

13.3.2026

VN/11019/2025

VN/11019/2025-OM-48

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki maanalaisen verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista. Samalla verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja käytöstä annettu laki (276/2016) kumottaisiin. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi erinäisiä, muita lakeja.

Esitysluonnoksessa tavoitteena on luoda verkkotietojen hyödyntämistä helpottava ja luovuttamista ohjaava kansallinen sääntelykehikko, jossa huomioitaisiin myös verkkotietojen suojaaminen ja varmistettaisiin käsittelyn tietoturvallisuus. Lisäksi parannettaisiin verkkotietojen tasoa asettamalla laissa tarkoitetuille verkkotoimijoille velvoitteet dokumentoida verkkotietonsa riittävän tarkasti sekä helpotettaisiin alueidenkäytön ja maan sisään ulottuvien töiden suunnittelua luomalla valtakunnallinen sähköinen tietopiste verkkotietojen luovuttamiseksi.

Taustalla on pyrkimys ehkäistä verkkoinfrastruktuuriin kohdistuvia kaivuuvahinkoja, ja niistä aiheutuvia haittoja yhteiskunnalle sekä turvallisuusriskejä eri toimijoille. Lailla pyritään helpottamaan rakentamisen suunnittelua ja rakentamista ylipäänsä siten, että säädettäisiin verkkoinfrastruktuurin tietojen taltioimisesta, säilyttämisestä ja luovuttamisesta sähköisen tietopisteen kautta sekä verkkoinfrastruktuuriin kohdistuvien näyttöjen järjestämisestä. Lakia sovelletaan maanalaisiin ja vesialueilla sijaitseviin verkkoinfrastruktuurin osiin.

Yleistä

Tässä lausunnossa esitetyt huomiot koskevat nimenomaan esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta. Oikeusministeriö huomauttaa yleisesti, että esitysluonnos

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

Meritullinkatu 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

edellyttää edelleen merkittävässä määrin useiden lainkohtien täsmentämistä ja selventämistä. Tarkemmat säännöskohtaiset perustelut puuttuvat monien pykälien osalta kokonaan, ja perusteluissa usein vain toistetaan lakipykälän sisältö. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotusta ja siinä ehdotettavia muutoksia olisi syytä arvioida kattavammin suhteessa nyt kumottavaan lakiin.

Yllä mainitut seikat vaikeuttavat yhtäältä kokonaiskuvan muodostamista teknisestä kokonaisuudesta sekä toisaalta sen arvioimista, miltä osin sääntely muuttuu ja miltä osin se vastaa aikaisempaa sääntelyä. Esitysluonnos edellyttää myös laissa käytettävän terminologian täsmentämistä, jotta ei synny muun muassa epäselvyyttä siitä, kehen lain velvoitteet kohdistuvat. Esitysluonnos on syytä saattaa myös laintarkastukseen.

Oikeusministeriön kommentit koskevat erityisesti rekisteröinnin peruuttamista sekä Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksia (ml. seuraamusmaksu). Toisen keskeisen kokonaisuuden muodostavat tietosuoja sekä tietojen saantiin ja luovutukseen liittyvät kysymykset. Lopuksi esitetään myös säännöskohtaisia huomioita siltä osin kuin niitä on ollut mahdollista tarkastella annetun aikataulun puitteissa. Esitetyt huomiot eivät siten muodosta tyhjentävää tai kattavaa arviota ehdotetuista muutoksista.

REKISTERÖINNIN PERUUTTAMINEN

1. lakiehdotuksen 16 §:n otsikko on *Toiminnanharjoittajan rekisteröinnin muuttaminen*. Ehdotetussa säännöksessä ei kuitenkaan säädetä siitä, miten rekisteröintiä voitaisiin muuttaa, vaan säännös koskee sisällöltään pääosin rekisteröinnin peruuttamista. Pykäläehdotuksen otsikkoa ja sisältöä on syytä tarkastella uudestaan, jotta ne vastaavat toisiaan.

Mikäli säännöksessä on tarkoitus säätää myös rekisteröinnin muuttamisesta, on täsmennettävä, mitä rekisteröinnin muuttaminen voisi tarkoittaa, ja missä tilanteissa rekisteröinnin muuttaminen voisi tulla kyseeseen. Säännöskohtaisissa perusteluissa rekisteröinnin muuttamisesta todetaan seuraavasti: ”Liikenne- ja viestintävirasto voisi muuttaa 10 §:n nojalla rekisteröidyn toiminnanharjoittajan rekisteröityä toiminta-aluetta” (s. 25). Kyseinen kohta on kuitenkin perusteluissa linkitetty lakiehdotuksen 16 §:n 2 momenttia koskevaan kohtaan, vaikka kyseinen säännösehdotus koskee rekisteröinnin peruuttamista 16 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan.

Sääntelyä ja perusteluita on täsmennettävä jatkovalmistelussa: miten ja missä tilanteissa rekisteröintiä voidaan muuttaa, sekä arvioida rekisteröinnin muuttamisen mahdollisia vaikutuksia tiedon käyttäjien elinkeinovapauteen.

Lakiehdotuksen 16 §:n sääntelyn osalta on keskeistä arvioida ensin yleisesti, rinnastuuko ja miltä osin tässä esitysluonnoksessa rekisteröinnin peruuttaminen elinkeinoluvan peruuttamiseen (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan oppaan jakso 4.2.13). Tätä seikkaa on vaikea arvioida, koska esitysluonnoksen pykälistä tai perusteluista ei ilmene rekisteröinnin ja sen peruuttamisen vaikutukset itse elinkeinotoimintaan. Sääntämisjärjestysperusteluissa todetaan yhdessä virkkeessä, että ne toimijat, jotka eivät saa lupaa verkkotietokyselyihin, eivät saa suorittaa rakennustöitä (s. 38). Tämä vaikuttaisi antavan viitteitä siitä, että rekisteröinti on tosiasiallisesti puheena olevan elinkeinotoiminnan edellytys.

Esitysluonnoksen 10 ja 16 §:ää tulee arvioida suhteessa perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tietyissä tilanteissa rekisteröintivelvollisuus ja sen peruuttaminen voivat rinnastua elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuteen ja tämän luvan peruuttamiseen (ks. esim. PeVL 58/2014 vp, s. 5 ja PeVL 58/2010 vp, s. 5–6 ja siinä mainitut lausunnot).

Mikäli rekisteröinnin voidaan katsoa rinnastuvan lupaan, toisin sanoen sitä olisi pidettävä edellytyksenä toiminnan aloittamiselle tai jatkamiselle, tulee erityisesti huomioida perustuslakivaliokunnan käytännön valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot luvan ja siihen mahdollisesti rinnastuvan hyväksynnän tai rekisteröinnin peruuttamiselle. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 6/2019 vp, s. 6–7 ja siinä mainitut lausunnot).

Rekisteröintiä koskeva tarkempi valtiosääntöoikeudellinen arviointi on mahdollista vasta sen jälkeen, kun sääntelyä ja sen perusteluja on selkeytetty jatkovalmistelussa yllä kuvatuin tavoin. Sääntelyä ja perusteluita on täydennettävä erityisesti sen osalta, onko rekisteröinti ja sen mahdollinen peruuttaminen edellytyksenä tietyn toiminnan harjoittamiselle. Mikäli näin on, on huomioitava, että lupaan rinnastuvan rekisteröinnin peruuttaminen on valtiosääntöoikeudellisessa käytännössä rajattu yleensä vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä tilanteisiin, joissa viranomaisen antamat huomautukset ja varoitukset eivät ole johtaneet puutteiden korjaamiseen. Tältäkin osin on täsmennettävä perusteluissa, miltä osin virheitä ja laiminlyöntejä on pidettävä vakavina ja olennaisina.

Lisäksi on erityisesti arvioitava sitä, että elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennainen sisältö, kuten rajoitusten laajuus ja edellytykset, tulee ilmetä laista. Lakiehdotuksen 16 § sisältää nykyisellään useita täsmentämättömiä käsitteitä, kuten esimerkiksi rekisteröinnin muuttaminen ja peruuttaminen "Suomen kansainvälisten velvoitteiden vuoksi" (ks. 16 §:n 1 momentin 4 kohta). Sääntelyä on tältäkin osin täsmennettävä, jotta se antaa riittävän ennustettavan kuvan viranomaisen toiminnasta rekisteröinnin peruuttamisessa ja viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät tältä osin sidotun harkinnan mukaan (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta joko oma-aloitteisesti tai toisen viranomaisen pyynnöstä rajoittaa väliaikaisesti enintään 14 päivän ajan tiedon kiinteistön omistajan, tiedon käyttäjän tai tämän palveluksessa olevan henkilön pääsyä sähköiseen tietopisteeseen tai oikeutta verkkotietokyselyn tekemiseen, jos rajoitus on välttämätön pääsyn tai oikeuden yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai maanpuolustukselle aiheuttaman uhkan torjumiseksi tai verkkoinfrastruktuurin suojaamiseksi. Saman pykälän 4 momentissa säädettäisiin vielä, että Liikenne- ja viestintävirasto voi painavasta syystä jatkaa 3 momentissa säädettyä kieltoa 14 päivän jälkeen.

Sääntelyssä ei ole kyse rekisteröinnin peruuttamisesta tai muuttamisesta, minkä vuoksi on epäselvää, miksi sääntely on sijoitettu lakiehdotuksen 16 §:n

otsikon alle, etenkin kun esitysluonnoksen 36 §:ssä erikseen säädettäisiin väliaikaisesta päätöksestä sähköisen tietopisteen toiminnan rajoittamiseksi tai keskeyttämiseksi. Viimeksi mainittu tosin vaikuttaisi kohdistuvan suuremmin sähköiseen tietopisteeseen kokonaisuudessa, kun taas lakiehdotuksen 16 §:ssä Liikenne- ja viestintäviraston väliaikainen rajoittamispäätös kohdistuu nimenomaisesti tiettyjen henkilöiden tiedonsaantioikeuksiin, mutta ei mahdollisesti vaikuttaisi sähköisen tietopisteen toimintaan laajemmin. Viimeksi mainittu jää osin epäselväksi.

Lakiehdotuksen 16 §:n 3 ja 4 momenttia koskevaa sääntelyä ei ole tarkennettu perusteluissa, mikä vaikeuttaa arviointia siitä, mitkä ovat sääntelyn oikeusvaikutukset eri toimijoihin sekä mikä on sääntelyn suhde muihin tässä esitysluonnoksessa ehdotettuihin säännöksiin, kuten edellä mainittuun 36 §:ään. Liikenne- ja viestintävirasto voisi enimmillään antaa verkkotietojen rajoittamista koskevan päätöksen 28 päivän ajaksi. Määräaikaa on pidettävä erittäin pitkänä, eikä rajoitusta tai sen pituutta perustella tarkemmin esitysluonnoksessa.

Lisäksi 16 §:n 3 momentissa mainitaan, että tiedonsaantia voitaisiin rajoittaa myös kiinteistön omistajalta, mutta kyseisen momentin säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan vain tiedon käyttäjä ja tämän palveluksessa olevat henkilöt (s. 25). Mikäli ehdotettu sääntely voisi rajoittaa kiinteistön omistajan tiedonsaantia kiinteistöön kohdistuvasta verkkoinfrastruktuurin sijaintitiedoista jopa yhteensä 28 päivän ajan, sääntelyä tulee arvioida myös suhteessa perustuslain 15 §:ään.

Lakiehdotuksen 16 §:n 3 ja 4 momentin osalta epäselväksi jää, voiko rajoittaminen perustua yleisellä tasolla 3 momentissa lueteltuihin perusteisiin vai tarkemmin siihen, että 3 momentissa mainittujen toimijoiden toiminta voi johtaa momentissa mainittujen perusteiden vaarantumiseen, mikä perustelisi sitä, että rajoitus kohdennetaan tiettyihin toimijoihin. Ylipäänsä 3 momentin perusteet ovat yleisluontoisia (yleinen järjestys, kansallinen turvallisuus, maanpuolustus), eikä niitä täsmennetä ollenkaan perusteluissa. Lisäksi ehdotettu sääntely vaikuttaisi jo täyttävän rekisteröinnin peruuttamisen edellytykset, mikä jälleen herättää kysymyksen 3 ja 4 momentin rajoituksen suhteesta pykälän muuhun sääntelyyn. Koska 3 ja 4 momentin oikeusvaikutukset eri toimijoiden asemaan, mukaan lukien mahdollisesti kiinteistön omistaja, jäävät melko lailla avoimiksi, ei ole mahdollista valtiosääntöoikeudellisesti arvioida etenkään perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä mainitun sääntelyn osalta.

Oikeusministeriö huomauttaa, että 1. lakiehdotuksen 16 §:n sääntelyä ja perusteluja tulee huomattavasti selkeyttää ja täsmentää jatkovalmistelussa sekä arvioida ehdotettua sääntelyä tarkemmin suhteessa perustuslain 18 §:ään säätämisyjärjestysperusteluissa.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVIRASTON TOIMIVALTUUDET

Viranomaisen määräykset

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Saman pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä 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.

Perustuslaki edellyttää, että itse valtuutussäännös sekä valtuuden kattamat asiat on määriteltävä täsmällisesti laissa (ks. esim. PeVL 34/2000 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunut aikaisemmin Viestintäviraston määräyksenantovaltuuksista. Valiokunta katsoi, että valtuuksien uskominen alan valvonnasta vastaavalle asiantuntijaelimelle on sinänsä perusteltua alaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi siltä osin, kuin viraston normiantovaltuudet koskevat luonteeltaan melko teknisiä asioita. Tällöinkin valiokunta on katsonut, että lain valtuutussäännöksiä tulee olla täsmällisiä. Lisäksi laissa tulee olla myös täsmälliset perussäännökset etenkin yksilön velvoitteista ja oikeuksista, jotta velvollisuus tai oikeus ei tosiasiallisesti perustu lain säännöksen sijaan viranomaisen määräykseen (ks. PeVL 9/2004 vp, s. 8, PeVL 61/2002 vp, s. 8, PeVL 52/2001 vp, s. 4 ja PeVL 26/2001 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti huomauttanut, että perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista ja vain, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Näiltä osin kyse on ensinnäkin valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määritellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä (PeVL 42/2018 vp, s. 4 ja siinä mainitut lausunnot). Viimeksi mainittu lausunto koski myös Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavia määräysten antovaltuuksia.

Myöhemmässä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyt verraten tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta (PeVL 36/2021 vp). Valiokunta on useasti kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 24/2021 vp, s. 2–3, PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentissa edellytetty erityinen syy olisi käsillä lähinnä silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä (ks. HE 1/1998 vp, s. 133 ja PeVL 42/2018 vp, s. 4)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuuksista. Kyseinen sääntely ei sisällä olennkaan säännöskohtaisia perusteluja, eikä asiaa ole käsitelty säätämisperusteluissa suhteessa perustuslain 80 §:ään. Lisäksi vaikuttaisi siltä, että sääntelyn sisältö määrittyisi keskeisesti viranomaisen antamissa määräyksissä, eikä niinkään laissa säädetyissä säännöksissä. Tällöin kyse ei ole teknisistä ja vähäisistä yksityiskohdista, vaan mahdollisesti sääntelystä, josta tulisi säätää täsmällisemmin itse lain tasolla. Tämä huomio koskee yleisesti lakiehdotuksen 34 §:n 2 momentin eri kohtia, mutta esimerkinomaisesti huomiota kiinnitetään muun muassa 9 kohtaan, jonka mukaisesti merkittävä tietoturvasuuteen liittyvä häiriö määritettäisiin käytännössä viranomaisen määräyksessä, eikä laissa. Lisäksi esimerkiksi saman momentin 3 kohdassa viitataan

ehdotetun 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun 'kohtuullisen ajan' määrittämisessä huo-mioon otettaviin seikkoihin, vaikka 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentti ei itsessään sisällä 'kohtuullisen ajan' käsitettä.

Lakiehdotuksen 34 §:ää on arvioitava uudelleen jatkovalmistelussa huomioiden perustuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin asettamat reunaehdot. Tässä arvioinnissa tulee oikeusministeriön mukaan ensinnäkin kiinnittää huomiota siihen, mistä asioista ja miten voidaan perustuslain mukaan määrätä viranomaisen määräyksessä, sekä erityisesti siihen, onko laissa riittävän täsmälliset perussäännökset, jotta viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan näistä säännöksistä tarkempia määräyksiä.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Ensimmäisen lakiehdotuksen 35 §:ssä säädettäisiin sähköisen tietopisteen toiminnan järjestämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi hankkia sähköisen tietopisteen toiminnan järjestämiseen liittyviä teknisiä ja avustavia palveluita yksityiseltä tai julkiselta palveluntuottajalta. Palveluntuottaja ei saa käyttää tehtävää hoitaessaan saamiaan tietoja hyväksi muussa liiketoiminnassaan.

Saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä sopimuksen sähköisen tietopisteen käyttöön liittyvän neuvonnan siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Lisäksi samassa momentissa täsmennettäisiin, mitä neuvontapalvelulla tarkoitetaan. Neuvontapalvelu voisi kattaa tiedonvälittämisen sähköisen tietopisteen käyttäjille sen toiminnasta, verkkotietokyselyihin liittyvien tilatietojen sekä lisätietojen antamisen, sähköisen tietopisteen toimintaa koskevien ilmoitusten vastaanottamisen, talentamisen ja välittämisen edelleen Liikenne- ja viestintävirastolle.

Julkisen hallintotehtävän siirtämistä muille kuin viranomaiselle käsitellään säätämisyjärjestysperusteluissa. Näiden perusteluiden osalta ansioksi on todettava se, että säätämisyjärjestysperusteluissa aihetta käsitellään konkreettisesti yhteydessä nyt ehdotettavaan sääntelyyn, eikä vain luetella yleisellä tasolla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä kuitenkin vielä täsmentää sähköisen tietopisteen toimintaan liittyvien viranomaistehtävien luonnetta, etenkin sen osalta miltä osin näihin tehtäviin liittyy mahdollisesti julkisen vallan käyttöä.

Tällä hetkellä säätämisyjärjestysperustelut ja itse säännösteksti ovat osin epäsuhtaisia toisiinsa nähden, ja asian arviointia vaikeuttaa se, että esitysluonnos ei käytännössä sisällä tarkempia säännöskohtaisia perusteluita lakiehdotuksen 35 §:n osalta. Säätämisyjärjestelyperustelut (s. 39–40) antavat täsmällisemmän kuvan siirrettävistä tehtävistä, kun taas erityisesti ehdotetun 35 §:n 2 momentissa olevat ilmaisut jäävät osin tulkinnanvaraiseksi: mitä tarkoitetaan esimerkiksi sähköisen tietopisteen toimintaa koskevilla 'tilatiedoilla' ja mihin viitataan, kun momentissa mainitaan tiedonvälittämistä sähköisen tietopisteen käyttäjille 'sen' toiminnasta.

Esitysluonnoksessa on sinänsä asiamukaisesti viitattu ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momentin vastaavaan sääntelyyn ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 11/2006 vp, s. 2). Ajoneuvoverolain sääntelystä on kuitenkin selkeämmin hahmotettavissa, mitä tietoja avustava neuvontapalvelu koskee. Avustavan neuvontapalvelun osalta tulee myös huomioida, onko kyse julkisesti

saatavilla olevista tiedoista. Ajoneuvoverolakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta antoi merkitystä sille, että neuvonnassa annetaan julkisia tietoja (PeVL 11/2006 vp, s. 2). Tässä ehdotetussa sääntelyssä ei kuitenkaan välttämättä ole kyse samasta tilanteesta.

Lakiehdotuksen 35 §:n 2 momentin sääntelyä ja erityisesti perusteluja, mukaan lukien säännöskohtaiset perustelut, on vielä täsmennettävä, jotta käy selkeämmin esille, mitä tietoja avustava neuvontapalvelu voi koskea.

Myös lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentin osalta tulisi vielä avata, mitä tarkoitetaan sähköisen tietopisteen järjestämiseen liittyvillä avustavilla tehtävillä. Säännöstekstissä mainitaan ”tekniset ja avustavat tehtävät”, vaikka säätämisyjärjestysperusteluista syntyy kuva, että kyse on nimenomaan teknisiin ominaisuuksiin ja toteuttamiseen liittyvästä avustamisesta (s. 40–41). Kuitenkin samassa momentissa säädettäisiin siitä, että palveluntuottaja ei saa käyttää tehtävää hoitaessaan saamiaan tietoja hyväksi muussa liiketoiminnassaan. Tämä puolestaan antaa vaikutelman siitä, että palveluntuottajalla olisi pääsy myös muihin kuin julkisiin tietoihin, mahdollisesti mukaan lukien salassa pidettäviin tietoihin.

Lakiehdotuksen 35 §:n 1 momentin osalta tulisi lisäksi selvittää, miten näitä avustavia ja teknisiä tehtäviä tulee arvioida suhteessa verkkotietokyselyihin, jotka esitysluonnoksen mukaan ovat pääsääntöisesti Liikenne- ja viestintäviraston vastuulla. On myös tarpeen arvioida, tulisiko laissa ja sen perusteluissa täsmentää, että Liikenne- ja viestintävirasto saa tiedon, mikäli palveluntuottaja saa sellaisia tietoja, joilla voisi olla merkitystä viranomaisen toimivaltuuksien kannalta, esimerkiksi epäiltäessä tiedon käyttäjien mahdollisia väärinkäytöksiä. Koska tehtävien sisältö ja palveluntuottajan saamat tiedot jäävät nykyisellään epäselviksi, ei tätäkään kysymystä ole mahdollista arvioida käytettävissä olevien tietojen perusteella.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös lakiehdotuksen 35 §:n 1 momenttiin ja sen täsmentämistarpeeseen. Erityisesti on selvennettävä, mitä tietoja palveluntuottaja voi saada käyttöönsä, sekä arvioitava, onko momenttiin sisältyvä kielto riittävä mahdollisten turvallisuusriskien hallitsemiseksi ja yksilöiden oikeusturvan takaamiseksi. Lisäksi on täsmennettävä avustavien tehtävien suhde Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin ja varmistettava, että viranomainen saa tehtäviensä hoitamiseksi kaikki tarvittavat tiedot myös tehtävien siirtämisestä huolimatta.

Perustuslain 124 §:n mukaan tulee arvioida tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta. Säättämisyjärjestysperusteluista vaikuttaisi ilmenevän viranomaisen resurssien kohdentamiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuussyitä. Edellä mainitun edellytyksen lisäksi perustuslain pykälä edellyttää, että tehtävien siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (PeVL 33/2021 vp, s. 3 ja HE 1/1998 vp, s. 179).

Lakiehdotuksen 35 §:ään tulee lisätä säännökset toimijoiden riittävästä osaamisesta, ja asiaa on arvioitava niin säännöskohtaisissa perusteluissa kuin säätämisyjärjestysperusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan seuraavasti: ”Pykälässä nimenomaisesti todettaisiin, että

neuvontapalvelu ei käsittäisi tehtäviä, joihin kuuluu viranomaisille tarkoitetun päätösvallankäyttöä” (s. 40). Ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momentissa säädetään, että *avustavassa puhelinpalvelussa ei hoideta tehtäviä, joihin kuuluu verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä*. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan nyt ilmene lakitekstistä, vaikka se on perusteluissa nostettu esiin molempien momenttien osalta. Koska perustuslakivaliokunta myös viittasi tähän lausunnossaan (PeVL 11/2006 vp, s. 2), olisi syytä nostaa asia lain tasolle. Päätösvallan käytöllä lienee tarkoitus viitata julkisen vallan käyttöön. Lisäksi vähintään perusteluissa tulisi täsmentää, että viimeksi mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan, jos asia vaatii syvällisempää asiantuntemusta tai jos säännökset ovat tulkinnanvaraisia, pyydetään asianomaista kääntymään viranomaisen puoleen. Tässä esitysluonnoksessa tulkinnanvaraisuus on perusteluissa kytketty ainoastaan säännösten ja ohjeiden tulkinnanvaraisuuteen, eikä lisäksi niihin tilanteisiin, joissa asian siirtäminen viranomaiselle olisi tarpeen sen vaatiessa muutoin viranomaisen paneutumista (s. 39).

Lopuksi oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen muihin säännöksiin sisältyy sääntelyä, joka näyttää olevan relevanttia perustuslain 124 §:n kannalta, mutta jota ei ole analysoitu kyseisen pykälän kannalta (ks. esim. lakiehdotuksen 8 §:ää koskevat huomiot).

Ehdotettu sääntely edellyttää, että edellä mainittuja kysymyksiä ja seikkoja selvitetään ja täsmennetään jatkovalmistelussa, jotta sääntely täyttää perustuslain 124 §:n vaatimukset.

Väliaikainen päätös sähköisen tietopisteen toiminnan rajoittamisessa tai keskeyttämisessä

Ensimmäisen lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentissa säädettäisiin seuraavasti:

Liikenne- ja viestintävirasto voi, enintään seitsemän vuorokauden ajaksi, keskeyttää tietojen luovuttamisen sähköisestä tietopisteestä tai rajoittaa sitä tai keskeyttää sähköisen tietopisteen yleisen saatavuuden tai rajoittaa sitä, jos se havaitsee sähköisessä tietopisteessä tiettyyn alueeseen tai toimijaan kohdistuvia poikkeuksellisia toimintaa tai muuta poikkeuksellista tietoliikennettä palveluun tai palvelusta, ja on syytä epäillä tietojen väärinkäyttöä tai kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumista. Viranomaisella on kuitenkin oikeus saada Liikenne- ja viestintävirastolta ne sähköisen tietopisteen tiedot, jotka ovat välttämättömiä sille laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Kuten edellä on todettu, lakiehdotuksen 36 §:n 1 momentin suhdetta ehdotetun 16 §:n 3 momenttiin on syytä täsmentää jatkovalmistelussa. Selvennettävä on erityisesti sitä, milloin on syytä kohdistaa rajoitus- tai keskeyttämis päätös itse sähköiseen toimipisteeseen ja milloin itse toimijoihin, etenkin jos molempien taustalla on toimijoiden—erityisesti tiedon käyttäjien—mahdolliset tietojen väärinkäytökset. Lisäksi eri pykälien perusteet eroavat toisistaan: lakiehdotuksen 16 §:ssä mainitaan yleinen järjestys, kansallinen turvallisuus ja maanpuolustus, kun taas 36 §:ssä mainitaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus. Myös rajoitustoimien aikarajat poikkeavat toisistaan.

Ehdotetussa sääntelyssä rajoittamisen tai keskeyttämisen oikeusvaikutukset toimijoille jäävät avoimeksi, eikä esitysluonnoksessa juurikaan täsmennetä niitä tilanteita, joissa rajoittaminen tai keskeyttäminen voisi tulla kyseeseen, lukuun ottamatta lyhyttä kuvausta tiettyyn alueeseen kohdistuvasta poikkeuksellisesta tilanteesta (s. 31–32). Tämän vuoksi ei ole mahdollista arvioida,

kuinka merkittävästä oikeuden rajoituksesta tässä pykälässä on kysymys eikä myöskään siitä, täyttääkö rajoitus perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Lakiehdotuksen 36 §:ssä säädettyjä sähköisen tietopisteen toiminnan rajoittamiseen tai keskeyttämiseen liittyviä käsitteitä, aikarajoja ja oikeusvaikutuksia tulee selventää jatkovalmistelussa, ja sääntelyn tulee sisältää asianmukaiset säännöskohtaiset perustelut. Pelkkä säännöstekstin toistaminen perusteluissa ei ole riittävää. Vasta täsmennysten ja etenkin perusteluiden täydentämisen jälkeen sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi on ylipäänsä mahdollista.

Lakiehdotuksen 36 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan välttämättömästä syystä säätää väliaikaisesta poikkeuksesta 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa säädettyyn selvitysvelvollisuuteen, jos Liikenne- ja viestintäministeriö päättää 4 momentissa säädetyllä tavalla rajoituksen tai keskeytyksen jatkamisesta.

Ehdotettu sääntely merkitsisi sitä, että asetuksella voitaisiin poiketa laissa säädetystä velvoitteesta. Asetuksen sisältö perustuisi tällöin Liikenne- ja viestintäviraston tämän pykälän 4 momentin nojalla tekemään päätökseen. Lähtökohtaisesti asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka tosiasiallisesti merkitsevät lain sisällön muuttamista (ks. PeVL 39/2005 vp, s. 4; PeVL 20/2004 vp, s. 4). Mikäli asetuksella poikkeaminen lain tasoisesta sääntelystä katsotaan poikkeuksellisesti perustelluksi, asetuksenantovaltuutta on täsmennettävä rajauksin ja ohjauksin — esimerkiksi sen suhteen, missä tarkoituksessa ja millaisissa tilanteissa asetuksella voidaan säätää momentissa tarkoitettua asiasta toisin sekä miten poikkeamisen rajat määritellään (PeVL 5/2021 vp, s. 7–8). Asetuksenantovaltuutta tulee lisäksi arvioida suhteessa perustuslain 80 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan lyhyesti, että välttämättömänä syynä voidaan pitää rakennustoiminnan mahdollistamista tilanteessa, jossa sähköistä tietopistettä ei voida käyttää (s. 32). Vaikka laista poikkeaminen sidotaan 6 momentissa välttämättömyysvaatimukseen ja viranomaisen lain nojalla antamaan rajoitus- tai keskeyttämispäätökseen, sääntely mahdollistaisi kuitenkin poikkeamisen kokonaan laissa säädetystä selvitysvelvollisuudesta. Selvitysvelvollisuutta koskevista perussäännöksistä on perustuslain 80 §:n mukaan säädettävä lailla. Näin ollen ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi olevan yhdenmukainen perustuslain eikä perustuslakivaliokunnan käytännön kanssa.

Jatkovalmistelussa lakiehdotuksen 36 §:n 6 momenttia tulee arvioida uudelleen ottaen huomioon perustuslain 80 §:n sekä perustuslakivaliokunnan käytännön asettamat reunaehdot. Tämä arvio on myös tuotava esiin säätämisjärjestysperusteluissa, jotta voidaan asianmukaisesti arvioida, onko sääntely linjassa perustuslain kanssa.

Tarkastus

Lakiehdotuksen 39 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi tehdä verkko-tietojärjestelmälle, tiedon käyttäjälle, verkkotoimijalle tai näyttöpalveluntarjoajalle teknisen turvallisuus- ja toimivuustarkastuksen tässä laissa ja sen nojalla annetuissa määräyksissä ja päätöksissä asetettujen velvoitteiden valvomiseksi. Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus tarkastuksen yhteydessä päästä tiedon käyttäjän, verkkotoimijan tai näyttöpalveluntarjoajan laittiloihin ja muihin tiloihin sekä saada tutkittavakseen tarkastuksen kannalta välttämättömät asiakirjat ja tiedot sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään.

Pykälän 2 momentin mukaan tarkastusta ei saa suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettu tarkastusoikeus vaikuttaa varsin laajalta. Lisäksi kyseessä vaikuttaa olevan uusi toimivaltuus, sillä kumottavaksi ehdotettu laki ei sisällä vastaavaa tarkastusoikeutta. Tarkastusoikeutta ei ole lainkaan täsmennetty säännöskohtaisissa perusteluissa, eikä asiaa ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa. Tältä osin jää avoimeksi, mihin kaikkiin tietoihin tai muihin tiloihin (lukuun ottamatta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja) ja missä laajuudessa viranomaisen tarkastus voisi ulottua. Lisäksi on epäselvää, keihin kaikkiin viranomaisen voisi tarkastuksen kohdistaa: voisiko tarkastus kohdistua myös muihin viranomaisiin?

Koska esitysluonnoksessa jää kokonaisuudessaan epäselväksi, mitä kaikkia tietoja esitysluonnos koskee, jää myös viranomaisen tarkastusoikeuden laajuus avoimeksi. Lisäksi on huomioitava, että verkkotoimijoihin ja mahdollisesti myös tiedon käyttäjiin voi kuulua sekä yksityisiä että julkisia toimijoita. Näin ollen on vaikea arvioida sääntelyn ja viranomaisen toimien vaikutuksia ja rajoituksia eri toimijoiden oikeuksiin.

Tarkastusoikeuden valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei ole mahdollista, ennen kuin sääntelyä ja etenkin sen perusteluja täsmennetään.

Seuraamusmaksu

1) Seuraamusmaksun käyttöalan perusteleminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan lisättäväksi uuteen lakiin seuraamusmaksua koskeva säännös (43 §). Toimivaltuus olisi uusi. Toimivaltuus ei seuraa EU-oikeudesta vaan kansallisesta tarpeesta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että esitysluonnoksen tarkoituksena on luoda yhtenäinen järjestelmä verkkoinfrastruktuurin sijaintitietojen jakamiselle ja näyttöjen järjestämiselle erityisesti viestintä-, energia- ja vesihuoltoverkkoja suojaamiseksi ja rakentamisen tehostamiseksi. Tätä tarkoitusta pidetään keskeisenä yhteiskunnan perustoimintojen suojaamisen ja niihin kohdistuvan luottamuksen kannalta, minkä katsotaan olevan myös hyväksyttävä tavoite seuraamussääntelylle (s 41). Vaikka esitysluonnoksesta ilmenevien tietojen perusteella tarve tehokkaille seuraamuksille on selkeä, esitysluonnos ei kuitenkaan varsinaisesti perustele, miksi juuri hallinnollisista seuraamusmaksuista on säädettävä.

Hallinnollinen sanktio on rangaistusluonteinen seuraamus, joka on asiallisesti rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Tyypillisesti hallinnollinen sanktio toteutetaan seuraamusmaksuna. Lainkirjoittajan oppaassa kattavasti kuvataan, mitä seikkoja tulee arvioida, kun pohditaan hallinnollisten sanktioiden käyttöalaa ja suhdetta muun muassa muihin hallinnollisiin seuraamuksiin (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.3).

Säädettäessä kokonaan kansalliseen sääntelyyn perustuvista uusista hallinnollisista seuraamusmaksuista on näille esitettävä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kiinnittyvät asianmukaiset perustelut, mm. painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Lainkirjoittajan oppaassa todetaan muun muassa seuraavasti: "Lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa

välttämättä edellyttävät. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi” (Lainkirjoittajan opas 12.10.3).

Tätä arviointia ei ole tehty esitysluonnoksessa.

2) Seuraamusmaksun oikeudelliset reunaehdot

Mikäli rangaistusluonteinen seuraamusmaksu katsotaan perustelluksi esityksessä, ja sen tarkoituksenmukaisuus osoitetaan edellä kuvatuin tavoin, on huolehdittava hallinnollisia sanktioita koskevista oikeudellisista lähtökohdista (ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.4). Tältä osin on erityisesti kiinnitettävä huomiota sekä hallinnollisia sanktioita koskevaan laillisuusperiaatteeseen että sääntelyn hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 2). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut (PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp), että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämättä jättäminen on sidottua oikeusharkintaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 8–9 ja siinä mainitut PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp).

Hallinnollisista sanktioista on säädettävä riittävän täsmällisesti laissa, ja lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa kuvattava siten, että ne voidaan yksilöidä. Tätä osaa sääntelystä tulee vielä täsmentää. Pykälän perusteluissa tulee myös tuoda esiin, miksi— mahdollisesti varsin korkeiden — seuraamusmaksujen asettaminen on perusteltua juuri kyseisten velvollisuuksien rikkomisen ja laiminlyönnin perusteella. Alla esitetään vielä joitakin esimerkinomaisia huomioita yksittäisistä kohdista.

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seuraamusmaksu koskee lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaista selvitysvelvollisuutta. Kyseisestä selvitysvelvollisuudesta voidaan kuitenkin 5 §:n 2 momentin nojalla poiketa, jos on "ilmeistä", että työalueella ei sijaitse verkkoinfrastruktuuria. Epäselväksi jää, miten toimittaisiin tilanteissa, joissa ilmeisyyssharkinta osoittautuu virheelliseksi. Jäljempänä lausunnossa kommentoidaan myös lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttiin liittyviä tulkinnanvaraisuuksia, jotka tulee poistaa ennen kuin on mahdollista liittää seuraamusmaksu kyseiseen lainkohtaan.

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksu voisi kohdistua rekisteröintiä koskevan velvoitteen laiminlyöntiin tai rikkomiseen. Tältä osin olisi tarpeellista arvioida erityisesti seuraamusmaksun ja rekisteröinnin peruuttamisen välistä suhdetta.

Lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä, jos näyttövelvollisuutta ei ole 19 §:n mukaisesti suoritettu kohtuullisessa ajassa. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan lainkaan täsmennetä kohtuullisen ajan käsitettä.

3) Seuraamusmaksun määrä

Seuraamusmaksun määrääminen on asiallisesti sidottu tahallisuuteen ja tuottamukseen. Hallinnollisen sanktion tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja myös seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden tulee olla oikeasuhtainen. Tätä olisi syytä painottaa ja arvioida vielä perusteluissa. Tältä osin on hyvä huomioida, että enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi silloin, kun se perustuu yksinomaan kansalliseen harkintaan, ellei tällaiselle sääntelylle ole esitettävissä asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita.

On perusteltua, että seuraamusmaksu voidaan porrastaa edellä mainituin tavoin teon moitittavuuden mukaan ja että laista käy selkeästi ilmi seuraamusmaksun määrään vaikuttavat harkintaperusteet, jotka sitovat viranomaisen harkintaa. Näitä seikkoja on syytä täsmentää myös perusteluissa.

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti mahdollistaa perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole tällaista säännöstä.

Sen sijaan pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos velvoitteiden rikkominen tai laiminlyönti on johtunut verkkotoimijasta, näyttöpalveluntarjoajasta tai verkkotietokyselyntekijästä riippumattomasta syystä tai laiminlyönnille on pätevä tai muu erityinen syy. Momenttia ei kuitenkaan ole täsmennetty lainkaan esimerkiksi sen osalta, mitä ”pätevä tai muu erityinen syy” voisi tarkoittaa seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perusteena. Lisäksi, kun otetaan huomioon, että seuraamusmaksun määrääminen on jo lähtökohtaisesti sidottu tahallisuuteen ja tuottamukseen, herää kysymys siitä, mitä toimijasta riippumattomat syyt voisivat olla tilanteessa, jossa seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on nimenomaan tahallinen tai tuottamuksellinen menettely.

Seuraamusmaksun määrää koskevaa sääntelyä tulee selventää edellä kuvatuin tavoin sekä arvioida erikseen tarvetta lisätä lakiin säännös seuraamusmaksun kohtuullistamisesta.

4) Verkkotoimijana / tiedonkäyttäjänä viranomainen

Suomessa ei lähtökohtaisesti tule määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille. Tämä oikeudellinen reunaehto on otettava huomioon myös silloin, kun arvioidaan kansallista liikkumavaraa (esim. PeVL 37/2021 vp; PeVL 14/2018 vp). Esitysluonnoksen seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä ei käy ilmi, keihin kaikkiin seuraamusmaksu voitaisiin kohdistaa. Jatkovalmistelussa tulee huomioida edellä mainittu perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenevä oikeudellinen rajoitus.

5) Kaksoisrangaistavuuden kielto

Seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn tulisi lisätä kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva säännös, jonka mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä luonnolliselle henkilölle, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa tai jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Jos seuraamusmaksu on määrätty luonnolliselle henkilölle, samasta teosta ei saa määrätä toista seuraamusmaksua eikä tuomita tuomioistuimessa rangaistusta.

Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn. Koska kyseessä on uusi ja kokonaan kansalliseen tarpeeseen perustuva seuraamusmaksua koskeva sääntely, jatkovalmistelussa on tarkasti arvioitava, onko ehdotetulle seuraamusmaksusääntelylle olemassa asianmukaiset ja riittävät perusteet vai riittävätkö valvonnassa muut hallinnolliset seuraamukset. Mikäli seuraamusmaksu katsotaan perustelluksi ja sille osoitetaan asianmukaiset perustelut, tulee seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä vielä arvioida uudelleen yllä mainittujen huomioiden valossa. Tämä edellyttää sekä itse sääntelyn että perusteluiden täydentämistä ja muista oikeudellisista reunaehdoista huolehtimista, kuten siitä, että viranomaiselle ei voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksua.

Seuraamuksen täytäntöönpano

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uudesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta.

Seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskevat säännösehdotukset vastaavat pääosin lainkirjoittajan ohjeita. Esityksessä on myös asianmukaisesti arvioitu seuraamusmaksun täytäntöönpanotehtävien vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että seuraamusmaksujen raukeamisesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 b §:ssä. Lakiehdotuksen 1. 43 §:ssä ei siten tule säätää seuraamusmaksun vanhentumisesta.

Lakiehdotuksen 1. 44 §:ssä säädetään muutoksenhausta lain nojalla annettuihin päätöksiin. Säännöksen tarkoitus on ilmeisesti se, että osa lain nojalla tehtävistä päätöksistä kuuluu oikaisuvaatimusmenettelyn alaan ja osassa valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Ilmeisesti seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös olisi sellainen, että siitä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen. Voisi olla tarpeen ainakin perusteluissa selkeämmin kuvata, mistä päätöksistä valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen.

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan säännöstä siitä, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi päätöksessään määrätä, että päätös on täytäntöönpanokelpoinen muutoksenhausta huolimatta. Uhkasakkojen ja seuraamusmaksujen täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 a §:ssä. Koska kyse on seuraamusluonteisista maksuista, ei erityislakeihin tulisi sisällyttää näiden päätösten osalta ehdotetun kaltaisia säännöksiä täytäntöönpanokelpoisuudesta. Ehdotettu momentti tulisi muokata siten, ettei Liikenne- ja viestintävirasto voi päätöksessään määrätä näiden maksujen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Esimerkiksi tietosuojalain 25 §:n 3 momentissa vastaavasta asiasta on säädetty seuraavasti: ”Tietosuojavaltuutetun tai apulaistietosuojavaltuutetun päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Uhkasakon ja seuraamusmaksun täytäntöönpanokelpoisuudesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.”

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia muutetaan toistuvasti. Jatkovalmistelun aikana tulee huolehtia siitä, että muutoksia ehdotetaan tuolloin voimassa olevaan momenttiin.

Muutoksenhaku

Esitysluonnoksessa on erikseen yksilöity ne Liikenne- ja viestintäviraston päätökset, joista saa vaatia oikaisua. Oikeusministeriön käsityksen mukaan muista päätöksistä valitettaisiin tällöin suoraan hallinto-oikeuteen. Tämä tulisi kuitenkin selventää perusteluissa (ks. myös seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskeva kohta).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota lakiehdotuksen 44 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan Liikenne- ja viestintäviraston päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Tältä osin jää osittain epäselväksi, onko tarkoitus, että 5 momenttia sovelletaan ainoastaan niihin päätöksiin, joista valitetaan suoraan hallinto-oikeuteen — mikä ilmaisun valitusviranomainen perusteella vaikuttaisi todennäköiseltä — vai myös oikaisuvaatimuksen alaisiin päätöksiin. Tätä tulisi selventää jatkovalmistelussa.

TIETOSUOJA SEKÄ TIETOJEN SAANTI- JA LUOVUTUSOIKEUDET

Salassa pidettävät tiedot ja julkisuuden rajoittaminen

Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu, sisältäisikö sähköinen tietopiste salassa pidettäviä tietoja vai rajoitetaanko tietojen saamista tietopisteestä ainoastaan luovutusrajoituksilla. Arviolta on vaikutusta muun muassa siihen, miten tiedonsaantioikeudet sähköisessä tietopisteessä oleviin tietoihin on säädettävä. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että silloin kun tietojen julkisuutta rajoitetaan, esitys on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta ja ehdotettavien säännösten on läpäistävä perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettu välttämättömyysarviointi sekä oltava perusoikeuksien yleisten rajoitusperusteiden mukaisia (kts. Lainkirjoittajan oppaan jaksot 12.4.5 ja 4.2.7). Herää kysymys, onko esimerkiksi 11 §:ssä kiinteistön omistajalle kaavailtu oikeus saada tietoja sähköisestä tietopisteestä ylipäättään tarpeellinen, jos Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään tietopisteeseen tallennettujen tietojen julkisuutta ei olisikaan perustuslain 12 §:n 2 momentin kvalifioitujen lakivarauksen perusteella rajoitettu. Esityksen jatkovalmistelussa esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä muun muassa edellä mainituilta osin.

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu, sisältävätkö lakiehdotukset henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä. Ministeriö toteaa, että esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 10 §:ään, jossa säädettäisiin toiminnanharjoittajan rekisteröitymisestä tiedon käyttäjäksi, vaikuttaa liittyvän henkilötietojen käsittelyä, koska käyttäjäksi voisi rekisteröityä myös luonnollinen henkilö. Säännöksestä jää epäselväksi, mitä tietoja luonnollisesta henkilöstä tiedon käyttäjänä kerättäisiin. Esitysluonnos vaikuttaa siten olevan merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n kannalta.

Henkilötietojen suojasta säättäminen erityislainsäädännössä edellyttää ensinnäkin sen tunnistamista, onko säänneltävänä olevassa toiminnassa kyse myös henkilötietojen käsittelystä. Sikäli, kun sääntely sisältää henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä, se kuuluisi yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran perusta on 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla oikeusperusteesta voidaan säätää kansallisessa lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitystä on täydennettävä arvioimalla, mitkä ehdotetut säännökset ovat henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä. Lisäksi esityksessä on tehtävä selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen puitteissa muun muassa täydentämällä esitystä arviolla henkilötietojen käsittelyä sisältävien säännösten käsittelyperusteista.

Lisäksi esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä taho toimisi 1. lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitetun sähköisen tietopisteen rekisterinpitäjänä, jos tietopisteeseen on tarkoitus tallentaa myös henkilötietoja. Silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen, rekisterinpitäjästä on yleensä syytä säätää perustuslaista johtuvista syistä. Rekisterinpitäjästä säätämistä puoltaa myös, jos rekisterinpitäjä voisi käsittelyn luonteesta tai laajuudesta johtuen jäädä epäselväksi. Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava, onko tietopisteen rekisterinpitäjästä perusteltua säätää lain tasolla.

Kts. lisää tietosuojalainsäädännön huomioimisesta lainvalmistelussa: 1. Tietosuoja lainvalmistelussa (Kampus) ja 2. Lainkirjoittajan opas 12.5.

Velvollisuus hakea perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 24 §:n 1 momentin mukaan [tässä] laissa tarkoitetut tiedon käyttäjät, verkkotoimijat, viranomaiset, turvallisuusviranomaiset sekä näyttöpalveluntarjoajat ovat velvollisia varmistamaan, että niiden palveluksessa työ tai virkasuhteen ja niiden lukuun toimeksiantosuhteen perusteella työskentelevät luonnolliset henkilöt, jotka saavat pääsyn verkkotietoihin tämän lain nojalla, ovat luotettavia ja nuhteettomia. Pykälän 2 momentin mukaan näiden henkilöiden luotettavuuden arvioimiseksi tulee hakea turvallisuusselvityslain (726/2014) 14 §:ssä tarkoitettua perusmuotoista henkilöturvallisuusselvitystä henkilöstä, joka: 1) saa tiedon käyttäjän lukuun toimiessaan pääsyn verkkotietoihin 10 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetussa suunnittelutarkoituksessa; 2) suorittaa näyttöjä verkkotoimijan lukuun; 3) osallistuu verkkotietojärjestelmän hallinnointiin tai ylläpitoon; tai 4) muutoin saa pääsyn merkittävään määrään verkkotietoja tai usean verkkotoimijan verkkotietoja sisältävään verkkotietojärjestelmään.

Oikeusministeriö toteaa, että turvallisuusselvityslain 19 §:ssä säädetään tyhjentävästi niistä tehtävistä, joita palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää suorittamaan valittavasta taikka palvelussuhdetta tai toimeksiantotehtävää hoitavasta voidaan laatia perusmuotoinen henkilöturvallisuusselvitys.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mikä tai mitkä ovat niitä turvallisuus-selvityslain 19 §:ssä säädettyjä tehtäviä, joiden perusteella suojelupoliisi voisi laatia henkilöturvallisuusselvityksen. Esityksen jatkovalmistelussa on arvioitava, voiko suojelupoliisi turvallisuusselvityslain perusteella laatia perusmuotoisen henkilöturvallisuusselvityksen ehdotetussa 24 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä varten.

SÄÄNNÖSKOHTAISET HUOMIOT (1. LAKIEHDOTUS)

5 § *Verkkoinfrastruktuuria vaarantava työ ja verkkoinfrastruktuurin sijainnin selvittäminen*

Pykälän 1 momentin mukaan ennen maanrakennustyöhön, vesirakennustyöhön tai muuhun maan sisään ulottuvaan työhön ryhtymistä työn suorittajan on työturvallisuuden varmistamiseksi ja vahinkojen välttämiseksi selvitettävä sähköisen tietopisteen kautta tehtävällä verkkotietokyselyllä, sijaitseeko alueella verkkoinfrastruktuurin osia.

Työn suorittajalla tarkoitetaan ilmeisesti tiedon käyttäjäksi rekisteröitynyttä toiminnanharjoittajaa, koska ehdotetun lain 10 §:ssä säädettäisiin, että verkkotietokyselyn voi tehdä henkilö, joka on rekisteröitynyt sähköisen tietopisteen kautta tiedon käyttäjäksi. Lakiehdotuksen eri pykälissä viitataan kuitenkin toisinaan ”työn suorittajaan” ja toisinaan ”toiminnanharjoittajaan”. Terminologiaa on tärkeää yhdenmukaistaa, jotta ei synny epäselvyyttä siitä, kehen velvoitteet kohdistuvat. Lakiehdotuksen 2 §:ssä ei ole määritelty erikseen työn suorittajaa eikä tiedon käyttäjää. Näiltä osin sääntelyä tulee täsmentää ja terminologia selkeyttää.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa viitataan myös ”maanrakennustyöhön, vesirakennustyöhön tai muuhun maan sisään ulottuvaan työhön ryhtymiseen”. Osin jää epäselväksi, mitä kaikkia töitä selvitysvelvollisuus koskee, mutta perustelujen perusteella keskeisenä kriteerinä näyttäisi olevan se, että kyse on nimenomaan maan sisään ulottuvista toimenpiteistä (s. 19).

Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädetään poikkeamismahdollisuudesta 1 momentin mukaisesta selvitysvelvollisuudesta silloin, kun on ilmeistä, että työalueella ei voi sijaita verkkoinfrastruktuuria. Asiasta ei ilmene, kuka ilmeisyysharkinnan suorittaa, mutta oletettavasti kyse on tiedon käyttäjästä, jonka velvollisuutena verkkotietokyselyn tekeminen muutoin olisi. Perusteluissa on täsmennetty, että pelkkä todennäköisyys ei riitä, vaan kyseessä tulee olla erittäin selvät tapaukset, koska selvitysvelvollisuus liittyy työturvallisuuden varmistamiseen ja vahinkojen ehkäisemiseen.

Lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentissa todetaan: ”Tässä pykälässä tarkoitetun selvitysvelvollisuuden puuttuminen ei vapauta työn suorittajaa yleisen huolellisuusvelvoitteen ja muualla laissa säädettyjen velvollisuuksien noudattamisesta.” Pykälästä ja sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mihin ”yleiseen huolellisuusvelvoitteeseen” tässä viitataan, tai onko tarkoituksena säätää tiedon käyttäjään kohdistuvasta yleisestä huolellisuusvelvoitteesta. Perusteluissa olisi tarpeen täsmentää myös ne muualla laissa säädetyt velvollisuudet, joihin selvitysvelvollisuuden puuttumisella voisi olla vaikutusta.

6 § *Verkkotoimijan rekisteröinti*

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään pääosin otsikon mukaisesti verkkotoimijan rekisteröinnistä. Pykälän 3 momentissa kuitenkin säädetään varsin epäselvästi rekisteröinnin hylkäämisestä ja jo hyväksytyn rekisteröinnin peruuttamisesta.

Momentin perusteella jää epäselväksi, mitkä ovat ne edellytykset, joiden täytyessä toimijaa ei enää pidetä verkkotoimijana. Voidaanko rekisteröinti peruuttaa esimerkiksi silloin, kun verkkotoimijan ilmoittamat tiedot eivät enää vastaa rekisteröintiä koskevia tietoja? Vai viitataanko siihen, että toimija ei enää täytä lain 2 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista verkkotoimijan määritelmää (ei ole enää verkkoinfrastruktuurin omistaja tai haltija)? Jos kyse on tietojen päivittämisen puutteesta, viranomaisen tulisi ensisijaisesti kehottaa verkkotoimijaa täydentämään tietojaan.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että lakiehdotuksessa tiedon käyttäjän rekisteröinnin peruuttamisesta säädetään huomattavasti yksityiskohtaisemmin (ks. 16 §).

Oikeusministeriö toteaa, että rekisteröinnin peruuttamista koskevat säännökset olisi syytä kirjoittaa selkeämmin ja täsmällisemmin. Lisäksi tulisi selvittää rekisteröinnin peruuttamisen oikeusvaikutukset verkkotoimijalle.

7 ja 8 § Verkkotietojen ilmoittaminen ja poikkeukset tiedonantovelvollisuuteen

Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin tietojen ilmoittamisesta oma-aloitteisesti Liikenne- ja viestintävirastolle, kun taas 8 § koskee tietojen ilmoittamista pyynnöstä. Näiden kahden pykälän välinen suhde edellyttää vielä selkeyttämistä, ja erityisesti lakiehdotuksen 8 §:n sisältö on vaikeaselkoinen ja monitulkintainen.

Oma-aloitteisesti ilmoitettavat tiedot määräytyvät ennen kaikkea lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 6 kohdan verkkotietoja koskevan määritelmän mukaan. Lisäksi lakitekstin mukaan on ilmoitettava ”muut Liikenne- ja viestintäviraston määräämät sen toiminnan luonnetta ja laajuutta koskevat” tiedot. Ensinnäkin tämän lauseen viittaus on epäselvä, koska pronomini ”sen” viittaa luontevimmin Liikenne- ja viestintävirastoon. Tarkoituksena on kuitenkin ilmeisesti, että ”toiminnan luonne ja laajuus” koskee **verkkotoimijaa**, ei virastoa. Toiseksi itse säännöstekstistä tulisi käydä ilmi, että muilla tiedoilla tarkoitetaan nimenomaan Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtäviin liittyviä tietoja; nyt tämä täsmennys ilmenee vain pykälän perusteluista (s. 20).

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädetään poikkeuksista tiedonantovelvollisuuteen. Pykälä on vaikeasti hahmotettava ja osin tulkinnanvarainen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seuraavasti:

Sen estämättä, mitä 7 §:ssä säädetään, verkkotoimijalla ei ole velvollisuutta ilmoittaa sähköiseen tietopisteeseen verkkotietoja, jotka koskevat kriittistä infrastruktuuria tai talousvesiverkkoa.

Ehdotettu sääntely vastaan osin nykyisen lain verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetun lain (276/2016) 7 ja 8 §:ää. Tältä osin on kuitenkin huomioitava, että nykyisen lain 7 §:n 2 momentin mukaan verkkotoimijan on tarvittaessa annettava tiedot myös suoraan toiselle verkkotoimijalle, kun taas nyt ehdotetussa 7 §:ssä tiedot annetaan vain viranomaiselle.

Perusteluissa ehdotetun 8 §:n sanotaan noudattavan hajautettua toimintamallia. Perusteluista ilmenee sinänsä keskeinen tarve suojata näiden verkkojen verkkotietoja, mikä on perusteltu lähtökohta. Tältä osin on ymmärrettävää, että kriittistä infrastruktuuria tai talousvesiverkostoa koskevaa tietoa ei ilmoiteta sähköiseen tietopisteeseen, josta se olisi mahdollisesti helposti muiden saatavilla tai jonka ilmoittamiseen tai säilyttämiseen voisi kohdistua riskejä. Sääntelystä herää kuitenkin kysymys, voiko verkkotoimija, joka voi olla myös yksityinen toimija, kieltäytyä ilmoittamasta tietoja viranomaiselle ja perustuuko tämä vain (yksityisen) verkkotoimijan omaan harkintaan. Koska ehdotetun 7 §:n sisältö poikkeaa nykyisen lain vastaavasta pykälästä, tulisi selventää, onko asiaa mahdollisesti syytä joiltakin osin arvioida eri tavalla. Arviointia vaikeuttaa se, ettei tähän liittyvää sääntelyä selvennetä tarpeeksi perusteluissa.

Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että poiketen 7 §:stä Liikenne- ja viestintävirasto myöntää hakemuksesta verkkotoimijalle luvan luovuttaa verkkotietoja kokonaan tai osittain saapuvien verkkotietokyselyiden perusteella. Epäselväksi osin jää, mihin lupa itse asiassa myönnetään. Onko kyse siitä, että verkkotoimija saa luvan olla automaattisesti osin tai kokonaan luovuttamatta tietoja Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämään sähköiseen tietopisteeseen ja luovuttaa sen sijaan tiedot itse suoraan tiedon käyttäjille näiden verkkotietokyselyiden perusteella, vai jostakin muusta?

Sääntely ja perustelut vaikuttaisivat tukevan edellä kuvattua tulkintaa, mutta ilmaisu on molemmissa osin tulkinnanvarainen. Jos tästä on sääntelyssä kyse, esitysluonnoksessa ei ole arvioitu luvan perusteella annetun tehtävän luonnetta ja sen mahdollista suhdetta perustuslain 124 §:ään. Ehdotetussa sääntelyssä verkkotietokyselyihin vastaaminen kuuluu lähtökohtaisesti viranomaiselle, eli Liikenne- ja viestintävirastolle. Nyt ehdotetaan tästä poikkeusta, jonka nojalla viranomainen voisi luvan perusteella valtuuttaa verkkotoimijan—myös yksityisen—luovuttamaan verkkotietoja tiedon käyttäjille. Kuten muista pykäläehdotuksista ilmenee, asiaan voi liittyä keskeistä punnintaa muun muassa sen osalta, onko tietojen antamiselle 16 §:stä johtuvaa estettä (ks. esim. 12 §:n 2 momentti).

Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentissa myös ensimmäisen ja toisen virkkeen välinen suhde jää epäselväksi. Ensimmäisestä virkkeessä todetaan: ”Jos verkkotoimija jättää tämän pykälän nojalla verkon verkkotietoja ilmoittamatta, tulee tämän verkon osalta ilmoittaa sähköiseen tietopisteeseen verkkoalue.” Ensinnäkin tulisi selventää, kenelle on tietoja jätetty ilmoittamatta: onko kyseessä tietojen ilmoittamatta jättäminen verkkotietokyselyn tehneelle tiedonkäyttäjälle vai Liikenne- ja viestintävirastolle? Toiseksi on epäselvää, kenen tulee itse asiassa ilmoittaa verkkotoimijan verkkoalue sähköiseen tietopisteeseen: sen verkkotoimijan, joka on jo laiminlyönyt velvollisuuksiaan kyseisen pykälän nojalla, vai jonkun muun? Pykälän perusteluista syntyy sen sijaan kuva, että verkkotoimijan verkkoalueen ilmoittaminen liittyisi Liikenne- ja viestintäviraston pyyntöön. Tämä ei kuitenkaan vastaa säännöstekstiä, ja momentti on vaikealukuinen.

Lakiehdotuksen 8 §:n 4 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta peruuttaa 2 momentissa säädetty lupa. Yhtenä ehtona on, että verkkotoimija ei täytä luvan myöntämiseksi asetettuja vaatimuksia tai jättää määräajassa tekemättä 3 momentissa säädetyn ilmoituksen. Avoimeksi jää, tarkoitetaanko määräajalla 3 momentin 3 päivän määräaika, jonka aikana tiedot on ilmoitettava Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä, vai mahdollisesti jotain muuta määräaika. Aikaa on pidettävä yleisesti erittäin lyhyenä—etenkin

jos kyseisen 3 päivän määräajan noudattamatta jättäminen voisi johtaa automaattisesti luvan peruuttamiseen tai mahdollisesti vastuun syntymiseen vahingoista (ks. ehdotuksen 13 §:ää koskevat kommentit). Tässä tosin lupa liittyy tiedonantovelvollisuudesta poikkeamiseen, ei esimerkiksi tietyn elinkeinon luvanvaraisuuteen.

Ehdotettua 8 §:ää on selkeytettävä, mukaan lukien pykälän suhde ehdotettuun 7 §:ään. Perusteluita on myös täydennettävä jatkovalmistelussa. Lisäksi on arvioitava 8 §:ssä ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 124 §:ään.

12 § Verkkotietokysely

Ehdotetussa 12 §:ssä säädettäisiin verkkotietokyselyn sisällöstä. Mikäli 8 §:ää on tulkittava siten, että se antaa luvan verkkotoimijalle luovuttaa verkkotietoja suoraan tiedon käyttäjille ilman sähköisen tietopisteen käyttöä, jää epäselväksi, miltä osin lain 12 § soveltuu kaikkiin verkkotietokyselyihin riippumatta siitä, kenelle ne ensisijaisesti kohdistetaan. Lisäksi on epäselvää, miten ehdotetun 12 §:n 2–4 momentteja on tulkittava, jos verkkotietokysely kohdistetaan suoraan verkkotoimijalle sähköisen tietopisteen sijasta. Myös se jää avoimeksi, miten Liikenne- ja viestintävirasto tällöin saisi tiedon tilanteista, joissa tiedon käyttäjän rekisteröinti olisi lain 16 §:n perusteella tarpeen peruuttaa, jos verkkotietokyselyt tehdään verkkotoimijalle, jolle on myönnetty poikkeus tietojen ilmoittamiseen sähköiseen tietopisteeseen?

Lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentissa viitataan tietojen luovuttamisen esteeseen 16 §:n mukaan, vaikka kyseinen pykälä koskee ensisijaisesti tiedon käyttäjän rekisteröinnin peruuttamista. Onkin syytä täsmentää, viitataanko tällä 16 §:n 3 ja 4 momentin mukaisesti Liikenne- ja viestintäviraston päätöksiin tietojen saannin rajoittamisesta sähköisestä tietopisteestä. Lainkohdassa oleva viittaus ja sen sanamuoto tulee täsmentää.

13 § Verkkotietokyselyn oikeusvaikutukset

Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin osalta herää jälleen kysymys, miltä osin tätä lainkohtaa on tulkittava, jos verkkotietokyselyä ei tehdä sähköisen tietopisteen kautta (ks. ehdotuksen 8 §).

Pykälän 2 momentissa todetaan seuraavasti:

Jos verkkotoimija, jonka verkkoalueelle verkkotietokysely kohdistuu, ei 8 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla ilmoita verkkotietoja 15 päivän kuluessa Liikenne- ja viestintäviraston pyynnöstä, tiedon käyttäjän katsotaan puuttuvien tietojen estämättä täyttäneen 5 §:ssä säädetyn selvitysvelvollisuutensa.

Pykälän perusteluissa puhutaan kuitenkin 25 päivän määräajasta 15 päivän sijaan. Sääntelyä ja perusteluja on tältä osin selkeytettävä. Ehdotetun 15 tai 25 päivän määräajan perustelu puuttuu kokonaan, eikä ole selvää, miksi määräaika poikkeaa 8 §:n 3 momentissa tarkoitetusta kolmen päivän määräajasta, jonka kuluessa pyydetty tiedot on ilmoitettava. Perusteluiden puute ja määräpäivien epäselvyys vaikeuttavat asian arviointia.

Pykälän perusteluissa myös todetaan, että ”verkkotoimija kantaisi vastuun tämän lain mukaisten velvoitteiden aiheuttamista laiminlyönneistä, kuten sen verkkoinfrastruktuurille kaivamisen vuoksi aiheutuvista vahingoista” (s. 24). Tämän tulisi ilmetä itse laista. Lisäksi jää avoimeksi, milloin vastuu syntyy: silloin, kun verkkotoimija on laiminlyönyt ilmoittaa tiedot 8 §:n 3 momentissa

säädetyssä kolmen päivän määräajassa, vai silloin, kun tiedon käyttäjän katsotaan 13 §:n mukaisesti täyttäneen selvitysvelvollisuutensa?

14 § *Velvollisuus ilmoittaa vahingoista ja virheistä*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle on ilmoitettava verkkotietokyselyllä saatujen tietojen perusteella suoritettavan työn yhteydessä verkkoinfrastruktuurille aiheutuneesta vahingosta ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun säännöksen perusteella jää epäselväksi, mitä tahoja ilmoitusvelvollisuus koskee.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin mukaan tiedon käyttäjän on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle havaitsemistaan virheistä ja puutteista tämän lain nojalla luovutetuissa verkkotiedoissa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että säännös vaikuttaa olevan kielellisesti ongelmallinen ja se on korjattava esityksen jatkovalmistelussa.

17 § *Viranomaisten oikeus saada tietoja*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 17 §:n 1 momentin mukaan sähköiseen tietopisteeseen rekisteröityneellä viranomaisella on oikeus saada verkkotietokyselyllä sähköisestä tietopisteestä tietoja, jos se on tarpeen tämän laissa säädetyн tehtävän hoitamiseksi.

Oikeusministeriö huomauttaa, että momentin viimeinen lause vaikuttaa olevan kielellisesti ongelmallinen ja se on korjattava esityksen jatkovalmistelussa.

23 § *Hätänäyttöön tarvittavien tietojen välittäminen*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaan 23 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tulee pelastuslain (379/2011) 2 a §:n 5 kohdassa tarkoitetun pelastuslaitoksen tai poliisin pyynnöstä luovuttaa kiireellisesti hälytys- tai pelastustehtävän suorittamisessa tarpeelliset tiedot, kuten verkko-toimijoiden yhteystiedot, verkkotiedot ja verkkoaluetiedot.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa muodossaan säännös ei mahdollistaisi salassa pidettävien tietojen luovuttamista.

Ehdotetun 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen tulee antaa kymmenen arkipäivän kuluessa 1 momentissa säädetyн pyynnön tekemisestä selvitys Liikenne- ja viestintävirastolle sähköiseen tietopisteen kautta.

Oikeusministeriö toteaa, että 2 momentissa säädettäisiin laajasti viranomaisen selvitysvelvollisuudesta, kun 1 momentti mahdollistaa luovuttamiseen ainoastaan rajatuille viranomaisille. Lisäksi säännös jättää epäselväksi, mitä annettavan selvityksen tulee vähintään sisältää. Säännöstä on jatkovalmistelussa täsmennettävä.

36 § *Väliaikainen päätös sähköisen tietopisteen toiminnan rajoittamisesta tai keskeyttämisestä*

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentin 1. virkkeen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on välittömästi annettava liikenne- ja

viestintäministeriölle tieto 1 tai 2 momentissa säädetystä keskeytyksestä tai rajoituksesta, siihen johtaneista syistä ja muut asian selvittämiseksi tarvittavat tiedot.

Oikeusministeriö toteaa, että Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettu tiedonantovelvollisuus ei mahdollistaisi salassa pidettävien tietojen antamista liikenne- ja viestintäministeriölle.

37 § Asioiden käsitteleminen

Lakiehdotuksen 37 § vaikuttaa sisältävän sellaisia tavanomaisia viranomaisen velvollisuuksia — kuten yhdenmukaisen ja puolueettoman kohtelun vaatimuksen — jotka seuraavat jo suoraan hallintolaista. Mikäli lakiin halutaan lisätä erillinen asian käsittelyä koskeva pykälä, sen suhdetta hallintolakiin tulisi selvittää, erityisesti sen osalta, onko tarkoitus poiketa jollakin tavalla hallintolain säännöksistä. Jos pykälän sisältö vastaa hallintolakia, tällaisia ylimääräisiä asioiden käsittelyä koskevia säännöksiä olisi syytä välttää, jotta ei synny epäselvyyttä niiden suhteesta yleislakeihin.

40 § Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 40 §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot salassapitosäännösten estämättä niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista tässä laissa säädetään.

Oikeusministeriö toteaa, että säännöksen ja sen perustelujen valossa jää epäselväksi, mihin tahoihin tiedonsaantioikeus ulottuisi. Lisäksi ehdotetusta säännöksestä jää epäselväksi, minkä tehtävien suorittamiseksi Liikenne- ja viestintävirasto tietoja tarvitsee.

Oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön, jossa valiokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s. 4 ja PeVL 4/2021 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että valiokunnan lähtökohtaisesti perustuslain 10 §:ään kiinnittyvien salassapitoperusteiden murtamista koskeva lausuntokäytäntö soveltuu myös liikesalaisuuksia koskevan salassapitoperusteen murtamista koskeviin säännöksiin (PeVL 13/2023 vp, s. 4 ja PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Oikeusministeriö toteaa, että säännöstä on jatkovalmistelussa täsmennettävä ottaen huomioon edellä selostetut näkökohdat.

Ehdotetun 2 momentin mukaan tiedot on luovutettava maksutta Liikenne- ja viestintäviraston määräämässä muodossa ilman aiheetonta viivytystä.

Oikeusministeriö toteaa, että sääntely, joka mahdollistaisi tietojen pyytäjälle oikeuden määrätä, missä muodossa sille tietoja luovutetaan, on poikkeuksellinen. Esityksen jatkovalmistelussa säännöksen tarpeellisuutta on arvioitava ja perusteltava, miksi kaavailtu määräysvalta on tarpeen antaa tietojen pyytävälle.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tässä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot liiketoimintakieltolain 21 §:ssä tarkoitetusta rekisteristä, sekä oikeus saada tietoja sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta sakkorekisteristä.

Oikeusministeriö toteaa, että sakkorekisterin ja liiketoimintakieltorekisterin rekisterinpitäjänä toimii suoraan lain nojalla Oikeusrekisterikeskus. Ehdotetussa muodossaan tiedonsaantioikeus on jostakin syystä kohdistettu koskemaan viranomaista ja julkista tehtävää hoitavaan. Esityksen jatkovalmistelussa sääntelyä on tältä osin täsmennettävä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

LVM Liikenne- ja viestintäministeriö

Tiedoksi

LVM VPO Verkkojen hallinta- ja avaruusyksikkö, Lauri Mustonen
LVM VPO Verkkojen hallinta- ja avaruusyksikkö, Sami Makkonen

VN/11019/2025-OM-48

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: