LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- U 2/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen)

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä U 2/2021 vp. Esitän lakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Valtioneuvoston kirjelmä perustuu komission antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Digitaalisia palveluja koskevan asetuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välityspalveluiden tarjontaa. Sen tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Tavoitteena on lisäksi syventää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassa olevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen näiden palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia.

Ehdotuksen tarkoituksena olisi korvata osittain direktiivipohjainen sääntely, joka perustuu tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista annettuun direktiiviin 2000/31/EY (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä). Kansallisesti mainittu direktiivi on saatettu voimaan nykyisin voimassa olevassa sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014, jäljempänä viestintäpalvelulaki), jonka 22 luku sisältää tietoyhteiskunnan palvelujen (asetusehdotuksen tarkoittama digitaalinen palvelu) tarjoamista koskevan sääntelyn. Ehdotetun asetuksen kohteena ovat välityspalvelut, jotka ovat osa laajempaa digitaalisten palvelujen tarjontaa.

Sähköiseen kuluttajille suunnattuun kaupankäyntiin Internetissä vaikuttaa myös kuluttajansuojalain (38/1978) 6 luvussa etämyyntiä koskevat säännökset. Nykyistä kansallista sääntelyratkaisua ei voida pitää täysin johdonmukaisena ja selkeänä. Esimerkiksi kuluttajalle tai digitaalisen palvelun käyttäjälle annettavista tiedoista digitaalisen palvelun sivustolla on säädetty sekä viestintäpalvelulaissa että kuluttajansuojalaissa. Puolestaan sähköiseen kaupankäyntiin liittyvä valvonta on hajautunut kahdelle viranomaiselle. Viestintäpalvelulain mukaisia vaatimuksia tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisessa valvoo Liikenne- ja viestintävirasto (viestintäpalvelulain 176–179 §:t), kun taas kuluttajansuojalaissa säädettyjä etämyyntisäännöksiä valvoo kuluttaja-asiamies sekä riidanratkaisumekanismina toimii Kuluttajariitalautakunta.

Laajemmassa näkökulmassa unionin digitaalisiin palveluihin kohdistuva sääntely on viime vuosina lisääntynyt. Julkisen sektorin elinten verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuudesta annetussa direktiivissä (EU) 2016/2102 (saavutettavuusdirektiivi) on säädetty eräiden digitaalisten palvelujen sisällöllisistä vaatimuksista. Kansallisesti saavutettavuusdirektiivi on saatettu voimaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (306/2019, digipalvelulaki). Kansallisessa laissa saavutettavuussääntely on laajennettu koskemaan osittain yksityisten digitaalisten palvelujen sisältöjä finanssialalla sekä vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen toimialoilla. Saavutettavuussäännösten noudattamista digitaalisissa palveluissa valvoo valtakunnallisena valvontaviranomaisena Etelä-Suomen aluehallintovirasto.

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 17.4.2019 tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevan direktiivin (esteettömyysdirektiivi), jonka täytäntöönpanotoimet ovat unionin jäsenvaltioissa käynnissä. Esteettömyysdirektiivi laajentaa digitaalisten palvelujen saavutettavuusvaatimuksia lento-, linja-auto-, rautatie- ja vesiliikenteen henkilöliikennepalvelujen verkkosivustoihin (digitaaliset palvelut) ja verkkokaupan palveluihin (tietoyhteiskunnan palvelut/digitaaliset palvelut). Mainitun direktiivin vaatimusten noudattamiseen on luotava kansalliset oikeussuojakeinot.

Niin ikään kansallisia täytäntöönpanotoimia tehdään Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.5.2019 antamasta direktiivistä (EU) 2019/770 (digipalvelusopimusdirektiivi) tietyistä digitaalisen sisällön ja digitaalisten palvelujen toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista. Digipalvelusopimusdirektiivi edellyttää kansallisista oikeussuojakeinoista säätämistä. Myös suoraan sovellettavaksi EU:n jäsenvaltioissa tuleva Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.6.2019 antama oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä varten annettu asetus (EU) 2019/1150 on täytäntöönpanovaiheessa. Asetuksen mukaisina oikeussuojakeinoina ovat välityspalvelujen tarjoajien sisäinen järjestelmä yrityskäyttäjien valitusten käsittelemiseksi. Kyseisen sisäisen valitustenkäsittelyjärjestelmän on oltava helposti ja maksutta yrityskäyttäjien saatavilla, ja sillä on varmistettava, että valitukset käsitellään kohtuullisessa ajassa. Sääntelyyn sisältyy sovittelumekanismi sekä eräille toimijoille oikeus nostaa kanne kansallisessa tuomioistuimessa välityspalvelujen ja hakukonepalvelujen tarjoajia vastaan.

Edellä esitetyn lisäksi digitaalisten palvelujen tarjoamiseen vaikuttaa yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679, sen asettamat vaatimukset henkilötietojen käsittelylle, rekisteröityjen oikeuksien toteuttamiselle sekä tehokkaille oikeussuojakeinoille. Tietosuoja-asetusta on täsmennetty ja tarkennettu kansallisesti tietosuojalailla (1050/2018), jossa on säädetty kansalliseksi valvontaviranomaiseksi tietosuojavaltuutettu. Puolestaan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi 2002/58/EY on kansallisesti saatettu voimaan nykyisin voimassa olevassa viestintäpalvelulaissa, jonka säännöksiä valvoo pääosiltaan Liikenne- ja viestintävirasto.

Digitaalisten palvelujen sisältöihin vaikuttaa myös tekijänoikeussääntely. Ehdotetulla uudella asetuksella ei ole vaikutuksia tekijänoikeussääntelyyn, mutta tekijänoikeuksienkin osalta on huomioitava siihen luodut oikeussuojamekanismit tekijänoikeuksien suojaamiseksi. Lisäksi digitaalisilla alustoilla tallennetaan ja jaetaan usein tekijänoikeuksia loukkaavaa aineistoa, joten nähdäkseni asetusehdotuksella on suora vaikutuksensa tekijänoikeuksienkin suojaamiseen, koska asetusehdotuksessa ehdotetaan sääntelyä laittoman sisällön jakelun estämiseksi.

2. Sääntelyn soveltamisala ja kohde

Asetusehdotuksen sääntelykohteena ovat välityspalvelut, jotka välittävät tietoverkossa tietoja ja sisältöjä. Tällaisia palveluja tuottavat tietoverkkoyhteyksien tarjoajat sekä erilaisia tallennuspalveluja (verkkoalustat, kaupankäyntialustat ja pilvipalvelut) tarjoavat palveluntarjoajat. Asetusta ei sovelleta kuitenkaan sellaisiin digitaalisiin palveluihin, joita tarjotaan tällaisilta palvelualustoilta, vaan näihin sovelletaan esimerkiksi kuluttajansuojalainsäädäntöä. Asetus sisältäisi vastuuvapaussäännökset välityspalvelujen tarjoajille tilanteissa, joissa välityspalvelujen käyttäjät tallentavat tai välittävät laitonta sisältöä. Asetusehdotuksen II luvun sääntely ei tarkoita yleistä valvontavastuuta välityspalvelujen palveluntarjoajille eikä toisaalta vapaaehtoinen omavalvonta suoraan vaikuta vastuuvapauksia koskeviin ehtoihin, jotka on määritelty 3–5 artikloissa. Välityspalvelun tarjoajalla on kuitenkin velvollisuus puuttua sisältöihin tai antaa tietoja silloin, kun se perustuu oikeus- ja hallintoviranomaisen määräyksiin, jotka koskevat laittomia sisältöjä. *Ehdotus*

(8–9 artiklat) sisältää tällaisille määräyksille sisältövaatimuksia, joita voidaan pitää tarpeellisina niin välityspalvelun tarjoajan kuin välityspalvelun käyttäjien (vastaanottajien) oikeusturvan varmistamiseksi.

Vastuuvapaussääntelyehdotuksissa on huomioitava, että niiden harmonisointi ei tarkoita, että mahdollinen vastuu määräytyi asetuksen perusteella, vaan laittomat sisällöt ja toimet palveluissa määritellään kansallisessa lainsäädännössä. Asetusehdotus sisältää laittoman sisällön määritelmän. Asetusehdotuksen mukaan laittomalla sisällöllä tarkoitetaan ”mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, mukaan lukien tuotteiden myynti tai palvelujen tarjoaminen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista, riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta”. *Tältä osin ehdotusta voidaan pitää ongelmallisena, koska se jättää täysin avoimeksi sen, mikä on laitonta sisältöä ja mihin täsmälliseen sääntelyyn laittoman sisällön määrittely perustuu. Tällaista blankotyyppistä ja ennakoimatonta sääntelyä ei voida pitää hyväksyttävänä. Asetusehdotuksessa määritelty ”laittomuus” on yksilöitävä selkeästi, koska sääntelyehdotukseen sisältyy myös erilaisia sanktioita tai sanktioluonteisia toimia.*

Ehdotuksen problematiikkaa lisää se, että ehdotettujen säännösten perusteella vaikuttaa siltä, että viranomainen voisi olla yhteydessä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palveluntarjoajaan (näin todetaan myös lausuttavassa kirjelmässä kohta 2.3). Ehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että palveluntarjoaja on velvollinen reagoimaan toisen jäsenvaltion tuomioistuimelta tai viranomaiselta saapuvaan määräykseen puuttua laittomaan sisältöön palvelussaan tai määräykseen luovuttaa tietoja palvelunsa vastaanottajista (käyttäjistä). Tällöin palveluntarjoajan on vähintään ilmoitettava määräyksen lähettäneelle viranomaiselle, mihin määräys on johtanut, sekä täsmennettävä toteutetut toimet ja niiden toteuttamisajankohta. *Ehdotetut 8 ja 9 artiklan sisältöjä tulisi täsmentää ja tarkentaa olennaisesti, jos sääntelyehdotus tarkoittaa toimivaltasäännösten säätämistä eri jäsenvaltioiden viranomaisille toimia toisessa jäsenvaltiossa ja kunkin jäsenvaltion viranomainen soveltaa laittoman sisällön arvioinnissa kansallista lainsäädäntöä. Jos laittoman sisällön määrittely jää kansallisen sääntelyn varaan, ei sääntelyä voida rakentaa siten, että toisen jäsenvaltion viranomaiselle luotaisiin toimivalta antaa ”määräyksiä” toiseen jäsenvaltioon sijoittuneelle palveluntarjoajalle*. Tällainen asetelma on valtiosääntöisestikin arvioiden ongelmallinen siten, että julkisen vallan käyttöä jäsenvaltion sisällä voisi käyttää toisen valtion viranomainen kyseisen maan lainsäädännön perusteella ja lisäksi kysymys on viime kädessä sananvapauteen ja elinkeinovapauteen puuttumisesta.

3. Valvonta ja oikeussuojakeinot

Vaikka asetusehdotuksessa annetaan ymmärtää, että välityspalvelujen tarjoajien ei tarvitse toteuttaa omavalvontaa välityspalveluihin, velvoittaisi asetus kuitenkin luomaan palveluntarjoajille valvontamekanismin. Asetusehdotuksen 14 (1) artiklan mukaan säilytyspalvelujen tarjoajien on otettava käyttöön mekanismeja, joiden avulla kuka tahansa yksityishenkilö tai toimija voi ilmoittaa säilytyspalvelujen tarjoajan palvelussa olevan tietoja, joita kyseinen henkilö tai toimija pitää laittomana sisältönä. Säännösehdotuksen mukaan näiden mekanismien on oltava helposti saatavilla ja helppokäyttöisiä, ja ilmoituksia olisi voitava tehdä ainoastaan sähköisesti. Artiklaehdotuksen mukaan palveluntarjoajan on myös ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava kyseiselle henkilölle tai toimijalle päätöksestään, joka koskee ilmoituksen kohteena olevia tietoja, ja annettava tiedot päätöstä koskevista muutoksenhakumahdollisuuksista. Puolestaan 15 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi säilytyspalvelun tarjoajan päätöksentekoon liittyvistä seikoista. *Ehdotetussa muotoilussa on piirteitä, jotka viittaavat päätöksentekomenettelyn olevan hallinnollinen. Jatkovalmistelussa tulisikin arvioida, minkälaista muutoksenhakuprosessia menettelyssä noudatetaan ja mikä on valitustie (hallinto-oikeus, erityinen hallintotuomioistuin, valitusasioita varten perustettu lautakunta vai yleinen tuomioistuin). Päätöksenteon luonne perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä on syytä arvioida, koska lähtökohdiltaan yksityisoikeudellista toimintaa ei ole täysin poissuljettu perustuslain 124 §:n soveltamisalan piiristä (ks. PeVL 17/2012 vp).*

Asetuksen 17 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi verkkoalustojen sisäisestä valitusten käsittelyjärjestelmästä, joka olisi käytössä silloin, kun palveluntarjoaja kohdistaa toimia verkkoalustalla olevaan laittomaan tai käyttöehtojen vastaiseen sisältöön. Tällaisesta verkkoalustan palveluntarjoajan päätöksestä on voitava ehdotuksen mukaan valittaa vähintään kuusi kuukautta. Niin ikään 18 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi verkkoalustan palveluntarjoajan päätöksiin liittyvästä mahdollisuudesta palvelun käyttäjälle (vastaanottajalle) valittaa riidanratkaisuelimelle. Tällainen riidanratkaisumekanismi ei kuitenkaan rajoittaisi palvelun käyttäjän mahdollisuuksia hakea muutosta palveluntarjoajan päätökseen tuomioistuimelta. Asetuksen 43 artiklan mukaan käyttäjä voi kuitenkin aina saattaa asetuksen loukkausta koskeva asia digitaalisten palveluiden koordinaattorin tai muun toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen valvomaan asetuksen noudattamista. Lisäksi kunkin jäsenvaltion tulee nimetä yksi toimivaltaisista viranomaisista ns. digitaalisten palveluiden koordinaattoriviranomaiseksi, joka toimii yhteystyössä asianomaisen jäsenvaltion muiden toimivaltaisten viranomaisten, komission, Euroopan digitaalisten palveluiden lautakunnan ja muiden maiden koordinaattoreiden kanssa. Koordinaattorin tehtävänä on varmistaa asetuksen yhdenmukainen soveltaminen ao. jäsenvaltiossa ja unionin alueella. Asetus sisältää myös säännökset koordinaattoriviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista sekä käytettävissä olevista keinoista asetuksen vastaiseen toimintaan puuttumiseksi. Asetusehdotuksen 43 artiklan mukaan palvelun vastaanottajilla (käyttäjillä) on oikeus tehdä tämän asetuksen väitetystä rikkomisesta välityspalvelujen tarjoajia vastaan valitus sen jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattorille, jossa palvelun vastaanottaja asuu tai johon se on sijoittautunut. Digitaalisten palvelujen koordinaattorin tehtäviin kuuluisi myös muun muassa hyväksyä 18 artiklassa tarkoitettu riidanratkaisuelin kelvolliseksi riidanratkaisumekanismiin. Valvontajärjestelyihin kuuluisi myös 19 artiklassa tarkoitetut luotettavat ilmoittajat, jotka digitaalisten palvelujen koordinaattori hyväksyisi. Digitaalisten palvelujen koordinaattorien on ilmoitettava komissiolle ja lautakunnalle niiden toimijoiden nimet, osoitteet ja sähköpostiosoitteet, joille ne ovat myöntäneet luotettavan ilmoittajan aseman.

Asetus sisältää erityiset säännökset menettelystä erittäin suurten verkkoalustojen valvonnasta. Komissio tai Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta voisivat joko omasta aloitteestaan tai lautakunta vähintään kolmen jäsenvaltion sitä pyytäessä pyytää sijoittautumisvaltion koordinaattoria käynnistämään asiassa tutkinnan. Komissio voi myös itse käynnistää tutkinnan, mikäli sijoittautumisvaltion koordinaattori ei komission pyynnöstä huolimatta ole käynnistänyt tutkintaa tai on nimenomaisesti pyytänyt komissiota käynnistämään tutkinnan. Komissio voi käynnistää tutkinnan myös tilanteissa, joissa sijoittautumisvaltion koordinaattori on käyttänyt toimivaltuutensa rikkomuksen selvittämiseksi ja poistamiseksi. Komission tiedonsaantikeinoihin kuuluvat mm. tietopyynnöt, kuulemiset ja tarkastukset.

Kaiken kaikkiaan asetusehdotus sisältää valvontamekanismeina palveluntarjoajan omavalvonnan, palvelunkäyttäjien suorittaman sisältövalvonnan, luotettavien ilmoittajien suorittaman valvonnan, digitaalisten palvelujen koordinaattorin suorittaman valvonnan sekä komission valvontatoimet. *Tällainen valvontamekanismi on ylimitoitettu, kun otetaan huomioon muut valvontamekanismit, jotka kohdistuvat digitaalisiin palveluihin unionin lainsäädännöstä johtuvista syistä.*

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että asetusehdotuksen oikeussuoja- ja valvontajärjestelmä on erittäin monimutkainen niin välityspalvelujen palveluntarjoajille kuin palvelun käyttäjille (vastaanottajille). Ehdotuksessa luodaan jälleen uudenlaisia oikeussuoja- ja valvontamekanismeja digitaalisiin palveluihin, jotka lisäävät hallinnollista taakkaa ja ovat omiaan aiheuttamaan sekaannuksia sovellettavasta oikeussuojaa koskevasta sääntelystä. Tällaisia rinnakkaisia ja samaan sääntelykohteeseen kohdistuvia oikeussuojajärjestelyjä voidaan pitää jopa tehokkaiden oikeussuojakeinojen käytön kannalta merkittävänä uhkana. Edellä esitetyistä syistä Suomen tulisi pyrkiä asetuksen jatkokäsittelyssä yksinkertaistamaan asetuksen oikeussuojajärjestelmää sekä yhdenmukaistamaan se muiden digitaalisiin palveluihin liittyvien oikeussuojakeinojen kanssa.

4. Seuraamukset

Asetusehdotuksen 20 artiklassa olisi säädetty väärinkäytösten vastaisista toimenpiteistä ja väärinkäytöksiltä suojautumisesta. Artiklan mukaan muun muassa verkkoalustojen on keskeytettävä kohtuulliseksi ajaksi ja ennakkovaroituksen annettuaan palvelujen tarjoaminen palvelun vastaanottajille (käyttäjille), jotka toistuvasti tarjoavat selvästi laitonta sisältöä. *Ehdotetulla 20 artiklalla voi olla vaikutuksia sananvapauden käyttöön ja elinkeinovapauteen, joten tällaisten rajoitussäännösten on oltava täsmällisiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia. Ehdotettu 20 artikla ei täytä näitä vaatimuksia muun muassa siitä syytä, että artiklassa ei määritellä kohtuullista aikaa eikä myöskään, minkälainen laiton sisältö johtaisi keskeyttämiseen. Ehdotetussa muodossa Suomen ei tulisi hyväksyä 20 artiklan sisältöä.*

Asetusehdotus sisältää myös ehdotuksia hallinnollisten seuraamusten määräämisestä. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on lisääntynyt kansallisesti EU-lainsäädännön seurauksena, joten sinällään ehdotukset ovat linjassaan aiemman sääntely kanssa. Lakivaliokunta on toistuvasti todennut, että se pitää ongelmallisena sitä, että hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely on hyvin hajanaista ja epäyhtenäistä ja ettei Suomessa ole yhtenäisesti ja johdonmukaisesti kehitetty hallinnollisten sanktioiden ja niiden määräämismenettelyn sääntelyä (ks. LaVL 5/2018 vp ja LaVL 3/2017 vp). Lakivaliokunnan mukaan rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käytön yleistyminen ja se, että sääntelyratkaisut eri hallinnonaloilla vaihtelevat, korostavat tarvetta arvioida hallinnollisten sanktioiden järjestelmää ja sitä, tulisiko useisiin eri lakeihin perustuvien hallinnollisten sanktioiden käyttöä säännellä nykyistä yhtenäisemmin. Oikeusministeriö asetti vuonna 2017 työryhmän selvittämään hallinnollisen seuraamusjärjestelmän kehittämistä. Työryhmä sai mietintönsä (OM julkaisuja 52/2018) valmiiksi vuoden 2018 lopussa. Työryhmä päätyi selvitystyönsä ja saamansa palautteen perusteella arvioon, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ole toistaiseksi riittäviä perusteita ja edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusmaksujen sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp). Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena seuraamusmaksu. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, PeVL 39/2017 vp). *Näistä näkökulmista katsottuna nykyisessä muodossaan asetusehdotus on kansallisesti arvioiden valtiosääntöisestikin ongelmallinen, joten ehdotusta tulisi täsmentää ja tarkentaa olennaisesti.*

Asetusehdotuksen 42 artiklan perusteella seuraamusten määrittäminen jäisi jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön, mutta asetuksessa säädettäisiin näiden seuraamusten puitteista. Asetusehdotuksen mukaan koordinaattori voisi määrätä väliaikaisia toimenpiteitä ja määrätä seuraamusmaksuja ja uhkasakkoja. Nämä toimivaltuudet jäisivät siten kansallisesti säädettäväksi. Seuraamusmaksu voisi olla suuruudeltaan enintään 6 prosenttia välittäjäpalvelun tarjoajan vuositulosta tai vuosittaisesta liikevaihdosta. Uhkasakko voisi olla enintään 5 prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä liikevaihdosta. Viimesijaisena keinona rikkomuksen aiheuttaessa vakavaa vahinkoa, koordinaattori voisi määrätä välittäjäpalvelun tarjoajan hallituksen laatimaan toimintasuunnitelman rikkomuksen lopettamiseksi. Mikäli kyseessä on vakava rikos, joka voisi aiheuttaa vakavaa vaaraa ihmisten turvallisuudelle ja terveydelle, voisi koordinaattori tehdä pyynnön asianomaisen

jäsenvaltion oikeusviranomaiselle määrätä estettäväksi pääsy rikkomuksen kohteena olevaan palveluun. Pääsyn esto voi olla voimassa enintään 4 viikkoa ja voimassaoloa voidaan tarvittaessa jatkaa asetuksessa tarkemmin mainituin perustein. Niin ikään komissiolle ehdotetaan toimivalta määrätä sakkoja ja uhkasakkoja. Asetusehdotuksen mukaan komission määräämän sakon enimmäismäärä on 6 prosenttia erittäin suuren verkkoalustan edellisen tilikauden liikevaihdosta ja uhkasakon enimmäismäärä on 5 prosenttia tämän edellisen vuoden keskimääräisestä päiväkohtaisesta liikevaihdosta. Komissiolla on lisäksi toimivaltuudet päästä alustan tietokantoihin ja algoritmeihin ja alustalla voidaan toteuttaa ulkopuolisia tarkastuksia. Komissiolle ehdotettu mahdollisuus määrätä sakko on sisällöllisesti yksilöimätön ja epämääräinen. *Sakon perusteita onkin ilmiselvästi tarkennettava, erityisesti kun ne saattaisivat ilmeisesti kohdistua myös luonnollisina henkilöinä toimiviin ammatinharjoittajiin.*

Lakivaliokunta on korostanut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden huomioon ottamista hallinnollista sakkoa (seuraamusmaksua) määrättäessä (LaVL 5/2018 vp). *Koska asetusehdotuksessa seuraamusjärjestelmän perusta laittoman sisällön estämisenä on epämääräinen, ei ehdotetulle seuraamusjärjestelmälle ole nykyisen ehdotuksen perusteella oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden edellyttämää pohjaa muun muassa ennakoitavuuden osalta.*

Jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota myös siihen, miten kansallisesti seuraamusmaksun määräämistä koskeva sääntely pantaisiin täytäntöön. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 14/2018 vp), että hallinnollista seuraamusmaksua koskeva päätöksentekomenettely on perustuslain 21 §:n ongelmallinen, jos seuraamusmaksusta päättää yksittäinen virkamies. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi. Tätä on pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa sekä kansallisia täytäntöönpanotoimia valmisteltaessa on otettava huomioon kaksoisrangaistavuuden kielto (ne bis in idem -sääntö).

5. Lopuksi

Kaiken kaikkiaan voimassa olevan ja vielä täytäntöönpanovaiheessa olevan sääntelyn oikeussuojajärjestelmä on sekava. Näistä lähtökohdista Suomen tulisi vaikuttaa painokkaasti unionin toimielimissä unionin lainsäädännön valmistelussa siihen, että oikeussuojakeinot olisivat kansallisesti yhteensovitettavissa olemassa oleviin oikeussuojakeinoihin ja että oikeussuojajärjestelmä ei enää muuttuisi entistä monimutkaisemmaksi. Oikeussuojajärjestelmän tarkoituksena on suojata paitsi yksilöitä, mutta myös elinkeinonharjoittajia tietoverkossa tapahtuvassa toiminnassa. Oikeussuojajärjestelmän toimivuudella ja selkeydellä on myös vaikutuksensa perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteuttamiseen erityisesti oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamisen näkökulmista. Perustuslain 21 §:ssä säädetyn perusteella jokaisella on oikeus saattaa asiansa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Jos lainsäädäntö on jo lähtökohtaisesti valvonta- ja oikeussuojajärjestelmän osalta sekava ja viranomaisten toimivaltasuhteet rinnakkaisia, on tämä omiaan heikentämään perustuslain 21 §:ssä säädettyä oikeutta asian saattamisessa toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Suomen viranomaiset ovat velvollisia ottamaan huomioon unionin toimielimissä käytävissä neuvotteluissa nämä näkökulmat suoraan perustuslain 22 §:ssä säädetyn perusteella.

On syytä painottaa, että Suomen on syytä analysoida jo unionin säädösten valmisteluvaiheessa, minkälainen oikeussuojajärjestelmä uuden unionin sääntelyn johdosta on muodostumassa kansalliseen lainsäädäntöön. Tällaista suunnittelua ei voida jättää siihen vaiheeseen, kun unionin toimielimet ovat hyväksyneet säädöksen.

Vantaalla 14.3.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti