Valiokunnan lausunto PeVL 74/2018 vp– HE 264/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 264/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jenni Rantio, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- apulaisprofessori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettuja lainmuutoksia tarkastellaan perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

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). Valiokunta keskittyi arvioimaan vahvaa sähköistä tunnistamista koskevaa sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta, mikä johtui siitä, että valiokunta oli aikaisemmin pitänyt sähköiseen tunnistamiseen liittyvää laatuvarmenteiden tarjoamista perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että pankkitunnusten yleistyminen sähköisen tunnistamisen välineinä oli tuolloin 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 katsoi, ettei lakiehdotusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista ollut enää tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta (ks. PeVL 16/2009 vp, s. 2—3).

Hallituksen esitykseen sisältyy asianmukaiset säätämisjärjestysperustelut, joissa lakiehdotusta on tarkasteltu suhteessa perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan ja 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta tyytyy esittämään vain eräitä täydentäviä näkökohtia.

Sopimuspakkoa koskevat rajoitukset

Lain 12 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tunnistusvälineen tarjoajien velvollisuudesta laatia tunnistuspalvelunsa käyttöoikeuden toimitusehdot ja velvollisuudesta käyttää ainoastaan näitä toimitusehtoja tehdessään sopimuksia tunnistusvälityspalveluiden tarjoajien kanssa. Lisäksi momentissa ehdotetaan säädettäväksi 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). 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 perusoikeuksien rajoittamisen yleiset rajoitusedellytykset. Ehdotettu 12 a § merkitsee rajoitusta oikeuteen päättää omista sopimussuhteistaan. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään hyväksynyt tavallisella lailla säädettäväksi esimerkiksi radiomastojen vuokrausvelvollisuudesta (PeVL 45/2005 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely ei merkitse kovinkaan syvällekäyvää rajoitusta tunnistusvälineen tarjoajan sopimusvapauteen. Huomionarvoista esityksen arvioinnissa on myös se, 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).

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotettu sääntely kohdistuisi ensisijaisesti nykyisin finanssi- ja telealalla toimiviin yrityksiin, eli pankkeihin ja teleoperaattoreihin, ja siinä on kyse näiden yritysten välisissä suhteissa noudatettavista ehdoista. Tällaisia yrityksiä voidaan 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.

Ehdotettu 12 a § ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Enimmäishintasääntely

Tunnistuspalvelun käyttöoikeudesta maksettavaa korvausta koskevan 12 c §:n 1 momentin mukaan tunnistusvälityspalvelun tarjoajan on suoritettava tunnistuspalvelun käyttöoikeudesta korvaus, joka on enintään kolme senttiä edelleen välitettävältä tunnistustapahtumalta. Enimmäishinta laskee nykyisestä kymmenestä sentistä kolmeen senttiin. Samansuuruinen enimmäishinta koskee myös ensitunnistamisen ketjuttamista (ehdotettu 17 §:n 7 momentti).

Ehdotus merkitsee rajoitusta omistajan oikeuteen määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (ks. esim. PeVL 32/2004 vp, s. 2/I). Sääntelyä on siten 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. Valiokunta 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. Valiokunta on sittemmin toistanut samat näkökohdat lausunnossaan PeVL 46/2016 vp. 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).

Valiokunnan lausunto PeVL 74/2018 vp

Ottaen huomioon valiokunnan edellä todetut kannat ja sen, että ehdotettu sääntely kohdistuu ensisijaisesti nykyisin finanssi- ja telealalla toimiviin yrityksiin, enimmäishintaa koskeva sääntely ei ole perustuslain kannalta ongelmallista. Merkitystä tässä arviossa on myös sillä, että laissa säädettäisiin myös Liikenne- ja viestintävirastolle velvollisuus arvioida luottamusverkoston hintasääntelyn tasoa vuosittain.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 27.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen