

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Asiantuntijalausunto
Riku Neuvonen

10.11.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 70/2023 vp laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa.

Hallituksen esityksen taustalla on EU:n digipalvelusäädös (Digital Services Act), joka on asetus kansallisella liikkumavaralla. Kokonaisuutena asetus ja siihen liittyvät kansalliset toimenpiteet ovat tervetulleita verkon alustojen valvonnan kannalta.

Asetuksen 56 artiklan mukaan komissiolla on toimivalta sellaisiin palveluihin, joilla on EU-alueella vähintään 45 miljoonaa käyttäjää. Vähemmän käyttäjämäärän palvelujen valvontavastuu on sijoittautumisvaltioperiaatteen mukaisen jäsenvaltion kansallisella valvontaviranomaisella. Nykyisen käyttäjien laskentamallin ja nykyisten palveluiden perusteella suomalaiset ja Suomeen sijoittautuneet palvelut ovat Suomen kansallisen valvonnan piirissä. Määrittely- ja toimivallan jakautumisen vuoksi keskityn tässä lausunnossa niihin seikkoihin, jotka ovat kansallisessa harkinnassa.

1. Esityksen mukaan valvonta jakautuu kolmelle eri viranomaiselle eli Liikenne- ja viestintävirastolle, kuluttaja-asiamiehelle ja tietosuojavaltuutetulle. Eri viranomaisilla on asetuksessa ja ehdotetussa laissa erilaiset valvontakohteet, jotka vaihtelevat toiminnan luonteen ja sisällön perusteella. Olennaista on, että nämä valvontaviranomaiset toimivat yhteistyössä ja valtioneuvosto seuraa toimintaa aktiivisesti. Valtioneuvoston on huolehdittava kaikkien kolmen viranomaisen riittävistä resursseista niin kansallisen valvonnan kuin kansainvälisen (EU) yhteistyön turvaamiseksi.
2. Esityksessä on erilaisia seuraamusmaksuja. Suomalaiselle järjestelmälle poikkeavasti viranomainen voi määrätä seuraamusmaksun myös toiselle viranomaiselle. Joissakin tilanteissa todennäköisin seuraamusmaksun saaja on itse valvontaviranomainen. Tältä osin on myös selvitettävä Ahvenmaan itsehallintoon kuuluvat asiat.
3. Seuraamusmaksuissa on laaja harkintavalta ja vain Liikenne- ja viestintäviraston määrittämiä yli 100 000 euron seuraamusmaksuja käsittelee seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutetun toimistolla on oma seuraamuskollegio. Kuluttaja-asiamies puolestaan vain ehdottaisi seuraamuksia muiden valvojien päätettäväksi.
4. Digipalvelusäädöksen perusteella kansallinen viranomainen määrittelee niin sanotut luotetut ilmoittajat. Näillä luotetuilla ilmoittajilla on erityisasema, joka todellisuudessa tarkoittaa mahdollisuutta rajoittaa sananvapautta. Digipalvelusäädöksen 21 artiklan mukaan kansallisen viranomaisen on hakemuksesta hyväksyttävä tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin. Toimijat voivat kääntyä myös vastaavien ulkomaisten riidanratkaisuelinten puoleen. Vaikka näillä ei ole velvoittavaa vaikutusta, on kyse Suomen oikeusjärjestelmälle vieraasta ja perustuslain 124 §:n kannalta arvioitavasta julkisen vallan delegoimisesta yksityiselle.

Valtioneuvoston tulisi kiinnittää erityisestä huomiota tiedottamiseen sen suhteen, mitä oikeuksia ja velvoitteita sääntelyssä on eri toimijoille. Perustelen edellä esitetyt kannanotot seuraavasti.

Valvontavastuiden jakautuminen

Liikenne- ja viestintävirasto toimii asetuksen 49 artiklan mukaisena koordinaattorina silloin, kun valvontatehtävää ei ole käsiteltävänä olevassa esityksessä annettu muille viranomaisille.

Kuluttaja-asiamiehen toimivallassa ovat kuluttajille tarkoitetut palvelut. Oma erityinen sääntelykohteensa ovat kaupallinen mainonta ja kaupallinen viestintä. Ensin mainittuun liittyen yhteiskunnallinen mainonta on kokonaisuudessaan rajattu pois toimivallasta. Esityksen mukaan erottelu kaupalliseen mainontaan ja yhteiskunnalliseen mainontaan sekä mahdollisesti vielä johonkin muuhun mainontaan määritellään tapauskohtaisesti. Vastaavaa sääntely on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 224 §, jossa aatteellinen ja yhteiskunnallinen mainonta on määritelty.

Jaottelua tuli seurata aktiivisesti, koska kaupallisluonteisessa mainonnassa voi olla yhteiskunnallista sisältöä. Erityisesti rajanveto voi tulla esiin erilaisten järjestöjen mainostamislunten ilmoittelun yhteydessä. Toisaalla yrityksiltä edellytetään yhteiskuntavastuuta eri muodoissa, joka voi heijastua myös mainonnan puolelle. Eri mainonnan sisältöjen rajat eivät ole selkeitä ja käytäntö muotoutuu tulkinnan perusteella, jolloin käytäntöä on seurattava. Samoin on huolehdittava tiedottamisesta, ennen kaikkea tulkinnassa syntyviin linjauksiin liittyen.

Tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluu valvoa mainonnan toteuttamistapoja eli kohdennetun mainonnan suosittelujärjestelmien avoimuutta. Tämä koskisi esityksen mukaan kaikkea mainontaa. Näin ollen kuluttaja-asiamies valvoo kaupallista mainontaa, liikenne- ja viestintävirasto aatteellista ja yhteiskunnallista sekä mahdollista muunlaista mainontaa ja tietosuojavaltuutettu niitä tapoja, joilla mainontaa toteutetaan ja näiden toteutustapojen avoimuutta.

Näiden lisäksi alaikäisiin kohdistuvasta mainonnasta säädetään kuluttajansuojalaissa ja se kuuluu kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Tietosuojavaltuutetulla on myös velvollisuus valvoa kuinka palvelut varmistavat alaikäisten yksityisyyden ja turvallisuuden. Asetelma on verrattain monitulkintainen- ja mutkainen ja edellyttää selkeää ohjeistusta ja toimivaltajakojen esille tuomista valvontatoiminnassa.

Muutoin esimerkiksi lääkemainonnasta, arpajaismainonnasta ja elintarvikemainonnasta sekä muutamista muista mainonnan sisällöistä on erillistä sääntelyä omine valvontaelimineen. Ehdotetun lain 12 §:n yhteydessä käsitellään esimerkkinä vain tuoteturvallisuuskysymyksiä, luultavasti koska taustalla on EU-tason sääntely. Edellä mainittujen säännösten osalta Suomessa kysymyksiä voi nousta esiin myös alkoholi- tai uhkapelimaailmasta. Olennainen kysymys on yhteistyö eri mainonnan valvojien suhteen, missä määrin laissa määritelty valvoja on viranomainen, jonka kanssa ehdotetun lain perusteella voidaan tehdä yhteistyötä. Tämänkin kysymyksen osalta tulisi seurata valvontakäytäntöä ja sen kautta esiin nousevia käytännön kysymyksiä.

Valvontavastuiden osalta käytännön toimintaa on seurattava ja tarpeen mukaan niiden jakautumisessa on tehtävä hienosäätöä. Keskeiset kysymykset liittyvät mainonnan jakoon sisällön perusteella, joka ei kuitenkaan täysipainoisesti huomioi mainonnan sääntelyn monimuotoisuutta Suomessa. Avoimuus ja seuranta mahdollistavat mainonnan sääntelyyn liittyvän tutkimuksen, jonka avulla on mahdollista selkeyttää kokonaisuutta.

Seuraamusmaksujärjestelmä

Käsiteltävässä esityksen mukaan palveluntarjoajalle voidaan määrätä seuraamusmaksu. Näistä säädetään ehdotuksen säännöksissä 14 §, 15 §, 16 § ja 17 §. Esityksessä viranomaisia ei määritellä tämän rajauksen ulkopuolelle, koska Suomi ei saanut esitettyä asiaan kansallista liikkumavaraa (s. 109). Liikenne- ja viestinvirasto itse pitää esityksen mukaisesti verkkotunnusrekisteriä, joka kuuluu asetuksen soveltamisalaan. Tällöin virasto valvoo itse itseään.

Suomen oikeusjärjestyksessä julkishallintoon kohdistuu laillisuusvaatimus, lainmukaisuusperiaate ja hallinnon yleislait, joilla toteutetaan samoja tarkoituksia (esim. PeVL 14/2018). Toisaalta viranomaisen esityksessä tarkoitettujen palvelujen tarjoajana on toimintatavoiltaan erilainen toimija kuin asetuksessa tarkoitettujen palveluntarjoajat, jolloin tarve ehdotetulla sääntelyllä on vähäinen. Ehdotus on kuitenkin ongelmallinen suhteessa Suomen oikeusjärjestyksen pääperiaatteisiin ja hallituksen esityksessä ei ole käsitelty esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallintoa tältä osin. Esitys ottaa annettuna, että kun neuvotteluissa ei saavutettu haluttua lopputulosta, niin kansallisesti ei voida liikkumavaran puitteissa säätää viranomaisia koskevista menettelyistä. Nykyinen arvio koskee vain Liikenne- ja viestintäviraston rekisteriä, joka on tiedossa ja tällä hetkellä olemassa. Nykytilanne voi kuitenkin muuttua, jos muita viranomaisen toimia arvioidaan asetuksen valossa ja toisaalta viranomaisen voi ottaa tulevaisuudessa uusia tehtäviä.

Seuraamismaksujärjestelmässä on esityksen 18 §:ssä säännöksiä suuruuden arvioinnista. Ehdotuksessa on esitetty arviointimenettely varsin suuripiirteisesti ja se sallii käytännössä viranomaiselle hyvin laajan harkintavallan seuraamismaksun suuruuden suhteen. Merkittävät rajoitteet ovat digipalvelusäännöksen 52 artiklan mukainen 6 % osuus liikevaihdosta ja yli 100 000 euron seuraamusmaksujen arviointi erillisessä seuraamuskollegiossa. Toinen mahdollinen rajoite on 19 §:ssä säädetty perusteet olla määräämättä seuraamusmaksua. Seuraamusmaksusta vapautuminen on laissa säädettyihin perusteisiin sidottua harkintaa, sen sijaan seuraamusmaksun suuruus on nykytuotoilussaan vapaampaa harkintaa.

Seuraamusmaksujärjestelmällä on merkittäviä vaikutuksia palveluiden kehittämiseen ja yritysten riskiarviointiin. Digipalvelusäädöksen ja sen kansallista liikkumavaraa toteuttavan sääntelyn kannalta olennaista on ennakoitavuus ja neuvonta. Seuraamusmaksujärjestelmän suhteen tulisi asianmukaiselta hallinnonalalta edellyttää käytännön seuranta ja tehdä vertailuja muiden EU:n jäsenmaiden kansallisten viranomaisten käytäntöön. Digitaalisten palveluiden maailmassa palvelut skaalautuvat nopeasti, jolloin yritysten näkökulmasta tilanteet voivat muuttua nopeasti. Sääntelyn kohteena ovat myös pelkästään tilaa tarjoavia palveluita, jolloin tarjoaja ei aina voi vaikuttaa siihen, millaisen suuruiseksi palvelua käyttävät palvelut muodostuvat. Olennaista on, että sääntely ei johda lopputuloksiin, jotka rajoittavat erilaisten kotimaisten ja eurooppalaisten palveluiden kasvua liian ankaralla tulkinnalla ja seuraamuksilla.

Luotetut ilmoittajat

Digipalvelusäädöksen perusteella kansallinen viranomainen määrittää luotetut ilmoittajat (artikla 19). Verkkoalustojen tulee käsitellä näiden luotettujen ilmoittajien tekemät ilmoitukset sisällöistä huolellisemmin ja nopeammin kuin tavallisten ilmoittajien eli tavallisten käyttäjien. Asiaa koskevaan sääntelyyn ei sisälly kansallista liikkumavaraa, mutta kokonaisuuden kannalta aiheesta olisi syytä käydä periaatteellista keskustelua. Onhan kyse mekanismista, joka mahdollistaa hyvin tehokkaan sananvapauden rajoittamisen. Luotetun ilmoittajan statuksen voi menettää alustan tekemän ilmoituksen perusteella, jos yhden yksittäisen alustan mukaan ilmoitukset ovat toistuvasti ja merkittävässä määrin virheellisiä tai perusteettomia suhteessa ilmoitettuun perusteeseen.

Kansallisella viranomaisella on harkintavaltaa luotettujen ilmoittajien nimeämisessä. Viranomaisten tulisi laatia jonkinlaiset kriteerit luotetuista ilmoittajista, ylläpitää linkkiä komission listaan ja seurata suomalaisten luotettujen ilmoittajien toimintaa. Verkossa esimerkiksi hybridi vaikuttaminen on hyvin tavallista, jolloin esimerkiksi järjestöluonteinen luotettu ilmoittaja voidaan kaapata yhdeksi vaikutuskeinoksi. Digipalvelusäädöksen 19 artiklan prosessi luotettujen ilmoittajien valvonnasta ei vaikuta erityisen nopealta ja tehokkaalta, joten luotettavia ilmoittajia nimettäessä kansallisesti on syytä noudattaa varovaisuutta ja seurantaa.

Tuomioistuinten ulkopuolinen riidanratkaisuelin

Asetuksen 21 artiklan mukaan kansallisen viranomaisen on hakemuksesta annettava asetuksessa tarkoitettu sertifikaatti ehdot täyttävälle tuomioistuinten ulkopuoliselle riidanratkaisuelimelle. Käsiteltävänä olevassa esityksessä todetaan, että Suomessa valtio ei tällaista perusta. Sen sijaan esityksessä ei tarkastella tai arvioida voiko tällaisia hakemuksia tulla muutoin.

Kyseessä oleva riidanratkaisuelin ei anna sitovia ratkaisuja, vaan käyttäjä voi aina viedä tuomioistuimeen riita-asiana. Tästä huolimatta viranomaisten tulisi seurata mahdollisten yksityisten riidanratkaisuelinten kehitystä. Kotimainen tai ulkomainen riidanratkaisuelin on joka tapauksessa poikkeus Suomen oikeusjärjestykseen omaksutusta mallista ja sitä tulisi arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Riku Neuvonen
OTT, dosentti, Julkisoikeuden yliopistonlehtori