

Veli-Pekka Viljanen

HE 98/2020 vp LAIKSI SÄHKÖISEN VIESTINNÄN PALVELUSTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.10.2020

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani kahdesta hallituksen esitykseen 98/2020 vp liittyvästä erilliskysymyksestä. Rajoitan lausuntoni koskemaan lausuntopyynnössä mainittuja kysymyksiä.

1. Viestintäverkon kriittisissä osissa käytettävät laitteet

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä viitataan 1. lakiehdotuksen 244 a §:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi viestintäverkon kriittisissä osissa käytettäviin laitteisiin, ja 301 a §:ään, jossa säädetään korvauksesta poistettavaksi määrätyistä viestintäverkkolaitteista. Valiokunta pyytää arviotani sääntelyn suhteesta omaisuudensuojaan.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 244 a §:n 1 momentin mukaan viestintäverkkolaitetta ei saa käyttää yleisen viestintäverkon kriittisissä osissa, jos on painavia perusteita epäillä, että laitteen käyttäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Viestintäverkon kriittisenä osana pidetään toimintoja ja toimenpiteitä, joiden avulla hallitaan ja ohjataan keskeisellä tavalla verkkoa ja siellä kulkevaa liikennettä. Pykälän 2 momentin mukaan edellä mainittua säännöstä sovelletaan myös ydinvoimaloiden, satamien, lentokenttien ja vastaavien yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta keskeisten toimijoiden yleiseen viestintäverkkoon liitettyyn erillisverkkoon. Liikenne- ja viestintävirasto voisi 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa omasta aloitteestaan tai ulkopuolisen tahon aloitteesta velvoittaa viestintäverkon omistajan tai muun haltijan poistamaan viestintäverkkolaitteen verkkonsa kriittisistä osista.

Lakiehdotuksen 301 a §:n mukaan viestintäverkon omistajalla tai muulla haltijalla on oikeus saada valtion varoista täysi korvaus 244 a §:n nojalla poistettavaksi määrätystä viestintäverkkolaitteesta, jos viestintäverkkolaitte on otettu käyttöön ennen lain voimaantuloa. Korvauksen

perusteena ovat viestintäverkkolaitteen poistamisesta ja korvaamisesta aiheutuneet tosiasialliset kustannukset ja muut taloudelliset menetykset. Vastaavan korvauksen voi 2 momentin mukaan saada myös lain voimaantulon jälkeen käyttöön otetusta viestintäverkkolaitteesta, jos viestintäverkkolaitetta koskevan poistomääräyksen taustalla on merkittävä ja olennainen olosuhteiden muutos tai muu syy, jota viestintäverkon omistaja tai muu haltija ei ole voinut kohdella ennakoida.

Arvioni mukaan liikenne- ja viestintäministeriön päätöstä velvoittaa viestintäverkon omistaja tai muu haltija poistamaan viestintäverkkolaitteet verkon kriittisistä osista on arvioitava omaisuus- ja omistajansuojan näkökulmasta perustuslain 15 §:n 1 momentin valossa omaisuuden käyttörajoituksena, eikä tässä yhteydessä tule sovellettavaksi perustuslain 15 §:n 2 momentin säännös omaisuuden pakkolunastuksesta (vrt. HE, s. 309). Poistopäätöksellä ei puututtaisi verkkolaitteen omistussuhteeseen, eikä velvoite poistaa verkkolaitteet verkon kriittisistä osista tarkoittaisi sitä, että verkkolaitteet menettäisi kokonaan varallisuusarvonsa tai sitä ei voitaisi käyttää enää lainkaan mihinkään tarkoitukseen, kun otetaan huomioon, että poistamisen vaikutus rajoittuu viestintäverkon kriittiseen osaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan omaisuuden käyttörajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeesta ei johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Valiokunnan käytännössä on katsottu, että omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitettyä, onko käyttörajoituksen rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittu (ks. esim. PeVL 24/2012 vp, s. 2-3). Erityisesti korvauskykyksellä voi olla merkitystä arvioitaessa omaisuudensuojan rajoituksen oikeasuhtaisuusvaatimusta.

Lakiehdotuksen 244 a §:n mukaan viestintäverkkolaitteen käyttö on kielletty viestintäverkon kriittisissä osissa, jos on painavia perusteita epäillä, että laitteen käyttäminen vaarantaisi kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Kansallisen turvallisuuden ja maanpuolustuksen vaarantamista voidaan pitää sinänsä hyväksyttävänä perusteina rajoittaa omaisuudensuojaa perustuslain 15 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Ongelmana ehdotetun säännöksen osalta on kuitenkin rajoituksen täsmällisyys- ja tarkkaraajaisuus. Viestintäverkkolaitteet ja viestintäverkon kriittinen osa on sinänsä määritelty laissa. Sen

sijaan se, milloin laitteen käyttäminen vaarantaa sillä tavalla kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta, että verkkolaitteen käyttö ei ole sallittu tai se voidaan poistaa viestintäverkosta jää täsmentymättä, eikä lain säännöksistä käy ilmi edes tyyppitapausesimerkein, milloin verkkolaitteen käyttämisen voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta tai maanpuolustusta. Tältä osin perustelutkaan eivät juuri anna lisäselvitystä asiaan. Ainakin säädöstekstin perusteella säännökset verkkolaitteen käytön kiellosta ja velvoitteesta sen poistamiseen vaikuttavat sillä tavoin epämääräisiltä, että niiden soveltaminen näyttäisi muodostuvan varsin huonosti ennakoitavaksi.

Omaisuuksensuojan rajoituksen osalta viestintäverkon omistajan oikeus täyteen korvaukseen poistaa tosin kokonaisarvioinnissa merkittävimmät perustuslakiongelmien. Oikeus on kuitenkin rajoitettu lakiehdotuksen 301 a §:ssä tilanteisiin, joissa viestintäverkkolaite on otettu käyttöön ennen lain voimaantuloa eli joissa olisi kyse lain taannehtivasta vaikutuksesta. Sen sijaan oikeus täyteen korvaukseen ei kohdistu samalla tavoin tilanteeseen, jossa verkkolaite on otettu käyttöön lain voimaantulon jälkeen ja sen jälkeen määrätty poistettavaksi. Tosin vastaavan korvauksen ”voi saada” tällöinkin, jos viestintäverkkolaitetta koskevan poistomääräyksen taustalla on sellainen merkittävä ja olennainen olosuhteiden muutos tai muu syy, jota viestintäverkon omistaja tai muu haltija ei ole voinut kohtuudella ennakoida.

Olen edellä kiinnittänyt huomiota siihen, ettei 244 a §:n velvoite ole sillä tavoin tarkkarajaisesti määritelty, että verkon omistaja tai haltija olisi voinut ainakaan kaikissa tapauksissa ennakoida sitä, että verkkolaitteen käyttäminen yleisen viestintäverkon kriittisissä osissa ei ole sallittua. Korvaussäännöksen ehdotettu muotoilu ei selkeästi kata kaikkia tilanteita, joissa verkkolaitteen poistamista ei ole voitu edeltä käsin ennakoida. Mielestäni ongelma olisi ratkaistavissa ensisijaisesti täsmentämällä lakiehdotuksen 244 a §:ää. Jos viestintäverkon omistaja tai haltija on voinut edeltä käsin varautua siihen, että verkkolaitteen käyttäminen verkon kriittisissä osissa on kiellettyä, ei täyden korvauksen vaatimusta tarvitse ulottaa verkkolaitteen poistamisesta ja korvaamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin.

2. Videonjakoalustan tarjoajan velvollisuudet

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä viitataan siihen, että 1. lakiehdotuksen 26 a luvussa (226 a – 226 c §) ehdotetaan säädettäväksi videonjakoalustan tarjoajaan sovellettavista velvollisuuksista, ja siihen, että esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa (s. 300)

sääntelyä on läheisesti tarkasteltu myös perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta pyytää miina arvioimaan ehdotettua sääntelyä perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Lakiehdotuksen 226 c § sisältää säännökset videonjakoalustan tarjoajaan sovellettavista velvollisuuksista. Videonjakoalustapalvelulla on oltava käyttöehdot, jonka vähimmäisisällöstä säädetään varsin yksityiskohtaisesti pykälän 1 momentissa. Käyttöehdoissa on kiellettävä sellaisten ohjelmien, käyttäjien tuottamien videoiden ja audiovisuaalisen viestinnän lataaminen videonjakopalveluun, jotka sisältävät laissa erikseen säädettyä rikoslain mukaan rangaistavaa aineistoa. Lisäksi käyttöehdoissa on määrättävä, että erikseen mainittujen lakien vaatimuksia on noudatettava ohjelmiin ja käyttäjien tuottamiin videoihin sisältyvässä audiovisuaalisessa kaupallisessa viestinnässä. Pykälän 2 momentissa säädetään videoalustan tarjoajan velvollisuudesta toteuttaa erikseen lueteltuja tarvittavia toimenpiteitä.

Nähdäkseni ehdotetuissa videonjakoalustan tarjoajien velvollisuuksissa ei ole kysymys siitä, että kyseisille toimijoille olisi osoitettu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkisia hallintotehtäviä. Säännöksillä ei ole siirretty viranomaisten valvontavaltaa videonjakoalustan tarjoajille, vaan laissa säädetään siitä, millä edellytyksin videonjakoalustan tarjoaja voi harjoittaa videonjakoalustapalveluja. Tässä tarkoituksella kyseisille toimijoille on säädetty joukko velvollisuuksia, joilla pyritään estämään lainvastaisten ohjelmien, käyttäjien tuottamien videoiden ja audiovisuaalisen viestinnän lataaminen videonjakoalustapalveluun. Käytännössä sääntely merkitsee, että palvelun tarjoajien tulee omalla toiminnallaan pyrkiä estämään se, että heidän tarjoamaansa alustaa ei käytetä erikseen täsmennetyn lainvastaisen aineiston levittämiseen. Nähdäkseni tässä on kuitenkin kyse palvelun tarjoajalle toiminnan harjoittamiselle asetettavista ehdoista, eikä niitä ole mielestäni perusteltua tarkastella perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä. Ehdotettu ensimmäisen lakiehdotuksen 26 a luvun sääntely ei siten arvioni mukaan ole ongelmallinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta.