



31.5.2013

OM 58/43/2013

Liikenne- ja viestintäministeriö

Kirjeenne 4.4.2013
LVM/1353/03/2011**LUONNOS HALLITUKSEN ESITYKSEKSI TIETOYHTEISKUNTAKAAREKSI**

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta tietoyhteiskuntakaareksi. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleistä

Yleishuomiona oikeusministeriö toteaa, että esitys vaatii vielä huolellista jatkovalmistelua, johon on esityksen antamiseen liittyvistä aikataulupaineista huolimatta varattava riittävästi aikaa. Jatkovalmistelun aikataulua suunniteltaessa on otettava huomioon myös se, että lakiluonnos – ainakin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamista koskeva VII osan 2 luku – on jo ennen sen antamista toimitettava komissiolle ns. tranparenssidirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä) nojalla ja että toimittamisvelvollisuuteen liittyy kolmen kuukauden odotusaika.

Oikeusministeriö on pyrkinyt käytettävissä olleen ajan puitteissa analysoimaan esityksen mahdollisimman perusteellisesti ja ainakin pääpiirteittäin lausumaan esiin nousseista kysymyksistä. Ottaen huomioon esityksen laajuuden ja monitahoisuuden oikeusministeriö on valmis jatkovalmistelun kuudessa jatkamaan keskustelua liikenne- ja viestintäministeriön kanssa esitysluonnoksesta ja tarvittaessa myös auttamaan yksittäisten kysymysten jatkovalmistelussa.

2. Lain nimike

Oikeusministeriö katsoo, että laille ehdotettu kaari-nimike on hylättävä. Ehdotetun säädöksen säädöshierarkkisen aseman tulee lainsäädännön avoimuuden vaatimuksen vuoksi käydä selkeästi ilmi säädöksen nimikkeestä niillekin, jotka eivät ole perehtyneet oikeushistoriaan. Ehdotettu nimike on korvattava nimikkeellä, jossa on sana "laki".

j:\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2013\lvm 31.5.kk (tietoyhteiskuntakaari)

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI**Postiosoite**
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO**Puhelin**
02951 6001**Telekopio**
09 1606 7730**Sähköpostiosoite**
oikeusministerio@om.fi

3. Yleiset säännökset (I OSA)

Määritelmät

Oikeusministeriö toteaa, että lakiehdotuksen 2 §:n 8 kohdan kaupallisen viestinnän määritelmä vastaa sitä, mitä Suomen oikeusjärjestelmässä tarkoitetaan markkinoinnilla. Kaupallisen viestinnän käsitettä käytettäneen yksinomaan lakiehdotuksen VIII osan 2 luvun otsikossa sekä 204 §:n 1 ja 2 momentissa. Muulla laissa, mukaan lukien 204 §:n 3 momentissa, käytetään markkinoinnin käsitettä.

Markkinointi on Suomen oikeusjärjestelmässä vakiintunut käsite. Sillä tarkoitetaan kaupallista viestintää, kuten mainontaa, tavaran pakkauksessa tai käyttöohjeissa taikka kaupanteon yhteydessä muuten annettuja tietoja sekä erilaisia myyinnedistämiskeinoja, kuten alennuksia, lisäetuja ja markkinointiarpajaisia. Markkinoinnilla voidaan edistää paitsi tietyn kulutushyödykkeen myyntiä myös elinkeinonharjoittajan imagoa yleisemmin. (HE 32/008 vp, s. 19) Markkinoinnin käsitteen vakiintuneisuuden vuoksi oikeusministeriö katsoo, että tätä käsitettä tulee käyttää kattavasti uudessa laissa. Käsitteen vakiintuneisuuden vuoksi sitä ei ole tarpeen laissa määritellä, vaan sen sisältöä tulee selvittää vain esityksen perusteluissa edellä kuvatulla tavalla.

Lakiehdotuksen 2 §:n 15 kohtaan sisältyvän mainonnan määritelmän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että se ei vastaa sitä, mitä mainonnalla vakiintuneesti tarkoitetaan. Mainonnan käsite on suppeampi kuin markkinoinnin käsite: se ei kata esimerkiksi kaupanteon yhteydessä ostajalle yksilöllisesti annettuja tietoja. Mainontaa ei ole vain tietyillä viestintävälineillä, kuten radiossa tai televisiossa, suoritettava tavaran tai palvelun markkinointi, kuten esityksessä ehdotetaan. Jos joidenkin aineellisten säännösten soveltaminen on tarpeen rajata vain tietyissä viestintävälineissä toteutettavaan mainontaan, tulee se tehdä kyseisten säännösten soveltamisalasta säätämällä, eikä mainonnan määritelmän kautta.

Viestintäpalvelun määritelmää koskevissa perusteluissa esityksen s. 86 mainitaan, että maksukorttioperaattorin toimintaa koskee soveltuvin osin viestintäpalvelua koskeva sääntely. Huomioon ottaen maksullisten tv-kanavapalvelujen yleisyys esityksessä tulisi tarkemmin ottaa kantaa siihen, mitä säännöksiä näihin palveluihin on tarkoitus soveltaa. Kuluttajien kannalta tärkeätä on muun muassa tietää, mitä säännöksiä sovelletaan, jos palvelun toimitus viivästyy tai se osoittautuu virheelliseksi.

4. Toimiluvat ja ilmoituksenvarainen toiminta (II OSA)

Sääntelyn perustuslaillista arviointia

Teletoiminnan harjoittaminen vapaasti etenevien radioaaltojen välityksellä ehdotetaan säilytettäväksi luvanvaraisena. Samoin oikeus televisio- ja radio-toiminnan harjoittamiseen olisi edelleen luvanvaraista muiden kuin Yleisradio Oy:n osalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotetun kaltaista toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännöksen sisältämän ennakkoesteiden kiellon kannalta. Valiokunta on kuitenkin toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus muodostaa sellaisen rajoitusperusteen, jonka huomioon ottamiseksi lupajärjestelmän ylläpitäminen on hyväksyttävää sekä sananvapauden (PeVL 61/2002 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 19/1998 vp) että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 61/2002 vp, PeVL 27/2010 vp). Valiokunta on toisaalta huomauttanut, että tarve nykyisen kaltaiselle lupajärjestelmälle tulee tulevaisuudessa todennäköisesti olennaisesti vähemmän erityisesti kilpailevien jakeluteiden kehittymisen vuoksi. Myös lupajärjestelmän sallittavuuden valtiosääntöoikeudellisia perusteita joudutaan tällöin arvioimaan uudelleen (vrt. PeVL 8/2002 vp, PeVL 19/1998 vp). Valiokunta on painottanut, että viestintämarkkinalainsäädäntöä kehitettäessä tulee arvioida mahdollisuuksia ottaa käyttöön lupajärjestelmää kevyempiä sääntelytapoja.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty toimilupajärjestelmän suhdetta perustuslakiin. Yleisperusteluissa todetaan, että televisiotoiminnan taajuuksista ei enää ole esiintynyt juurikaan niukkuutta digitalisoinnista ja uusista lähetys- ja pakkaustekniikoista johtuen. Siksi ei esityksen mukaan ole enää tarvetta saattaa ohjelmasisältöjä koskevia päätöksiä valtioneuvoston ratkaistaviksi, vaan televisiotoiminnan käytettävissä oleva taajuusresurssi sekä monipuolisen ja erityisryhmien tarpeet huomioon ottavan ohjelmistotoiminnan turvaaminen on mahdollista sananvapauteen vähemmän puuttuvin keinoin. Toimilupahallintoa ehdotetaankin kevennettäväksi siten, että television ja radion ohjelmistotoimiluparatkaisut siirrettäisiin valtioneuvostolta Viestintäviraston ratkaistavaksi silloin kun toiminnan edellyttämästä taajuuskapasiteetista ei ole niukkuutta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksoa on jatkovalmistelussa välttämättömyyden täydentää toimilupajärjestelmän suhdetta perustuslakiin arvioivalla jaksolla, jossa tulee esittää asianmukaiset perustelut järjestelmän ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Toimilupajärjestelmä on säilytettävissä tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien johdosta.

Lakiteknisesti ja erityisesti elinkeinovapauden rajoittamiseen liittyvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta toimilupasääntelyä voidaan pitää sinänsä asianmukaisena. Myöskään ehdotetut ilmoitusmenettelyä koskevat säännökset eivät muodostu elinkeinovapauden kannalta ongelmallisiksi ottaen huomioon, ettei viestintävirastolla ole mahdollisuutta olla merkitsemättä ilmoituksen tehnyttä toiminnanharjoittajaa rekisteriin (esim. PeVL 54/2002 vp). Ilmoittamisvelvollisuuden laiminlyöntiä ei ole myöskään sanktioitu. Epäselväksi kuitenkin jää, mikä merkitys menettelyssä on ilmoituksen tekijälle 3 §:n 2 momentin varsin avoimella velvollisuudella antaa ilmoituksessaan ”kaikki valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot”.

Lakitekhninen huomio

Elinkeino-oikeudellista sääntelyä sisältävässä lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään myös teleyrityksen tai maksutelevisiopalvelun tarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa tilaajalle ja Viestintävirastolle viipymättä ja viimeistään kaksi viikkoa ennen palvelun lakkaamista, jos kyseiset yritykset eivät kykene enää ennakoimattoman syyn vuoksi tarjoamaan tilaajalle sopimuksen mukaista palvelua. Ensinnäkin oikeusministeriö huomauttaa, että tilaajien osalta tiedonantovelvollisuussäännös on sijoitettu lakitekhnisesti outoon kontekstiin. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota perustelujen s. 89 lausumaan, jonka mukaan käytännössä momentissa tarkoitettuja tilanteita syntyy esimerkiksi silloin, kun verkkoyritys katkaisee verkkopalvelun palveluyritykselle (teleyritykselle tai maksutelevisiopalvelun tarjoajalle) tämän maksujen laiminlyöntien perusteella. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteluissa mainittua tilannetta ei voida pitää palveluyritykselle sellaisella tavalla ennakoimattomana tilanteena, johon yritys ei olisi voinut varautua.

5. Velvollisuuksien asettaminen ja yleispalvelu (III OSA)

Sääntelyn perustuslaillista arviointia

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä teleyritykselle asetettavista käyttöoikeuden luovutusta (52–56 §) ja verkkojen yhteen liittämistä (60 ja 61 §) koskevista velvoitteista. Säännökset vastaavat pääosin voimassa olevia viestintämarkkinalain säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä pitänyt tämäntyyppisten velvoitteiden asettamista teleyrityksille mahdollisena ja katsonut sääntelyn olevan sovitettavissa perustuslain 15 §:n omaisuuspuolustussäännökseen (PeVL 8/2002 vp, PeVL 34/2000 vp). Merkitystä on annettu velvoitteiden kohteena olevan omaisuuden erityisluonteelle ja sille, että kyse on pörssiyrityksistä ja varallisuuspuoleltaan huomattavista oikeushenkilöistä. Sääntelyn valtiosääntöisen hyväksyttävyyden kannalta on pidetty kuitenkin tärkeänä, että velvoitteet perustuvat täsmällisiin lain säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia. Erityinen painoarvo on annettu lisäksi sille, että omistajan nykyinen ja kohtuullinen tuleva tarve rajoittaa velvollisuuksia.

Lakiehdotuksen voidaan edellä mainittujen säännösten osalta katsoa pääpiirteittäin vastaavan perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Sääntely jättää kuitenkin osin varsin tulkinnanvaraiseksi yksittäisten velvoitteiden määräytymisen perusteet. Tällaisena voidaan mainita esimerkiksi 55 §:n 2 momentti, joka oikeuttaa Viestintäviraston liittämään käyttöoikeuden luovutusvelvollisuuteen muun muassa ”vilpittömyyttä” ja ”kohtuullisuutta” koskevia ehtoja. Perusteluista ei käy ilmi, minkä tyyppisistä ehdoista näissä voisi olla kysymys. Ehdotetun 56 §:n 2 momentin perusteella jää puolestaan avoimeksi, missä tilanteissa teleyritykselle voitaisiin asettaa vaatimus palveluiden yhteen toimivuudesta. Epäselvää on sekin, mikä edellä mainitun säännöksen suhde on 61 §:n 2 momenttiin.

Viestintävirasto voi lakiehdotuksen 70 §:n nojalla asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle käyttöoikeuden luovuttamista ja yhteenliittämistä koskevia hinnoitteluvollisuuksia tai velvoittaa yrityksen noudattamaan viraston määräämää enimmäishintaa säännellyn tuotteen tai palvelun hinnoittelussa.

Ehdotus merkitsee viranomaisen mahdollisuutta rajoittaa omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta (vrt. PeVL 2/1988 vp). Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuuden suojan näkökulmasta. Sääntelytasoon ja tarkkuuteen kohdistuvien vaatimusten kannalta merkityksellinen on lisäksi se perustuslain 18 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Merkittävä on myös perustuslakivaliokunnan käytännössä toistettu kanta perusoikeuksien käyttämisen kannalta keskeisten kysymysten sääntelemisestä lailla (esim. PeVL 32/2004 vp ja PeVL 55/2002 vp).

Sääntelyn tavoitteena on edistää kilpailua viestintämarkkinoilla ja parantaa siten käyttäjien asemaa. Sääntelyllä edistetään muun ohella perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatuksi sananvapauden toteutumista käytännössä. Ehdotuksella on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet.

Perusoikeuskytkentäiseen sääntelyyn liittyvän täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta on kuitenkin ongelmallista, että 70 §:n 2 momentti jättää melko avoimeksi viranomaisen harkintavallan päättää hinnoitteluvollisuuksien asettamisesta. Epäselväksi jää myös se, miten säännöksessä tarkoitettu kustannussuuntautunut hinnoittelu eroaa oikeudenmukaisesta ja kohtuullisesta hinnoittelusta. Viranomaisen harkintavallaa on jatkovalmistelussa syytä täsmentää.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettu enimmäishinta voitaisiin nykyisestä poiketen asettaa muutoinkin kuin vain poikkeustilanteissa. Muutoksen tarpeellisuutta ei ole perusteltu. Sääntely ei ehdotetussa muodossaan anna riittäviä takeita sille, että viranomaisen toimet hinnoitteluvollisuuksien valinnassa olisivat omistajien kannalta oikeasuhtaisia. Ehdotuksen perusteella jää lisäksi epäselväksi, sovelletaanko 52 §:n vaatimuksia myös enimmäishinnasta päättämiseen ja sitovatko 70 §:n 6 momentin vaatimukset viraston harkintavallaa enimmäishintaa määriteltäessä.

Enimmäishinnan asettamista on pidettävä voimakkaammin omaisuuden suojaan puuttuvana toimenpiteenä kuin 2 momentin mukaisia hinnoitteluvollisuuksia. Oikeusministeriön mielestä hintakaton asettaminen olisikin perusteltua säilyttää viimesijaisena puuttumiskeinona. Lakiehdotusta on syytä täydentää riittävän täsmällisillä säännöksillä enimmäishinnan asettamistarkeituksesta ja sen suhteesta muihin hinnoitteluvollisuuksiin samoin kuin seikoista, jotka on otettava huomioon enimmäishinnan suuruudesta päätettäessä (ks. PeVL 32/2004 vp).

Lakitekhninen huomio

Lakiehdotuksen 88 §:n mukaan yleispalveluyritykseksi nimetty yritys on velvollinen tarjoamaan käyttäjien saataville yleisen, kattavan ja käyttäjän kannalta kohtuuhintaisen numeropalvelun tai puhelinluettelon. Säännöksen sanamuotoa on jatkovalmistelussa vielä syytä tarkistaa, sillä perustelujen (s. 125) mukaan hintaa arvioidaan keskimääräisen käyttäjän kannalta eikä kunkin käyttäjän osalta yksilöllisesti, kuten pykälän sanamuoto antaa ymmärtää.

6. Käyttäjän ja tilaajan oikeudet viestintäpalveluissa (V OSA)

Vastikkeetta tarjottavat viestintäpalvelut

Lakiehdotuksen 106 §:n 3 momentin mukaan itsenäisesti vastikkeetta tarjottaviin viestintäpalveluihin ei sovelleta osaa ehdotetuista säännöksistä. Perustelujen mukaan tällaisia palveluja ovat esimerkiksi ilmaiset sähköposti-palvelut ja julkisilla paikoilla tarjottavat WLAN-yhteydet. Tilaajan oikeuksien kategorinen poissulkeminen ei vaikuta oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustellulta silloin, kun palvelujen tarjoamisessa on kyse kaupallisesta, esimerkiksi mainosrahoitukseen perustuvasta toiminnasta. Oikeusministeriö katsoo, että myös tällaisissa viestintäpalveluissa tulisi soveltaa lakiehdotuksen 120 (virhe viestintäpalvelun toimituksessa) ja 123 §:ää (vahingonkorvausvelvollisuus) sekä 124 §:ää virheestä ilmoittamista koskevilta osin. On perusteltua edellyttää, että myös ilmaisupalvelujen tarjoajat noudattavat palveluja luodessaan ja ylläpitäessään esimerkiksi asianmukaisia tietoturvamääräyksiä ja että puutteellisuuksien ilmetessä tilaaja voi vedota sopimusvastuun periaatteiden mukaisiin tietoyhteiskuntakaaren 123 §:n säännöksiin.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että yksityiskohtaisissa perusteluissa oleva viittaus vahingonkorvauslain mukaiseen vastuuseen on joka tapauksessa virheellinen, koska lakiluonnoksessa säädelyissä tapauksissa osapuolten välillä on sopimus. Jos siis vastikkeetta tarjottaviin viestintäpalveluihin ei sovellettaisi tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä, palvelun tarjoajan vastuu määräytyisi sopimusvastuun yleisten periaatteiden mukaisesti.

Kirjallista muotoa koskevat vaatimukset

Lakiehdotuksen 108 §:n 1 momentissa säädetään viestintäsopimuksen tekemisestä kirjallisesti tai tietyllä tavalla sähköisesti. Eräissä muissa viestintäsopimuksia koskevista säännöksistä, kuten 109 §:n 3 momentissa puolestaan edellytetään kirjallista muotoa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 172 § sisältää lähtökohtaisesti kaikentyyppeisiä sopimuksia koskevan säännöksen, jonka mukaan jos sopimus on lain mukaan tehtävä kirjallisesti, vaatimuksen täyttää myös tietyllä tavalla tehty sähköinen sopimus. Kyseisessä pykälässä on myös säännöksiä sopimussuhteeseen liittyvien ilmoitusten ja muiden toimenpiteiden tekemisestä. Riittävä on siten, että tietoyhteiskuntakaaren muissa säännöksissä viitataan vain

kirjalliseen muotoon. Säännösten perusteluissa voi toki informaatioesitystä mainita lakiehdotuksen 172 §:n.

Viestintäpalvelusopimuksen sisältö

Lakiehdotuksen 108 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan sopimuksessa on muun muassa mainittava sopimuksen mahdollinen uusimismenettely. Tavanomaisista viestintäpalvelusopimuksissa on, että määräaikainen sopimus jatkuu toistaiseksi voimassa olevana sopimuksena, jollei tilaaja ei ilmoita, ettei halua jatkaa sopimusta. Tilaajalle on tärkeää tietää tällaisissa tapauksissa, millä hinnalla ja muilla ehdoilla sopimus jatkaa määräajan päättymisen jälkeen. Kohdan perusteluissa olisikin hyvä täsmentää, että sopimuksessa on muun muassa mainittava, jos määräaikainen sopimus jatkuu toistaiseksi voimassaolevana sopimuksena ja se, millaiset ovat tätä jatkosopimusaikaa koskevat ehdot.

Käyttöraja

Lakiehdotuksen 112 §:n 1 momentin mukaan teleyritys ja kuluttaja voivat sopia kohtuullisen euromääräisen käyttörajan asettamisesta puhelinliittymällä. Ottaen huomioon että puhelinta voidaan käyttää luottokortin tavoin ostosten tekemiseen, on perusteltua, että kuluttajalla on halutessaan oikeus saada käyttöraja puhelinliittymäänsä. Pykälän 1 momenttia tulisikin muuttaa tämän mukaisesti. Jos liikenne- ja viestintäministeriö ei jostain syystä pidä perusteltuna tällaisen oikeuden antamista kuluttajalle, tällöin säännös voidaan poistaa tarpeettomana, koska joka tapauksessa lähtökohtana sopimus-oikeudessa on osapuolten vapaus sopia haluamistaan sopimusehdoista, jos laissa ei toisin säädetä.

Kytkeykauppa

Lakiehdotuksen 113 §:n 2 momentin mukaan puhelimeen asennettu esto on purettava viipymättä, kun liittymäsopimus päättyy. Säännösehdotus on huomattava parannus nykyisestä säännöstä, jonka mukaan esto on purettava kahden viikon kuluessa liittymäsopimuksen päättymisestä. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna, että jatkovalmistelussa harkittaisiin säännöksen muokkaamista siten, että kuluttaja saisi halutessaan mahdollisuuden toisen teleyrityksen liittymän käyttöön heti sopimuksen päättymishetkellä, jos hän on tehnyt siitä pyynnön määräajassa, esimerkiksi viimeistään kaksi viikkoa ennen sopimuksen päättymistä. Paras ratkaisu, jos tekniikka sen sallii, olisi luonnollisesti se, että esto purkautuisi automaattisesti kytkysopimuksen määräajan päättymishetkellä eikä eston purkamiseen vaadittaisi siten kuluttajan omia toimenpiteitä ollenkaan.

Viestintäpalvelun sulkeminen ja käytön rajoittaminen

Lakiehdotuksen 115 §:ssä säädetään viestintäpalvelun sulkemisesta ja käytön rajoittamisesta. Ottaen huomioon viestintäpalvelujen tärkeys käyttäjälle oikeusministeriö katsoo, että lähtökohtana tulisi olla, että kuluttajalle etukäteen ilmoitetaan ajankohdasta, jolloin mainitut toimenpiteet toteutetaan.

Tieto sulkemisajankohdasta on erityisen tärkeä haavoittuvassa asemassa oleville kuluttajille, kuten vanhuksille.

Sopimuksen irtisanominen

Lakiehdotuksen 116 §:ssä säädetään toistaiseksi voimassa olevissa viestintäpalvelusopimuksissa irtisanomisajasta vain tilaajan osalta. Ottaen huomioon että kuluttaja on sopimuksen heikompi osapuoli ja että viestintäpalvelut ovat usein kuluttajille välttämättömyyspalveluja, voidaan pitää perusteltuna, että pykälässä ennemminkin säädettäisiin teleyrityksen irtisanomisajasta. Mallia sääntelylle voitaisiin hakea esimerkiksi maksupalvelulain (290/2010) 35 §:stä.

Viestintäpalvelun oikeudeton käyttö

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuluttajan vastuuta koskeva sääntely on erilainen siitä riippuen, mitä palveluita hänen liittymänsä tai muun viestintävälineensä kautta on oikeudettomasti käytetty. Jos esimerkiksi varastettua puhelinta käytetään maksupalveluun, kuluttajan vastuu rajautuu 150 euroon paitsi, jos kyse on törkeän huolimattomasta menettelystä. Jos taas varas käyttää puhelinta viestintäpalveluun tai sisältöpalveluun, kuluttajan vastuu on rajoittamaton, paitsi jos hänen viakseen voidaan lukea enintään lievä huolimattomuus, jolloin kuluttaja ei vastaa oikeudettomasta käytöstä ollenkaan. Jatkovalmistelussa olisi vielä harkittava, että maksupalvelulain mukainen sääntely koskisi kaikentyypisiä palveluita. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että sääntelyssä ei ole otettu huomioon sitä tilannetta, että tilaaja ja käyttäjä ovat eri tahoja.

Suljetun viestintäpalvelun avaaminen

Lakiehdotuksen 126 §:ssä säädetään 115 §:n nojalla suljetun tai käyttörajoituksen alle asetetun viestintäpalvelun avaamisesta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan viestintäpalvelun avaamista koskevan säännöksen tulisi koskea myös 125 §:ssä tarkoitettuja tilanteita. Asiasta keskusteltaessa kaaren valmistelukokouksessa teleyrityksen edustajat kertoivat, että näin myös käytännössä tehdään, joten mitään estettä säätää tästä myös laissa ei liene.

Yhteisvastuusääntely

Lakiehdotuksen 128 § sisältää teleyritysten osalta samankaltaista sääntelyä kuin nykyisin sisältyy kuluttajansuojalain 7 luvun 39 § luotonantajan ja palvelun tarjoajan tai tavaran myyjän yhteisvastuusta. Uuden sääntelyn nojalla kuluttaja voisi esittää palvelun tarjoajan tai tavaran myyjän sopimusrikkomuksen perusteella vaatimuksia myös sitä teleoperaattoria kohtaan, jonka kautta on hoidettu ostetun tavaran tai palvelun laskutus. Sääntely on perusteltua paitsi kuluttajansuojan myös kilpailuneutraliteetin kannalta. Sekä luottokorttiyritykset että operaattorit tarjoavat maksupalveluja, joten on perusteltua, että molempia toimijoita koskevat samankaltaiset säännökset. Pykälää koskevien yksityiskohtaisten perustelujen osalta oikeusministeriö

kiinnittää huomiota siihen, että kulutushyödykkeitä ovat tavarat, palvelut ja muut hyödykkeet, kuten arvopaperit ja kiinteistöt.

7. Sähköisiin palveluihin liittyvää erityissääntelyä (VII OSA)

Verkkotunnukset

Verkkotunnustoimintaa ehdotetaan esityksen mukaan selkeytettäväksi siten, että se eriyttäisiin hallinnollisilta ja kaupallisilta tehtäviltään (153–163 §). Viestintävirasto ei enää palvelisi verkkotunnusten käyttäjiä suoraan, vaan asioinnista huolehtisi niin sanottu verkkotunnusvälittäjä. Vastaisuudessa ai-noastaan verkkotunnusvälittäjät voisivat merkitä tietoja Viestintäviraston yläpitämään verkkotunnusrekisteriin.

Ehdotettu järjestelmä vaikuttaa sääntelyn tarkoitukseen nähden tarpeettoman raskaalta ja moniportaiselta. Lisäksi se muodostuu erityisesti vastuukysymysten kannalta vaikeaselkoiseksi. Esityksen perusteluissa selostetusta huolimatta sääntely viittaa siihen, että verkkotunnusvälittäjällä ei olisi tunnusten merkitsemisessä pelkästään operatiivinen tai kaupallinen rooli. Sääntelyn sisältö ja tarkoitus on syytä jatkovalmistelussa arvioida perusteellisesti uudelleen.

Tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen liittyvien säännösten soveltamisala

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen VII osan 2 luku ei sisällä ollenkaan säännöstä siitä, että luvun säännöksiä sovelletaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen. Erillistä soveltamisalasäännöstä ei välttämättä tarvita, mutta tällöin kukin yksittäinen pykälä on kirjoitettava niin, että siitä ilmenee säännöksen soveltuminen vain tietoyhteiskunnan palveluihin. Lausunnolla olevassa ehdotuksessa osassa pykälää käytetään termiä ”tietoyhteiskunnan palvelun tarjoaja”, kun taas osassa käytetään yleisempää termiä palvelun tarjoaja, joka ei siten rajaa säännöksen soveltamista vain tietoyhteiskunnan palveluihin (ks. esimerkiksi 166 §).

Soveltamisalarajoituksia koskevan lakiehdotuksen 164 §:n osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viittaukset direktiiveihin eivät ole kaikilta osin ajantasaiset. Esimerkiksi pykälän 2 momentin 4 kohdassa luetellut direktiivit 88/357/Ety, 90/619/Ety, 92/49/Ety ja 92/96/Ety on kumottu, ja ne ovat korvautuneet osittain Solvenssi II –direktiivin (2009/138/EY) ja osittain Rooma I –asetuksen (593/2008) säännöksin. Oikeusministeriö pitäisi tarkoituksenmukaisena, että kohdasta poistettaisiin kokonaan viittaukset eri säädöksiin. Näin ollen säännös olisi seuraava:

”4) sijoittautumisvapauteen, vakuutusten vapaaseen tarjontaan ja vakuutusopimukseen sovellettavaan lakiin liittyviin kysymyksiin;”

Sijoittautumisvaltion määritelmä

Toisin kuin voimassa oleva laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta (ks. 3 §:n 2 kohta), lakiehdotus ei sisällä sijoittautumisvaltion määritelmää. Määritelmä on kirjoitettu sisään Suomen lain noudattamista koskevaan lakiehdotuksen 166 §:ään. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että käsite on lain soveltamisen kannalta erittäin keskeinen ja että sitä käytetään myös lakiehdotuksen 165 ja 167 §:ssä. Toisin kuin lakiehdotuksen 166 §:ssä näissä pykälissä kyse ei ole siitä, että sijoittautumisvaltiolla tarkoitettaisiin Suomea. Oikeusministeriö katsookin, että sijoittautumisvaltion käsite tulisi myös vastaisuudessa määritellä erikseen lakitekstissä eikä kirjoittaa määritelmää yksittäiseen pykälään.

Sisällön tuottajan oikeusturva

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen 178 §:n on tarkoitus vastata tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain 18 §:ää, mutta lakiehdotuksesta on jäänyt pois viimeksi mainitun pykälän 2 momenttia vastaava säännös sisällön tuottajan oikeudesta viedä asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kyseinen säännös on jatkovalmistelussa syytä lisätä lakiehdotukseen.

8. Audiovisuaalisten palvelujen ja radiotoiminnan sääntely (VIII OSA)

Säännösten soveltamisala ja kaupallinen viestintä

Lakiehdotuksen VIII osan säännöksillä on tarkoitus korvata televisio- ja radiotoiminnasta annetun lain (744/1998) säännökset. Kyseisen lain 3 §:n mukaan lakia sovelletaan Suomeen sijoittautuneen henkilön tarjoamaan audiovisuaaliseen palveluun. Vastaavasti lakia sovelletaan radiotoimintaan, jos toiminnassa käytetään Suomen myöntämää radiotaajuutta tai Suomessa sijaitsevaa jakeluverkkoa. Lakiehdotus ei enää sisällä tämän kaltaista yleisluonteista soveltamisalasäännöstä, vaan ainoastaan säännöksen siitä, milloin audiovisuaalisen palvelun tarjoajan katsotaan sijoittautuneen Suomeen.

Edellä mainittu lakitekniinen ratkaisu johtaa muun ohella siihen, että lakiehdotuksen VIII osan 2 luvun säännökset kaupallisesta viestinnästä ovat muuttuneet samankaltaisiksi säännöksiksi kuin kuluttajansuojalain 2 luvun säännökset eli yleisluonteisiksi kaikenlaisissa viestimissä esitettyä markkinointia koskeviksi säännöksiksi, jollei yksittäisten säännösten sanamuodosta muuta ilmene. Lisäksi lakitekstistä ei käy riittävän selvästi ilmi se, että VIII osan säännöksiä on tarkoitus soveltaa vain Suomessa sijoittautuneiden palvelun tarjoajien tarjoamiin palveluihin. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että VIII osan säännösten soveltamisala kirjoitetaan selkeämmin.

Siirtovelvollisuus

Verkkopalvelua kaapelitelevisioverkossa tarjoava teleyritys on velvollinen siirtämään verkossa korvauksetta Yleisradio Oy:n julkisen palvelun ohjelmistojen ohella sellaisia yleisen edun mukaisia valtakunnallisen ohjelmisto-

luvan nojalla lähetettäviä televisio-ohjelmistoja, joihin tulee liittää ääni- ja tekstityspalvelu. Sääntely vastaa voimassa olevan viestintämarkkinalain 134 §:ää, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Perustuslakivaliokunta on asianomaista viestintämarkkinalain sääntelyä arvioidessaan katsonut siirtovelvoitteesta säätämiseksi olevan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta hyväksyttävät sananvapauden turvaamiseen liittyvät perusteet. Valiokunta on pitänyt siirtovelvollisuutta myös omaisuuden käyttörajoitukselta edellytettävän suhteellisuusvaatimuksen mukaisena (PeVL 61/2002 vp, PeVL 7/2005 vp). Sittenmin valiokunta on pitänyt siirtovelvoitteen kaventamista merkitsevää sääntelyä omaisuudensuojan turvaamisen kannalta ongelmattomana (PeVL 27/2010 vp ja PeVL 19/2007 vp).

9. Viestintäverkot, -palvelut ja laitteet (IX OSA)

Lakiehdotuksen IX osassa säädettäisiin viestintäverkkoon kuuluvien laitteiden sijoittamisesta toisen alueelle tai rakennukseen. Asiassa on kysymys perustuslain 15 §:n suojaamaan omaisuuteen puuttuvasta sääntelystä. Laitteiden sijoittamisen edellytyksiä koskevia säännöksiä tulee jatkovalmistelussa tarkastella ottaen huomioon perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset. Oikeusministeriö ei tämän vuoksi pidä tarkoituksenmukaisena ryhtyä arvioimaan säännösehdotuksia yksityiskohtaisesti, vaan esittää seuraavassa lähinnä sääntelyn systematiikkaa koskevia huomautuksia.

Ehdotetut säännökset perustuvat nykyisen viestintämarkkinalain (393/2003) 10 luvun telekaapelin (ja siihen liittyvien laitteiden ja rakennelmien) sijoittamista koskeviin säännöksiin. Soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi tukiaseman (ja radiomaston sekä niihin liittyvien laitteiden ja rakennelmien) sijoittamiseen.

Ehdotuksen mukaan telekaapeli ja tukiasema tulisi sijoittaa mahdollisimman vähän haittaa aiheuttavalla tavalla (221 §) ja näiden sijoittamisen tulisi lähtökohtaisesti perustua asianosaisten välisiin sopimuksiin (222 §). Nämä lähtökohdat ovat sinänsä asianmukaisia.

Epäselväksi jää, millaiseksi ehdotettujen telekaapelin sijoittamista koskevien säännösten suhde voimassaolevaan lainsäädäntöön muodostuisi. Voimassaolevan lain mukaan yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta säädetään maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999, MRL) 161 §:ssä. Ehdotetun 219 §:n perusteluiden mukaan MRL 161 ei kuitenkaan jatkossa tulisi sovellettavaksi telekaapelin sijoittamista koskevassa asiassa, eli tarkoituksena olisi ilmeisesti säätää asiasta tyhjentävästi tietoyhteiskuntakaareissa. Tämä ei kuitenkaan ilmene säännöksistä, eli sääntelyä olisi tältä osin välttämätöntä täydentää. Ehdotettu muutos säädösten välisessä soveltamisalassa näyttäisi johtavan siihen, että MRL 161 §:n 1 momentin kynnys poistuisi. Ottamatta yksityiskohtaisemmin kantaa sääntelyn sisältöön, oikeusministeriö toteaa, että tällä voi olla merkitystä sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta. Säännöksellä ei puututtaisi vesilain mukaiseen luvantarpeeseen, eli kaapelin sijoittaminen saattaisi edellyttää vesilain 3 luvun 2-3 §:n mukaan lupaa.

Säännösehdotusten ja perusteluiden mukaan tukiaseman sijoittamista koskeva päätös (220 §) olisi omistajan suostumuksen korvaava käyttöoikeuspäätös. Päätöksellä ei ratkaistaisi rakenteiden sijoittamisen ympäristöllisiä edellytyksiä, eli tukiaseman sijoittaminen saattaisi siten tilanteesta riippuen edellyttää MRL 126 §:n mukaista toimenpidelupaa tai mahdollisesti 128 §:n mukaista maisematyölupaa. Kuitenkin ehdotuksen 228 §:n mukaan päätöksestä seuraisi oikeus mm. kaataa puita ja muita kasveja päätöksen tarkoittamalta alueelta. Jatkovalmistelussa tulisi tarkistaa ainakin perusteluita siten, että niistä ilmenisi miten lakien välisen suhteen on tarkoitus järjestyä.

Telekaapelin ja tukiaseman sijoittamisesta johtuvien menetysten korvaamisesta säädettäisiin ehdotuksen 229 §:ssä. Jatkovalmistelussa tulisi harkita korvaussäätelyn laajentamista siten, että kaikentyypiset menetykset olisivat korvaussäätelyn piirissä, mikäli korvattavuuden edellytykset muutoin täyttyisivät. Esimerkiksi telekaapelin sijoittamisesta aiheutuvien vahinkojen ja haittojen osittainen rajaaminen korvattavien edunmenetysten ulkopuolelle saattaa olla perustuslain näkökulmasta vaikeasti perusteltavissa, varsinkin kun ehdotetun 219 §:n nojalla voidaan toisen alueelle sijoittaa telekaapeliin liittyen laitteita ja vähäisiä rakennelmia.

Ehdotuksen 229 §:n 3 momentin mukaan korvausvaatimus tulisi esittää vuoden kuluessa vaatimuksen perusteen syntymisestä. Näin yleisesti muotoiltuna säännös saattaa olla perustuslain näkökulmasta vaikeasti perusteltavissa. Telekaapelin ja tukiaseman sijoittaminen saattaa rinnastua valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen, jolloin omaisuuden perustettavan käyttöoikeuden aiheuttaman menetyksen korvaamista ei voitane jättää lunastettavan omaisuuden haltijan reaktion varaan.

Ehdotuksen 230 §:ssä on ilmeisesti tarkoitus säätää tietoyhteiskuntakaaren käyttöoikeussäätelyn suhteesta lunastuslakiin. Jatkovalmistelussa tulee harkita säännöksen tarpeellisuutta, koska tavoiteltu lopputulema seuraisi sääntelystä muutoinkin.

10. Viestinnän ja palvelujen jatkuvuuden turvaaminen (X OSA)

Häiriötilanteiden yhteistoimintaryhmä

Viestintävirasto voi ehdotetun 267 §:n nojalla asettaa teleyritysten ja verkkonhaltijoiden edustajista koostuvan yhteistoimintaryhmän, jonka tehtävänä olisi lähinnä hankkia tarpeellisia tietoja Viestintäviraston päätöksenteon tueksi. Ehdotusta on säätämisyjärjestysperusteluissa arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Ryhmän jäsenellä olisi Viestintäviraston 3 momentissa tarkoitetun valtuutuksen perusteella oikeus myös valvoa häiriötilanteiden hallitsemiseksi välttämättömien viraston päätösten noudattamista. Esimerkkinä valvonnan kohteena olevasta viranomaispäätöksestä mainitaan lakiehdotuksen 264 §:ssä tarkoitettu viestintäverkon tai viestintäpalvelun irrottamisvelvoite, jonka toteuttamista on muun muassa sananvapauden ja yksityisyyden suojan näkökulmasta säännelty pykälän 2 momentissa. Esityksestä ei käy ilmi, minkä

tyyppistä toimivaltaa ryhmän yksittäiselle jäsenelle on valvonnan suorittamiseksi tarkoitettu antaa. Perusteluissa ainoastaan todetaan, että ”ryhmän jäsenen toimivaltuudet olisi sidottu annettuun valtuutukseen”.

Sanotunlaista avointa valtuutusta ei voida pitää perustuslain 124 §:n rajoissa asianmukaisena. Jos mahdollisuutta valvontatehtävien antamiseen ulkopuoliselle pidetään joiltain osin tarpeellisena, lakiehdotusta tulee täydentää tätä tarkoittavalla ja tehtävät sekä toimivaltuudet riittävästi yksilöivällä säännöksellä. Lisäksi tulee säännösperusteisesti huolehtia valtuutuksen kohteena olevan kelpoisuudesta tehtävään ja tehtävien hoitaminen tulee saattaa viranomaisvalvonnan piiriin. Vasta tämän jälkeen voidaan tehdä arvio sääntelyn valtiosääntöisestä hyväksyttävyydestä.

Huomionarvoista on, että säännösehdoituksessa tarkoitettuihin ”häiriötilanteiden hallitsemiseksi välttämättömiin” viranomaispäätöksiin liittyy merkityksellisiä perusoikeusvaikutuksia. Päätösten noudattamatta jättämisestä voi lisäksi seurata hallinnollinen tai rikosoikeudellinen sanktio. Asianmukaisinta olisikin, ettei ulkopuoliselle asiantuntijalle perustettaisi tällaisessa sääntely-yhteydessä itsenäistä toimivaltaa, vaan tällä voisi olla ainoastaan viranomaista avustava ja epäitsenäinen asema valvontatehtäviä suorittaessa.

Kriittisen viestintäjärjestelmän sijainti

Kriittisten viestintäjärjestelmien sijainnista ehdotetaan säädettäväksi lain 274 §:ssä. Lainkohdan perusteluissa viitataan yleispalveludirektiiviin, jonka 23 artiklassa asetetaan jäsenvaltioille velvollisuuksia kiinteiden yleisten puhelinverkkojen turvallisuuden ja hätäpalvelujen keskeyttämättömän käytön takaamiseen liittyen. Direktiivin johdantokappaleessa 50 todetaan, että direktiivin säännökset eivät estä jäsenvaltioita toteuttamasta aikaisemman perustamissopimuksen 30 ja 46 artiklan mukaisesti erityisesti yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ja julkisen moraalien kannalta perusteltuja toimenpiteitä.

Ehdotetun 274 §:n perusteluissa mainitussa huoltovarmuuden turvaamisessa lienee kyse yleisen turvallisuuden kannalta perustellusta toimenpiteestä. Toisaalta 274 § on laajempi kuin direktiivin artikla mm. siksi, että se koskee teleyritysten lisäksi televisio- tai radiotoiminnan harjoittajia. Kaikilta osin kyse ei siis liene yleispalveludirektiivin 23 artiklan täytäntöönpanosta kuten perusteluissa todetaan. Vaikuttaa siltä, että osin tarkoituksena on käyttää perussopimuksen jäsenvaltioille jättämää harkintavaltaa, johon johdantokappaleen 50 kohdassa viitataan. Lainkohdan perusteluja olisi asianmukaista täydentää näiltä osin.

11. Viranomaismaksut ja –korvaukset (XI OSA)

Viranomaismaksut

Lain 277 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi huutokauppaan osallistumismaksusta. Maksu perittäisiin huutokaupan järjestämisestä aiheutuvien hallinnol-

listen kustannusten kattamiseksi. Esityksessä on ilmeisesti lähdetty siitä, että osallistumismaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti maksu. Epäselväksi jää, miksi pykälään on pidetty tarpeellisena ottaa valtion maksuperustelaista poikkeavaa sääntelyä (vrt. 286 §). Jos tarkoitus on, ettei osallistumismaksuun sovelleta valtion maksuperustelakia, tulee lakiin perustuslain 81 §:n takia ottaa säännökset maksun suuruuden yleisistä perusteista (esim. maksun kustannusvastaavuudesta).

Ehdotuksen 277 §:ssä vaikuttaa olevan 289 §:n kanssa päällekkäistä sääntelyä viivästyskorosta ja maksun täytäntöönpanosta. Päällekkäinen sääntely tulee poistaa ehdotuksesta.

Lain 279 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi markkinaehtoisesta taajuusmaksusta. Maksua perittäisiin taajuuksien käytön tehostamiseksi. Ehdotuksen sääntämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu, että maksua saatettaisiin pitää valtiosääntöoikeudellisesti verona, vaikka perusteluissa onkin tuotu esiin seikkoja, jotka puoltaisivat sitä, että kyseessä olisi maksu. Oikeusministeriön käsityksen mukaan taajuusmaksusta vaikuttaa puuttuvan maksuille tyypillinen vastikkeellisuussuhde. Taajuusmaksua olisi näin ollen nyt ehdotetussa muodossa pidettävä perustuslain 81 §:ssä tarkoitettuna verona. Sääntelyä voisi kuitenkin olla mahdollista kehittää niin, että siinä olisi kyse suoritteesta (=oikeus taajuuksien käyttöön) maksettavasta korvauksesta. Tällöin taajuusmaksua voisi olla mahdollista pitää valtiosääntöoikeudellisesti maksuna.

Jos 279 §:n sääntelyä ei muuteta, on otettava huomioon, että valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134/II, myös esim. PeVL 45/2005 vp, s. 3/II). Näin ollen veron määrä on yleensä voitava laskea suoraan lain säännösten perusteella. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ei ole riittävä, että taajuusmaksun määrästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella 279 §:n 2 momentissa ehdotetulla tavalla.

Lain 279 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ennen asetuksen antamista tehtävistä selvityksistä ja sääntelyn kohteiden kuulemisesta. Tällaiset seikat kuuluvat hyvään lainvalmistelukäytäntöön, eikä niistä ole tarvetta säätää.

Ehdotuksen 281 §:n 5 momentin säännös vaikuttaa kuuluvan yhteen enemmänkin 283 §:n kanssa. Säännös tulisi sijoittaa niin, että asiaa koskevat perussäännökset ja asetuksenantovaltuus olisivat yhdessä.

Ehdotuksen 287 §:ssä mainitut Viestintäviraston taajuuksien käytön tehostamiseksi perittävät maksut vaikuttavat olevan valtiosääntöoikeudellisesti veroja. Koko 287 §:n tarpeellisuus jää kuitenkin jossakin määrin epäselväksi. Pykälän perustelujen mukaan säännöksen merkitys olisi lähinnä informatiivinen. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen tarpeellisuutta. Jos säännöstä pidetään tarpeellisena, tulee varmistaa, että se täyttää perustuslain 81 §:stä johtuvat vaatimukset.

12. Viranomaisten toiminta (XII OSA)

Norminantovaltuudet

Viestintäviraston tehtäväksi ehdotetaan 296 §:ssä säädettäväksi mm. radioamatööriviestintää koskevista määräyksistä (1 mom. 6 k). Määräystenantovaltuutta koskeva säännös tulisi sijoittaa asiaa koskevan, laintasaisen perussäätelyn yhteyteen.

Kuluttaja-asiamiehen tehtävät

Lakiehdotuksen 298 §:ssä säädetään kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävistä ja 321 §:ssä kuluttaja-asiamiehen näihin tehtäviin liittyvistä toimivaltuuksista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kuluttaja-asiamiehen tehtäviin kuuluu paitsi markkinoinnin myös sopimusehtojen lainmukaisuuden valvonta kuluttajansuojan kannalta. Mainittuja pykäläiä tulisi muuttaa tämän mukaisesti.

Asian käsittely ja kuuleminen

Lakiehdotuksen 302 § sisältää osin nykyistä vastaavat säännökset teleyrityksiä ja käyttäjiä edustavien tahojen kuulemisesta ennen 1 momentissa tarkoitetun ”säännöksen, päätöksen tai määräyksen antamista”.

Säätelyn suhde hallintolakiin jää esityksen perusteella epäselväksi. Lakiin ei ehdoteta otettavaksi voimassa olevaan viestintämarkkinalain 118 §:n 4 momenttiin sisältyvää viittausta hallintolain kuulemissäännösten täydentävään soveltamiseen. Avoimeksi jää niin ikään se, miksi kuulemisesta poikkeamisesta on hallintolain 34 §:n 2 momentti huomioon ottaen tarpeen säännellä. Edellä mainituista seikoista on syytä tehdä selkoa jatkovalmistelussa ja tarpeen mukaan täsmentää lakiehdotusta.

Asioiden käsittely Viestintävirastossa

Ehdotetussa 305 §:ssä säädetään viestintäviraston oikeudesta valita mitä asioita se ottaa tutkittavakseen ja asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen.

Perustelujen valossa näyttää siltä, että lakiehdotusta valmisteltaessa ei ole täysin hahmotettu hallintoasian käsittelyn, hallintokantelun ja erityislainsäädäntöön perustuvan valvonta-asian eroa. Perustelut viittaavat siihen, että pykälä on tarkoitettu koskemaan lähinnä viimeksi mainittuja. Tämä lähtökohta ei kuitenkaan välity itse säännöksestä.

Jatkovalmistelussa on syytä tarkoin arvioida, tarvitaanko asiasta omia säännöksiä vai voidaanko sääntely jättää tältä osin hallintolain varaan. Jos ehdotetussa pykälässä on tarkoitus säännellä yksityisen elinkeinoalan valvontaa, on syytä harkita, voitaisiinko menettelyyn tässäkin tapauksessa soveltaa hallintolakia. Tämä edellyttäisi viittaussäännöstä. Jos kuitenkin ehdotettua 305 §:ää vastaava sääntely päädytään säilyttämään lakiehdotuksessa, pykälä on välttämätöntä tarkistaa sen asiallista soveltamisalaa vastaavaksi.

Tarkastusvaltuudet

Telelaitteeseen liittyvästä tarkastuksesta ehdotetaan säädettäväksi 317 §:ssä. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tarkastus voidaan suorittaa kotirauhan piiriin kuuluvassa tilassa epäiltäessä 338 §:n (po. 339 §) 1 momentin 1–3 kohdan tai rikoslain 38 luvun 5–7 tai 8 b §:n rikkomista. Lisäksi kotietsinnästä, paikanetsinnästä ja henkilöntarkastuksesta ehdotetaan otettavaksi säännökset 332 §:ään. Näiden pakkokeinojen käyttäminen olisi rajattu 339 §:ssä ja rikoslain 38 luvun 7 §:ssä tarkoitettujen rikosten selvittämiseen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä rikosten selvittämiseksi, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikutun tai rikottavan.

Epäilyn tulee kohdistua rikoksena rangaistavaan tekoon eli siihen, onko esimerkiksi jotakin toimintaa koskevia säännöksiä syytä epäillä rikotun tai rikottavan laissa rangaistavaksi säädettyllä tavalla. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2010 vp, s. 11, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 5). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 69/2002 vp, s. 2–3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 40/2010 vp, s. 3–4, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 8/2006 vp, s. 2, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 7/2004 vp, s. 2).

Ehdotuksen 317 ja 332 §:ssä mainituista säännöksistä tietoyhteiskuntakaaren 339 §:ssä ja rikoslain 38 luvun 7 §:ssä säädetään enimmäisrangaistukseksi sakkoa. Sääntely ei näin ollen lähtökohtaisesti näyttäisi vastaavan perustuslakivaliokunnan käytännössä kotirauhan piiriin ulottuville toimenpiteille asetettuja vaatimuksia.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää myös sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi. Lainvastaisen radiolähettimen, radiolaitteen tai telepäätelaitteen käytön voitaneen arvioida aiheuttavan häiriötä ja haittaa muulle viestinnälle. Näin ollen nyt 317 ja 332 §:ään ehdotettavilla toimivaltuuksilla voidaan katsoa myös turvattavan perusoikeuksia. On kuitenkin kyseenalaista, voidaanko tarkastusvaltuuksien ulottumista kotirauhan piiriin perustella 339 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen rikosten epäilyllä.

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta tähdensi kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden välttämättömyyttä sen edellytyksenä, että niistä voidaan säätää tavallisella lailla. Ehdotus kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpiteitä koskevaksi sääntelyksi on siten ehdotusta valmisteltaessa arvioitava (yleisesti) välttämättömäksi. Toimenpidevaltuuksia pidetään välttämättöminä, jos toimenpiteillä tavoiteltavia tietoja tai asiantiloja ei voida saavuttaa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Välttämättömyysvaatimus tulee ottaa asianmukaisesti huomioon myös konkreettisissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi tai välttämätöntä rangaistavaksi säädetyn menettelyn selvittämiseksi (PeVL 43/2010 vp, s. 3, PeVL 40/2006 vp, s. 3, PeVL 39/2005 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 6, PeVL 69/2002 vp, s. 2, PeVL 44/2002 vp).

Ehdotuksen 317 ja 332 §:ää tulee täydentää maininnoin tarkastuksen välttämättömyydestä.

Kotirauhan suojaa koskevat rajoituslausekkeet 316 ja 317 §:ssä tulisi muotoilla perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaisesti koskemaan ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjä tiloja”. Ehdotuksen 247 §:n 4 momentissa säänneltäviä tarkastuksia ei säännöksen sanamuodon perusteella voida suorittaa tiloissa, joita käytetään pysyväisluonteiseen asumiseen. Rajauksesta voisi selvyden vuoksi olla tarpeellista mainita säännöksessä.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 332 §:n perustelut ovat virheelliset. Perusteluissa todetaan pykälän vastaavan asiallisesti radiolain 35 §:n 2 momenttia. Kyseisessä säännöksessä pakkokeinojen käyttö rajataan radiolain osalta 39 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin, joita ehdotuksessa lähtökohtaisesti vastaavat 339 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohta. Nyt ehdotettavassa säännöksessä viitataan kuitenkin ehdotettuun 339 §:ään kokonaisuudessaan. Tämä laajentaa pakkokeinojen käyttömahdollisuuksia, eikä tätä ole ehdotuksessa lainkaan perusteltu. Säännöksen jatkovalmistelussa tulee harkita pakkokeinojen käyttömahdollisuuden laajentamisen välttämättömyyttä ja – jos laajentamiseen päädytään – täydentää perusteluja maininnoin siitä, miksi pakkokeinojen käyttömahdollisuutta pidetään välttämättömänä myös nyt ehdotettavien uusien tekotapojen osalta (339 § 1 mom. 1 ja 4 k).

Perustuslaissa turvattu kotirauhan suoja ei ulotu liikehuoneistoihin tai vastaaviin yritysten tiloihin. Tällaisiin tiloihin kohdistuvia tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on kuitenkin oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan. Lainsäädännön on sisällettävä tämän toteutumiseksi riittävät takeet oikeudenmukaisesta menettelystä ja muusta oikeusturvasta. Tarkastuksilla ei saa puuttua mielivaltaisesti tai suhteettomasti oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan piiriin (PeVL 5/2010 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä hallintolain 39 ja 6 §:n on katsottu täyttävän liiketilojen tarkastusta koskevat, perustuslain 10 §:stä johtuvat vaatimukset. Valiokunta on valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä pitänyt selkeyden vuoksi tarpeellisena viittausta hallintolain tarkastuksia koskeviin 39 §:n yleissäännöksiin (PeVL 11/2013 vp, s. 2/II, PeVL 5/2013 vp, s. 3/II, PeVL 32/2010 vp, s. 10—11, PeVL 5/2010 vp, s. 3). Tarkastussäännöksiä 247, 316 ja 317 §:ssä tulisi täydentää viittauksin hallintolain 39 §:n soveltumiseen.

Tarkastusvaltuuksista ja niiden suhteesta kotirauhan suojaan tulee tehdä selkoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Muutoksenhaku

Lain XII osan 6 luvussa ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhausta. Oikaisuvaatimusjärjestelmää on esitetty radiolaitteen laadunvarmistusjärjestelmää koskevaan päätökseen sekä pätevyystutkinnon hylkäämistä koskevaan päätökseen. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, sopsisiko oikaisuvaatimusmenettely muihinkin kuin näihin asioihin. Laissa on runsaasti säännöksiä, jotka koskevat mm. erilaisia lupa-asioita, velvollisuuksia, laitteiden markkinoille saattamista, pätevyyttä ja kelpoisuutta sekä maksuja ja korvauksia, joihin oikaisuvaatimusmenettely oikeusministeriön näkemyksen mukaisesti saattaisi soveltua.

Oikaisuvaatimussäännöksessä ei ole tarpeen mainita 30 päivän määräajasta oikaisuvaatimuksen tekemiselle, koska tämä muutoksenhaku aika ilmenee jo oikaisuvaatimusta koskevasta hallintolain yleissäännöksestä (49 c §).

Lakiehdotuksessa ei ole esitetty valitusluvan käyttöä muutoksenhausta hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen missään asiassa. Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta on (PeVL 32/2012 vp) pitänyt tarpeellisena tarkistaa aiempaa kantaansa valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta ja katsonut, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Valituslupajärjestelmän käytön laajeneminen merkitsee tietynlaista muutosta korkeimman hallinto-oikeuden rooliin ylittä tuomiovaltaa hallintolainkäyttöasioissa käyttävänä tuomioistuimena. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston piirissä on tarpeen ennakkoluulottomasti arvioida mahdollisuutta edelleen kehittää korkeimman hallinto-oikeuden roolia hallintolainkäyttöä ylimmän asteen linjaratkaisuin ohjaavan tuomioistuimen suuntaan. Oikeusministeriö katsoo, että valituslupa tulee ottaa käyttöön muissa paitsi valvonta-päätöksiä ja pakkokeinoja sekä mahdollisia muita vastaavia asioita koskevissa asioissa.

Oikeusministeriö myös viittaa sillä yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vireillä olevaan hankkeeseen oikaisuvaatimus- ja valituslupajärjestelmän laajentamiseksi sekä hankkeeseen liittyvään, liikenne- ja viestintäministeriölle aikaisemmin toimitettuun, 4.4.2012 päivättyyn muistioonsa. Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan lausunto on kuitenkin annettu muistion laatimisen jälkeen, joten valitusluvan käyttöönottoa on valiokun-

nan uuden linjan johdosta syytä harkita laajemminkin kuin muistiossa on esitetty. Oikeusministeriö katsoo, että valituslupa sopii lähtökohtaisesti muihin kuin pakkokeino- ja tiettyihin sanktioluonteisiin asioihin.

Lain 336 §:ssä säädettäisiin päätöksistä, joista muutosta haettaisiin suoraan korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Haettaessa muutosta hallintoviranomaisten tekemiin päätöksiin lähtökohtana tulee olla, että ensimmäisenä valitusasteena toimisi hallinto-oikeus.

Oikeusministeriö toteaa myös, että muutoksenhaku hallinto-oikeuden 334 §:n nojalla antamaan päätökseen jää lakiehdotuksessa hieman epäselväksi, kun 336 §:n mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saa valittaa tässä pykälässä mainituista päätöksistä. Tarkoituksena kuitenkin lienee, että myös hallinto-oikeuden päätöksistä saa valittaa edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, mikä olisi selvyuden vuoksi ehkä syytä todeta lakitekstissä.

Oikeusministeriö toteaa myös, että lakitekstin ja perustelujen pykälänumerointi ei vastaa toisiaan. Perustelutekstissä olevat pykäläviittaukset ovat niin ikään osin vääriä.

Mikäli liikenne- ja viestintäministeriö pitää tarpeellisena, oikeusministeriö voi avustaa tietoyhteiskunta- ja muutoksenhakusäännösten muotoilussa.

Tietoyhteiskunta- ja viestintäministeriön toimivaltan kuuluvien asioiden käsittelyn järjestäminen

Oikeusministeriö kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota siihen, että 31.1.2013 vahvistetuilla laeilla (L 99–138/2013), jotka tulevat pääsääntöisesti voimaan 1.9.2013, on muutettu asioiden käsittelyä markkinaoikeudessa koskevia säännöksiä. Esitysluonnoksessa em. lainmuutosten huomioon ottaminen on osaksi vielä suorittamatta.

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomion, ettei esitysluonnokseen vielä sisälly ehdotuksia oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) muutoksiksi. Tältä osin oikeusministeriö esimerkinluontoisesti viittaa, mitä mainitun lain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen kilpailu- ja valvonta-asioiden osalta on hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa lausuttu (ks. HE 124/2012 vp s. 51–52):

”Markkinaoikeuden toimivallan osalta pykälässä viitattaisiin joko lakeihin, joissa markkinaoikeuden toimivaltan kuuluvista pykälässä tarkoitetuista kilpailuasioista varsinaisesti säädetään, tai nimenomaisesti niihin säännöksiin, joissa tietty pykälässä tarkoitettuna kilpailuasiana käsiteltävä asia säädetään markkinaoikeuden toimivaltan kuuluvaksi. Puheena oleva pykälä ei siten loisi markkinaoikeudelle toimivaltaa, vaan siitä olisi säädettävä erikseen.

Koska jokaisen markkinaoikeuden toimivaltan kuuluvan asian osalta olisi tiedettävä, mihin puheena olevan lain mukaiseen asiaryhmään asia kuuluu, edellä mainittu viittaaminen ehdotetaan suoritettavaksi siten, että puheena

olevan pykälän 1 momentissa viitattaisiin niihin lakeihin, joiden mukaan kaikki niissä markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviksi säädettyt asiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa puheena olevassa pykälässä tarkoitettuina kilpailuasioina. Pykälän 2 momentissa viitattaisiin puolestaan nimenomaisesti niihin muissa laeissa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluviksi säädettyihin asioihin, jotka käsiteltäisiin puheena olevassa pykälässä tarkoitettuina kilpailuasioina. Näiltä osin ehdotetunkaltainen yksityiskohtaisempi viittaminen olisi tarpeen, sillä momentissa mainituissa laeissa markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaksi säädetään myös muita asioita, joita ei käsiteltäisi puheena olevassa pykälässä tarkoitettuina kilpailuasioina.

Pykälän 1 ja 2 momentissa säädettäisiin tyhjentävästi markkinaoikeuden käsiteltäviksi kuuluvista kilpailuasioista. Jos markkinaoikeudelle säädetään vastaisuudessa uusia tehtäviä tai markkinaoikeuden tehtävissä tapahtuu muutoin muutoksia, joilla on vaikutusta pykälässä tarkoitettujen kilpailuasioiden asiaryhmän määrittelyyn, pykälän luetteloita tulisi täydentää.”

Vaikuttaisi myös siltä, ettei esitysluonnoksessa ole vielä otettu asianmukaisesti huomioon esityksessä televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin ja viestintämarkkinalakiin tehtyjä muutoksia. Ensiksi mainitun lain osalta muutosten ottaminen huomioon tietoyhteiskuntakaaren 321 §:n 2 momentin ja 325 §:n 4 momentin osalta sekä jälkimmäisen lain osalta kaaren 324 §:n 4 momentin sekä 327 ja 328 §:n osalta vaikuttaisi ainakin osaksi jääneen suorittamatta.

Sama tilanne on myös muutoksenhakua koskevien säännösten osalta. Esitysluonnoksen 335 §:n 1 momenttiin sisältyvä viittaus tietoyhteiskuntakaaren 327 ja 328 §:n mukaisiin asioihin vaikuttaisi suorastaan virheelliseltä. Mitä puolestaan tulee muutoksenhakuun markkinaoikeuden ratkaisuksista edelleen, niin 336 §:n osalta vaikuttaisi jääneen vielä ottamatta huomioon, että Viestintäviraston verkkotunnuslain mukaiset asiat on oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettussa laissa säädetty valitusluvanvaraisiksi.

Mikäli liikenne- ja viestintäministeriö pitää sitä tarpeellisena, on mahdollista järjestää erillinen tapaaminen oikeusministeriön edustajien kanssa asioiden käsittelyä markkinaoikeudessa koskevien säännösten osalta.

Muita seikkoja

Virka-avun antamisen aiheuttamista kustannuksista ehdotetaan säädettäväksi 301 §:n 2 momentissa. Virka-avun pyytäjä vastaa kustannuksista, jollei toisin sovita. Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että sääntelyä täydennettäisiin maininnalla siitä, että kustannusten jaosta voidaan myös säätää toisin (”jollei asiasta toisin säädetä tai sovita”).

Ehdotuksen 319 §:n mukaan Viestintävirastolla on oikeus tarkkailla radioviestintää ja sen teknistä toteutusta radiotaajuuksien riittävän häiriöttömyyden ja tehokkaan käytön turvaamiseksi. Pykälän ja sen perustelujen valossa ei käy selvästi ilmi, voidaanko säännöksen perusteella tarkkailla myös viestinnän sisältöä ja voiko tarkkailtava viestintä kuulua perustuslain 10 §:ssä

turvaton luottamuksellisen viestinnän salaisuuden piiriin (ks. myös PeVL 26/2001 vp, s.3). Säännöstä tulee täsmentää ja samalla varmistua siitä, ettei se muodostu ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n kannalta.

Viestintävirasto, kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu voi ehdotuksen 321 §:n mukaan saattaa käsiteltävänä olevan asian esitutkinnan kohteeksi. Säännöksen tarkoitus ja sen käytännön merkitys jäävät jossakin määrin epäselviksi. Sääntelyn tarpeellisuutta tulisi vielä harkita.

Ehdotuksen 323 §:n 3 momentin säännökset teettämiskustannuksista ja niiden täytäntöönpanosta ovat tarpeettomia. Asiasta säädetään uhkasakkolais- sa. Säännökset tulee poistaa ehdotuksesta.

Uhkasakkolakiin on lainsäädännössä ollut tapana viitata informatiivisesti. Tällaista viittausta ehdotetaan nytkin 323 §:n 3 momenttiin. Viittaus uhkasakkolakiin suositellaan kuitenkin jätettäväksi pois, sillä se tulee muutenkin sovellettavaksi.

13. Muut säännökset (XIII OSA)

Rangaistussäännökset

Esitysluonnoksen 337–340 § sisältävät rangaistussäännökset. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että luvun rangaistussäännökset vastaavat lähtökohtaisesti voimassaolevia rangaistussäännöksiä niistä laeista, jotka on koottu ehdotettavaan tietoyhteiskuntakaareen. Rangaistussäännöksissä käytännössä toistetaan jo aikaisemmin voimassa olevan lainsäädännön sisältöä eli pitkälti on kyse uudelleen sijoittamisesta. Tästä huolimatta oikeusministeriö kiinnittää huomiota seuraavaan.

Keskittämisperiaate

Rikosoikeuden kokonaisuudistuksen yhteydessä ja rikoslain valmistelussa muutoinkin on noudatettu keskittämisperiaatetta, joka edellyttää vankeusuhkaisten rikosten siirtämistä ja kokoamista rikoslakiin. Ehdotuksessa poiketaan tästä. Vaikka keskittämisperiaatetta on pyritty noudattamaan varsin johdonmukaisesti, rikoslain ulkopuolella on edelleen vankeusuhkaisia rangaistussäännöksiä. Täysimääräisesti keskittämisperiaatetta ei siten ole kyetty noudattamaan. Periaatteen noudattaminen ja ylimalkaan sen mahdollisuus on riippuvainen sääntelytarkkuudesta. Joissakin tilanteissa tiettyä erityisalaa koskeva rangaistussäännös voi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää asiaa koskevaan erityislakiin, jos sääntely on siinä määrin yksityiskohtaista, että rangaistussäännösten siirtäminen rikoslakiin tekisi rikoslaista turhan raskaslukuisen. Lisäksi rikoslain ulkopuolella olevissa rangaistussäännöksissä voidaan säätää suhteellisen matalista vankeusuhista, asteikon ollessa lähtökohtaisesti sakkoa tai vankeutta enintään 6 kuukautta.

Kyseinen keskittämisperiaatetta koskeva huomio koskee 337 §:ää (*luvaton televisio- ja radiotoiminta*). Muut pykälät eli 338 (*rangaistus suojauksen purkujärjestelmärikkomuksesta*), 339 (*rangaistus radiotaajuus- ja telelaite-*

rikkomuksesta) sekä 340 (*rangaistus sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta*) sisältävät vain sakon uhan. Tähän liittyen voisi ensinnäkin harkita, poikkeako 337 §:ssä tarkoitettu teko vakavuudeltaan muista luvussa tarkoitetuista kriminalisoinneista siinä määrin, että vankeusuhka on enää perusteltu vai olisiko sakon uhka riittävä. Mikäli sakon uhka riittää, ei keskittämisperiaatteeseen liittyvää ongelmaa olisi. Mikäli vankeusuhka katsotaan tarpeelliseksi, tulisi ensisijaisesti harkita kyseisen pykälän sisällyttämistä rikoslakiin, esimerkiksi sen 38 lukuun.

Esitysluonnoksessa tarkoitettussa tilanteessa kuitenkin säilytetään ehdotetulla 337 §:n muotoilulla tältä osin vain voimassa oleva tilanne. Ehdotetun pykälän potentiaaliset rikkojat rajautunevat käytännössä sellaisiin toimijoihin, joiden edellytetään tuntevan alan lainsäädäntö. Oikeusministeriön käsityksen mukaan keskittämisperiaatteesta voidaan edellä mainituilla perusteilla viime kädessä poiketa, mikäli vankeusuhkaisen 337 §:n sijoittamista rikoslakiin ei katsottaisi tarkoituksenmukaiseksi. Tästä huolimatta oikeusministeriö edellyttää, että tulevan hallituksen esityksen perusteluissa esitetään syyt keskittämisperiaatteesta poikkeamiselle, jos niin päätetään tehdä.

Tarkkarajaisuus ja yksilöinti

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota myös siihen, että rangaistus säännöksissä tarkoitettu kielletty toiminta tulee yksilöidä riittävän tarkasti ja selvästi. Selkeys- ja yksilöintitarve korostuu jo pelkästään käytännön syistä näin laajassa laissa kuin tietoyhteiskuntakaari. Ehdotetussa 337 §:ssä (*luvaton televisio- ja radiotoiminta*) tulisikin yksilöidä ne pykälät, joita kriminalisoinnin tarkoitetaan kattavan. Sama huomio koskee ehdotettua 339 §:ää (*rangaistus radiotaajuus- ja telelaiterikkomuksesta*).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotetussa 338 §:ssä (*rangaistus suojauksen purkujärjestelmärikkomuksesta*) kriminalisoinnin ala ei vastanne täysin nykyistä oikeustilaa siltä osin kuin siinä viitataan ehdotettuun 260 §:ään kokonaisuudessaan, vaan on laajempi. Mikäli tarkoituksena on lähtökohtaisesti kattaa lain 1117/2001 6 §:ssä tarkoitettun kaltaiset tilanteet, ei ehdotetussa 338 §:ssä olevan viittauksen liene syytä kattaa 260 §:n 1 momenttia, vaan kohdistaa rangaistusuhka vain 2 momenttiin. Tarkan yksilöinnin vaatimus koskee siten myös tätä pykälää. Kielletty toiminta olisi syytä myös luonnehtia pykälässä. Suojauksen purkujärjestelmien osalta on syytä huolehtia myös siitä, että rikoslain 38 luvun 8 b §:ssä oleva viittaus muutetaan vastaamaan ehdotettua tietoyhteiskuntakaarta. Oikeusministeriö pyytää, että rikoslakia koskevien muutosten osalta oikeusministeriöön ollaan yhteydessä hyvissä ajoin ennen esittelyluvan pyytämistä.

Ehdotetun 340 §:n (*rangaistus sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta*) osalta yksilöinti edellyttää, että 2 momentin 1 kohdassa tulisi luonnehtia 196 §:ssä säädetyt velvollisuudet. Myös momentin 5 ja 8 kohdassa tulisi luonnehtia kielletty toiminta ottaen mukaan myös pykäläviittaukset. Momentin 7 kohtaan tulisi myös ottaa pykäläviittaukset.

Pykälien kirjoitusasun keskinäinen johdonmukaisuus

Koska ehdotuksessa kootaan rinnakkain yhteen lakiin aikaisemmin useammassa eri laissa olleita rangaistussäännöksiä, kiinnittyy huomio myös niiden kirjoitusasun keskinäiseen johdonmukaisuuteen. Syyksiluettavuuden osalta 338 – 340 §:ssä mainitaan nimenomaisesti tahallisuus (”joka tahallaan”), mutta 337 §:ssä puolestaan ei ole mainintaa syyksiluettavuuden asteesta. Luvun pykälien olisikin perustelua olla kirjoitusasultaan keskenään johdonmukaiset. Syyksiluettavuuden osalta lähtökohtana on, että teon osalta vaaditaan tahallisuutta, jollei tunnusmerkistössä ole *nimenomaan* säädetty myös tuottamusta rangaistavaksi. Teko on siis nykyään vain tahallisenä rangaistava riippumatta siitä, onko säännöksessä lainkaan mainintaa syyksiluettavuudesta vai käytetäänkö siinä muotoilua ”joka tahallaan”. Informatiivisuuden vuoksi on kuitenkin suotavaa, että rikoslain ulkopuolisia säännöksiä laadittaessa vaadittava syyksiluettavuuden aste ilmenisi nimenomaisesti säännöksestä myös tahallisten tekojen osalta.

Edelleen johdonmukaisuusnäkökulmasta huomio kiinnittyy siihen, että vain 340 §:ssä on rangaistuksen tuomitsemisen ulkopuolelle suljettu vähäiset rikkomukset. Olisi perusteltua, että esityksen perusteluissa tuotaisiin ilmi, miksi tällainen ratkaisu on perusteltua vain 340 §:n kohdalla.

Yhteenvetona voi todeta, että on syytä mahdollisuuksien mukaan kiinnittää huomiota tietoyhteiskuntakaareen sisältyvien rangaistussäännösten kirjoitusasun ja ratkaisujen yhdenmukaisuuteen, vaikka kyseessä onkin pitkälti vain aiempien säännösten koonti yhteen lakiin.

Pykälien nimet

Pykälien nimien tulisi olla samat kuin pykälässä tarkoitettu rikosnimike. Tämä merkitsee myös sitä, että pykälien otsikoista tulisi poistaa sana ”rangaistus”.

Viittaukset rikoslakiin

Rakenteellisena huomiona oikeusministeriö toteaa, että 338 ja 340 §:n 1 momentit tulisi poistaa ja sisällyttää sekä koota tällaiset rikoslakiin tehtävät viittaukset nyt ehdotettujen pykälien jälkeen otettavaan uuteen pykälään nimellä ”viittaukset rikoslakiin”. Tämä merkitsee myös sitä, että tällöin 338 §:n nykyinen 2 momentti siirtyisi 1 momentiksi ja sen alun tulisi olla muodossa ”Joka muutoin kuin rikoslain 38 luvun 8 b §:ssä säädetyllä tavalla...”

Ehdotetun 340 §:n (*rangaistus sähköisen viestinnän tietosuojarikkomuksesta*) osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota 1 momentissa olevan viittaukseen ehdotetun lain 137 §:n 4 momenttiin koskien vaitiolovelvollisuuden rikkomista. Nykyisen lain (516/2004) 42 §:ssä oleva vastaava viittaus nykyisen lain 5 §:ään kattaa myös paikkatiedot/sijaintitiedot. Ehdotetussa tietoyhteiskuntakaareessa sijaintitietojen ilmaisukielto on 150 §:n 4 momentissa. Tämän lisäksi rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ään tehtävien viittausten osalta 340 §:n 1 momentin sisällön kattavassa uuden ”viittaukset rikoslakiin” ni-

misen pykälän säännöksessä tulisi "vaitiolovelvollisuuden" sijasta puhua "salassapitovelvollisuudesta", kuten viitatussa rikoslain säännöksessä.

Muuta

Teknisenä huomiona voi todeta, että 337 §:n (*luvaton televisio- ja radiotoiminta*) yksityiskohtaisissa perusteluissa viittaukset televisio- ja radiotoiminnasta annettuun lakiin lienevät virheelliset.

Voimaantulosäännösten osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kumottavien säädösten joukosta puuttuu laki tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta.

Osastopäällikön sijainen,
lainsäädäntöjohtaja



Asko Välimaa

Lainsäädäntöneuvos



Katri Kummoinen