

Tuomas Ojanen

10.11.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta sekä muutettaviksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, Liikenne- ja viestintävirastosta annettua lakia, sakan täytäntöönpanosta annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.
2. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna digitaalisten palvelujen sisämarkkinoita koskeva EU:n asetus. Asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien säännösten antamista asetuksen valvonnasta.
3. Verkon välityspalvelujen valvonnasta annettavassa laissa nimettäisiin asetuksen edellyttämäksi digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto, joka olisi myös asetuksen noudattamista pääasiallisesti valvova viranomainen. 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.
4. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muutoksella kumottaisiin voimassa oleva verkon välityspalveluja koskeva vastuuvapaussäytäntely, koska digipalveluasetuksen suoraan sovellettavat säännökset verkon välityspalvelun tarjoajien vastuuvapaudesta korvaavat ne.
5. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain muutoksella virastoon perustettaisiin seuraamuskollegio, joka jatkossa määräisi kaikki viraston yli 100 000 euron seuraamusmaksut.

Arvion lähtökohdat

6. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 12 on tehty selkoa kattavasti ja seikkaperäisesti sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen esityksessä ehdotetun säätelyn perustuslakikytkennöistä. Säätämisyjärjestysperusteluissa on kohdittain tuotu esiin myös merkityksellistä Eurooppa-tuomioistuinten (Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin) oikeuskäytäntöä. Perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön sekä Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytäntöön liittyvää

tarkasteltua on säätämisyjärjestysjakson ohella verraten runsaasti muuallakin esityksessä.

7. Nähdäkseni ei ole olennaista lisättävänä esityksestä ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin.
8. Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on kuitenkin huomautettava siitä, että esityksessä ehdotetun sääntelyn keskeisenä tavoitteena on digitaalisten palvelujen sisämarkkinoita koskevan EU:n asetuksen – josta perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa sen valmisteluvaiheessa, ks. PeVL 20/2021 vp - toimeenpano siltä osin kuin asetuksen toimeenpano edellyttää täydentävien kansallisten säännösten antamista verkon välityspalvelujen valvonnasta. Asetuksen edellyttämän täydentävän kansallisen täytäntöönpanosääntelyn osalta sekä kotimainen lainsäätäjä (ja sitä myöden siis nyt eduskunta) että myöhemmin lain voimaantulon jälkeen viranomaiset ja tuomioistuimet ovat velvollisia unionin perusoikeuskirjan (POK) 51.1 artiklan nojalla huomioimaan myös EU:n perusoikeuskirjassa turvatut vastaavat perusoikeudet, joista esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on tehty selkoa perustuslain perusoikeussäännösten kannalta.
9. Koska esityksessä ehdotettu sääntely on merkityksellistä muun muassa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan perusoikeuksien kannalta, lakia säädettyäessä ja sitä aikanaan sovellettaessa on erityisesti huomioitava EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan, sellaisina kuin nämä artiklat täsmentyvät EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. myös perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan merkityksestä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 48/2018).
10. Esityksessä ehdotetussa sääntelyssä ei ole kuitenkaan kaikilta osin kysymys EU:n asetuksen kansallisesta toimeenpanosääntelystä, joka on EU-oikeuden ja edelleen perusoikeuskirjan soveltamisalalla POK 51.1 artiklan nojalla. Asetus myös jättää kansallista liikkumavaraa verkon välityspalvelujen valvontasääntelyn suhteen. Muuhun kuin asetuksen toimeenpanoon liittyvän sääntelyn arvioinnissa, samoin kuin kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa arvioinnissa, ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain perusoikeussäännökset, mutta on syytä huomauttaa myös muun muassa perustuslain 2 §:n 3 momentin merkityksestä, koska ehdotetussa sääntelyssä on osaksi kysymys merkittävästä julkisen vallan käyttöä tarkoittavasta sääntelystä.

Arvio

11. Esitys on nähdäkseni huolellisesti valmisteltu sisältäen kattavat ja seikkaperäiset sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuvat perustelut esityksessä ehdotetun sääntelyn perustuslakikytkennöistä.
12. Kulloisenkin perustuslakikysymyksen tarkastelua edeltävät säätämisyjärjestysperusteluissa jaksot, joissa on asianmukaisesti tehty selkoa asetuksen antamasta kansallisesta liikkumavarasta perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Perustuslakiin ja

- kansalliseen liikkumavaraan liittyvää tarkasteltua on säätämisyjärjestysperusteluiden ohella verraten runsaasti muuallakin esityksessä.
13. Esityksestä tulee esiin myös se, että asetuksen antamaa kansallisen liikkumavaran käyttöä ovat asianmukaisesti suunnaneet ja määrittäneet perustuslakiin palautettavat valtiosääntöiset näkökohdat (ks. esim. seuraamuskollegion perustamisesta jaksoissa 5.1.3 ja 6.4 esitetty).
 14. Julkisen vallan käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. esim. PeVL 19/2021 vp, kappale 15 ja PeVL 10/2016 vp).
 15. Lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta 1. lakiehdotuksessa kiinnittää huomiota se, että kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun toimivaltasäännöksissä (ks. 3 ja 4 §) on monia viittauksia EU:n asetuksen eri artikloihin lopputuloksella, että kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun toimivaltasääntely palautuu viime kädessä olennaisessa määrin säännöksissä viitattuihin EU:n asetuksen artikloihin. 1. lakiehdotuksen säännökset sisältävät muutoinkin lukuisia viittauksia EU:n asetuksen artikloihin, samoin kuin muiden lakien säännöksiin.
 16. Lukuisten viittaussäännöstenä takia kaikki julkisen vallan käytön kannalta olennaiset seikat eivät ilmene sellaisenaan 1. lakiehdotuksesta, vaan samalla on otettava huomioon säännöksissä viitattut asetuksen artiklat ja muiden lain säännökset. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksessa viitattut asetuksen artiklat, jotka ovat sellaisenaan suoraan sovellettavia SEUT 288.1 artiklan nojalla, täyttävät kuitenkin riittävästi julkisen vallan käyttöä koskevan lakisääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset. Tässä yhteydessä on muutoinkin huomioitava 1. lakiehdotuksen ja muunkin esityksessä ehdotetun sääntelyn tarkoitus täydentää asetuksen sääntelyä siltä osin kuin on kysymys verkon välityspalvelujen valvonnasta, samoin kuin se, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (asia 34/73, *Variola*, tuomio 10.10.1973, asia 50/76, *Amsterdam Bulb*, tuomio 2.2.1977, 33 kohta).
 17. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen lailla säätämisen vaatimuksen sekä siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on myös merkityksellinen 1. lakiehdotuksen 8 §, joka rajoittaa toimivaltaisten viranomaisien tiedonsaanti- ja tarkastustoimivaltuuksien käyttöä suojaamalla asiakkaan ja oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan välistä luottamuksellisuutta.
 18. Esityksessä on asianmukaisesti tehty selkoa erilaisista muista toteuttamisvaihtoehdoista. Vaikka esimerkiksi ehdotettu seuraamuskollegio ei ole asetuksen edellyttämä, esityksessä on nähdäkseni riittävästi tuotu esiin seuraamuskollegion perustamista puoltavia hyväksyttäviä, osaksi valtiosääntöönkin palautuvia perusteita. Kun lisäksi otetaan huomioon lainsäätäjälle jäävä harkintavaltia eri vaihtoehtojen välillä asetuksen antaman

liikkumavaran puitteissa, esityksessä ehdotettua seuraamuskollegion perustamista voidaan pitää perusteltuna.

19. Kaiken kaikkiaan voidaan yhtyä yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin.
20. Edellä todetusta huolimatta olisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa syytä painottaa tarvetta tulkita viranomaisissa ja tuomioistuimissa ehdotetun sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimivaltasäännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Erityisesti käyttäjien välityspalvelujen pääsyn estoon liittyviä toimivaltasäännöksiä tulisi tulkita perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus ja perustuslain säännökset kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista (PL 2.2 §, 14.4 § ja 20.2 §) huomioon ottaen, jotta ehdotetun sääntelyn ja sen taustalla olevan asetuksen merkitsemä puuttuminen sananvapauteen ja demokratiaan sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuisi vain välttämättömään.