsordning, där lagförslaget granskas mot grundlagens 15 § om egendomsskydd och 18 § om näringsfrihet. Utskottet kommer bara med vissa kompletterande synpunkter.

Begränsningar i fråga om kontraheringstvång

Enligt förslaget till ändring av 12 a § 2 mom. ska leverantörer av identifieringsverktyg upprätta leveransvillkor för sin identifieringstjänst och använda endast dem när avtal ingås med leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Dessutom föreslås momentet föreskriva en skyldighet att efter förmedlingstjänstens begäran ingå avtal inom en lagstadgad tidsfrist.

Avtalsfriheten är i sig inte explicit tryggad i grundlagen. Också bestämmelser om avtalsrätt hör i princip till området för vanlig lagstiftning (GrUU 26/2008 rd , s. 2, och GrUU 3/1982 rd , s. 2). I viss mån skyddas avtalsfriheten emellertid via generalklausulen om egendomsskyddet i 15 § 1 mom. i grundlagen (RP 309/1993 rd, s. 66, GrUU 15/2004 rd, s. 4, GrUU 33/1998 rd, s. 1). På sådana begränsningar i egendomsskyddet tillämpas de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 32/2010 rd, s. 4, GrUU 20/2010 rd, s. 2, GrUU 6/2010 rd, s. 2, GrUU 21/1996 rd).

Avtalsfriheten kan således begränsas, om begränsningarna uppfyller de allmänna villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Den föreslagna 12 a § innebär en begränsning i rätten att besluta om sina egna avtalsrelationer. I sin tidigare praxis har utskottet godkänt att bestämmelser om exempelvis skyldighet att hyra radiomaster införs genom vanlig lag (GrUU 45/2005 rd, s. 2—3).

Utskottet menar att den föreslagna regleringen inte innebär en så djupgående begränsning av avtalsfriheten för leverantörer av identifieringsverktyg. Det bör också noteras att utskottet har an-

sett att lagstiftaren i princip har större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet när skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (t.ex. GrUU 10/2007 rd, GrUU 32/2004 rd, GrUU 34/2000 rd).

I propositionen står det att den föreslagna regleringen framför allt berör företag i finans- och telebranschen, alltså banker och teleoperatörer, och avser de villkor som ska tillämpas i relationerna mellan dem. Företag av den typen kan betraktas som juridiska personer med stor förmögenhetsmassa och därmed har lagstiftaren stort spelrum. Å andra sidan kan det ses som särskilt viktigt för enskilda människor att elektroniska identifieringstjänster finns tillgängliga och kan nyttjas i stor omfattning med hänsyn till att också en stor del av myndighetstjänsterna åtminstone till viss del tillhandahålls som e-tjänster.

Den föreslagna 12 a § utgör inget konstitutionellt problem.

Bestämmelserna om maximipris

Enligt 12 c § 1 mom. om ersättning för tillträdesrätt till identifieringstjänsten ska leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling betala en ersättning på högst tre cent per vidareförmedlad identifieringstransaktion för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Maximipriset sjunker från nuvarande tio cent till tre cent. Samma maximipris gäller också kedjor av inledande identifiering (föreslagna 17 § 7 mom.).

Förslaget innebär en inskränkning av ägarens rätt att bestämma storleken på vederlaget för nyttjande av sin egendom (se t.ex. GrUU 32/2004 rd, s. 2). Bestämmelsen måste alltså granskas mot det i grundlagens 15 § 1 mom. tryggade egendomsskyddet. Till viss del rör det sig också om begränsningar av näringsfriheten.

Grundlagsutskottet har tidigare (GrUU 31/2006 rd, s. 4) i fråga om maximiprisregleringen i taxitrafiken bedömt att det handlar om en särskild form av affärsverksamhet där kunden i vanliga fall inte på förhand fritt kan välja vem som tillhandahåller tjänster eller göra prisjämförelser mellan tjänsterna. De konsumentskyddsrelaterade motiven är särskilt viktiga för att skydda äldre, personer med funktionsnedsättning och dem som är svagare på grund av sitt hälsotillstånd. Ur näringsidkarens perspektiv var det enligt utskottet väsentligt att konsumentpriserna är kostnadsorienterade i den meningen att de innefattar en skälig vinst. Utskottet har senare upprepat samma synpunkter i sitt utlåtande GrUU 46/2016 rd. I ett utlåtande om räntetak för snabblån ansåg utskottet att räntetaket inte stred mot egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. På den här punkten hänvisade utskottet till konsumentskyddsprinciperna och menade att man dessutom kan kräva att de näringsidkare som bjuder ut snabblån ska vara beredda på stora ändringar i lagstiftningen i ett fall som detta, där överskuldsättning till följd av verksamheten haft stor synlighet under en lång räcka av år (GrUU 28/2012 rd, s. 2—4).

Med hänsyn till utskottets ståndpunkter ovan och det faktum att den föreslagna regleringen i första hand berör företag i finans- och telebranschen är bestämmelserna om maximipris inte problematiska i konstitutionellt hänseende. Här är det också relevant att lagen ska föreskriva om en

skyldighet för Transport- och kommunikationsverket att årligen utvärdera nivån på prisregleringen i förtroendenätverket.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 27.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Mats Löfström sv
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.