

FiComin lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräksi muiksi laeiksi

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräksi muiksi laeiksi, jolla toimeenpantaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalveluasetus). FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Ehdotettu viranomaisten vastuunjako on kannatettava, mutta Liikenne- ja viestintäviraston riittävästä resursseista on huolehdittava, jotta sekä uudet valvontatehtävät että jo olemassa olevat viraston tehtävät voidaan hoitaa.
- Kun viranomaiset luovuttavat tietoja toisilleen tai eteenpäin EU:n sisällä, niiden tulee ilmoittaa siitä yritykselle, jonka tietoja on luovutettu.
- Toiseen palveluntarjoajaan kuin asetusta rikkovaan välityspalvelujen tarjoajaan, esimerkiksi teleyritykseen, kohdistuvan palveluun pääsyn estämistä koskevaa määräystä käsitellessä palveluntarjoajalle tulee aina varata tilaisuus tulla kuulluksi.

Laissa verkon välityspalvelujen valvonnasta nimettäisiin asetuksen edellyttämäksi digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, joka olisi myös asetuksen pääasiallinen valvontaviranomainen. Muita asetuksen valvovia viranomaisia olisivat kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu. Ehdotettu viranomaisten vastuunjako on kannatettava, sillä muuten valvontavastuissa olisi ollut päällekkäisyyttä. Valvontatehtävien jako nykyisten toimivaltuuksien perusteella on selkeä ratkaisu.

FiCom kiinnittää kuitenkin huomiota Liikenne- ja viestintäviraston riittäviin resursseihin. Liikenne- ja viestintävirastolle on osoitettu viime vuosien aikana useita uusia tehtäviä, joihin ei ole esityksistä huolimatta saatu rahoitusta, joten virasto on jo nyt ottanut haltuun monia lisätehtäviä olemassa olevalla rahoituksella ja järjestelemällä tehtäviä uudelleen (HE s. 45). Digipalveluasetuksen edellyttämän kuuden ja puolen henkilötyövuoden lisäresurssin lisäksi esimerkiksi kyberturvallisuudirektiivin (ns. NIS2-direktiivin) täytäntöönpanon on arvioitu edellyttävän tulevaisuudessa lisäresursseja yhteensä 8–17 henkilötyövuotta (luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle kyberturvallisuudirektiivin (NIS2-direktiivi) täytäntöönpanemiseksi, s. 85) ja datanhallinta-asetuksen täytäntöönpanon 1,5 henkilötyövuotta (HE 50/2023 vp, s. 22). Lähivuosina EU:sta on tulossa myös data-asetus ja tekoälyasetus, joiden valvontavastuut ja niistä mahdollisesti aiheutuva lisäresurssien tarve on vielä kansallisesti päättämättä.

Digipalveluasetuksen mukaiset uudet tehtävät tuovat virastolle merkittävästi lisätyötä, joka edellyttää myös uutta osaamista ja resursseja. **Tehtäviä ei esityksen mukaan ole mahdollista hoitaa viraston olemassa olevilla resursseilla, joten viraston riittävästä resursseista on huolehdittava.** Näiden rahoitus tulee toteuttaa muulla tavalla kuin korottamalla viestintämarkkinamaksua, koska valvonta kohdistuu muihin tahoihin kuin

teleyrityksiin. Toisaalta arvioitu kuuden ja puolen henkilötyövuoden resurssitarve vaikuttaa alimitoitetulta, kun sitä vertaa kuluttaja-asiamiehen kolmen, tietosuojaavaltuutetun yhden sekä erityisesti poliisin, jolle ei edes ehdoteta varsinaisia valvontatehtäviä, vähintään viiden henkilötyövuoden resurssitarpeisiin.

Tiedonvaihto viranomaisten välillä sekä asiakirjojen luovuttaminen

Ehdotetussa verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain 5 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten oikeudesta vaihtaa salassa pidettävää tietoa, jos se on näille asetuksessa tai ehdotetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Lisäksi lain 25 §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä asiakirjoja sekä ilmaista salassa pidettäviä tietoja komissiolle, Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunnalle ja toisen ETA-valtion koordinaattoriviranomaiselle, jos se on digipalveluasetuksen valvonnan kannalta välttämätöntä.

Luovutettaessa tietoja viranomaisten kesken tulee näiden ilmoittaa luovutuksesta yritykselle, jonka tietoja on luovutettu. Teleyrityksen toiminta perustuu luottamukseen. Tämän vuoksi teleyrityksen hallinnoimat luottamukselliset tiedot ovat hyvin kriittistä omaisuusdataa, jota hallinnoidaan erittäin huolellisesti. Luovuttavalla teleyrityksellä on selkein kokonaisymmärrys luovutetusta datasta. Luovuttava teleyritys on asianosainen, ja sillä on intressi tietää, mihin sen luottamuksellinen tieto päättyy. Tästä syystä yritykselle on keskeistä tiedostaa ja ymmärtää, millä viranomaisilla on käytössään sen dataa.

Jos annetaan oikeuksia, syntyy samalla myös vastuita ja velvollisuuksia. FiComin mielestä viranomaisen ilmoitusvelvollisuus luo luottamusta läpinäkyvyydellään. Se antaa mahdollisuuden valvoa, että datan edelleenluovutukset ovat perusteltuja ja lainmukaisia. Jos mukana on esimerkiksi välitystietoja, on teleoperaattoreilla myös rekisterinpitäjän roolissa suotavaa olla tieto edelleenluovutuksista jo läpinäkyvyyden vuoksi.

Teleyritykset antavat todella suuria datamassoja valvoville viranomaisille näiden muuta kuin nyt ehdotettavaan lakiin perustuvaa tarkoitusta varten. Jos viranomaisen ei tarvitse ilmoittaa yritykselle tietojen luovutuksesta, miten yritys voisi varmistua siitä, että viranomaiskentässä ei tarpeettomasti välitetä yrityksen jotain tiettyä tarkoitusta varten keräämää tietoa? Jos vastaanottavalla viranomaisella on toimivalta käsitellä luovutettuja tietoja, voisi viranomainen pyytää ne suoraan yritykseltä. Erityisesti sijainti- ja välitystietoihin liittyen on tarpeen varmistaa, että viranomaisella on varmasti ymmärrys siitä, miten teleoperaattoritietoja voi lukea ja tulkita, ettei niiden pohjalta tehdä virheellisiä päätelmiä. Tulkintaohjeistusta ja -tukea on vaikea tarjota, elleivät teleoperaattorit tiedä, kenelle viranomaisille tietoa on jaettu. Yrityksellä on paras tietämys luovutettavasta datasta ja sen alkuperäisestä asiayhteydestä.

Hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevan osion mukaan viranomaisten tiedonvaihtoa koskevaan pykälään on palautteen perusteella tehty teknisluonteisia tarkennuksia. Pykälään ei kuitenkaan säädetty FiComin jo esitysluonnoksesta antamassa lausunnossaan ehdottamaa ilmoitusvelvollisuutta, sillä esityksen mukaan nyt säädettäväksi ehdotetulla lailla edellytetään jo luovutettavilta tiedoilta sitä, että ne on saatu digipalveluasetuksen tai uuden ehdotettavan verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisessa. Luovutuksen on myös oltava välttämätöntä muun viranomaisen digipalveluasetuksessa tai verkon välityspalvelujen valvonnasta annetussa laissa säädetyn tehtävän

hoitamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan viranomaisella ei siten olisi oikeutta verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain perusteella luovuttaa eteenpäin muun lainsäädännön perusteella saamia tietoja. **Muotoilu vastaa esitysluonnoksessa ehdotettua, eikä se poista ongelmaa luovutettaessa tietoja viranomaisten kesken.**

Luotetut ilmoittajat

Asetuksen 22 artiklassa säädetään laittoman sisällön luotetuista ilmoittajista, joille kyseisen organisaation sijoittautumismaan digitaalisten palvelujen koordinaattori myöntää tämän aseman. Verkkoalustojen tulee käsitellä ja päättää luotettujen ilmoittajien asetuksen 16 artiklan mukaisesti tekemät ilmoitukset laittomasta sisällöstä ensisijaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. 16 § 1 momentin 2 kohtaan on ehdotettu sanktioitavaksi verkkoalustan velvollisuus toteuttaa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että luotettujen ilmoittajien ilmoitukset laittomasta sisällöstä käsitellään ja päätetään ensisijaisesti.

Viime kädessä luotetun ilmoittajan ilmoituksen alaisen sisällön poistamisesta palvelusta päättää kuitenkin aina verkkoalusta eikä luotetun ilmoittajan ilmoituksen käsittely tai siitä päättäminen edellytä ilmoitetun sisällön poistamista. On siis hyvä muistaa, että sanktioinnin tarkoituksena on ainoastaan varmistaa, että verkkoalustat priorisoivat luotettujen ilmoittajien ilmoitukset laittomasta sisällöstä.

Seuraamusmaksun suuruus ja maksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksun suuruuden arviointia koskevan ehdotetun 18 § mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin, ja suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon kaikki olennaiset olosuhteet mukaan lukien: 1) rikkomisen luonne, laajuus, vakavuus, toistuvuus ja kesto aika; 2) seuraamuksella tavoiteltava yleinen etu; 3) välityspalvelun tarjoajan toiminnan laajuus ja luonne sekä rikkoneen välityspalvelun tarjoajan taloudelliset valmiudet; 4) niiden palvelun käyttäjien määrä, joihin digipalveluasetuksen rikkominen vaikuttaa; 5) rikkomisen tahallisuus tai huolimattomuus; 6) se, toimiiko palvelun tarjoaja useassa jäsenvaltiossa; sekä 7) mahdolliset muut kuin 1-6 kohdassa tarkoitetut tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet tekijät. Seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevan ehdotetun 19 § mukaan seuraamusmaksua ei määrätä, jos 1) velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä tai 2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Lisäksi seuraamusmaksu voitaisiin jättää määräämättä, jos välityspalvelun tarjoaja on jo oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin ehdotetun lain 14–17 §:ssä tarkoitetun velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että välityspalveluntarjoaja korjaa velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin välittömästi sen havaittuaan, eikä rikkominen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

Kuten hallituksen esityksessäkään todetaan, säilytyspalveluita Suomessa tarjoavat yritykset ovat kooltaan ja toimintatavoiltaan hyvin heterogeeninen joukko eri kokoisia yrityksiä, ja niillä on sen vuoksi erilaiset valmiudet noudattaa asetuksen säännöksiä esimerkiksi laittoman sisällön ilmoitusmenettelystä (s. 38). Näin ollen on tärkeää, että seuraamusmaksun suuruus perustuu ehdotetun mukaisesti kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon mm. välityspalvelun toiminnan laajuus ja luonne sekä rikkoneen välityspalvelun tarjoajan taloudelliset valmiudet, minkä lisäksi seuraamusmaksua ei määrätä, mikäli sen määräämistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

On lisäksi perusteltua, että digipalveluasetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaisesta velvollisuudesta ottaa käyttöön asianmukaiset ja oikeasuhteiset toimenpiteet, joilla varmistetaan alaikäisten korkeatasoinen yksityisyys ja turvallisuus niiden palvelussa, ei ehdoteta seuraamusmaksusanktioita. Verkkoalustalla on tietosuoja-asetuksen 32 artiklan mukaisesti velvollisuus ottaa käyttöön asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi ja sen on tietosuoja-asetuksen 25 artiklan nojalla oletusarvioisesti varmistettava, että henkilötietoja käsitellään muun muassa tietosuojaperiaatteita noudattaen. Näin ollen, vaikka digipalveluasetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaisesta laiminlyönnistä ei voikaan määrätä seuraamusmaksuja digipalveluasetuksen nojalla, voitaisiin hallinnollinen seuraamusmaksu edelleen määrätä tietosuoja-asetuksen 25 ja/tai 32 artiklan rikkomisesta tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdan ja 83 artiklan 4 kohdan a alakohdan nojalla.

Palveluun pääsyn estäminen

Ehdotetulla 22 §:llä säädettäisiin digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdassa viranomaisille säädetyistä toimivaltuuksista puuttua viimesijaisena keinona erityisen vakavaan ja jatkuvaan asetuksen rikkomiseen, jossa Suomeen sijoittautunut välityspalvelun tarjoaja esimerkiksi ylläpitäisi tai välittäisi palvelussaan sisältöä, joka aiheuttaa vakavaa haittaa ja johon ei voitaisi puuttua unionin muissa säädöksissä tai kansallisessa lainsäädännössä säädettyjä viranomaisten toimenpiteitä käyttäen. Unionin lainsäädännössä on säädetty saman tyyppisiä viranomaisten valtuuksia esimerkiksi kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi, verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta tai pääsyn estämiseksi palveluihin, joita kolmas osapuoli käyttää teollis- ja tekijänoikeuden loukkaamiseen, joten ehdotetun 21 §:n toimivaltuudet eivät soveltuisi näihin tilanteisiin.

Ehdotetun 1 momentin mukaan, jos toimivaltainen viranomainen on käyttänyt 10 sekä 13–17 §:ssä (51 artiklan 1 ja 2 kohdan toimivaltuudet) säädettyjä toimivaltuuksiaan, eikä välityspalvelun tarjoaja ole korjannut toimintaansa asetuksen velvoitteiden mukaiseksi ja asetuksen rikkominen aiheuttaa vakavaa haittaa, johon ei voida puuttua muun lainsäädännön nojalla, toimivaltainen viranomainen voisi vaatia päätöksellään välityspalvelun ylimmän hallintoelimen jäseniä eli yrityksen johdossa toimivia henkilöitä toimittamaan suunnitelman asetuksen vastaisen menettelyn korjaamiseksi ja ilmoittamaan toteutetuista toimenpiteistä siten kuin asetuksen 51 artiklan 3 a alakohdassa säädetään.

Jos 1 momentissa tarkoitettua toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä huolimatta välityspalvelun tarjoaja jatkaa digipalveluasetuksen rikkomista aiheuttaen vakavaa, viranomainen voisi 2 momentin mukaan pyytää käräjäoikeutta määräämään kyseisen välityspalvelun tarjoajan tai toisen välityspalveluntarjoajan rajoittamaan väliaikaisesti palvelun vastaanottajien pääsyä ensiksi mainittuun välityspalveluun tai verkkorajapintaan. Tuomioistuimen antama pääsyn estämistä koskeva päätös voisi kohdistua siis myös muuhun kuin digipalveluasetusta rikkovaan välityspalvelun tarjoajaan, esimerkiksi välityspalvelua tarjoavaan teleyritykseen tai myös muihin välityspalvelun tarjoajiin, jotka mahdollistavat käyttäjien pääsyn asetusta rikkovaan välityspalveluun (s. 84). Asetuksen 51 artiklan ja 119 johdantolauseen mukaisesti käräjäoikeuden määräyksellä voitaisiin viime kädessä rajoittaa käyttäjien pääsyä asetusta rikkovan välityspalvelun verkkorajapintaan, esimerkiksi verkkoalustalle tai verkon hakukonepalveluun.

Ehdotetun 3 momentin mukaan käräjäoikeuden määräämien rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa välityspalvelun tarjoajan asetuksen vastaisen toiminnan sekä käsillä olevan rikoksen luonteeseen, vakavuuteen, toistuvuuteen ja keston, rajoittamatta kuitenkaan aiheettomasti palvelun vastaanottajien pääsyä laillisiin tietoihin. Käräjäoikeuden määräys voitaisiin antaa vain, jos käyttäjien palveluun pääsyn rajoitusta koskevien hyötyjen voidaan katsoa olevan merkittävästi suuremmat kuin verkon käyttäjien sananvapauteen ja muihin perusoikeuksiin kohdistuvat rajoitukset.

Ehdotetun 22 §:n 4 momentin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on kuultava asianosaisia ennen pykälän 2 momentissa tarkoitetun pyynnön tekemistä käräjäoikeudelle. Kyseisen artiklakohdan mukaan ennen estomääräystä koskevan esityksen tekemistä oikeusviranomaiselle, viranomaisen on pyydettävä asiaomaisia osapuolia toimittamaan kirjalliset huomautuksensa määräajassa, joka ei saa olla lyhyempi kuin kaksi viikkoa. Viranomaisen on kuvailtava harkitsemansa toimenpiteet sekä ilmoitettava niiden aiottu kohde tai kohteet. Lisäksi 4 momentin mukaan ennen määräyksen antamista käräjäoikeuden on varattava välityspalvelun tarjoajalle, sisällön tuottaneelle välityspalvelun vastaanottajalle sekä sille, johon määräys kohdistuu tilaisuus tulla kuulluksi, jollei asian kiireellisyys välttämättä muuta vaadi.

Käyttäjien välityspalveluun pääsyn estoon ja verkkorajapintaan liittyvät toimivaltuudet ovat asetuksen mukaan viimesijaisia sen jälkeen, kun toimivaltainen viranomainen on käyttänyt muita asetuksen mukaisia toimivaltuuksiaan puuttuakseen asetuksen vastaiseen toimintaan. **Tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen on jo käyttänyt 10 sekä 13–17 §:ään ehdotettuja toimivaltuuksiaan, 22 §:n 1 momentin mukaisia toimivaltuuksiaan sekä varannut vähintään kaksi viikkoa asianosaisten kirjallisille huomautuksille ennen estomääräystä koskevan esityksen tekemistä oikeusviranomaiselle, toiseen palveluntarjoajaan kuin asetusta rikkovaan välityspalvelujen tarjoajaan, kuten teleyritykseen, kohdistuvan määräyksen ei voida katsoa olevan ajallisesti enää niin kiireellinen, etteikö määräyksen viimesijaiselle saajalle voisi varata käräjäoikeudessa tilaisuutta tulla kuulluksi.** Muihin toimijoihin kohdistuvien toimien ja määräysten harkitseminen ja täytäntöönpano eivät voi olla perusteena jättää kuuleminen teleyrityksen osalta toimittamatta asian kiireellisyyteen vedoten.

Hallituksen esityksen lausuntopalautetta koskevan osion mukaan käräjäoikeuden määräyksen edellytyksiä on tarkennettu ja koottu pykälän 3 momenttiin. Lisäksi oikeusministeriön ja FiComin lausuntojen johdosta käräjäoikeuden määräyksen kohteena olevan välityspalvelun tarjoajan kuulemista koskevaa sääntelyä on esityksen mukaan tarkennettu. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen esitykseen on lisätty toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus kuulla myös välityspalvelun tarjoajaa (esimerkiksi teleyritystä), joka ei ole kyseisessä tapauksessa digipalvelusäädöstä rikkova välityspalvelun tarjoaja. Viranomaisen on kuvailtava harkitsemansa toimenpiteet sekä ilmoitettava niiden aiottu kohde tai kohteet. Lisäys on ehdottomasti kannatettava, mutta samanlaista kuulemisvelvollisuutta ei kuitenkaan ole asetettu tuomioistuimelle, jolla on mahdollisuus olla kuulematta toista palveluntarjoajaa kuin asetusta rikkovaa välityspalvelun tarjoajaa, mikäli asian kiireellisyys sitä vaatii.

On ensiarvoisen tärkeää, että teleyritykselle annetaan aina mahdollisuus perehtyä viranomaisen pyynnön sekä käräjäoikeuden antaman määräyksen sisältöön ja antaa lausunto niistä teknisistä menetelmistä, jotka ovat ylipäänsä mahdollisia eston toteuttamiseksi. Mikäli viimesijaisena keinona on se, että pääsyä palveluun halutaan rajoittaa kohdistamalla pakkokeino välittäjänä toimivaan teleyritykseen, on vaadittu

nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta poistava DNS-esto suositeltavin menetelmä. Muut menetelmät ovat täysin ylimitoitettuja ja ne aiheuttaisivat merkittävää haittaa kaiken verkkoliikenteen välittämiseksi. IP-osoitteen estäminen on teknisenä toteutuksena DNS-estoja huomattavasti monimutkaisempi ja se on myös erittäin helppo kiertää. Sen uhkana on täysin laillistenkin sivustojen estyminen, sillä IP-osoitteiden estämiseen liittyy IP-osoitteiden kierrättämisen seurauksena ajan myötä lisääntyviä virhe-estojen riskejä. Uusia IPv6-osoitteita käyttäviä palveluita ei voi käytännössä estää osoite-estoilla, sillä osoitteita on käytössä niin paljon, että yksittäisen IPv6-osoitteen estäminen olisi tehotonta. **Toimivaltaisen viranomaisen tulee pyynnössään ja kärkeäoikeuden määräyksessään yksilöidä, mitkä nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta tulee poistaa.**