Valiokunnan lausunto PeVL 35/2020 vp– HE 98/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 98/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- viestintäneuvos Emil Asp, liikenne- ja viestintäministeriö
- viestintäneuvos Kaisa Laitinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Piia Nyström, liikenne- ja viestintäministeriö
- yksikön johtaja Sini Wirén, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, ajoneuvolakia, kuvaohjelmalakia, vaaratiedotteesta annettua lakia, maankäyttö- ja rakennuslakia sekä kuluttajansuojalakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 21.12.2020, kuitenkin niin, että AVMS-direktiivin edellyttämät muutokset olisivat tulleet voimaan viimeistään 19.9.2020.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2020 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa yhdenvertaisuuden, viestinnän luottamuksellisuuden, henkilötietojen suojan, sananvapauden, omaisuudensuojan, elinkeinovapauden sekä lainsäädäntövallan siirtämisen kannalta. Lisäksi tehdään selkoa kansallisesta liikkumavarasta saatettaessa voimaan EU-lainsäädäntöä. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Viestintäverkon kriittisissä osissa käytettävät laitteet

Sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 244 a §, jonka mukaan viestintäverkkolaitetta ei saa käyttää yleisen viestintäverkon kriittisissä osissa, jos on painavia perusteita epäillä, että laitteen käyttäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Liikenne- ja viestintävirasto voi tällaisessa tilanteessa omasta aloitteestaan tai ulkopuolisen tahon aloitteesta velvoittaa viestintäverkon omistajan tai muun haltijan poistamaan viestintäverkkolaitteen verkkonsa kriittisistä osista. Liikenne- ja viestintävirasto antaa tarkempia määräyksiä viestintäverkkojen, erityisesti niiden kriittisten osien, teknisestä määrittelystä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että perustuslain 15 §:n pakkolunastussäännöksen soveltamisala ei rajoitu ainoastaan sellaisiin tilanteisiin, joissa omistusoikeus siirtyy subjektilta toiselle. Niinpä omaisuuden käyttörajoitus voi olla niin merkittävä, että se rinnastuu tosiasiallisilta vaikutuksiltaan pakkolunastukseen. Tällöin sitä on arvioitava perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta (esim. PeVL 7/2018 vp, PeVL 32/2010 vp, PeVL 38/1998 vp). Tällainen tilanne on käsillä erityisesti silloin, kun käyttörajoitus estää kokonaan omaisuuden käyttämisen pääasialliseen käyttötarkoitukseensa. Ehdotetulla käyttökiellon ja poistamisvelvoitteen kohdistamisella jo ennen lain voimaantuloa käyttöön otettuun verkkolaitteeseen on perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen vaikutus. Takautuvaan sääntelyyn rinnastuu käyttökiellon ja poistamisvelvoitteen kohdistaminen myös lain voimaantulon jälkeen käyttöön otettuun verkkolaitteeseen, silloin kun omistajalla ei ole ennen investointipäätöstään voinut olla tiedossaan painavia perusteita epäillä laitteen käyttämisen vaarantavan kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotetun sääntelyn täsmällisyyteen. Viestintäverkon kriittiset osat on perustuslain 15 ja 80 §:stä johtuvista syistä määriteltävä laissa ehdotettua täsmällisemmin. Lisäksi siitä, milloin laitteen käyttäminen vaarantaa sillä tavalla kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta, että verkkolaitteen käyttö ei ole sallittu tai se voidaan poistaa viestintäverkosta, on säädettävä täsmällisemmin. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Viestintäverkon omistajalla tai muulla haltijalla on ehdotetun 301 a §:n mukaan oikeus saada valtion varoista täysi korvaus 244 a §:n nojalla poistettavaksi määrätystä viestintäverkkolaitteesta, jos viestintäverkkolaite on otettu käyttöön ennen lain voimaantuloa. Korvauksen perusteena ovat viestintäverkkolaitteen poistamisesta ja korvaamisesta aiheutuneet tosiasialliset kustannukset ja muut taloudelliset menetykset. Korvauksen voi saada myös lain voimaantulon jälkeen käyttöön otetusta viestintäverkkolaitteesta, jos viestintäverkkolaitetta koskevan poistomääräyksen taustal-

la on sellainen merkittävä ja olennainen olosuhteiden muutos tai muu syy, jota viestintäverkon omistaja tai muu haltija ei ole voinut kohtuudella ennakoida.

Ehdotetun 244 a §:n 1 momentin mukainen käyttökielto alkaa jo ennen poistamismääräystä, ja ehdotus perustuu verkkolaitteen haltijan oma-aloitteiseen pidättäytymiseen käyttämästä verkkolaitetta. Jos korvausta maksetaan vain siinä tapauksessa, että liikenne- ja viestintävirasto joutuu antamaan 3 momentissa tarkoitetun poistomääräyksen, lain ensisijaista vaihtoehtoa toteuttava verkkolaitteen haltija jäisi ilman korvausta mutta poistomääräystä odottavalla tällainen oikeus olisi. Sääntelyä on perusteltua täsmentää siten, että käyttökiellon alkaminen edellyttää aina liikenne- ja viestintäviraston erikseen tekemää päätöstä. Sääntelyn täsmällisyyttä ja verkkolaitteen haltijan oikeusturvaa parantaisi myös se, jos verkon haltija voisi ennen investointipäätöstään saada asiasta ennakkopäätöksen.

Viittaus direktiivin noudattamiseen

Ennen viestintäpalvelusopimuksen tekemistä kuluttajalle annettavista tiedoista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 106 b §:ssä. Sen 3 momentin mukaan pykälässä lähemmin määritellyt tiedot on pyydettäessä annettava vammaisille soveltuvassa muodossa noudattaen niin sanottua esteettömyysdirektiiviä (tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/882). Myös sopimusehtoja ja tietojen julkaisemista koskevan 107 §:n 4 momentissa viitataan velvollisuuteen noudattaa esteettömyysdirektiiviä. Lain 106 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että direktiivin I liitteen III jakso sisältää sähköisiä viestintäpalveluja koskevat yleiset esteettömyysvaatimukset ja että jakson mukaan 106 b §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot olisi annettava useamman kuin yhden aistikanavan kautta.

Perustuslakivaliokunta pitää tavoitetta viestintäpalveluiden käytön esteettömyyden parantamisesta tärkeänä. Nyt ehdotetussa muodossa sääntely muodostuu kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 288 artiklan 3 kohdan mukaan direktiivi velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden jokaista jäsenvaltiota, jolle se on osoitettu, mutta jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä esimerkiksi yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (ks. PeVL 9/2004 vp, s. 2—3 ja PeVL 50/2006 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että muun muassa näiden vaatimusten vuoksi kansallisia täytäntöönpanotoimia edellyttävät Euroopan unionin säädökset tulee pääsääntöisesti sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön EU-säädösten asiasisältöä vastaavilla kansallisilla säädöksillä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II).

Ehdotetut viittaukset esteettömyysdirektiiviin 106 b ja 107 §:ssä eivät ole asianmukaista unionin oikeuden täytäntöönpanosääntelyä. Viittaus direktiiviin tulee poistaa tai sääntelyä muuten muuttaa niin, että siitä käyvät ilmi perustuslain 80 §:ssä edellytetyt yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. Tällaisten muutosten tekeminen 106 b ja 107 §:ään on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Arvioitaessa sääntelyn muuttamista on otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan mukaan viittaustekniikan käyttämistä direktiivin täytäntöönpanossa tulisi välttää. Valiokunta on kuitenkin poikkeuksellisesti hyväksynyt sääntelyn, jossa lain tasolla viitataan teknisluonteisten ja yksityiskohtaisten vaatimusten osalta suoraan direktiivin säännöksiin. Kyse on tuolloin ollut varsin teknisluonteisesta ja yksityiskohtaisesta direktiivisääntelystä, joka on kohdistunut rajalliseen joukkoon ammattimaisia toimijoita, ja siitä, ettei jäsenvaltiolla ole sääntelyn aineellisen sisällön osalta kansallista liikkumavaraa (PeVL 5/2013 vp, s. 2/II).

Verkkotunnusrekisterin henkilötiedot

Verkkotunnusrekisteristä julkaistavia tietoja koskevaa 1. lakiehdotuksen 167 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi muun muassa niin, että siitä poistetaan säännös, jonka mukaan luonnollisista henkilöistä voidaan internet-sivuilla julkaista verkkotunnus ja käyttäjän nimi. Lainkohdan perustelujen mukaan momentista poistettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän tietosuojalain kanssa ristiriidassa oleva säännös, jonka mukaisesti luonnollisesta henkilöstä on voitu internet-sivuilla julkaista verkkotunnuksen käyttäjän nimi. Ehdotetun säännöksen sanamuodosta voi kuitenkin saada sen käsityksen, ettei tarkoituksena ole rajoittaa luonnollisen henkilön tietojen julkaisemista vaan poistaa tietoja koskeva rajaus. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että nimenomaista rajausta koskeva säännös säilytetään laissa. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaiseen seikkaan, ettei internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tule voida hakea tietoja erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2018 vp, s. 7, PeVL 17/2016 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 3/I).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 106 b ja 107 §:stä sekä 244 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2020 vp

Helsingissä 5.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala