

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019
VN/9020/2019-OM-96

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö on lausunnossaan keskittynyt arvioimaan ennen kaikkea esitysluonnoksen tiettyjen sääntelyjen suhdetta perustuslakiin, siihen sisältyvää kuluttajansuojan kannalta merkityksellistä sääntelyä sekä luonnoksen rikoslakiviittauksia. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Tiedon saannin estoa koskeva määräys

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan voimassa olevan sähköisen asioinnin palveluja koskevan lain 185 §:ää, jossa säädetään tiedon saannin estoa koskevasta määräyksestä. Pykälään lisättäisiin uusi 2. momentti, jossa säädettäisiin mahdollisuudesta kohdistaa jo nykyisellään voimassa oleva estomääräys tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajan ohella tietoa välittävään teleyritykseen, jos edellä mainittua palveluntarjoajaa ei pystytä tunnistamaan tai jos se on sijoittautunut Suomen lainkäyttövallan ulkopuolelle ja jos määräyksen kohteena oleva tieto liittyy rikokseen, josta ankarin säädetty rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Ehdotettu sääntely merkitsee suhteessa voimassa olevaankin tiedon saannin estoa koskevaa toimivaltuuteen varsin merkittävää puuttumista perustuslain 12 §:ssä säädettyyn sananvapauteen, kuten myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissakin on selvästi tuotu esiin. Internetin sisätöihin puuttuvien toimivaltuuksien sääntelyssä on Suomessa perinteisesti lähdetty siitä, että puuttumiset on oikeasuhtaisuuden vuoksi porrastettava siten, että puuttuminen rajataan vain siihen osaan sisällöstä, johon toimet ovat välttämätöntä kohdistaa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp). Nyt käsillä olevassa 2 momentin toimivaltuudessa säänneltäisiin toimivaltuuksista tilanteissa, joissa tällainen rajatumpi puuttuminen ei ole käytännössä mahdollinen, vaan esto muodostuu aina hyvin laajaksi ja puuttuminen sananvapauteen merkittävämmäksi. Tämä on huomioitu esitysluonnoksen säännösehdotuksen valmistelussa pyrkimällä toisaalta rajaamaan toimivaltuuden käytön edellytykset vain tiettyihin rikosasioihin ja toisaalta ehdottamalla säädettäväksi siitä, että tiedon saannin estoa koskevien hyötyjen tulisi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

voida katsoa tapauksessa olevan merkittävästi suurempien kuin verkon käyttäjien sananvapauteen ja muihin perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 185 §:n 2 momentissa säädetty määräys olisi mahdollista antaa vain tilanteessa, jossa määräyksen kohteena oleva tieto liittyisi rikokseen, josta ankarin säädetty rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Säännöksen muotoilu, jonka mukaan määräyksen kohteena olevan tiedon tulisi ”liittyä” rikokseen, ei näyttäisi sisältävän itsessään edellytystä siitä, että tiedon julkaiseminen itsessään olisi rikos tai että sen voitaisiin esimerkiksi ilmeisesti epäillä olevan rikollista. Säännös jättää sanamuotonsa puolesta tiedon suhteen rikokseen hyvin avoimeksi ja periaatteessa esitysluonnoksen muotoilun edellytyksen voisi sanamuodon mukaisesti täyttää minkä tahansa tiedon julkaiseminen, joka ylipäättään liittyy rikokseen, kuten esimerkiksi rikoksesta raportoiminen. Tällaisenaan esitysluonnoksen 2 momentin määräyksen antamisen edellytykset muodostuisivat merkittävästi matalammiksi kuin 1 momentin kohdalla, jossa edellytetään tiedon olevan ilmeisesti sellaista, että sen sisällön pitäminen yleisön saatavilla tai sen välittäminen on säädetty rangaistavaksi tai korvausvastuun perusteeksi. Siltä osin kuin tarkoituksena on ollut sitoa puuttumisen kynnys rikollisena pidettävän aineistoon julkaisemiseen tulisi tämä käydä yksiselitteisesti ilmi pykälämuotoilusta. Siltä osin, kuin tarkoituksena on ollut jättää julkaisun yhteys rikokseen kuvatulla tavalla väljäksi, katsoo oikeusministeriö, että näin alhainen puuttumisen kynnys sananvapauteen vaikuttaa hyvin ongelmalliselta perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 185 §:n 2 momenttiin lisättäisiin myös vaatimus siitä, että toimivaltuutta voitaisiin käyttää vain, jos tiedon saannin estoa koskevien hyötyjen voidaan katsoa olevan merkittävästi suuremmat kuin verkon käyttäjien sananvapauteen ja muihin perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset, eikä määräystä voida pitää teleyrityksen näkökulmasta kohtuuttomana. Oikeusministeriö pitää hyvänä säännöksen taustalla olevaa ajatusta ilmaista 2. momentissa säädettäväksi ehdotettavan toimivaltuuden merkittävyys ja perusoikeuksien edellyttämä pidättyvyys sen käytössä. Samalla se kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt ehdotetussa muodossaan 2 momentti muodostuu kokonaisuudessaan siinä määrin avoimeksi, että määräyksen merkitsemän perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden varmistaminen jää varsin merkittävästi kyseisen punnintanormin varaan. Perusoikeusrajoituksen on täytettävä sellaiselle asettuvat täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Jatkovalmistelussa 2 momentin sääntelyä tulee pyrkiä täsmentämään ja tarkkarajaisemaan siten, että siitä itsestään kävisi vielä selvemmin ilmi ne tilanteet, joissa sen käyttöä voidaan pitää hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena. Vaihtoehtoisesti säännöksestä tulisi käydä ilmi ne esitysluonnoksen perusteluissakin mainitut seikat, joiden nojalla asiaa tulisi arvioida.

Ehdotetun 2 momentin mukaan määräystä ei voitaisi hyväksyä varaamatta teleyritykselle tilaisuutta tulla kuulluksi. Oikeusministeriö pitää ehdotettua kuulemisvarausta teleyrityksen osalta hyvänä, mutta kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin voimassa olevan 185 §:n 1 momentissa säädetyn toimivaltuuden osalta, esitysluonnoksen 2 momentin toimivaltuuden käyttö ei edellytä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

kuulemismahdollisuuden varaamista tietoyhteiskunnan palvelun tarjoajalle tai sisällön tuottajalle ennen määräyksestä päättämistä. Erityisesti sisällön tuottajan aseman osalta ratkaisu vaikuttaa lähtökohtaisesti jossain määrin ongelmalliselta. Esitysluonnoksesta ei käy suoraan ilmi, miksi sisällöntuottajalle ei varattaisi mahdollisuutta tulla kuulluksi määräyksestä siinä missä 1 momentin mukaisen toimivaltuuden kohdalla. Siltä osin kuin sisällöntuottajan kuulemismahdollisuuden pois jättämiselle ei ole hyväksyttävää perustetta, tulisi siitä säätää myös 2 momentin toimivaltuuden osalta.

Toimilupasääntely

Esitysluonnoksessa ei näytetä ehdotettavan toimilupasääntelyyn sellaisia muutoksia, jotka lähtökohtaisesti merkitsisivät merkittävää muutosta suhteessa nykyiseen perustuslakivaliokunnan hyväksyttävänä pitämään järjestelmään. Esitysluonnoksessa on tältä osin varsin suppeasti tarkasteltu kysymystä toimilupajärjestelmän hyväksyttävyydestä. Esityksessä olisi perusteltua ainakin lyhyesti kuvata syyt sille, miksei lupajärjestelmää ole tiettyjen osa-alueiden osalta edelleenkaan teknisesti mahdollista taajuuksien niukkuuden vuoksi avata ja näin tarjota selkeämmät perustelut lupajärjestelmän merkitsemälle sananvapauden rajoitukselle. Tältä osin on syytä huomioida myös perustuslakivaliokunnan tuoreempi lupajärjestelmää koskeva lausuntokäytäntö (esim. PeVL 18/2014 vp ja PeVL 40/2017 vp).

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettävän myös radioluvan epäämisestä sillä perusteella, että luvan myöntämisen katsotaan vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Oikeusministeriö pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä esitysluonnoksen tavoitetta kansallisen turvallisuuden turvaamisesta myös radiolupien osalta, mutta kiinnittää huomiota säännösehdotuksen muotoilun avoimuuteen, joka osin lienee seurausta säännöksen muotoilusta ja ennen kaikkea ilmeisesti-sanan monimerkityksisyydestä. Oikeusministeriön arvion mukaan jatkovalmistelussa ilmeisesti-sana tulisi korvata ilmaisulla ”ilmeisellä tavalla”.

Perustuslakivaliokunta on viimeksi lausunnossaan perustuslain 10 §:n muuttamisesta kiinnittänyt huomiota ”kansallisen turvallisuuden” käsitteen laaja-alaisuuteen (PeVM 4/2018 vp). Jatkovalmistelussa olisi perusteltua harkita, olisiko luvan epäämisen perusteena olevan uhan luonnetta mahdollista kuvata konkreettisemmin kuin pelkästään yleisellä viittauksella kansallisen turvallisuuden vaarantumiseen. Lisäksi tulisi sääntelyn oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi tarkastella edelleen sitä, kuinka konkreettisen uhan luvan myöntämisen kansalliselle turvallisuudelle tulisi muodostaa. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on tältä osin katsottu, että harkintavalta olisi sidottu tilanteisiin, joissa lupaviranomaisella on erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta. Koska lupajärjestelmässä on kyse perustuslain 12 §:n käyttöä rajoittavasta sääntelystä, on olennaista, että tällaiset

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

rajoitukset on säännelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja että rajoitusta voidaan pitää kokonaisuudessaan oikeasuhtaisena. Jatkovalmistelussa tulee pyrkiä varmistumaan siitä, että toimiluvan luvan myöntämisen epäämistä koskeva sääntely vastaa näitä vaatimuksia.

Markkinoinnin sääntely

Ehdotus sisältää markkinoinnin sääntelyn kannalta merkityksellisiä säännöksiä luvussa 26. Kyseisiä säännöksiä ei ole tarkasteltu esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa kuin suhteessa videojakoalustapalveluihin, vaikka niitä voidaan pitää perustuslain 12 §:n ja 18 §:n kannalta merkityksellisinä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt tällaisia markkinointia koskevia säännöksiä muun muassa lausunnoissaan PeVL 3/2010 vp, PeVL 54/2006 vp ja ehkä kaikkein laajimmin lausunnossaan PeVL 19/1998 vp. Jatkovalmistelussa myös markkinointia koskevia säännösehdotuksia tulee arvioida tämän käytännön ja perustuslain valossa niiden edellyttämässä laajuudessa.

Videonjakopalveluihin kohdistuvat velvoitteet

Esitysluonnokseen sisältyy uutena kokonaisuutena varsin merkittävänä pidettäviä videonjakopalveluihin kohdistuvia velvollisuuksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, miten eri tavoin videonjakoalustojen ja muiden audiovisuaalisten sisältöpalveluiden asemaa on muun muassa mainonnan osalta säännelty ja ettei esitysluonnoksessa ole varsinaisesti perusteltu näitä eroja. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua harkita, tulisiko näihin eri välineisiin kohdistuvien sääntelyjen eroja pohtia myös sananvapauden rajoitukseen liittyvän yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tältä osin on syytä korostaa myös sananvapauden välineneutraaliuden merkitystä arvioinnissa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 226c §:ssä ehdotetaan säädettävän siitä, että videonjakoalustalla tulee olla käyttöehdot ja että käyttöehdoissa tulee varmistaa yleisön suojeleminen ohjelmilta, käyttäjien tuottamilta videoilta tai audiovisuaaliselta kaupalliselta viestinnältä, jotka sisältävät terroristisena tekona rangaistavaksi säädettyä julkista kehottamista rikokseen, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämistä taikka kiihottamista kansanryhmää vastaan.

Ehdotettua sääntelyä on käsitelty esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa ja tuotu esiin myös se, että sääntelyä voidaan mahdollisesti pitää perusoikeuden rajoituksena. Tämän ohella esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu yleisellä tasolla kysymystä portaalin tai keskustelupalstan ylläpitäjän rikosoikeudellisesta vastuusta. Esitysluonnoksessa on tältä osin viitattu myös perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 14/2002 vp moderaattorin rikosoikeudellisesta vastuusta esittämään kantaan ja katsottu varsin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

yksiselitteisesti, ettei alustoilla julkaistuun laittomaan sisältöön puuttuvan moderoinnin voida katsoa rajoittavan perustuslailla suojattujen oikeuksien toteutumista.

Nyt käsillä olevassa videonjakopalvelun velvollisuuksia koskevassa sääntelyssä on kyse yksityisten toimijoiden välisille käyttöehdoille asetettavista vaatimuksista, eli asetelmasta, jossa julkinen valta asettaa yksityiselle velvollisuuksia, joiden perusteella yksityisen voidaan ajatella olevan velvollinen tosiasiallisesti valvomaan toisten yksityisten ilmaisuja. Velvoitteen täyttämisenä on hyvin suoria vaikutuksia videonjakopalvelua käyttävien sananvapauteen. Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tuotu esiin, voitaneen alustojen ylläpitäjiin katsoa rikosoikeudellisesti kohdistuneen tällaisia velvollisuuksia jo nykyisellään. Nyt ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa synnyttävän kuitenkin suhteessa videonjakopalveluiden nykyiseen asemaan uudenlaisia, myös perusoikeuksien yksityisten välistä vaikutusta koskevia kysymyksiä. Ehdotettu sääntely myös vähintäänkin sivuaa perustuslain 124 §:ään liittyviä kysymyksiä siitä, minkälaisia tehtäviä yksityisille voidaan lailla säätää.

Perustuslakivaliokunta on viimeksi kahdessa varsin tuoreessa lausunnossaan koskien Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämiseksi (PeVL 43/2018 vp ja PeVL 4/2019 vp) arvioinut mahdollisuuksia sananvapauden rajoittamiseen verkossa terroristisen sisällön osalta. Valiokunta katsoi lausunnossaan (pitkälti valtioneuvoston kantaa vastaavasti), että säilytyspalvelun tarjoajille tietyissä tilanteissa ehdotettu velvollisuus lopullisen arvion tekeminen siitä, onko sisältö terroristista, vaikka se perustui tämän omiin käytännesääntöihin, saattoi tosiasiallisesti tarkoittaa julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle. Valiokunta piti tärkeänä, että asetuksen valmistelussa eri toimijoiden roolia tulee pyrkiä selkeyttämään.

Esityksen jatkovalmistelussa tulee tarkastella nykyistä laajemmin kysymystä siitä, miten videonjakopalveluille asetettavia velvoitteita tulee sananvapauden ja ennen kaikkea perustuslain 124 §:n näkökulmasta arvioida. Olennaista tältä osin on huomioida erityisesti se, ettei merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:n mukaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle.

Huomattavan markkinavoiman velvoitteet ja muut velvoitteet

Esitysluonnokseen sisältyy useita ennen kaikkea huomattavaan markkinavoimaan perustuvien velvollisuuksien asettamiseen liittyviä toimivaltuuksia. Kyseisiä säännöksiä voidaan pitää valtiosääntöisesti merkittävänä niin perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kuin toisaalta 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Esitysluonnoksessa on tämän sääntelykokonaisuuden osalta käyty varsin kattavasti yleisellä tasolla läpi perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä, jossa huomattavan markkinavoiman toimijoihin kohdistuvia rajoituksia on myös

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

viestintämarkkinoiden osalta pidetty tietyin edellytyksin hyväksyttävänä (esim. PeVL 10/2007 vp).

Esitysluonnokseen sisältyy edellä mainittujen merkittävän markkinavoiman toimijoita koskevien velvoitteiden ohella varsin saman tyyppisiä toimivaltasäännöksiä, joissa velvollisuuksien asettaminen ei perustu huomattavaan markkinavoimaan (55 §, 55b-55f §). Tällaisia velvoitteita sisältävää lainsäädäntöä on ollut voimassa jo nykyisellään, mutta niitä ei oikeusministeriön käsityksen mukaan ole nimenomaisesti ainakaan tuoreeltaan arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Tällaisia velvoitteita koskevan sääntelyn osalta olisi jatkovalmistelussa syytä tarkastella sitä, missä määrin kyseisiä velvoitteita voidaan valtiosääntöisesti arvioida merkittävää markkinavoimaa koskevassa lausuntokäytännössä omaksuttujen lähtökohtien pohjalta ja miltä osin sääntelyn valtiosääntöistä hyväksyttävyyttä pitäisi arvioida itsenäisesti. Merkittävän markkinavoiman velvollisuuksien hyväksyttävyyys on perustuslakivaliokunnan käytännössä varsin olennaisesti kiinnittynyt juuri tässä asemassa olevien toimijoiden erityisluonteeseen ja -asemaan. Koska asettavien velvoitteiden kohteet poikkeavat näiden kahden sääntelyjoukon osalta merkityksellisesti toisistaan, tulee jatkovalmistelussa esityksen säätämisyjärjestystä koskevia perusteluja pyrkiä täydentämään merkitykselliseksi katsottavien näiden välisten erojen mukaisesti.

Kansallisen lainsäätäjän liikkumavara

Kuten edellä on kuvattu, sisältyy esitysluonnokseen useita yksilöiden perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä kokonaisuuksia, joiden tausta on EU-sääntelyssä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössä toistuvasti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4) ja korostanut liikkumavarasta selon tekemisen vaatimusta erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (ks. erit. PeVL 48/2018 vp, PeVL 26/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp). Esityksen jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että esityksessä on kuvattu sen liikkumavara valiokunnan edellyttämässä laajuudessa.

Asetuksen- ja määräyksenantovaltuudet

1.lakiesitysluonnoksen 95 §:ssä ehdotetaan säädettävän taajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta annettavasta valtioneuvoston asetuksesta. Asetuksella vahvistettaisiin myös yleiset periaatteet taajuuksien käytölle.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

Esitysluonnoksesta tai sen perusteluista ei käy selvästi ilmi minkä sisältöisiä kyseiset yleiset periaatteet ovat. Perustuslain 80 §:n mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Asetusta valmisteltaessa tulee varmistua, ettei asetuksella säädettävät yleiset periaatteet pidä sisällään seikkoja, joista tulisi perustuslain mukaan säätää lailla ja tämä lähtökohta ottaa huomioon myös esityksen perusteluissa.

Esitysluonnoksen 55 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettävän Liikenne ja viestintäviraston mahdollisuudesta antaa määräyksiä menettelyistä, joita sovelletaan käyttöoikeuden saamiseksi ja yhteenliittämiseksi.

Esitysluonnoksen perustelujen pohjalta jää jossain määrin epäselväksi, mistä seikoista määräyksiä voitaisiin antaa. Säännös näyttää jättävän hyvin avoimeksi sen, minkälaisesta menettelystä määräyksellä voitaisiin säätää. Perustuslain mukaan viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (ks. myös esim. PeVL 42/2018 vp s.3-5, PeVL 45/2016 vp, s. 6, PeVL 34/2012 vp).

Esitysluonnoksen ja perustelujen valossa näyttää oikeusministeriön arvion mukaan selvältä, että menettelystä käyttöoikeuden saamiseksi ja yhteenliittämiseksi tulee säätää vähintäänkin perusosiltaan lain tasolla.

Yleisperustelut

Yleisperustelujen sivulla 76 selostetaan EU:n kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskevaan asetukseen ((EU) 2017/2394) liittyvän kansallisen lainsäädännön voimaantuloajankohtaa ja sisältöä. Jaksoa on tarpeen päivittää jatkovalmisteluvaiheessa ja samassa yhteydessä korjata siihen sisältyvät tietyt virheelliset / epätäsmälliset tiedot.

Numerointi ja valtakunnalliset tilaajanumerot (sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 65 §)

Puhelinverkon käytöstä perittäviin korvauksiin esitetään muutosta siltä osin kuin ne koskevat valtakunnallisia tilaajanumeroita (entinen termi ”yritysnumerot”; sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 65 §). Muutosehdotuksen myötä teleyritykset eivät voisi enää hinnoitella valtakunnallisten tilaajanumeroiden nousevaa liikennettä erikseen toiselta teleyritykseltä perittävän hinnan osalta. Esitysluonnoksen mukaan muutoksen johdosta valtakunnallisista tilaajanumeroista voisi täten jatkossa periä vain matkapuhelinmaksun tai paikallispuhelinmaksun, jolloin valtakunnalliset

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

tilaajanumerot voisivat kuulua osaksi normaaleja puhepaketteja tai rajattomia liittymiä.

Vuonna 2013 täytäntöön pantavana olleen kuluttajaoikeusdirektiivin (2011/83/EU) 21 artiklan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos elinkeinonharjoittajalla on puhelinlinja, jonka välityksellä häneen saa puhelinyhteyden tehtyyn sopimukseen liittyvissä asioissa, yhteydenotosta elinkeinonharjoittajaan ei aiheudu kuluttajalle perushintaa suurempia kuluja. Tämän johdosta kuluttajansuojalakiin (KSL) lisättiin puhelinasioinnista perittäviä kuluja koskeva säännös (KSL 2 luvun 14 §). Mainitun pykälän 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja ei saa käyttää tekemäänsä kulutushyödykesopimusta koskevassa puhelinasioinnissa palvelua, jonka käyttämisestä kuluttajalta peritään hänen liittymäsopimuksensa mukaisen hinnan ylittäviä kuluja tai kuluja, jotka ylittävät liittymäsopimuksen mukaista hintaa vastaavan laskennallisen perushinnan. Mainitun pykälän 2 momentissa ja sen nojalla annetussa OM:n asetuksessa (109/2014) säädetään tarkemmin siitä, mitä laskennallisella perushinnalla tarkoitetaan.

Mainituissa KSL 2 luvun 14 §:ssä tarkoitettu laskennallinen perushinta säädettiin silmällä pitäen sellaisia yritysnumeroita, joihin soittamisesta perittävä hinta ei riipu kuluttajan liittymäsopimuksesta. Jos tämänkaltaisen hinnoittelurakenne ei muutoksen myötä olisi enää mahdollinen, merkitsee tämä oikeusministeriön käsityksen mukaan tarvetta muuttaa samassa yhteydessä myös mainittua KSL 2 luvun 14 §:ää. Oikeusministeriö toivoo, että muutos valmistellaan yhteistyössä oikeusministeriön kanssa.

Käyttäjän ja tilaajan oikeudet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan useita muutoksia sähköisen viestinnän palveluista annetun lain viestintäpalvelusopimuksia koskevaan 15 lukuun.

106 b § (Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot ja sopimustiivistelmä)

Ehdotetun 106 b §:n 1 momentin mukaan teleyrityksen on ennen viestintäpalvelusopimuksen tekemistä annettava kuluttajalle kuluttajansuojalain 2 luvun 8 a §:ssä ja 6 luvun 9 §:ssä säädetyt tiedot. Tiedot olisi annettava selkeästi ja ymmärrettävästi kuluttajansuojalain 6 luvun 8 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla pysyvällä tavalla.

KSL 2 luvun 8 a §:ssä säädetään ennakkotiedoista ns. kivijalkakaupassa ja 6 luvun 9 §:ssä puolestaan koti- ja etämyynneissä. Ehdotetun 106 b §:n 1 momentin ja-sana viittaa siihen, että kuluttajalle tulisi antaa myös kivijalkakaupassa kuluttajansuojalain 6 luvun 9 §:ssä säädetyt tiedot, vaikka yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on ollut se, että ns. kivijalkakaupassa sovelletaan KSL 2 luvun 8 a §:ää

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

ja koti- ja etämyynnissä puolestaan KSL 6 luvun 9 §:ää. Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että velvollisuus antaa ennakkotietoja kuluttajalle mainittujen säännösten mukaisesti ennen viestintäpalvelusopimusta seuraa jo kuluttajansuojalaista. Tämän johdosta säännös olisi aiheellista muuttaa kuluttajien osalta informatiiviseksi viittaukseksi kuluttajansuojalakiin.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi kuluttajansuojalain yksityiskohtaisten perustelujen kopiointiin sijaan suotavampaa vain viitata kuluttajansuojalain yksityiskohtaisiin perusteluihin etenkin, kun kyseessä olevia kuluttajansuojalain säännöksiä on tarpeen muuttaa ns. Omnibus-direktiivin ((EU) 2019/2161) täytäntöönpanon myötä.

Teledirektiivin 102 artikla ja siihen perustuva ehdotettu 106 b §:n 1 momentti poikkeavat kuluttajaoikeusdirektiivistä ja kuluttajansuojalaista siltä osin, että ennakkotiedot olisi annettava pysyvällä tavalla myös ns. kivijalkakaupassa. Tästä olisi oikeusministeriönkin näkemyksen mukaan tarpeen säätää erikseen. Ehdotetussa pykälässä ei oteta miltään osin kantaa siihen, olisiko tiedot poikkeuksetta annettava kuluttajalle pysyvällä tavalla ennen sopimuksen tekemistä. Todettakoon, että etämyynnin osalta tämä ei kuluttajansuojalain mukaan ole ehdotonta (ks. KSL 6 luvun 12 ja 13 §), kun taas kotimyyntissä ennakkotiedot tulee kuluttajansuojalain mukaan antaa paperilla ja vain kuluttajan suostumuksella muulla pysyvällä tavalla (ks. KSL 6 luvun 11 §). Myös muutoin ehdotetun sääntelyn suhdetta kuluttajansuojalain koti- ja etämyyntiä koskeviin säännöksiin tulisi jatkovalmisteluvaiheessa selventää.

Teledirektiivin perusteella kyseistä kuluttajaoikeusdirektiiviin perustuvaa sääntelyä sovellettaisiin myös mikroyritysten, pienten yritysten ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen kanssa tehtäviin sopimuksiin, jos muuta ei ole sovittu. Koska tällaiset sopimukset eivät muutoin ole kuluttajaoikeusdirektiivin eivätkä kuluttajansuojalain ao. säännösten soveltamisalassa, näiden osalta aineellista sääntelyä tarvitaan, kuten esityksessä on ehdotettukin. Oikeusministeriö kuitenkin epäilee, onko ehdotettu hyvin pistemäinen sääntely käytännössä toimiva ratkaisu.

Ehdotetun 106 b §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä ennen viestintäpalvelusopimuksen tekemistä annettavista tiedoista. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus säätää teledirektiivin VIII liitteen sisältämistä tarkemmista tietovaatimuksista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan voisi olla aiheellista täsmentää asetuksenantovaltuutta siten, että siitä ilmenisi tarkemmin asetuksenantovaltuuden tarkoitus ja liikkumavara. Tätä puoltaisi jo se, että kuluttajaoikeusdirektiivi on koti- ja etämyynnissä ennakkotietojen osalta lähtökohtaisesti täysharmonisoiva.

107 § (Sopimusehdot ja tietojen julkaiseminen)

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

Ehdotetun 107 §:n 1 momentin mukaan viestintäpalvelusopimuksissa ei saa olla kuluttajan kannalta kohtuuttomia ehtoja tai rajoituksia. Säännöksestä on ehdotettu poistettavaksi velvollisuus laatia kuluttajan kanssa tehtäviä viestintäpalvelusopimuksia varten vakiosopimusehdot sekä velvollisuus käyttää niitä tehtäessä sopimuksia kuluttajan kanssa.

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista ehdotettujen poistojen johdosta, mutta oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännöksestä ei tämän jälkeen ilmene riittävän selkeästi, onko säännös tarkoitettu kollektiivisen kuluttajansuojan tarpeisiin (vrt. KSL 3 luku) vai onko sillä ollut tarkoitus kattaa myös yksittäiset sopimussuhteet (vrt. KSL 4 luku). Ilmeisesti tarkoituksena on ollut ensiksi mainittu. Tätä puoltaa myös se, että yksittäisten sopimussuhteiden osalta sovellettavaksi tulevat jo nykyisin huomattavasti yksityiskohtaisempia säännöksiä sisältävät KSL 4 luvun säännökset, jotka perustuvat osin kohtuuttomia sopimusehtoja koskevaan direktiiviin 93/13/ETY. Mainittu direktiivi koskee myös viestintäpalvelusopimuksia. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan 107 §:ää olisikin aiheellista täsmentää tämän mukaisesti. Tämä voisi olla toteutettavissa esimerkiksi muuttamalla sana ”kuluttaja” monikkomuotoon. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan vastaava selvennys voisi olla tarpeen tehdä myös lain 336 §:ään. Tämän lisäksi asiaa olisi syytä avata pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Lisäksi oikeusministeriö pitää erillistä mainintaa kohtuuttomien rajoitusten kiellosta tarpeettomana, koska rajoitukset lienevät aina sopimusehtoja.

108 a § (Teleyrityksen toimittama paketti)

Teledirektiiviin perustuvassa ehdotetussa 108 a §:ssä säädetään, että jos teleyritys toimittaa internetyhteyspalvelua tai numeroihin perustuvaa henkilöiden välistä viestintäpalvelua kuluttajalle yhdessä muiden palveluiden tai päätelaitteen kanssa (paketti), sovelletaan paketin kaikkiin palveluihin ja päätelaitteeseen soveltuvin osin mm. säännöksiä viestintäpalvelusopimuksen kestosta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi vielä varmistettava, etteivät 109 §:ssä säädettäväksi ehdotetut erilaiset sopimuksen enimmäiskesto koskevat aikarajat (24 kuukauden yleinen enimmäiskesto – 12 kuukauden enimmäiskesto matkaviestinverkon liittämäsopimuksissa) aiheuta tulkinta- ja muita epäselvyyksiä silloin, kun kyse on sääntelyn soveltamisesta 108 a §:n mukaisiin paketteihin.

Ehdotettujen 15 luvun säännösten soveltuminen ennen lain voimaantuloa tehtäviin sopimuksiin

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019

VN/9020/2019-OM-96

Ehdotuksen mukaan useita 15 luvun säännöksiä, kuten uutta 108 a §:ää, sovellettaisiin pääosin myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin. Oikeusministeriöllä ei ollut annetussa aikataulussa mahdollisuutta perehtyä soveltamissäännösten asianmukaisuuteen, mutta oikeusministeriön alustavan arvion mukaan jatkovalmistelussa tulisi vielä pykäläkohtaisesti varmistaa, että säännösten soveltaminen ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin on asianmukaista paitsi käytännön soveltamisen näkökulmasta myös perustuslain asettamat rajoitukset huomioiden.

Muut huomiot käyttäjän ja tilaajan oikeuksia koskevista säännöksistä

Yleisenä huomiona sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 15 luvun osalta oikeusministeriö toteaa, että luvun säännösten suhdetta direktiiviin (EU) 2019/770 (digitaalista sisältöä ja digitaalisia palveluita koskeva direktiivi) ja direktiiviin (EU) 2019/771 (tavarankauppadirektiivi) on arvioitava mainittujen direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä. Täytäntöönpanotyö on tarkoitus käynnistää oikeusministeriössä lähiaikoina.

Viittaukset rikoslakiin

1.lakiehdotuksen 25, 28, 32 ja 36 §

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi eräs terrorismirikos. Sen rikosnimike ja lainkohta on aiheellista korjata. Rikosnimike on ”terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen rikokseen” ja lainkohta on rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta.

1. lakiehdotuksen 226 c §

Pykälän 1 momenttia koskee ensinnäkin terrorismirikoksen nimikkeen ja lainkohdan osalta sama huomautus kuin edellä 25, 28, 32 ja 36 §:n kohdalla.

Terrorismirikoksen jälkeen 1 momentissa viitattaisiin ”rikoslain 17 luvun 18 §:n tai 19 §:ssä rangaistavaksi säädettyä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittämiseen”. Rikoslain 17 luvun 18 §:ssä säädetään rangaistavaksi sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan levittäminen ja luvun 19 §:ssä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapito, joka on eri asia kuin levittäminen. Lisäksi rikoslain 17 luvun 18 a §:ssä säädetään rangaistavaksi törkeä sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittäminen. Epäselvää hallituksen esityksen luonnoksen perusteella on, miksi viimeksi mainittua

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019
VN/9020/2019-OM-96

rikosta koskevaan pykälään ei viitattaisi. Momentissa on joka tapauksessa rikoslain 17 luvun rikoksia koskien aiheellista pykälät ja rikosnimikkeet tarkasti ja oikein todeten määrittää ne rikokset, joiden tarkoitetaan kuuluvan säännöksen soveltamisalaan.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin myös rikoslain 11 luvun 10 ja 10 a §:n säännöksiin mutta mainittaisiin rikosnimikkeistä vain kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Viitatuista pykälästä jälkimmäisessä säädetään rangaistavaksi törkeä kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Selvyyden ja johdonmukaisuuden (molemmat rikosnimikkeet mainitaan erikseen myös 25, 28, 32 ja 36 §:n säännöksissä) momenttia on aihetta täydentää niin, että siinä mainitaan molemmat rikosnimikkeet.

1. lakiehdotuksen 339 §

Myös tämän pykälän 1 momentin 3 kohdassa on edellä todetun mukaisesti aiheellista korjata kyseisen terrorismirikoksen rikosnimike ja lainkohta.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Johannes Heikkonen

Liitteet -

Jakelu

Tiedoksi

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi

Johannes Heikkonen

20.1.2020

VN/9020/2019
VN/9020/2019-OM-96

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläesplanadi 10
00023 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 67730
Internat. +358 9 160 67730

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi