

Lausunto

8.6.2020

VN/1001/2020

VN/1001/2020-OM-41

Liikenne- ja viestintäministeriö

Oikeusministeriön lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi laajakaistarakentamisen tuesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esitysluonnos sisältää sääntelyä, joka on merkityksellistä perustuslain 80 §:ssä tarkoitetun asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen osalta, sekä perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan osalta. Näiden lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös kaavailtuun sähköistä tiedoksiantoa koskevaan sääntelyyn sekä muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn.

Asetuksenantovaltuus

Esitysluonnoksen 8 § sisältää asetuksenantovaltuuden liittyen laajakaistarakentamisen tukikelpoisiin maksuosuuksiin. Asetuksenantovaltuus liittyy pykäläluonnoksen 2 momenttiin, jossa säännellään kunnan maksuosuudesta. Oikeusministeriö ehdottaa, että 8 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että se vastaa paremmin sellaista perussäännöstä, jonka pohjalta säädetään asetuksenantovaltuus säättää tarkemmin perussäännöksessä olevista tekijöistä. Tämä tarkoittaisi sitä, että sikäli kuin asetuksenantovaltuus antaisi mahdollisuuden säättää tarkemmin laskentaperusteista ja painokertoimista, viimeksi mainitut sanamukaisesti (eksplisiittisesti) ilmenisivät pykälän 2 momentin perussäännöksessä. Asetuksenantovaltuussäännöksen muotoilussa on myös tarpeen huomata, että asetuksella säädettäisiin *tarkemmin* 2 momentissa tarkoitetuista tekijöistä.

Viranomaisen määräyksenantovaltuus

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen (kuin 1 momentissa tarkoitettu asetuksia antava taho) voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräyksiä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esitysluonnoksen 12 §:n 4 momentin nojalla Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä siitä, mitkä viestintäverkon tekniset osat katsotaan tukikelpoiksi sekä määräyksiä tuen piiriin hyväksyttävien kustannusten tarkemmasta laskentatavasta. Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa kyseisen määräyksenantovaltuuden todetaan koskevan teknistä ja verraten vähäistä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, eikä siihen sisältyisi merkittävää harkintavallan käyttöä. Oikeusministeriö pitää kaavailtua sääntelyä tarkoitukseltaan ja perusteluiltaan perustuslain 80 §:n 2 momenttiin soveltuvana. Viranomaisen määräyksenantovaltuus olisi perusteltua mainita myös esityksen jaksossa 8 (lakia alemman asteinen sääntely).

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen 15 §:ssä säännellään viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. Pykälän 1 momentin nojalla liikenne- ja viestintäministeriöllä ja Liikenne- ja viestintävirastolla olisi ao. lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista ao. laissa säädetään tai jotka toimivat näiden lukuun. Edelleen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

pykälän 2 momentin nojalla ne, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista ao. laissa säädetään, tai niiden lukuun toimivat olisivat pyynnöstä velvollisia keräämään ja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä pyynnöstä luovuttamaan tarvittavat tiedot ao. lain nojalla toimivaltaiselle viranomaiselle sen tehtävien hoitamiseksi.

Itse säännöksistä, kuin pykäkohtaisista perusteluistakaan ei käy tarkemmin ilmi, mitä säännöksissä tarkoitetut tarvittavat tiedot käytännössä olisivat, eikä myöskään se, kuuluisiko tarvittaviin tietoihin missä määrin henkilötietoja. Pykälän 2 momenttia koskevissa perusteluissa todetaan, että tietojen luovutusvelvollisuus kohdistuisi vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat välttämättömiä viranomaisen lain mukaisten tehtävien, kuten ohjauksen ja valvonnan kannalta.

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun henkilötietojen suojaan täsmennetään viranomaisten tiedonsaantioikeuksien osalta. Perustuslakivaliokunta on käytännössään toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, millä tavoin viranomaisen tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä tulisi arvioida perustuslain 10 §:n osalta ja mitä se tarkoittaa lain säännösten sisällön kannalta (ks. esim. PeVL 7/2019 vp s. 6-7 ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan lausunnot). Huomiota pitää kiinnittää esimerkiksi siihen, että säädettäessä ”tarvittavista tiedoista”, tulisi tarvittavien tietojen tietosisältö pyrkiä luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei tällä tavoin luetteloida, sääntelyyn tulee sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta ei tosin ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 59/2010 vp, s. 4).

Seurantarekisteri

Kaavaillussa 17 §:ssä säädettäisiin seurantarekisteristä. Rekisteriin saataisiin pykäluonnoksen mukaan tallentaa mm. tuenhakijaa ja tuensaajaa koskevia tietoja. Rekisteriin talletettavia tietoja olisivat pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohdan mukaan hakijan sekä hakijan yhteyshenkilön nimi ja yhteystiedot. Lisäksi 10 kohdan mukaan rekisteriin saataisiin tallentaa muita hakemuksen käsittelyssä kertyneitä välttämättömiä tietoja. Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan rekisteriin tallennettavia tietoja olisivat käytännössä kaikki oleelliset mm. tuenhakijaa ja -saajaa koskevat tiedot. Rekisteriin sisältyviä tietoja säilytettäisiin pykäläluonnoksen 2 momentin mukaan kymmenen vuotta tuen maksamisesta.

Kyseiset säännösehdotukset kuuluvat Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) soveltamisalan piiriin. Kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain niiltä osin, kuin se asetuksessa nimenomaisesti sallitaan ja on välttämätöntä tietosuoja-asetuksen säännösten täydentämiseksi. Keskeiset säännökset kansallisesta liikkumavarasta on annettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, jos kansallinen liikkumavara perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä tietojen säilytysaikoja. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta ja se, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole yksilöity sitä, millä tavoin esitys täsmentää tai täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. Esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu eikä arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudelliseen perusteeseen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuisi. Esitysluonnosta tulee näin ollen tarkastella ja täydentää tältä osin jatkovalmistelussa.

Kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä annettaessa on luonnollisesti myös varmistuttava siitä, että sääntely on muiltakin osin tietosuoja-asetuksen mukainen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota kaavaillun 17 §:n 1 momentin 10 kohtaan, joka niin sanottuna kaatoluokkana mahdollistaisi tallentaa rekisteriin muita hakemuksen käsittelyssä kertyneitä välttämättömiä tietoja. Mahdollisesti tallennettavat henkilötiedot eivät näin ollen rajoittuisi ainoastaan henkilön nimeen ja yhteistietoihin, vaan pykäläluonnoksen perusteluiden mukaan ne tallennettaisiin ainakin rekisteriin ja lisäksi voitaisiin tallentaa kaikki oleelliseksi katsottavat tiedot tuenhakijasta ja -saajasta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista niiden käsittelytarkoituksiin nähden. Säännösehdotuksesta tai sen perusteluista ei käy ilmi, mitä kaikkia henkilötietoja muut välttämättömiksi (tai perustelujen mukaan

oleelliseksi) katsottavat tiedot voisivat pitää sisällään. Oikeusministeriö katsoo, että säännöstä tulee jatkovalmistelussa tarkastella tietosuojasetuksen tietojen minimoinnin periaatetta vasten.

Esitysluonnoksen 17 §:n 2 momentin mukaan tiedot säilytettäisiin kymmenen vuotta tuen maksamisesta. Tätä voidaan pitää lähtökohtaisesti pitkänä aikana säilyttää henkilötiedot. Pykäläluonnoksen perusteluiden mukaan kymmenen vuoden määräaika on yleisen ryhmäpoikkeusasetuksen valvontaa koskevan 12 artiklan mukainen. Oikeusministeriö katsoo, että säännösehdotusta olisi asianmukaista tarkastella jatkovalmistelussa myös tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamista koskevan periaatteen kannalta. Periaatteen mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten.

Esitysluonnoksessa on päädytty ratkaisuun, jossa seurantarekisterin rekisterinpitäjää ei määriteltäisi laissa. Esitysluonnoksen 17 §:n perusteluista käy sen sijaan ilmi, että Liikenne- ja viestintävirasto olisi rekisterinpitäjä. Tietosuojasetuksen 4 artiklan 7 kohta mahdollistaa rekisterinpitäjistä sääntämisen, mikäli henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Oikeusministeriö kehottaa näin ollen arvioimaan, olisiko rekisterinpitäjistä syytä säätää nimenomaisesti ottaen huomioon sääntelyn selkeys sekä se, että rekisterinpitäjänä olisi viranomainen.

Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuojasetuksesta seuraavien reunaehtojen lisäksi esitysluonnosta on arvioitava perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestyskappaletta tulee tarkastella erityisesti perustuslakivaliokunnan tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeisen lausuntokäytännön valossa, jossa valiokunta on ottanut kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp ja PeVL 2/2018 vp).

Sähköinen tiedoksianto

Kaavaillussa 20 §:ssä säädettäisiin sähköisestä tiedoksiannosta. Pykälän perusteluissa viitataan lakiin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) ja hallintolakiin (434/2003). Pykäläluonnoksen sääntely vaikuttaa suurelta osin päällekkäiseltä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain kanssa. Oikeusministeriö suosittaa, että esityksen jatkovalmistelussa selvitetään, missä määrin yleislainsäädännön sisällöistä on perusteltua tarvetta poiketa ja onko yleislainsäädännön sisältöjä toistavaa sääntelyä tarvetta säätää erityislaissa.

Muutoksenhaku

Muutoksenhakua koskevasta 18 §:stä oikeusministeriö toteaa, että ehdotetusta siten kuin – rakenteesta 1 ja 2 momentin viittauksissa kuntalakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Puhtaasti informatiiviset viittaukset ovat yksiselitteisiä ja tämänkaltaisissa lainkohdissa täysin riittäviä, kun muutosta haetaan yleislakien pääsääntöjen mukaisesti. Kun muutoksenhaussa sovelletaan kuntalain säännöksiä, ei oikaisuvaatimuksesta ole tarpeen säätää erikseen. Kun ensi vaiheena muutoksenhaussa valtion viranomaisen päätöksiin on hallintolain mukainen oikaisuvaatimus ja muutoksenhaussa kunnallisen viranomaisen päätöksiin kuntalain mukainen oikaisuvaatimus, muutoksenhakusäännöksen voisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan muotoilla esimerkiksi seuraavalla tavalla:

”Liikenne- ja viestintäviraston tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaisissa (434/2003). Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Muutoksenhausta maakunnan liiton päätökseen säädetään kuitenkin kuntalaisissa (410/2015).”

Lisäksi lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentti, joissa säädetään jatkovalitusoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä, on tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä. Valituslupamenettely on säädetty pääsäännöksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:ssä ja kuntalain 142 §:ssä, joten viittaus yleislakeihin muutoksenhakua koskevassa pykälässä kattaa myös jatkovalitussääntelyn korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta ehdotetusta 19 §:stä oikeusministeriö huomauttaa, että kuntalain 143 §:ssä säädetään pääsäännöksi kunnallisvalitusasioissa, että ”Päätös voidaan panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos oikaisuvaatimus tai valitus käy täytäntöönpanon johdosta hyödyttömäksi taikka jos oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin tai valitusviranomainen kieltää täytäntöönpanon.” Kun kuntalain muutoksenhakusäännöksiä noudatetaan haettaessa muutosta maakunnan liiton

päätökseen, on ehdotettu 19 § tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä kuntalain muutoksenhakusääntelyn kanssa.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Hanna Seppä