

Simola, Laurila, Patrakka
Palveluosasto

Asiantuntijalausunto
9.11.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite: Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö 20.10.2023

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 70/2023 vp)

1 Tausta ja hallituksen esityksen pääasiallinen sisältö

[Digipalvelusäädös \(EU\) 2022/2065](#), josta hallituksen esityksessä käytetään säädöksen luonteen selventämiseksi nimeä digipalveluasetus, tuli voimaan marraskuussa 2022 ja sen pääasiallinen soveltaminen jäsenvaltioissa alkaa 17.2.2024. Digipalveluasetuksen tavoitteena on parantaa käyttäjien perusoikeuksien suojelua verkossa, vahvistaa verkossa tarjottavien välityspalvelujen läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta sekä edistää kilpailukykyä ja kasvua sisämarkkinoilla. Lähtökohtaisesti kaikkiin verkon välityspalveluihin kohdistuvan uudenlaisen sääntelyn lisäksi asetus sisältää uudenlaista vain erittäin suuriin verkkoalustoihin ja internetin hakukonepalveluihin kohdistuvaa erityistä sääntelyä.

Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna EU:n digipalveluasetus. Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettava, mutta sen toimeenpano edellyttää täydentävien kansallisten säännösten antamista asetuksen valvonnasta. Asetuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee antaa asetusta valvoville viranomaisille laajoja tutkintatoimivaltuuksia epäillyissä asetuksen rikkomistilanteissa sekä tehokkaita täytäntöönpanotoimivaltuuksia todetuissa asetuksen rikkomistilanteissa. Viranomaisen tutkintatoimivaltuudet ovat verrannollisia toimivaltuuksiin kilpailuoikeudessa. Viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tavoitteena on asetuksen tehokas valvonta EU:ssa sekä se, että kansallisilla valvovilla viranomaisilla on samat laajat toimivaltuudet niin mikroyritysten kuin alueelleen mahdollisesti sijoittautuneiden maailmanlaajusten toimijoiden osalta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta sekä muutettaviksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, Liikenne- ja viestintävirastosta annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

Verkon välityspalvelujen valvonnasta annettavassa laissa nimettäisiin asetuksen edellyttämäksi digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto, joka olisi myös asetuksen noudattamista pääasiallisesti valvova viranomainen Suomessa. Muita asetuksen noudattamista valvovia viranomaisia olisivat kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu. Laissa säädettäisiin muun muassa Liikenne- ja viestintäviraston, tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, sekä niiden oikeudesta määrätä seuraamusmaksu tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten ja viranomaisten tutkintamääräysten rikkomisesta.

Koska asetus sisältää uutta ja uudenlaista välityspalveluja koskevaa lainsäädäntöä, viranomaisten valvontatyön lähtökohtana olisi kuitenkin ohjaus ja neuvonta.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksella kumottaisiin voimassa oleva verkon välityspalveluja koskeva vastuuvapaussääntely, koska digipalveluasetuksen suoraan sovellettavat säännökset verkon välityspalvelun tarjoajien vastuuvapaudesta korvaavat ne.

Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain muutoksella virastoon perustettaisiin seuraamuskollegio. Seuraamuskollegio käsitelisi ja määräisi jatkossa kaikki viraston toimivaltaan kuuluvat seuraamusmaksut, joiden määräksi asian esittelijä esittää yli 100 000 euroa.

Erityisesti EU-sääntely, digipalveluasetus mukaan lukien, edellyttää yhä useammin, että kansallisesti säädetään toimivaltuudesta määrätä huomattaviakin hallinnollisia seuraamusmaksuja. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että huomattavien seuraamusmaksujen määräämisestä tulisi päättää kollegiaalisesti. Eri hallinnonaloilla on tämän jälkeen säädetty tai ehdotettu erilaisia ratkaisuja viranomaisten monijäsenisiksi päätöksentekoolimiksi. Niihin liittyviä valtiosääntöisiä kysymyksiä on toistaiseksi arvioitu perustuslakivaliokunnassa melko harvoin. Tästä syystä lainvalmistelun tueksi ei ole käytettävissä kattavaa arviota kollegiaalisen päätöksentekoolimen perustamisen ja ratkaisuvallan perustuslaillisista reunaehdoista. Oikeusjärjestyksen johdonmukaisen kehittymisen näkökulmasta hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon etenkin ehdotettuun Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegioon liittyvistä tulkinnallisista ratkaisuvallasta ja yhdenvertaisuuteen liittyvistä valtiosääntöisistä kysymyksistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.2.2024, jolloin digipalveluasetuksen pääasiallinen soveltaminen alkaa.

Hallituksen esityksen suhde perusoikeuksiin

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). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp).

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa luvussa 12 on kuvattu perusoikeuksien kannalta merkityksellisenä pidetyn sääntelyn osalta digipalveluasetuksen valvontaan liittyvien artiklojen kansallista liikkumavaraa sekä arvioitu kansallisen liikkumavaran piiriin kuuluviksi katsottuja säännöksiä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Säätämisyjärjestyskysymyksiä on valmistelussa arvioitu seuraavissa aihekokonaisuuksissa:

Toimivaltaisten viranomaisten tutkintavaltuudet 1. lakiehdotuksessa

Toimivaltaisten viranomaisten tietojensaantioikeudesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ja **tiedonvaihdesta viranomaisten välillä** 5 §:ssä. Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskeva sääntely perustuu kokonaisuudessaan EU-sääntelyyn, eikä viranomaisten tiedonsaantioikeutta ehdoteta kansallisesti laajennettavaksi. Asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa on käytetty tarkemmin säätämisyjärjestysperusteluissa kuvatulla tavalla tiedonsaantioikeuden tarkkarajaistamiseen ja täsmentämiseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön edellyttämällä tavalla. Esityksessä tiedonsaantioikeus on rajattu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai niihin yksityiselämän suojan kannalta rinnastuvien tietojen osalta vain välttämättömään. Myös viranomaisten välinen tiedonvaihto olisi rajattu vain välttämättömään.

Toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeudesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä. Viranomaisvalvontaan liittyvien tarkastustoimivaltuuksien on katsottu olevan kokonaisuudessaan EU-sääntelyn edellyttämiä. Asetuksen kansallista liikkumavaraa on käytetty kansallisten tarkastusvaltuuksien oikeasuhtaisuuden ja yksityisyyden suojan rajojen täsmentämisessä, huomioiden perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, säätämisyjärjestysperusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla. Viranomaisten toimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuutta turvaavat myös jo olemassa olevat hallintolain säännökset. Esityksessä viranomaisten tarkastusoikeudet ulottuisivat myös tiloihin, joita käytetään liiketoiminnan lisäksi myös pysyväisluonteiseen asumiseen. Yksityiselämän ja kotirauhan suojaamiseksi näille tarkastuksille asetettaisiin korkeampi kynnys ja yksityinen viestintä rajattaisiin tarkastusoikeuden ulkopuolelle. Jos Euroopan komissio pyytää kansallista viranomaisten avustamaan komission suorittamissa tarkastuksissa, tarkastuksissa noudatettaisiin komissiolle asetuksessa annettuja tarkastustoimivaltuuksia.

Toimivaltaisten viranomaisten tutkintavaltuuksia koskevasta asianajosalaisuuspoikkeuksesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä. Asetuksen edellyttämät viranomaisten tutkintatoimivaltuudet ovat laajoja ja niihin liittyvät menettelyt ja oikeusturvasäännökset on jätetty kansallisesti täsmennettäväksi. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu viranomaisten tutkintatoimivaltuuksien käyttöä suhteessa oikeusturvavaatimuksiin ja niihin liittyvään oikeuteen saada oikeudellista apua, valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Oikeutta luottamukselliseen neuvonpitoon oikeudellisen avustajan kanssa suojataan perustuslain ohella myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Esityksen mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ei olisi oikeutta saada tai tarkastaa oikeudenkäyntiasiamies tai –avustajatehtäviin liittyvän salassapidon piiriin kuuluvia tietoja oikeudenkäyntiasiamieheltä itseltään tai hänen asiakkaaltaan.

Toimivaltaisten viranomaisten täytäntöönpanovaltuudet 1. lakiehdotuksessa

Ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla ja tietosuojavaltuutetulla olisi toimivalta määrätä välityspalvelun tarjoajalle **seuraamusmaksu** 1. lakiehdotuksen **14-17 §:ssä säädetyissä asetuksen rikkomistilanteissa**. Lisäksi näillä toimivaltaisilla viranomaisilla olisi toimivalta määrätä välityspalvelun tarjoajalle sekä muille henkilöille, joilla elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyen voi olla tietoja asetuksen epäillystä rikkomisesta, **seuraamusmaksu viranomaisen tutkintamääräysten noudattamatta jättämisestä** (20 §). Seuraamusmaksu olisi aina harkinnanvarainen. Ehdotuksessa säädettäisiin seuraamusmaksun enimmäismäärästä sekä seuraamusmaksun määrittämisestä yksittäistapauksessa huomioon otettavista seikoista (18 ja 20 §) ja

seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (19 ja 20 §). Kuluttaja-asiamiehellä olisi oikeus yksittäistapauksessa valvomiensa asetuksen säännösten osalta esittää markkinaoikeudelle, että markkinaoikeus määrää edellä mainitun seuraamusmaksun. Ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät noudattavat digipalveluasetuksessa säädettyjä enimmäismääriä ja seuraamusmaksujen liittämässä asetuksen eri velvollisuuksiin on käytetty kansallista liikkumavaraa laillisuusperiaatteen mukaisesti.

Esityksessä on tulkittu digipalveluasetuksen kansallista liikkumavaraa niin, että se ei mahdollista yleisluontoista kansallista säännöstä, jonka mukaan viranomaiselle välityspalvelun tarjoajana ei voida määrätä seuraamusmaksua. Digipalvelusäädökseen ei sisälly nimenomaista kansallista liikkumavaraa, jonka mukaan jäsenvaltio voi säätää siitä, että seuraamusmaksusääntelyä ei sovelleta viranomaisiin. Taustalla on se, että digipalveluasetuksen kohteena olevat välityspalvelut ovat joukko erilaisia taloudellisia toimintoja, joita tarjotaan tavallisesti maksua vastaan. Suomessa digipalveluasetuksen sääntely koskee viranomaisen julkisen hallintotehtävän ja markkinatoimijan välimaastossa olevaa fi-maatunnusrekisterin (*Liikenne- ja viestintävirasto*) ja ax-maakuntatunnusrekisterin (*Ahvenanmaan maakunnan hallitus*) ylläpitoa. Edellä mainitut viranomaiset perivät verkkotunnusvälittäjältä verkkotunnusmaksun verkkotunnuksen merkitsemisestä rekisteriin ja merkinnän uudistamisesta. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi esityksen mukaan toimivalta määrätä toimijan liikevaihtoon suhteutettuja seuraamusmaksuja muun muassa digipalveluasetuksen 11 ja 12 artiklan rikkomistilanteissa. Kyseiset artikkelit velvoittavat myös fi- ja ax-verkkotunnusten rekisterinpitäjää nimeämään ja julkaisemaan sähköisen yhteyspisteensä muita viranomaisia ja palvelun käyttäjiä varten.

Viimesijaisena keinona toimivaltainen viranomainen voisi pyytää käräjäoikeutta määräämään säädetyin edellytyksin **eston käyttäjien pääsyle välityspalveluun**, joka rikkoo digipalveluasetusta (22 §). Pääsyn estoa ja sen määräämisen edellytyksiä on arvioitu sananvapauden ja elinkeinovapauden kannalta.

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio 4. lakiehdotuksessa

Tiettyjä seuraamusasioita koskevan ratkaisuvallan antamisesta Liikenne- ja viestintävirastoon perustettavalle seuraamuskollegiolle, seuraamuskollegion kokoonpanosta ja päätöksenteosta säädettäisiin 4. lakiehdotuksen uudessa 7 a §:ssä. Samalla Liikenne- ja viestintäviraston pääjohtajan oikeutta ottaa asia ratkaistavaksi rajoitettaisiin seuraamuskollegion ratkaisuvalltaan kuuluvissa asioissa 4. lakiehdotuksen 7 §:ään tehtävällä muutoksella.

Digipalveluasetus tai muu EU-sääntely ei nimenomaisesti edellytä seuraamuskollegion perustamista. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin kansallisiin valtiosääntöisiin reunaehtoihin. Erityisesti EU-sääntelyssä edellytetään kuitenkin yhä useammin, että kansallisesti voidaan määrätä huomattaviakin hallinnollisia seuraamusmaksuja. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut, että päätösvalta suurista ja siten ankarista seuraamuksista tulisi osoittaa monijäseniselle toimielimelle. Toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen kuuluu EU:n sääntelyn perusteella jäsenvaltion nimeämälle valvontaviranomaiselle tai tuomioistuimelle, joka tekee päätöksen valvontaviranomaisen esityksestä.

Suomessa seuraamusmaksujen määräämistoimivallan osoittamiseen tuomioistuimille on suhtauduttu pidättyvästi, jotta säilytettäisiin muutoksenhaun kaksipuolaisuus. Monijäseninen toimielin tulisi siten osaksi valvontaviranomaista ja sen päätöksentekoa. Samalla tulisi huolehtia siitä, että toimivaltaisten viranomaisten toiminnalle EU-

sääntelyssä asetetut yleiset edellytykset, kuten tehtävähoidon puolueettomuus ja asianmukaiset resurssit täyttyvät.

Seuraamuskollegiota esitetään perustettavaksi Liikenne- ja viestintävirastoon siitä syystä, että virastolla ei entuudestaan ole seuraamusmaksujen määräämiseen soveltuvaa kollegiaalista päätöksentekoa. Muut verkon välityspalvelujen valvonnassa toimivaltaiset viranomaiset hyödyntäisivät olemassa olevia kollegiaalisia päätöksentekomekanismeja (kuluttaja-asioissa markkinaoikeus ja tietosuoja-asioissa tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegio).

Hallituksen esityksellä perustettava Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio käsittelee jatkossa kaikki, siis myös muut kuin digipalveluasetukseen liittyvät, viraston toimivaltaan kuuluvat määrältään huomattavat seuraamusmaksut. Ehdotettu kollegiosääntely ei vaikuttaisi seuraamusmaksun määräämiseen silloin, kun toimivalta on laissa annettu jollekin muulle taholle kuin Liikenne- ja viestintävirastolle. Esimerkiksi eräissä sähköistä viestintää koskevissa säännöksissä markkinaoikeudella on tällä hetkellä toimivaltaa määrätä seuraamusmaksuja.

Esityksen säätämisympäristöissä on arvioitu seuraamuskollegion perustamista erityisesti viranomaistoiminnan lakisidonnaisuuden ja valtionhallinnon järjestämistä koskevien perustuslain periaatteiden, ja kollegion toimintaa ja ratkaisutoimivaltaa erityisesti oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden, näkökulmasta. Oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta esityksellä on liittymäpintaa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan, yhdessä 14 artiklan kanssa.

Liikenne- ja viestintäviraston sisäiseksi toimielimeksi perustettava seuraamuskollegio käyttäisi merkittävää julkista valtaa, minkä vuoksi toimielimen yleisistä perusteista – nimi, toimiala, pääasialliset tehtävät, toimivaltuudet, kokoonpano ja toimikausi - säädettäisiin lailla. Lisäksi lailla säädettäisiin muun muassa jäsenten kelpoisuusvaatimuksista, jäsenten riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä kollegion päätöksenteosta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on yleensä arvioitu yhdenvertaisuuden toteutumista lain soveltamisessa, jossain määrin myös menettelyvaatimuksissa. Nyt kyse ei ole kuitenkaan varsinaisesti menettelyllisistä vaatimuksista vaan ratkaisukokoonpanosta. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegion ratkaisulta määräytyisi esitetyn seuraamusmaksun rahamäärän mukaan. Ehdotuksessa olisi uutta se, että asian ratkaisukokoonpanoon vaikuttava asian laatu määräytyisi mekaanisesti esitetyn seuraamuksen suuruuden mukaan. Kiinteä 100 000 euron raja voisi joissain tilanteissa johtaa siihen, että suurten yritysten seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisessä toimielimessä, kun taas pienempien yritysten osalta päätöksen tekisi yksittäinen virkamies, vaikka rangaistuksen suhteellinen ankaruus ja teon moitittavuus olisi sama.

Oikeusturvan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin näkökulmasta on huomioitava, että ehdotetun seuraamuskollegiosääntelyn tavoitteena on vahvistaa oikeusturvaa ja määräämismenettelyn asianmukaisuutta erityisesti rahamääräisesti suurissa seuraamusmaksuissa. Pienempien seuraamusmaksujen osalta tilanne ei oikeusturvan näkökulmasta muuttuisi nykyisestä. Oikeudella hakea seuraamusmaksupäätökseen muutosta hallinto-oikeudelta turvattaisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä edellytetty oikeus saattaa asia kaikki Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan vaatimukset täyttävän elimen käsiteltäväksi.

Ehdotettu seuraamuskollegiosääntely on valmistelussa arvioitu perustelluksi myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Eri toimijoiden seuraamusmaksujen määrittämisessä syntyvät erot eivät ole mielivaltaisia eivätkä kohtuuttomia. Muutos seuraamusmaksujen määrittämistavassa kohdistuu käytännössä oikeushenkilöihin. Yrityskoon ja siten rahamäärän absoluuttisen suuruuden voidaan ainakin jossain määrin katsoa korreloivan asian laajuuden ja vaikeuden kanssa. Valmistelussa on arvioitu, ettei esitetyn seuraamusmaksun euromäärän perusteella määräytyvä ratkaisukokoonpano ole myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettulla tavalla syrjivä ja että järjestelylle on joka tapauksessa objektiivinen ja hyväksyttävä syy.

Johtopäätös

Hallituksen esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset täyttäisivät perustuslain asettamat vaatimukset ja lakiehdotukset voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon etenkin ehdotettuun Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegioon liittyvistä tulkinnallisista ratkaisuväliltään ja yhdenvertaisuuteen liittyvistä valtiosääntöisistä kysymyksistä.

Viestintäneuvos Kreetta Simola

Liitteet	Power Point esitys
Jakelu	Eduskunnan perustuslakivaliokunta