Olli Mäenpää
10.11.2023

Perustuslakivaliokunnalle

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

Sääntelyn perusteet

Hallituksen esityksen tarkoituksena on ehdottaa jäsenvaltion liikkumavaran puitteissa keskeiset laintasoiset säännökset, joita digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista annetun asetuksen (2022/2065/EU, digipalveluasetus) toimeenpano ja valvonta edellyttävät. Digipalveluasetuksen mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus määritellä säädännäisesti asetuksen noudattamista valvoville viranomaisille laajoja tutkinta- ja selvitystoimivaltuuksia epäillyissä säädöksen rikkomistilanteissa sekä tehokkaita seuraamus- ja sanktiotoimivaltuuksia todetuissa asetuksen rikkomistilanteissa.

Ehdotetulla lainsäädännöllä määritellään viranomaisille merkittävää sääntely- ja valvontatoimivaltaa, mistä johtuen sillä on myös runsaasti perusoikeuskytkentöjä ja -vaikutuksia. Perusoikeusnäkökulmasta erityisen merkityksellisinä voidaan pitää ehdotetun toimivaltasääntelyn vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, kotirauhan suojaan, sananvapauteen, elinkeinovapauteen, oikeusturvaan ja hyvän hallinnon takeisiin sekä rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Sääntelyllä olisi merkitystä myös julkisen vallan käytön perusteiden ja hallinnon lainalaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Vastaavasti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta.

Digipalveluasetus määrittelee verraten laajan kansallisen liikkumavaran sen toimeenpanoa täsmentävälle kansalliselle sääntelylle, mitä voidaan sinänsä pitää perusteltuna jäsenvaltioiden prosessuaalisen ja organisatorisen autonomian lähtökohdan kannalta. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuitenkaan kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 31/2017 vp).

Ehdotetut sääntelyt ovat pääosin sellaisia, joita perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään arvioinut valtiosääntöoikeudelliselta kannalta

liittyen erityisesti valvontaviranomaisten sääntelytoimivallan, valvontavaltuuksien sekä hallinnollisten seuraamusten ja seuraamusmaksujen määräämiseen. Hallituksen esityksen perusteluissa on hyvin tunnistettu perusoikeuksien ja perustuslain muiden relevanttien säännösten kannalta keskeiset näkökohdat, jotka on otettava huomioon ehdotetun lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa. Säätämisjärjestysperustelut on laadittu huolellisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti. Esitykseen ei myös ne huomioon ottaen ja niitä toistamatta ole olennaista huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on kuitenkin paikallaan kiinnittää huomiota seuraamusmaksun määräämistä koskevaan sääntelyyn ja joihinkin menettelyllisiin yksityiskohtiin.

Seuraamusmaksun määrääminen

Toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen kuuluisi 4. lakiehdotuksen 7 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastossa olevalle seuraamuskollegiolle, jonka tehtävänä olisi määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Viraston toimivalta tätä alemman seuraamusmaksun määräämiseen määräytyisi lain 7 §:n mukaan. Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslakivaliokunta on oikeusturvan kannalta pitänyt välttämättömänä säätää ankarien seuraamusmaksujen määräystoimivalta monijäseniselle toimielimelle, jonka toiminnan perusteet ja menettely on määritelty asianmukaisesti (ks. myös PeVL 37/2021 vp, 38. kohta).

Monijäsenisen päätöksenteon perusteita koskeva sääntely

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegion perustamista, kokoonpanoa ja sen toimivallan määrittelyä koskeva sääntely 4. lakiehdotuksessa on asianmukaisesti muotoiltu ja perusteltu perustuslakivaliokunnan tällaista toimielintä koskevan arvion lähtökohdat huomioon ottaen (ks. PeVL 24/2018 vp, s. 3-4). Sääntelyssä on otettu asianmukaisesti huomioon myös se, että seuraamusmaksun määräämistoimivalta on välttämätöntä osoittaa monijäseniseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 14/2018, s. 19-20; PeVL 12/2019 vp, s. 7). Lakiehdotuksen mukaista 100 000 euroa voidaan sääntelyn kohteen erityispiirteet huomioon ottaen pitää mahdollisena suuren ja ankaran seuraamusmaksun määrittelyn rajana, jossa on otettu esitetyt näkökohdat riittävästi huomioon.

Esityksen mukainen monijäseninen päätöksenteko ei rajoittuisi ainoastaan Liikenne- ja viestintäviraston seuraamusmaksutoimivallan käyttämiseen. 2. lakiehdotus määrittelee kuluttajansuojaviranomaiselle toimivallan määrätä seuraamusmaksun, jonka suuruus määräytyisi 1. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan. Lisäksi kuluttaja-asiamiehellä olisi 1. lakiehdotuksen 20 §:n nojalla toimivalta määrätä seuraamusmaksu tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta. Nämä seuraamusmaksut voisivat olla määrältään yli 100 000 euroa. Niiden määrääminen kuuluisi kuluttajaviranomaisten toimivallan käyttämistä koskevan lainsäädännön mukaan markkinaoikeudelle, mikä epäilemättä täyttää monijäsenistä toimielintä edellyttävän vaatimuksen.

Myös tietosuojavaltuutetulla olisi 1. lakiehdotuksen 20 §:n nojalla toimivalta määrätä seuraamusmaksu tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta. Koska tämän säännöksen nojalla määrättävä seuraamusmaksu voisi olla määrältään yli 100 000 euroa, sen määräämistoimivalta tulisi laissa säätää monijäseniselle toimielimelle. Koska tietosuojalain 24 §:ssä seuraamuskollegiolle säädetty toimivalta ei kohdistu tähän 1. lakiehdotuksen mukaiseen seuraamusmaksuun, sen määräämistoimivallasta on välttämätöntä säätää erikseen esimerkiksi samaan tapaan 1. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin säännöstä.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:ssä turvatun ihmisten yhdenvertaisuuden edellyttämän tasapuolisen kohtelun kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että 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 suhteellista ankaruutta ja teon moitittavuutta ilmentävä prosenttiosuus olisi sama. Yhdenvertaisuudella voi tältä kannalta olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan (PeVL 13/2020 vp, s. 3).

Vaikka yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta ei johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn, laissa tehdyt erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 72/2014 vp, s. 2). Perustuslaissa turvatulla yhdenvertaisuudella on merkitystä etenkin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän yhteydessä (PeVL 7/2014 vp, s. 5).

Seuraamusmaksun määräämistoimivaltaa (seuraamuskollegio/virkamies) koskevalla sääntelyllä ei olisi sellaisenaan vaikutusta määräämistoimivallan ja siihen sisältyvän harkintavallan käyttämiseen. Sillä ei olisi myöskään prosessuaalisesti vaikutusta oikeusturvan, hyvän hallinnon takeiden ja puolustautumisoikeuksien edellytyksiin tai toteuttamiseen, jotka määräytyvät saman lainsäädännön mukaisesti riippumatta toimivallan käyttäjästä. Kun sääntely ei myöskään muuten ole mielivaltainen eikä se johda kohtuuttomiin seuraamuksiin, sitä ei voida tässä suhteessa pitää yhdenvertaisuuden tai oikeusturvan vaatimusten vastaisena.

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle

Lakiehdotuksiin ei sisälly säännöstä, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Tältä osin perustuslakivaliokunta on painottanut, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, 40. kohta; PeVL 14/2018 vp, s. 20). Digipalveluasetus ei kuitenkaan mahdollista tällaista kansallista liikkumavaran käyttöä, koska se on EU:n säädöksenä kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Asetukseen sisältyvä sääntely on myös ensisijaista suhteessa kansallisiin

säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös PeVL 51/2014 vp, s. 2). EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei myöskään 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).

Viranomaisten tiedonsaantioikeus

Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan digipalveluasetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tarpeelliset digipalveluasetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat välityspalvelun tarjoajalta ja muulta henkilöltä. Tiedonsaantioikeuden kohteena olisi siten varsin väljästi määritelty ja sen kohteena olisi laaja-alainen tietojen, selvitysten ja asiakirjojen kokonaisuus.

Näin väljästi määräytyvä tiedonsaantioikeus edellyttäisi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tiedonsaantioikeuden säännösperustaista sitomista oikeuden kohteena olevien tietojen välttämättömyyteen tehtävien suorittamisen kannalta (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, 12. kohta). Tällainen tiedonsaantioikeuden määrittely toteuttaisi myös riittävästi digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdan edellyttämän riittävän tiedonsaantioikeuden, joka koskee asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyviä tietoja.

Kuulemisen tallentaminen

Viranomainen voisi 7 §:n mukaan tallentaa kuulemisen yhteydessä saamansa vastaukset kuultavan suostumuksella millä tahansa teknisellä välineellä. Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että viranomaisella on hallintolain 42 §:n mukaan velvollisuus kirjata tiedot suullisesti esitetyistä vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Tällaista kirjaamisvelvollisuutta voidaan pitää hyvän hallinnon takeena, jolla osaltaan turvataan myös perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen asianmukainen käsittely ja 21 §:n 2 momentissa hyvän hallinnon takeina mainittu oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös. Tämän vuoksi ei ole perusteltua säätää lakisääteisen kirjaamisvelvollisuuden noudattamisvelvollisuutta riippuvaiseksi kuultavan suostumuksesta.

Asianajosalaisuuden soveltamisala

1. lakiehdotuksen 8 §:n 1 momentissa määritellään oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtävät, joihin kohdistuu asianajosalaisuus. Näihin tehtäviin luettaisiin säännöksen mukaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Säännöstä voidaan pitää asianajosalaisuuden kannalta sinänsä tarpeellisena. Oikeusturvan takeiden kannalta se on kuitenkin muotoiltu ongelmallisen suppeaalaisesti ja tulkinnanvaraisesti. Koska myös hallintoasian käsittelyssä sovelletaan asianajosalaisuutta asianosaisen ja tämän asianajajan välillä (PeVL 8/2021 vp), säännös olisi aiheellista muotoilla koskemaan oikeudenkäyntiavustajan tehtävien hoitamista myös hallinnollisessa menettelyssä. Määrittelyn tulisi siksi kattaa hyvän hallinnon takeisiin kuuluvat puolustautumisoikeudet ja oikeusturvan vaatimukset myös seuraamusmaksun määräämiseen liittyvässä hallinnollisessa menettelyssä, jolla ehdotetun lainsäädännön soveltamisessa olisi todennäköisesti keskeinen merkitys sen kohteena olevan oikeusturvan kannalta.