PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotetuilla laeilla säädettäisiin digipalveluasetuksen (DSA) kansallisesta täytäntöönpanosta. Asetuksella EU pyrkii saavuttamaan turvallisemman internetin sekä hallitsemaan suurten verkkoalustojen toimintaa EU:ssa. Suurin osa hallituksen esityksessä ehdotetuista asioista seuraa suoraan DSA:sta, mutta asetus jättää myös jonkin verran kansallista liikkumavaraa, jolloin kotimainen lainsäätäjä voi tehdä omia ratkaisujaan. Keskeistä esityksessä on säätää siitä, miten DSA:ta valvotaan Suomessa.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, on tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2018 vp). Arvioin esitystä erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen (PL 2 §) ja valtionhallinnon järjestämisen (PL 119 §) sekä yksityiselämän suojan (Pl 10 §) kannalta. Eräs yksityiskohta herättää kysymyksiä myös Ahvenanmaan itsehallinnosta (PL 120 §).

Toimivaltaisten viranomaisten tehtävien jako

Perustuslain mukaan julkisen vallan käyttämisen on perustuttava lakiin (PL 2 §). Lisäksi valtionhallinnon yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä (PL 119 §). Nyt käsiteltävän ehdotuksen yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, millä tavalla julkisen vallan käytöstä säädetään ja millä tarkkuudella julkisen vallan käyttöä mahdollistettaisiin.

Säädökset loisivat viranomaisille uutta toimivaltaa. Sitä DSA edellyttää. Tässä kotimaisessa ehdotuksessa toimivalta kuitenkin jaettaisiin usean viranomaisen kesken. Sekä Liikenne- ja viestintävirasto, tietosuojavaltuutetulla että kuluttaja-asiamiehellä olisi valvontavastuuta (ehdotettu laki verkon välityspalvelujen valvonnasta 1 §). Voidaan nähdä, että toimivalta olisi tässä mallissa varsin sirpaloitunutta tavoilla, jotka voivat herätä kysymyksiä toimivallan tarkoista rajoista. Olisi suotavaa, että jos toimivaltaa jaetaan usean viranomaisen kesken, määriteltäisiin kunkin tehtävät selkeästi. Olisi myös tärkeää, ettei päällekkäistä toimivaltaa luotaisi.

Hallitus esittää, että Liikenne- ja viestintävirasto olisi DSA:n 49 artiklan mukainen digitaalisten palvelujen koordinaattori. Artiklan mukaan digitaalisten palvelujen koordinaattorin tehtävä on varmistaa näiden asioiden koordinointi kansallisella tasolla sekä osaltaan edistää asetuksen ja sen täytäntöönpanon tehokasta ja johdonmukaista valvontaa kaikkialla unionissa.

Vaikka viranomaisten toimivallan jaosta säädettäisiin verkon välityspalvelujen valvontaa koskevan lain alkupykälissä, jää jossain määrin epäselväksi se, miten toimivalta kaikissa viranomaisten tekemissä toimenpiteissä jakautuu. Esimerkiksi 9 §:n mukaan kaikki toimivaltaiset viranomaiset voisivat omissa toimissaan pyytää virka-apua poliisilta. Myös 10 §:ssä säädettäisiin, että kaikki toimivaltaiset viranomaiset voisivat tehdä valvontapäätöksiä, joilla olisi varsin merkittäviä seurauksia valvottaville. Myös 13 §:n mukaisen uhkasakon voisi määrätä kukin toimivaltainen viranomainen. Sen sijaan velvoittavista sitoumuksia voisivat ilmeisesti määrätä vain Liikenne- ja viestintävirasto tai tietosuojavaltuutettu, ei siis kuluttaja-asiamies. DSA:n mukaisia seuraamusmaksujakin määräisivät ilmeisesti kaikki valvovat viranomaiset. Kaiken kaikkiaan ehdotettu malli monen eri viranomaisen toimivallasta vaikuttaa hieman epäselvältä. DSA jättää kansallista liikkumavaraa valvonnan järjestämiseen niin, että toisenlaisetkin mallit olisivat mahdollisia.

Toimivaltaisten viranomaisten oikeus saada tietoja

Asetuksen jättämä kansallinen liikkumavara perustuu asetuksen 51 artiklan 6 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava toimivaltaisten viranomaisten valtuuksien käytölle erityiset edellytykset ja menettelyt ja varmistettava, että toimivaltuuksien käytölle on säädetty asianmukaisia suojatoimia perusoikeuskirjaa ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita noudattaen annetussa sovellettavassa kansallisessa lainsäädännössä. Asetuksen mukaan näitä toimenpiteitä toteutettaessa on erityisesti noudatettava oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen ja toimivaltuuksien käytön kohteiden oikeutta puolustukseen, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tutustua asiakirjoihin, sekä kaikkien asianomaisten osapuolien oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Tiedonsaantioikeuden osalta asetus ei näyttäisi jättävän sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella tiettyjä tietoryhmiä voitaisiin rajata pois tiedonsaantioikeuden piiristä. Kansallisen liikkumavaran ala sen sijaan mahdollistaa tiettyjen edellytysten asettamisen tiedonsaantioikeuden käytölle, kuitenkin siten, että tiedonsaantioikeuden asetuksen mukainen laajuus otetaan huomioon.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan varsin vähän rajoituksia toimivaltaisten viranomaisten tietojensaantioikeuksiin. Laissa verkon välityspalvelujen valvonnasta, 4 §:ssä, säädettäisin seuraavasti: Toimivaltaisilla viranomaisilla on 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 mainitun asetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulta muulta henkilöltä. Toimivaltaisella viranomaisella on kuitenkin oikeus saada vain välttämättömät erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tai näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuvat digipalveluasetuksen ja tähän lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot.

Valittu ratkaisu noudattaa perustuslakivaliokunnan kantaa sikäli, että erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen jakaminen ja siirtely rajoitettaisiin vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Yleisen tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleen mukaan asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40, PeVL 17/2021 s. 40-41).

Nyt ehdotetussa sääntelyssä on merkittävää se, että tietojen siirtely on rajattu vain välttämättömään. Näkisin kuitenkin, ettei kotimainen oikeustila ole kovin selvä eikä varsinkaan yksiselitteinen siinä, mitä tarkoitetaan ”yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuvilla” tiedoilla. Siten tämä kohta pykäläehdotuksesta jättää varsin paljon tulkinnanvaraa ja voidaan kysyä, täyttääkö se perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Olettaisin, että myös toimivaltaisten viranomaisten työtä vaikeuttaisi tämänkaltainen väljyys.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotetun 4 §:n mukainen viranomaisen tiedonsaantioikeus olisi sidottu lähtökohtaisesti tarpeellisuusvaatimukseen. Perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvässä

lausuntokäytännössään pitänyt EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi selvänä, että asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä (PeVL 12/2019 vp s. 5). Ehdotettu 4 §:n mukainen tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely perustuu hallituksen esityksen mukaan kaikilta osin asetukseen, eikä viranomaisten tiedonsaantioikeutta esitetä kansallisesti laajennettavaksi. Tämä kanta on mielestäni perusteltu myös PL 10 §:n näkökulmasta.

Viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin unionin yleistä tietosuoja-asetusta sekä kotimaista tietosuojalakia. Henkilötietojen käsittelyperustat olisivat hallituksen esityksen mukaan asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohta (yleinen etu ja julkisen vallan käyttö). Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten tietojen käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan (yleinen etu). Nähdäkseni nämä ovat tässä yhteydessä perusteltuja.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, DSA:n tarkoituksena on taata korkeatasoinen perusoikeuksien suoja. Esimerkiksi mainontaa ei saisi kohdentaa verkkoalustoilla arkaluonteisten henkilötietojen profiloinnin perusteella (artikla 26). Sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei arkaluonteisia henkilötietoja hyödynnettäisi kohdennettaessa mainontaa heikommassa asemassa oleville henkilöille. Näiltä osin asetus täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. DSA:n tarkoitus on – ainakin pääosin – edistää perusoikeuksien suojaa verkossa. Viranomaisten on käsiteltävä henkilötietoja, mukaan lukien arkaluonteisia henkilötietoja valvoakseen, että asetuksessa määriteltyjä velvoitteita noudatetaan.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ehdotettu salassa pidettävien tietojen saantia ja luovuttamista koskeva sääntely ei merkitse pidemmälle menevää yksityiselämän suojan rajoitusta kuin on perusteltua ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Nähdäkseni tämä kanta on perusteltu. Pääosin perusoikeuksien punninta on tehty jo asetusta säädettäessä, eikä kotimaisen täytäntöönpanon yhteydessä ole enää mahdollista puuttua siihen juurikaan.

Kotirauhan suoja

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin viranomaisten oikeudesta päästä välityspalvelujen tiloihin suorittamaan tarkastuksia. Tästä säädetään DSA:n 51 artiklan 1 kohdassa. Kysymyksiä herää ensinnäkin siitä, miksi hallituksen esityksessä

ehdotetaan kaikkien toimivaltaisten viranomaisen mahdollisuutta tehdä tarkastuksia. DSA:ta voidaan nähdäkseni tulkita niin, että vain digitaalisten palvelujen koordinaattorilla, eli Liikenne- ja viestintävirastolla, olisi nämä valtuudet. Lienee tarpeen miettiä vielä sitä, miten tämä yksityiskohta istuu hallituksen esityksessä ehdotettuun kolmen valvovan viranomaisen malliin.

Voidaan kysyä, onko viranomaisten toimivallan jakaminen kolmelle eri viranomaiselle toimivin ratkaisu. Olisiko perusoikeuksien rajoittamisen kannalta suotavampaa, että vain yhdelle viranomaiselle annettaisiin valtuudet tehdä tarkastuksia?

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että viranomaiset voisivat tehdä tarkastuksia henkilöiden liiketoimintaan liittyviin tarkoituksiin käyttämiin tiloihin ja suorittaa niissä digipalveluasetuksen ja 1. lakiehdotukseen perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvää valvontaa varten. Säännöksessä ehdotetaan toimivaltaisten viranomaisten tarkastusoikeuden ulottamista tietyin edellytyksin myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Siten viranomaisilla olisi pääsy myös ihmisten koteihin. Nähdäkseni DSA jättää kansallista liikkumavaraa sen suhteen, tuleeko viranomaisia valtuuttaa tekemään tarkastuksia kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Yksi sääntelyvaihtoehto saattaisi olla se, että näissä tapauksissa ehdotettaisiin virka-avun pyytämistä poliisilta. DSA:n 51 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään nimenomaisesti tästä mahdollisuudesta: viranomaisella olisi oltava ”valtuudet tehdä tai pyytää jäsenvaltionsa oikeusviranomaisia määräämään tarkastuksia tiloissa, joita kyseiset palvelun tarjoajat tai kyseiset henkilöt käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, tai pyytää muita viranomaisia tekemään niin epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, hankkimiseksi tai jäljennösten ottamiseksi missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta”. Kansallisesti olisi nähdäkseni mahdollista säätää myös siitä, että kotirauhan piiriin kuuluvien tilojen tarkastuksiin tarvittaisiin tuomioistuimen lupa. Nähdäkseni tätä seikkaa olisi syytä pohtia vielä pakkokeinolakiin verraten.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kyllä tiettyjä rajoja tarkastuksille. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saisi tarkastuksen vain, jos tiloja käytetään myös liike- tai ammattitoimintaan liittyviin tarkoituksiin. Sen lisäksi tarkastuksen toimittamiselle asetettaisiin erityinen kynnys: tarkastuksen toimittamisen tulisi olla välttämätöntä epäillyn rikkomuksen selvittämiseksi. Välttämättömyyskynnys voisi ylittyä esimerkiksi silloin, kun välityspalvelun tarjoamisessa käytettävät laitteet sijaitsevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa ja näiden laitteiden fyysinen tarkastaminen olisi välttämätöntä digipalveluasetuksen säännösten noudattamisen selvittämiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että kyseessä olevassa

tapauksessa on perusteltu ja yksilöity syy epäillä asetukseen tai esityksen 1. lakiehdotukseen perustuvia velvoitteita rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena hallinnollinen seuraamusmaksu. Nämä reunaehdot asettavat joitakin rajoituksia sille, missä määrin kotirauhan suojaa nauttiviin tiloihin voitaisiin mennä. Voi kuitenkin kysyä, ovatko ne riittävät. Pelkkä oletus siitä, että hallinnollinen seuraamusmaksu saattaa olla mahdollinen, ei tunnu kovin painavalta perusteelta rajoittaa PL 10 §:ssä suojeltua kotirauhan suojaa. Kyseessä ei kuitenkaan ole rikosepäilys.

Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut välttämättömyyskynnystä (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2-3). Valiokunta on kuitenkin katsonut, että kotirauhan piiriin ulottuvan toimi on hyväksyttävä rikosten selvittämiseksi, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2-3). Nähdäkseni nyt ehdotettavat valtuudet tehdä tarkastuksia kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin ovat perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella rajatapaus.

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle

Kotimaisessa oikeudessamme ei vakiintuneesti ole ollut mahdollista määrätä seuraamusmaksuja viranomaisille (kts. esim. HE 9/2018). Digipalveluasetuksen EU-valmistelussa Suomi ei kuitenkaan saanut vaikutettua asetukseen niin, että asetukseen jäisi tältä osin kansallista liikkumavaraa. Lopputulos on, ettei hallituksen esityksen mukaan kotimaisella lainsäädännöllä voida säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voi määrätä viranomaiselle. Näin ollen DSA:n kotimainen täytäntöönpano aloittaa uuden ajan kotimaisessa oikeudessamme muodostaen sääntelykokonaisuuden, jossa myös viranomaisille voidaan määrätä seuraamusmaksuja.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, joiden valossa seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ei ole mahdollista. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Lisäksi merkittävää on kotimaiseen oikeuteemme sisältyvä virkavastuu. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut myös, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lainsäätäjän tulee turvata perustuslaissa turvatut perusoikeudet tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa suhteuttamalla eri oikeuksien suoja toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Valiokunnan huolena tietosuojasääntelyn yhteydessä oli se, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa. Valiokunnan mielestä seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi sano-tuista syistä valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20-21).

Nyt käsiteltävässä sääntelyssä ei ole samalla tavalla kyse vain yhden oikeuden turvaamisesta, mutta silti seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille on kotimaiselle oikeudelle vieras konstruktio ja sen mahdollisuuksia ja ehtoja tulee miettiä kokonaisvaltaisesti. On syytä vielä selvittää sitä, jättäisikö DSA sittenkin tässä kansallista liikkumavaraa.

Nyt säädettävä viranomaisten sakottamismahdollisuus olisi periaatteessa suuri muutos. Ei ole kuitenkaan varmaa, miten merkittävä se olisi käytännössä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, viranomaiset eivät tyypillisesti tarjoa sellaisia taloudellisia toimintoja tai palveluja, joiden voitaisiin katsoa täyttävän asetuksen soveltamisalan mukaisen tietoyhteiskunnan palvelun määritelmän. On kuitenkin otettava huomioon, että EU-oikeudessa yleisesti – mukaan lukien EUT:n käytännössä – tietoyhteiskunnan palvelun määritelmä on muodostunut varsin laajaksi. Monenlainen palvelu voi kuulua soveltamisalaan (kts. esim. C 390/18, Airbnb Ireland, EU:C:2019:1112).

Erityisen mutkikkaaksi viranomaisten roolin nyt säädettävässä kokonaisuudessa tekee se yksityiskohta, että hallituksen esityksessä tunnistetaan kaksi viranomaista, jotka varsin ilmeisesti olisivat tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia: Liikenne- ja viestintävirasto, joka ylläpitää lain nojalla rekisteriä fi-maatunnukseen päättyvistä

verkkotunnuksista sekä Ahvenanmaan maakunnan hallitus, joka ylläpitää rekisteriä Ahvenanmaan maakuntatunnukseen ax-päättyvistä verkkotunnuksista. Näille viranomaisille voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Ongelmaksi muodostunee tässä kuviossa se, että Liikenne- ja viestintävirasto olisi viranomainen, jolla on toimivalta määrätä seuraamusmaksuja. Mahtaisiko se mielellään määrätä maksuja itselleen? Tässä yhteydessä herää varsin polttavia oikeusteoreettisia – mutta käytännössäkin merkittäviä – kysymyksiä siitä, kuka valvoo valvojaa sekä siitä, kuka valvoo valvojaa silloin, kun valvoja valvoo itseään.

Mielestäni nyt ehdotettu ratkaisu on hieman omituinen, mutta koska on oletettavissa, että samankaltaista sääntelyä on tulossa EU:ssa lisää, on perustuslakivaliokunnan tehtävä nyt luoda doktriinia tulevaisuutta varten. Voisi olla paikallaan pohtia muita vaihtoehtoja kuin sitä, että valvova viranomainen valvoo itseään. Toki meillä on yhteiskunnassa sellaisiakin oikeudellisia toimijoita, joille ei ole järjestetty juridista valvontaa, perustuslakivaliokunta mainitakseni yhden, mutta pääsääntöisesti näin ei ole.

Ahvenanmaan kohdalla voidaan myös pohtia, onko Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista säätää tällaisista seuraamusmaksuista Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Perustuslain 120 §:ssä säädetään Ahvenanmaan itsehallinnosta. Sen mukaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 59 b §:n mukaan EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanon ollessa kyseessä lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jakautuu maakunnan ja valtakunnan välillä. Hallituksen esityksessä olisi mielestäni syytä perustella tarkemmin sitä, mahdollistaako itsehallintolaki, että valtakunnan viranomaiset määräävät Ahvenanmaan maakuntahallitukselle hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Seuraamusmaksun määräämisen jakautuminen usean viranomaisen toimivaltaan herättää myös kysymyksiä. Hallituksen esityksen mukaan toimivaltainen viranomainen, joka on tutkinut digipalveluasetuksen rikkomistapauksen, on soveliain taho määräämään seuraamusmaksun tai esittämään seuraamusmaksun määräämistä. Esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto määräisi seuraamusmaksun sen valvontaan kuuluvien velvoitteiden rikkomistilanteissa ja tietosuojalaissa tarkoitettu tietosuojavaltuutetun seuraamuskollegio määräisi seuraamusmaksun tietosuojavaltuutetun toimivaltaan kuuluvien velvoitteiden rikkomisesta. Kuluttaja-asiamiehellä olisi toimivalta esittää markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä kuluttaja-asiamiehen valvomien asetuksen velvoitteiden osalta. Tämä on sinänsä luontevaa, mutta herättää huolta seuraamusten suuruuden ennakoitavuudesta.

Onko mahdollista, että seuraamusmaksujen määräämisen pirstaloituminen aiheuttaa ongelmia laillisuusperiaatteen kannalta? Mikäli eri viranomaisten käytännöt eroavat, voivat seuraamukset muodostua ennakoimattomasti.

Sinänsä on hyvä, ettei seuraamusmaksuja koskevissa pykälissä seuraamusmaksua ehdoteta mahdolliseksi niiden asetuksen velvoitteiden osalta, joita ei ole asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti tai jotka sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle. Tämän vuoksi mahdollista seuraamusmaksua ei esitetä liitettäväksi asetuksen artikloihin 14.1, 14.4, 16.6, 17.4, 20.4, 23, 24.2, 25, 28.1, 30.2 ensimmäinen alakohta, 31.3.

Seuraamusmaksujen suuruutta pohdittaessa jää jossakin määrin auki se, minkä kokoisia seuraamusmaksut viranomaisille voisivat olla. Asetuksen 52 artiklan mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Seuraamusmaksujen suuruusluokka on sidottu välityspalvelun tarjoajan maailmanlaajuiseen liikevaihtoon. Julkisyhteisöjen maksujen suuruus on myös sidottava johonkin ja tästä olisi nähdäkseni syytä säätää kansallisesti.

Asetus antaa kiitettävästi oikeussuojakeinoja niille, joita sakotettaisiin. Se on hyvä. Mutta miten oikeussuojakeinot, joita on asetuksen mukaan oltava tarjolla kaikille sakotettaville, toimisivat kotimaisessa oikeudessamme silloin, kun sakotettava on viranomainen? Näkisin, että hallituksen esitys jättää jonkin verran tämän tyyppisiä kysymyksiä auki.

Johtopäätökset

Hallituksen esityksessä ehdotetaan käytettävän kansallista liikkumavaraa pääosin perustuslain rajoissa ja järkevin keinoin. Kysymyksiä herää kolmesta keskeisestä teemasta: valvonnan jakaminen kolmelle eri viranomaiselle, kotirauhan piiriin kuuluvien tilojen tarkastus sekä seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille, mukaan lukien Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle.

Helsingissä 9.11.23
Susanna Lindroos-Hovinheimo