

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Niklas Vainio

Lausunto
8.11.2023

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HE 70/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö on antanut esityksestä lausunnon sen valmisteluvaiheessa. Lausunto on huomioitu esityksessä. Oikeusministeriö esittää seuraavassa kuitenkin joitakin huomioita.

Esitys on lähetetty myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Lausunnossa ei siten käsitellä tarkemmin oikeusministeriön aiemmin esittämiä valtiosääntöoikeudellisia huomioita, sillä esityksen perustuslainmukaisuus tulee käsitellyiksi perustuslakivaliokunnassa ja sen antamassa lausunnossa.

Hallinnolliset seuraamukset

Digipalvelusäädöksen 52 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan niiden toimivaltaan kuuluvien välityspalvelujen tarjoajien rikkoessa tämän asetuksen säännöksiä. Sädöksen 51 artiklan 2 c kohdan mukaan asetusta valvovalla viranomaisella tulee olla toimivalta määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään seuraamusmaksu välityspalvelun tarjoajalle asetuksen noudattamatta jättämisestä. Sädöksen 52 artiklan 3 kohdan mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärä on kuusi prosenttia välityspalvelun tarjoajan liikevaihdosta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2018 vp). Esityksen perusteluissa (jakso 12.5.2) viitataan perus-

Postiosoite **Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite **Besöksadress**

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin **Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi **Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet **E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan käytäntöön muun muassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, sääntelyn tarkkarajaisuuden ja sanktioiden oikeasuhtaisuuden osalta. Sääntelyä on tällöin tarkasteltava myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tämä voisi tarkoittaa muun muassa sen arvioimista, minkä rikkomusten osalta seuraamusmaksuja voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina ja olisiko niiden sijaan käytettävä muita seuraamuksia tai esimerkiksi uhkasakkoa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden jaksossa 12.5.1 on kuvattu seuraamusmaksuihin liittyvää kansallista liikkumavaraa. Perusteluissa todetaan muun muassa, että asetuksessa ei ole yksilöity, minkä asetuksen velvoitteiden rikkomiseen tulisi liittää mahdollinen seuraamusmaksu, mutta asetuksen lähtökohtana on, että kaikkien asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämiseen tulisi liittää harkinnanvarainen seuraamusmaksu. Perusteluiden mukaan asetuksen voidaan katsoa kuitenkin jättävän kansallista liikkumavaraa siten, että jäsenvaltion on yksilöitävä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu. Esityksen 1. lakiehdotuksen 14-17 ja 20 §:ssä säädettäisiin niistä teoista ja laiminlyönneistä, jotka olisivat mahdollisen seuraamusmaksun kohteena. Seuraamusmaksua ei kuitenkaan tarkkarajaisuussyistä liitettäisi niihin asetuksen velvoitteisiin, joita ei ole asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti tai jotka sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle eikä eräisiin raportointi- ja menettelylisiin velvoitteisiin (esityksen s. 107-108).

Hallituksen esityksessä tehdyn liikkumavara-arvion perusteella on siis katsottu, että laissa on tarpeen liittää seuraamusmaksu laajasti lukuisiin asetuksesta seuraaviin velvoitteisiin. Toimivaltaisille viranomaisille säädettäisiin lisäksi toimivalta määrätä muita hallinnollisia seuraamuksia, muun muassa mahdollisuus tehdä valvontapäätös (10 §), asettaa uhkasakko (13 §), määrätä palveluntarjoajan sitoumus tätä velvoittavaksi (11 §) ja mahdollisuus vaatia palveluntarjoajaa toimittamaan suunnitelman asetuksen vastaisen menettelyn korjaamiseksi ja tarvittaessa pyytää käräjäoikeudelta väliaikaista estomääräystä (22 §).

Seuraamusmaksujen määräämiseen liittyy viranomaisen laaja harkintavalta. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä palveluntarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikko- koo tai laiminlyö velvoitteitaan. Esityksen perustelujen (s. 71) mukaan seuraamusmaksua ei olisi aina tarkoituksenmukaista määrätä, vaan voitaisiin käyttää myös 10 §:ssä tarkoi- tettua valvontapäätöstä ja siihen liitettyä uhkasakkoa. Perusteluissa viitataan hyvän hal- linnon periaatteisiin, joihin kuuluu muun muassa vaatimus viranomaisen toimien oikea- suhtaisuudesta tavoiteltuun päämäärään nähden. Edelleen perusteluissa todetaan, että seuraamusmaksuja ”on tarkoitus käyttää vain vakavammissa asetuksen rikkomistilan- teissa.” Ehdotuksen 19 §:n mukaan seuraamusmaksua ei määrätä, jos velvoitteen rikko- mista on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Tällaiset digipalvelusäädökseenkin omaksutut laajat ja ankarat seuraamussäännökset ovat yleistyneet erityisesti digitalisaatioon liittyvissä EU-säädöksissä. Sääntely eroaa eri- tyisesti seuraamusmaksujen suuruuden kuten myös sanktioitavien tekojen (menettelyä koskevat seuraamusmaksut) osalta kansallisesta seuraamusjärjestelmästä. EU-säädös- ten seuraamussääntelyn täytäntöönpanossa EU-säädöksen jättämää kansallista liikku-

mavaraa tulee käyttää perustuslain mukaisesti sekä yhteensovittaa EU-säädöksestä johtuva seuraamussääntely kansallisen seuraamusjärjestelmän kanssa. Rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen tulee olla tehokkaita, välttämättömiä ja viimesijaisia suhteessa muihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Lisäksi vaikka seuraamusmaksujen määräämisessä on esityksessä todetulla tavalla huomioitava oikeasuhtaisuus, on itse seuraamusmaksusääntelyn täytettävä myös oikeasuhtaisuuden vaatimus. Ylisanktiointia tulee välttää.

Esityksen mukaan seuraamusmaksu liitettäisiin hyvin suureen joukkoon luonteeltaan erilaisia ja eritasoisia velvoitteita. Esityksessä on kuitenkin katsottu, että seuraamusmaksusta säätämiseen liittyvä liikkumavara on varsin rajattu ja että ehdotettu laaja seuraamusmaksusääntely olisi EU-säädöksen edellyttämää. Lain soveltamisen kannalta on tärkeä korostaa sitä esityksen perusteluissakin todettua lähtökohtaa, että seuraamusmaksuja on tarkoitus käyttää vain vakavammassa asetuksen rikkomistilanteissa ja niiden on oltava hyvän hallinnon periaatteiden edellyttämällä tavalla oikeasuhtaisia. Myös EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta edellyttää seuraamuksen oikeasuhtaisuutta.

Laajan harkintavallan ja seuraamusmaksujen suuren enimmäismäärän vuoksi oikeusministeriö pitää perusteltuna ehdotusta, jonka mukaan suuruudeltaan merkittävän seuraamusmaksun määräisi Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio.

Esityksen mukaan EU-sääntelyssä edellytetään enenevissä määrin Liikenne- ja viestintäviraston toimialan valvonnassa mahdollisuutta määrätä suuria hallinnollisia seuraamusmaksuja. Yli 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksujen määrääminen olisi esityksen mukaan tarkoitus osoittaa jatkossa seuraamuskollegiolle. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että merkittävän suurten ja laajaa harkintavaltaa sisältävien seuraamusmaksujen määrääminen osoitetaan kollegiaaliseen päätöksentekoon. Jos jatkossa kollegion määrättäväksi ehdotetaan muita seuraamusmaksuja, samalla on syytä arvioida myös kollegion kokoonpanoa ja 100 000 euron rajaa.

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet digipalveluasetuksen valvonnassa

Digipalveluasetus sisältää säännöksiä, joiden tarkoituksena on suojella myös kuluttajia välityspalvelun vastaanottajina. Suomessa kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta kuluttajansuojan osalta. Lisäksi erityislainsäädännössä on kuluttaja-asiamiehen valvontaa koskevia säännöksiä. Digipalveluasetuksen soveltamisalaan kuuluvat välityspalvelun tarjoajat ja niiden palvelut kuuluvat kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan siltä osin kuin niiden voidaan katsoa sisältyvän kuluttajan, elinkeinonharjoittajan ja kulutushyödykkeen määritelmien rajaaman toimivallan piiriin.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet digipalveluasetuksen valvonnassa perustuisivat ehdotetun verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain lisäksi lakiin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista ja kuluttajansuojalakiin. Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 4 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehellä on kyseisessä laissa säädetyt sekä CPC-asetuksen 9 artiklan 4 kohdan b-d alakohdassa ja 7 kohdassa tarkoitetut toimivaltuudet myös silloin, kun kyse on muusta kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta kuluttajan suojaksi

säädetyin lainsäädännön noudattamiseen valvontaan liittyvästä asiasta. Kyseinen toimivalta on tarkoitettu laajaksi. Säännöksen perusteluissa on todettu, että laissa säädetyt toimivaltuudet olisivat kuluttaja-asiamiehen käytettävissä myös esimerkiksi silloin, kun kyse on kansallisista valvonta-asioista taikka kolmansissa maissa sijaitsevia elinkeinonharjoittajia koskevista valvonta-asioista.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet kaikissa sen valvottavissa säännöksissä ovat mahdollisimman yhdenmukaiset. Toimivaltuuksien yhdenmukaisuus helpottaa kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävien hoitamista sekä edesauttaa yhdenmukaisen linjan noudattamista kuluttaja-asiamiehen valvottavissa asioissa.

Tietosuojavaltuutetun toimiston resurssit

Hallituksen esitys on valmisteltu henkilötietojen suojan näkökulmasta huolellisesti eikä oikeusministeriöllä ole tältä osin huomautettavaa esitykseen. Oikeusministeriö pitää kuitenkin tärkeänä varmistaa, että tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarpeita esityksessä ehdotettavien tehtävien hoitamiseksi arvioidaan säännöllisesti. Hallituksen esityksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimistolle kohdennetaan alkuvaiheessa yhden henkilötövuoden lisäresurssi ja tätä ylittävät resurssitarpeet käsitellään vuosittaisissa kehys- ja talousarviomenettelyissä. Tietosuojavaltuutetun toimisto on hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa arvioinut, että esityksen mukaisilla tehtävillä olisi sen arvion mukaan pysyvä kahden ja puolen henkilötövuoden resurssitarve. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt aikaisemmin huomiota perusoikeuskirjan 8 artiklan 3 kohdassa tarkoitetun riippumattoman viranomaisen keskeiseen merkitykseen tietosuojaperusoikeuden toteutumisen kannalta ja pitänyt tärkeänä, että valvontaviranomaiselle osoitetaan riittävät resurssit tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (ks. esim. PeVL 4/2021 vp; ks. myös PeVL 11/2018 vp, s. 6, PeVL 3/2017 vp, s. 7).