LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Vastine

20.11.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

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

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 70/2023 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta pyysi 9.11.2023 liikenne- ja viestintäministeriöltä vastinetta valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista sekä perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 13/2023 vp/2023 vp. Asiantuntijalausuntoja on toimitettu ministeriölle 14.11.2023 ja 17.11.2023 sekä perustuslakivaliokunnan lausunto 15.11.2023.

Valiokunnalle annettiin 21 kirjallista asiantuntijalausuntoa. Asiantuntijalausunnon antoivat: Oikeusministeriö, Työ- ja elinkeinoministeriö, Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asiamies, Liikenne- ja viestintävirasto, Poliisihallitus, Tietosuojavaltuutettu, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry, Kaupan liitto ry, Luovan työn tekijät ja yrittäjät ry; Medialiitto ry (2 lausuntoa), Musiikkituottajat – IFPI Finland ry, Professori Tuomas Mylly, Yliopistonlehtori dosentti Riku Neuvonen, Sanoma Media Finland, Suomen Asianajajaliitto, Säveltäjäin Tekijänoikeustoimisto Teosto ry, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry sekä Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry.

Tähän vastineeseen on koottu liikenne- ja viestintäministeriön näkemykset lausunnoissa esitettyihin ehdotuksiin teemakohtaisesti. Lausuntojen perusteella tarpeellisena pidettyjä muutoksia koskevat liikenne- ja viestintäministeriön muutosehdotukset perusteluineen on esitetty ehdotusten käsittelyn yhteydessä. Ministeriön pykälämuutosehdotukset on lisäksi koottu vastineen liitteeseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

1 Toimivaltaisten viranomaisten tutkintavaltuudet

1.1 Valvovat viranomaiset, niille osoitetut tehtävät ja toimivaltuudet yleisesti

Liikenne- ja viestintäviraston toimivalta

Teosto ry katsoi lausunnossaan, että hallituksen esityksessä tulisi täsmentää, että Liikenne- ja viestintävirastolla on toimivalta valvoa asetusta automaattisesti, mikäli muut viranomaiset katsovat, ettei niillä ole toimivaltuutta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan lausunnossa esitetty huomio ei aiheuta muutoksia lakiehdotukseen. Asia ilmenee 1. lakiehdotuksen sanamuodosta, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on digipalveluasetuksen 49 artiklassa tarkoitettu valvonnasta vastaava toimivaltainen viranomainen, ellei kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun lain 2 ja 3 §:stä muuta johdu. Viranomaisten toimivaltuudet on jaettu ehdotetussa laissa artiklakohtaisesti eli velvoitekohtaisesti, eikä palvelukohtaisesti.

Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet

Hallituksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet digitaalisia palveluja koskevan asetuksen valvonnassa perustuisivat ehdotetun verkon välityspalveluiden valvonnasta annetun lain lisäksi lakiin kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista ja kuluttajansuojalakiin.

Kuluttaja-asiamies katsoi lausunnossaan, että asia on selvyyden vuoksi sekä toimivaltuuksiin liittyvien tulkintaongelmien välttämiseksi nostettava pykälätasolle.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 4 §:ssä säädetään kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet muussa kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvassa valvonta-asiassa, kuten digipalveluasetuksen valvonnassa. Edellä mainitun lain 4 §:n sanamuoto antaa kuluttaja-asiamiehelle laajat kansalliset toimivaltuudet. On selkeintä, että kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain laajasta soveltamisesta säädetään nimenomaisesti tuossa laissa, eikä missään muualla. Jos kyseisen lain soveltamisesta aletaan säätää myös muissa laeissa kuin kyseisessä laissa, vaarana on, että vastaisuudessa kyseisen lain soveltamisesta säädettäisiin joissain laeissa ja joissain ei, ja tämä voisi johtaa merkittäviin epäselvyyksiin siitä, missä tilanteissa sitä sovelletaan ja missä ei.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

1.2 Tiedonsaantioikeus

Hallituksen 1. lakiehdotuksessa laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta on säädetty viranomaisten tiedonsaantioikeudesta, jonka mukaan viranomaisella olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi tarpeelliset digipalveluasetuksen ja lakiehdotukseen perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat tai niihin yksityiselämänsuojan näkökulmasta rinnastuvia digipalveluasetuksen ja lakiehdotukseen perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyviä tietoja olisi oikeus saada kuitenkin vain, jos se on välttämätöntä (4 §). Säännös perustuu digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa edellytettyyn tiedonsaantioikeuteen, eikä kansallisesti tiedonsaantioikeutta esitetä laajennettavaksi siitä, mitä asetuksessa on säädetty. Toimivaltaisilla viranomaisilla olisi lisäksi 1. lakiehdotuksen mukaisesti oikeus salassapitosäännösten estämättä luovuttaa asetuksen mukaisten ja ehdotetussa laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tiedot tai laatimansa asiakirjat sekä ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on näille asetuksessa tai ehdotetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä (5 §).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että 4 §:ssä on sinänsä asianmukaisesti sidottu erityisiin henkilötietoryhmiin tai näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuviin tietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus välttämättömyysedellytykseen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että muiden tietojen osalta tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi varsin väljästi tiedonsaantioikeuden perustuessa tarpeellisuusedellytykseen. Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että ehdotetun kaltainen tiedonsaantioikeus tulisi säännöksessä sitoa joko oikeuden kohteena olevien tietojen välttämättömyyteen tehtävien suorittamisen kannalta tai sitä tulisi täsmentää luetteloimalla tietoja, joihin se kohdistuu, jollei voimaansaatettavasta EU-säädöksestä aiheudu tälle estettä. Peruslakivaliokunta ei lausunnossaan arvioinut asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa eikä myöskään esittänyt, että kansallista liikkumavaraa olisi hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioitu puutteellisesti.

FiCom ry:n lausunnossa on esitetty, että luovutettaessa tietoja viranomaisten kesken viranomaisella tulisi olla velvollisuus ilmoittaa luovutuksesta yritykselle, jonka tietoja on luovutettu. FiComin lausunnossa ilmaistaan erityisesti huoli siitä, että viranomaiset luovuttaisivat toisilleen muun lainsäädännön nojalla kerättyä tietoa, sillä teleyritykset luovuttavat suuria datamassoja viranomaisille muita tarkoituksia, kuin nyt käsittelyssä olevaan lainsäädäntöön liittyvää tarkoitusta varten.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan lausunnoissa esitetyt huomiot viranomaisten tiedonsaantioikeudesta eivät aiheuta

muutoksia lakiehdotukseen. Digipalveluasetuksen mukainen tiedonsaantioikeus on laaja ja kattaa kaikki asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot. Asetus ei jätä sellaista kansallista liikkumavaraa, jonka perusteella voitaisiin sulkea tiettyjä tietoryhmiä pois tiedonsaantioikeuden piiristä. Kansallinen liikkumavara mahdollistaa tiettyjen perusoikeuksia turvaavien edellytysten ja menettelyjen asettamisen tiedonsaantioikeuden käytölle.

Koska tiedonsaantioikeus koskee asetuksen mukaan kaikkia asetuksen epäiltyyn rikkomiseen liittyviä tietoja, olisi ehdotetun 4 §:n mukainen viranomaisen tiedonsaantioikeus sidottu asetuksen mukaisesti rajattujen tietojen tarpeellisuuteen. Ehdotettu sääntelyratkaisu perustuu siihen, että 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, myös PeVL 8/2021 vp kappale 25). Suoraan sovellettavassa EU-asetuksessa säädetyn tiedonsaantioikeuden, jota ei kansallisesti ehdoteta laajennettavaksi, on siis katsottu täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tiedonsaantioikeudelle asetetun välttämättömyysvaatimuksen. Esityksen 1. lakiehdotuksessa esitetty tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely perustuu kaikilta osin asetukseen, eikä viranomaisten tiedonsaantioikeutta esitetä kansallisesti laajennettavaksi.

Asetuksen 51 artiklan 6 kohta edellyttää, että kansallisesti säädetään viranomaisvaltuuksien käytön edellytyksistä ja menettelyistä perusoikeudet huomioiden. Tähän sisältyvän kansallisen liikkumavaran on katsottu mahdollistavan tiedonsaantioikeuden sitomisen tiukempaan välttämättömyysvaatimukseen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja niihin yksityiselämänsuojan näkökulmasta rinnastuvien tietojen osalta. Tiedonsaantioikeus olisi ehdotetussa 4 §:ssä rajoitettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien ja niihin yksityiselämänsuojan näkökulmasta rinnastuvien tietojen osalta vain välttämättömään. Toimivaltaisten viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevissa säädösehdotuksissa on käytetty kansallista liikkumavaraa huomioiden sekä asetuksessa määritelty tiedonsaantioikeuden laajuus että viranomaistoimivaltuuksien käytön tiukemmat edellytykset erityistä suojelua tarvitsevien arkaluonteisten tietojen käsittelyssä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden.

Ehdotetun tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta on huomioitava myös, että 1. lakiehdotuksen tiedonsaantioikeus on lisäksi rajattu asetuksen mukaisesti ainoastaan digipalveluasetuksen ja ehdotettuun lakiin perustuvien velvoitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyviin tietoihin. Rajaus koskee sekä arkaluonteisia että muita tietoja. Siten tiedonsaantioikeuden perusteella viranomainen olisi oikeutettu saamaan tietoja vain epäiltyyn rikkomukseen liittyen, eikä tiedonsaantioikeutta voisi hyödyntää yleisluonteisten selvityspyyntöjen tekemiseksi. Vaikka muiden kuin arkaluonteisten

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

tietojen saamisen kynnyksenä onkin, digipalveluasetuksen edellyttämän laajuuden mukaisesti, tietojen tarpeellisuus tehtävien hoitamisessa, tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tietosisältöjen laajuus on rajoitettu epäiltyyn rikkomiseen liittyviin tietoihin.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvien tietojen laajuus olisi yllä kuvatusta syystä ehdotetussa 4 §:ssä muussa lainsäädännössä annettuja toimivaltuuksia suppeampi. Viranomaisten tiedonsaantioikeudelle on usein asetettu vain vaatimus tietojen tarpeellisuudesta tehtävien suorittamisen kannalta. Mainitunkaltaista muotoilua on käytetty esimerkiksi tietosuojavaltuutetun (tietosuojalaki 1050/2018, 18 §) ja Liikenne- ja viestintäviraston (sähköisen viestinnän palvelulaki 917/2014, 315 §) tiedonsaantioikeudesta säädettäessä. Myös kuluttaja-asiamiehellä on voimassa olevien toimivaltuuksiensa nojalla nyt käsittelyssä olevaa ehdotusta laajempi tiedonsaantioikeus (laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista 566/2020, 6 §), sillä kuluttaja-asiamiehen tiedonsaantioikeus koskee yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi tarpeellisia tietoja. Kuluttaja-asiamies voi käyttää kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain mukaista tiedonsaantioikeutta myös muussa kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyvässä asiassa, ml. digipalveluasetuksen valvonnassa. Oikeusministeriö on pitänyt lausunnossaan tärkeänä, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet kaikissa sen valvottavissa säännöksissä ovat mahdollisimman yhdenmukaiset.

Liikenne- ja viestintäministeriö ei pidä asetuksen tehokkaan valvonnan kannalta perusteltuna, että 1. lakiehdotuksen mukaisilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi muuta lainsäädäntöä olennaisesti suppeammat tiedonsaantioikeudet tai että 1. lakiehdotuksen mukaisten toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeudet olennaisesti poikkeaisivat toisistaan. Ministeriö toteaa lisäksi, että asetuksen tehokkaan valvonnan kannalta on perusteltua, että viranomaisten tutkintavaltuudet asetetaan asetuksen mukaiselle tasolle, jotta asetuksen yhteneväinen valvonta eri jäsenmaissa on mahdollista.

Edellä esitetyn valossa ministeriö toteaa, että asetuksen jättämän kansallisen liikkumavaran ala on hyödynnetty perusoikeusmyönteisellä tavalla eikä asetuksen edellyttämä tiedonsaantioikeuden laajuus ministeriön tulkinnan mukaan mahdollista tiedonsaantioikeuden supistamista hallituksen esityksessä esitetystä.

FiCom ry:n ehdotukseen liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdotetun 5 §:n perusteella viranomaisella ei ole oikeutta luovuttaa eteenpäin muun lainsäädännön perusteella saamiaan tietoja, sillä säännöksessä tietojen luovuttaminen on mahdollistettu ainoastaan digipalveluasetuksen ja lakiehdotuksessa säädettyjen tehtävien hoitamisen yhteydessä saatujen tietojen osalta. Siten jos teleyritys luovuttaa muuta tarkoitusta kuin digipalveluasetuksen valvontaa varten viranomaiselle tietoja, ei ehdotetun 5 §:n mukaisesti näitä tietoja ole oikeutta luovuttaa edelleen.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

1.3 Asianajosalaisuus

Hallituksen 1. lakiehdotukseen laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta sisältyy asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus toimivaltaisille viranomaisille säädetyistä tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista (8 §). Poikkeuksen tarkoituksena on vahvistaa viranomaistoimien kohteiden oikeusturvaa rajaamalla viranomaisten tutkintavaltuuksien ulkopuolelle oikeudenkäyntiasiamiestehtävien yhteydessä vaihdettu luottamuksellinen tieto oikeudenkäyntiasiamiehen ja asiakkaan välisen luottamussuhteen turvaamiseksi. Asianajosalaisuuspoikkeus on lisätty lakiehdotukseen liikenne- ja viestintäministeriön oman arvion perusteella sen jälkeen, kun lausuntokierroksella esitettiin huomioita kansallisen liikkumavaran tarkemmasta arvioimisesta ja tutkintavaltuuksien tarkastelutarpeista.

Ehdotetun pykälän mukaan oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustaja-tehtäviksi luetaan 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. Tältä osin pykälän sanamuoto vastaa esimerkiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) asianajosalaisuuspoikkeuksen sanamuotoa.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa todetaan lisäksi, että poikkeusta sovelletaan kaikkiin toimivaltaisten viranomaisten digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan ja verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain 4, 6 ja 7 §:n mukaisiin tutkintavaltuuksiin riippumatta siitä käytetetäänkö niitä viranomaisen oman tutkimuksen yhteydessä vai jäsenvaltioiden koordinaattoriviranomaisten yhteisissä tutkimuksissa. Pykälän perusteluissa tarkennetaan, että poikkeusta sovellettaisiin siten toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tekemiin tietopyyntöihin, tarkastusvaltuuksien käyttöön ja oikeuteen kutsua henkilöitä kuultavaksi.

Valiokunnalle jätetyissä asiantuntijalausunnoissa ei ole esitetty huomioita ehdotettuun asianajosalaisuuspoikkeukseen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että perustuslain 21 §:n 2 momenttiin kiinnittyvä asianajosalaisuus on perinteisesti liitetty oikeudenkäyntiin, mutta sillä on merkitystä myös hallintomenettelyssä. Asianajosalaisuuden huomioon ottamista voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan pitää osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota pykälän 1 momentin sanamuotoon, jossa poikkeuksen soveltamisalaan todetaan kuuluvan 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.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Perustuslakivaliokunnan mielestä sanamuoto on osin suppea ja tulkinnanvarainen ja ehdotettua säännöstä olisi syytä muuttaa niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi asianajosalaisuuden suojaaminen myös silloin, kun kyse on hallinnollisesta menettelystä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö toteaa, että se ei vastusta perustuslakivaliokunnan esittämän selventävän muutoksen tekemistä, jos liikenne- ja viestintävaliokunta pitää sitä tarpeellisena. Esitykseen sisältyvän asianajosalaisuuspoikkeuksen on nimenomaan tarkoitettu soveltuvan toimivaltaisten viranomaisten tutkintatoimivaltuuksien käyttöön mahdollista oikeudenkäyntiä edeltävässä hallinnollisessa menettelyssä, mikä käy ehkä selkeämmin ilmi pykälän 2 momentista. Liikenne- ja viestintäministeriö ymmärtää, että 1 momentin sanamuodon täsmentämisellä voi olla laajempaa periaatteellista merkitystä.

Pykälää olisi mahdollista täsmentää esimerkiksi seuraavalla tavalla:

8 §

Asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta

Poiketen siitä, mitä edellä tässä luvussa säädetään, toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole oikeutta saada tai tarkastaa asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitetulta asianajajalta tai muulta ulkopuoliselta oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta tai näiden apulaiselta, taikka henkilöltä, jonka hyväksi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan salassapitovelvollisuus on säädetty, oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä vaihdettuja luottamuksellisia tietoja ja asiakirjoja. Oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta, hallinnollisessa menettelyssä tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Poikkeusta sovelletaan kaikkiin toimivaltaisten viranomaisten digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan ja tämän lain 4, 6 ja 7 §:n mukaisiin tutkintavaltuuksiin riippumatta siitä, käytetäänkö niitä toimivaltaisen viranomaisen omien tehtävien suorittamisessa, toisen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä vai avustettaessa Euroopan komissiota tarkastuksen suorittamisessa.

Muutos suhteessa hallituksen esitykseen on merkitty keltaisella.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

2 Toimivaltaisten viranomaisten täytäntöönpanovaltuudet

2.1 Hallinnolliset seuraamusmaksut

2.1.1 Asetuksen velvoitteet, joista voidaan määrätä seuraamusmaksu

Digipalveluasetuksen 52.1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan niiden toimivaltaan kuuluvien välityspalvelujen tarjoajien rikkoessa asetuksen säännöksiä. Artiklan 2 kohdan mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Artiklan 3 kohdassa säädetään kansallisessa laissa säädettävien seuraamusmaksujen enimmäismäärästä, joka on 6 prosenttia välityspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 14–17 §:ssä säädetään harkinnanvaraisista seuraamusmaksuista, joita voidaan määrätä säännöksissä yksilöityjen digipalveluasetuksen säännösten rikkomisesta. Hallituksen esityksessä on kuvattu seuraamusmaksuja koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriön avustamana, on lähtenyt esityksen valmistelun aikana siitä, että seuraamusmaksuista kansallisesti säädettäessä tulee ottaa huomioon laillisuusperiaate, vastaavuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Laillisuusperiaate merkitsee sitä, että toimijan tulee voida varmistua siitä, miten toimimalla se voi välttää seuraamusmaksun.

Lausunnoissa tuotiin esille digipalveluasetuksen säännöksiä, joihin olisi tullut lausunnonantajien näkemyksen mukaan liittää myös seuraamusmaksu. **Professori Mylly** katsoi, että tehokkuusperiaatteeseen nojautuen digipalveluasetuksen jokaiseen velvoitteeseen olisi tullut liittää seuraamusmaksu. **Liikenne- ja viestintäministeriö** toteaa, että esityksen valmistelussa on jokaisen asetuksen velvoitteen osalta pohdittu seuraamusmaksun liittämistä velvoitteeseen ja tehty punnintaa laillisuusperiaatteen, vastaavuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen ja toisaalta EU-oikeuden tehokkaan toimeenpanon suhteen.

Eräissä lausunnoissa annetaan ymmärtää, että asetuksen suoraan sovellettavat velvollisuudet eivät olisi voimassa, eivät velvoittaisi suomalaisia palveluntarjoajia tai jäisivät ”vapaaehtoisuuden varaan”, jos niiden rikkomiseen ei ole liitetty seuraamusmaksua. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että jokaisen digipalveluasetuksen velvollisuuden osalta valvoville viranomaisille esitetään toimivalta määrätä päätöksellään välityspalvelun tarjoaja lopettamaan asetuksen rikkominen, korjaamaan toimintansa asetuksen velvoitteen mukaiseksi ja päätöksen tehosteeksi voidaan palveluntarjoajalle asettaa uhkasakko. Myös viranomaiselle esitetyt laajat tiedonsaanti- ja muut tutkintatoimivaltuudet sekä uudet

viranomaisresurssit edistävät digipalveluasetuksen tehokasta valvontaa Suomessa. Digipalveluasetuksen valvontaan on viranomaisille esitetty valtion vuoden 2024 budjettiin uusia lisäresursseja; Liikenne- ja viestintävirastolle merkittävää lisäystä eli 6,5 henkilötyövuotta, kuluttaja-asiamiehelle 3 henkilötyövuotta ja tietosuojavaltuutetulle toistaiseksi 1 henkilötyövuosi.

Digipalveluasetuksen 25 artikla

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asiamies katsoi lausunnossaan, että digipalveluasetuksen 25 artiklaan, joka kieltää verkkoalustojen tarjoajia muun muassa operoimasta verkkorajapintojaan tavalla, jolla harhautetaan tai manipuloidaan palvelun vastaanottajia, tulisi liittää seuraamusmaksu.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan huomio ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Esityksen jatkovalmistelussa päädyttiin oikeusministeriön lausunnon perusteella esitykseen, että seuraamusmaksua ei liitettäisi asetuksen 25 artiklaan säännöksen avoimuuden vuoksi. Liittyen laillisuusperiaatteeseen lausunnossaan oikeusministeriö katsoi, että asetuksessa voi olla muitakin velvoitteita kuin lausunnolla olleessa esitysversiossa tunnistetut asetuksen velvoitteet, joita ei ole ilmaistu riittävän tarkasti tai jotka sisältävät laadullisia tai muutoin liian avoimia kriteerejä menettelyille, jotta niihin voitaisiin liittää seuraamusmaksu. Oikeusministeriö mainitsi esimerkkinä erityisesti 25 artiklan.

Digipalveluasetuksen 18 artikla

Professori Mylly kritisoi lausunnossaan digipalveluasetuksen 18 artiklan velvoitteen rikkomiseen liitetyn seuraamusmaksun edellytyksenä olevaa artiklan rikkomisen toistuvuutta. Asetuksen 18 artiklan mukaan, jos säilytyspalvelun tarjoajan tietoon tulee tietoja, jotka antavat aihetta epäillä, että on tapahtunut, on tapahtumassa tai todennäköisesti tapahtuu rikos, johon liittyy uhka ihmisen tai ihmisten hengelle tai turvallisuudelle, sen on viipymättä ilmoitettava epäilystään kyseisen jäsenvaltion lainvalvonta- tai oikeussuojaviranomaiselle.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministerio ei sinänsä vastusta ehdotusta poistaa 18 artiklan sanktiointin esitetty toistuvuuden edellytys, jos valiokunta katsoo sen aiheelliseksi. Vaikka jossain tilanteessa rikos, johon liittyy uhka ihmisen tai ihmisten hengelle tai turvallisuudelle, on helposti todennettavissa, asia ei ole aina näin ja säännöstä voidaan tässä mielessä pitää osittain avoimena. Toisaalta asetuksen 18 artikla suojaa kuitenkin merkittävää oikeushyvää, mikä puoltaa sitä, että säännökseen liitetään seuraamusmaksu. Sanktiointin edellytykseksi ehdotettu toistuvuuden edellytys kuvastaa sitä, palvelun tarjoajalla on välinpitämätön suhtautuminen havaitsemaansa ihmisten henkeä tai turvallisuutta uhkaavaan sisältöön palvelussaan.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Digipalveluasetuksen 28 artikla

Professori Mylly ihmetteli lausunnossaan, miksei asetuksen 28 artiklan 1 kohdan rikkomiseen ole liitetty seuraamusmaksun mahdollisuutta. Kyseisen säännöksen mukaan alaikäisten käytettävissä olevien verkkoalustojen on otettava käyttöön asianmukaiset ja oikeasuhteiset toimenpiteet, joilla varmistetaan alaikäisten korkeatasoinen yksityisyys ja turvallisuus niiden palvelussa.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Seuraamusmaksun liittämistä kyseiseen säännökseen on punnittu esityksen valmistelun aikana. Seuraamusmaksun liittämistä puoltaisi alaikäisten suojelu, mutta toisaalta laillisuusperiaatteen kannalta säännöksen avoimuutta ja epätarkkuutta ilmentää 28 artiklan 4 kohta, jonka mukaan komissio voi Euroopan digitaalisten palvelujen lautakuntaa kuultuaan antaa suuntaviivoja verkkoalustojen tarjoajien avustamiseksi 1 kohdan soveltamisessa. Kyseisiä komission suuntaviivoja ei ole vielä annettu. Lisäksi voidaan katsoa, että 28 artiklan tavoitteena olevat alaikäisten korkeatasoinen yksityisyys ja turvallisuus voivat jossain tilanteessa olla toisilleen vastakkaiset tavoitteet.

Sen sijaan 28 artiklan (”Alaikäisten suojelu verkossa”) 2 ja 3 kohtiin on liitetty seuraamusmaksu, joten alaikäisiä suojeleviin muihin säännöksiin, kuten kieltoon kohdentaa mainontaa alaikäisille verkkoalustoilla, on esityksessä liitetty seuraamusmaksu.

Digipalveluasetuksen 9 ja 10 artikla

Teosto katsoi lausunnossaan, että digipalveluasetuksen 9 ja 10 artiklan velvoitteisiin tulisi liittää seuraamusmaksu, koska kyse on tarkkarajaisista ja verkkopiratismin hillitsemisen kannalta keskeisistä velvoitteista.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen.

Esityksessä ei ole liitetty asetuksen 9 ja 10 artiklaan seuraamusmaksua, koska kyseessä on välityspalvelun tarjoajia koskeva menettelysäännös. Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella huomiota siihen, että valtaosa asetuksen velvoitteista koskee tiettyjä menettelyitä ja erilaisia raportointi- ja avoimuusvelvoitteita. Oikeusministeriön mukaan voidaan kyseenalaistaa, toteutuuko välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaate kaikkien tällaisten menettelyllisten velvollisuuksien kohdalla vai olisiko oikeampi ratkaisu, että toimivaltainen viranomainen määrää palveluntarjoajan korjaamaan laiminlyönnin eli antamaan puuttuvat tiedot, tai että toimivaltainen viranomainen asettaa 12 §:n mukaisen uhkasakon menettelysäännöksen noudattamiseksi.

Artikloissa 9 ja 10 säädetään siitä, mitä tietoja viranomaisen tai tuomioistuimen *muun kuin digipalveluasetuksen nojalla* antaman määräyksen tulee sisältää, silloin kun määräys koskee välityspalvelun tarjoajan velvollisuutta toteuttaa toimia laitonta sisältöä vastaan tai luovuttaa tietoja palvelunsa käyttäjistä. Välityspalvelun tarjoajalle asetuksen 9 ja 10 artikloissa säädetään velvollisuus 1) ilmoittaa määräyksen antaneelle viranomaiselle, noudattiko välityspalvelun tarjoaja määräystä sekä 2) ilmoittaa asiaan liittyvälle palvelun käyttäjälle vastaanottamastaan määräyksestä sekä sen johdosta toteuttamistaan toimenpiteistä Digipalveluasetuksen 9 ja 10 artikla eivät velvoita välityspalvelun tarjoajia noudattamaan viranomaisten määräyksiä, jotka perustuvat muuhun lainsäädäntöön kuin digipalveluasetukseen. Nykyisin jäsenvaltion lainsäädäntö tai EU-lainsäädäntö voi antaa viranomaiselle toimivallan kohdistaa 9 tai 10 artiklassa tarkoitettuja määräyksiä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle välityspalvelun tarjoajalle.

Digipalveluasetuksen 15 ja 24 artiklat

Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry (TTVK), Luovan työn tekijät ja yrittäjät ry, Medialiitto ry ja Sanoma Media Finland Oy katsoivat, että digipalveluasetuksen 15 ja 24.1 ja 24.5 artiklaan on liitettävä seuraamusmaksu. Myös **Musiikkituottajat – IFPI Finland ry** katsoi näin 24.5 artiklan osalta. Kyseisissä artiklakohdissa säädetään välityspalveluntarjoajan ja verkkoalustan vähintään vuosittain julkaisemasta avoimuusraportista. Kyseessä on palveluntarjoajan velvoitteesta tuottaa raportti säännösten mukaisesti vuosittain. Asetuksen 24.5 artiklan mukaan verkkoalustojen on ilman aiheetonta viivytystä toimitettava komission ylläpitämään julkisesti käytettävään tietokantaan 17 artiklassa tarkoitetut palveluun tallennetun sisällön moderointipäätökset.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että säännösten rikkomistilanteessa voidaan käyttää uhkasakkoa ja velvoittaa sen uhalla palveluntarjoaja tuottamaan avoimuusraportti säännösten mukaisesti tai toimittamaan tiedot komission 24.5 artiklassa tarkoitettuun tietokantaan.

Musiikkituottajat – IFPI Finland ry katsoi, että digipalveluasetuksen 24.2 artiklassa säädettyihin velvollisuuksiin tulee liittää seuraamusmaksu. Kyseisen artiklakohdan mukaan verkkoalustan on julkaistava vähintään kuuden kuukauden välein verkkorajapinnallaan tiedot palvelunsa aktiivisten vastaanottajien kuukausittaisesta keskimäärästä laskettuna viimeksi kuluneiden kuuden kuukauden keskiarvona myöhemmin komission delegoidussa säädöksissä säädettyjen menetelmien mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Esityksen valmistelussa on lähdetty siitä, että säännöksen rikkomistilanteessa voidaan käyttää uhkasakkoa ja velvoittaa sen uhalla verkkoalusta julkaisemaan tiedot. Lisäksi on huomattava, että 24.2 artiklassa

kyseessä olisi ns. blankosäännös, sillä komission delegoitua säännöstä ei ole vielä annettu.

Digipalveluasetuksen 30 artikla

Teosto, Musiikkituottajat - IFPI Finland ry sekä Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry (TTVK), Luovan työn tekijät ja yrittäjät ry, Medialiitto ry ja Sanoma Media Finland Oy katsoivat, että digipalveluasetuksen 30.2 artiklassa säädettyihin velvollisuuksiin on liitettävä seuraamusmaksu.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Vaikka 1 lakiehdotuksen 17 §:ssä ei ole liitetty seuraamusmaksua 30 artiklan 2 kohtaan, seuraamusmaksu on liitetty 30 artiklan 1 kohtaan, 2 kohdan toiseen alakohtaan, 3 kohdan ensimmäiseen ja toiseen alakohtaan, 5 kohtaan, 6 kohtaan ja 7 kohtaan.

Asetuksen 30.1 artiklan mukaan verkkoalustan, joka antaa kuluttajille mahdollisuuden tehdä etäsopimuksia elinkeinonharjoittajien kanssa, on kerättävä identifiointitietoja niistä elinkeinonkeinon harjoittajista, joille se tarjoaa palvelua (know your business customer- velvollisuus). Kyseisiä identifiointitietoja ovat elinkeinonharjoittajan nimi, yhteystiedot, jäljennös elinkeinonharjoittajan tunnistuskirjasta, elinkeinonharjoittajan maksutilitiedot, elinkeinonharjoittajan rekisterinumero jne. Tähän 30.1 artiklan velvollisuuteen ja kyseiseen artiklakohtaan on siis esityksessä liitetty seuraamusmaksu.

Tämän lisäksi asetuksen 30.2 artiklan mukaan verkkoalustan on ”parhaansa mukaan” tarkistettava nämä tiedot, käyttäen mitä tahansa jäsenvaltioiden tai unionin saataville saataville asettamaa vapaasti käytettävissä olevaa virallista verkkotietokantaa tai pyytämällä elinkeinonharjoittajaa toimittamaan luotettavista lähteistä peräisin olevia tositteita. Laillisuusperiaatteen kannalta se, mitä merkitsee säännöksessä ”parhaansa mukaan” jää säännöksessä avoimeksi.

Digipalveluasetuksen 31 artikla

Musiikkituottajat IFPI Finland ry katsoi, että digipalveluasetuksen 31.3 artiklassa säädettyihin verkkoalustan velvollisuuksiin tulee liittää seuraamusmaksu.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Artiklakohdan mukaan verkkoalustan tulee arvioida parhaansa mukaan, ovatko sen alustalla toimivat elinkeinonharjoittajat ilmoittaneet verkkoalustalla myymiensä tuotteiden tai palveluiden osalta niiden yksilöimistä, tuoteturvallisuutta tai vaatimustenmukaisuutta koskevat tiedot. Lisäksi verkkoalustan tulee toteuttaa kohtuullisia toimia tarkastaakseen satunnaisesti virallisesta, vapaasti käytettävissä olevasta verkkotietokannasta, onko tarjotut tuotteet tai palvelut tunnistettu laittomiksi. Se, mitä merkitsee säännöksessä

”parhaansa mukaan” ja ”toteuttaa kohtuullisia toimia tarkastaakseen satunnaisesti…” jää säännöksessä avoimeksi.

Vaikka 1 lakiehdotuksen 17 §:ssä ei ole liitetty seuraamusmaksua 31 artiklan 3 kohtaan, seuraamusmaksu on liitetty 31 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan erikseen yksilöityihin verkkoalustan velvollisuuksiin.

Digipalveluasetuksen velvollisuudet, jotka ovat merkityksellisiä myös sananvapauden kannalta (16 artiklan 6 kohta, 20 artiklan 4 kohta, 23 artiklan 1 ja 2 kohta)

TTVK, Musiikkituottajat - IFPI Finland ry, Luovan työn tekijät ja yrittäjät ry, Medialiitto ry ja Sanoma Media Finland Oy katsoivat, että digipalveluasetuksen 16 artiklan 6 kohdassa säädettyyn säilytyspalvelun tarjoajan velvollisuuteen tulee liittää seuraamusmaksu. Artiklakohdan mukaan verkkoalustan tulee käsitellä artiklan 1 kohdassa säädetyt ilmoitukset laittomasta sisällöstä ja tehdä ilmoituksen kohteena olevia tietoja koskevat päätöksensä *oikea-aikaisesti, huolellisesti, ei-mielivaltaisesti ja objektiivisesti.* Jos ne käyttävät automatisoituja välineitä tähän käsittelyyn tai päätöksentekoon, niiden on sisällytettävä tiedot tällaisesta käytöstä 5 kohdassa tarkoitettuun ilmoitukseen.

IFPI ry katsoi, että digipalveluasetuksen 20 artiklan 4 kohdassa säädettyyn verkkoalustan sisäiseen valitustenkäsittelyjärjestelmään liittyvään säännökseen tulisi liittää seuraamusmaksu. Säännöksen mukaan verkkoalustojen on käsiteltävä niiden sisäisen valitusjärjestelmän kautta tehdyt sisällön moderointia koskevat käyttäjien valitukset oikea-aikaisesti, syrjimättömästi, huolellisesti ja ei-mielivaltaisesti.

TTVK, Luovan työn tekijät ja yrittäjät ry, Medialiitto ry ja Sanoma Media Finland Oy ja Musiikkituottajat – IFPI Finland ry katsoivat, että digipalveluasetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädettyyn verkkoalustan velvollisuuteen tulisi liittää seuraamusmaksu. Säännöksen mukaan verkkoalustan on keskeytettävä kohtuulliseksi ajaksi ja ennakkovaroituksen annettuaan palvelun tarjoaminen palvelun käyttäjille, jotka toistuvasti toimittavat (eli tallentavat verkkoalustalle) ilmeisen laitonta sisältöä. Asetuksen 23 artiklan 2 kohdan mukaan verkkoalustojen on keskeytettävä kohtuulliseksi ajaksi ja ennakkovaroituksen annettuaan 16 artiklassa tarkoitettujen laittomasta sisällöstä tehtyjen ilmoitusten käsittely tai sisäisen valitusjärjestelmänsä käyttö, jos ilmoittajat tai valittajat tekevät toistuvasti ilmeisen perusteettomia ilmoituksia tai valituksia.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan lausuntojen ehdotukset ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Edellä kuvatut 16 artiklan 6 kohta, 20 artiklan 4 kohta ja 23 artiklan 1 ja 2 kohta ovat tärkeitä asetuksen velvollisuuksia, mutta artiklat sisältävät laillisuusperiaatteen kannalta avoimia säännöksiä ja kaikkien kolmen säännöksen sanktioinnilla seuraamusmaksulla voi olla käytännössä negatiivinen vaikutus sananvapauteen. Seuraamusmaksun liittämistä harkittaessa on otettava huomioon, että edellä mainitut palvelussa olevan sisällön

moderointia koskevat 16 artiklan 6 kohta, 20 artiklan 4 kohta ja 23 artiklan 1 ja 2 kohta velvoittavat palveluntarjoajia koskien kaikenlaista laitonta sisältöä, ei pelkästään tekijänoikeudella suojattua sisältöä.

Jos verkkoalustaan voisi kohdistua mahdollinen seuraamusmaksu 23 artiklan 1 kohdan velvoitteen osalta, voidaan katsoa muodostuvan riski, että palveluntarjoaja arvioisi liian tiukasti sisällön ilmeisen laittomaksi ja ryhtyisi toimiin käyttäjätilin sulkemiseksi. Tämä voisi johtaa liian laajoihin käyttäjätilin sulkemisiin, millä voisi olla negatiivisiä vaikutuksia sananvapauteen. Uhkasakon asettaminen olisi sopivampi Liikenne- ja viestintäviraston keino puuttua verkkoalustan 23 artiklan noudattamatta jättämiseen.

Asetuksen 16 artiklan 6 kohdan osalta ministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan digipalveluasetuksen valmisteluvaiheessa antamaan lausuntoon digipalveluasetuksen vastuuvapaussäännösten ja 16 artiklan 6 kohdan yhteisvaikutuksesta sekä tämän aiheuttamaan mahdolliseen kannusteeseen poistaa sisältöä (PeVL 39/2021 vp, 7 ja 8 kohdat).

Vaikka 1 lakiehdotuksen 15 §:ssä ei ole liitetty seuraamusmaksua 16 artiklan 6 kohtaan, seuraamusmaksu on liitetty 16 artiklan 1 kohdassa säädettyyn säilytyspalvelun tarjoajan velvollisuuteen järjestää palvelussaan laitonta sisältöä koskeva ilmoitusmenettely, 16 artiklan 4 kohdassa säädettyyn säilytyspalvelun tarjoajan velvollisuuteen lähettää vahvistus ilmoituksen vastaanottamisesta laittomasta sisällöstä ilmoittaneelle sekä 16 artiklan 5 kohdassa säädettyyn säilytyspalvelun velvollisuuteen ilmoittaa (16 artiklan 6 kohdassa tarkoitetusta) päätöksestään laittomasta sisällöstä ilmoituksen tehneelle taholle. Edellä mainitut artiklakohtien velvoitteet ovat selkeitä ja turvaavat niiden henkilöiden tai organisaatioiden (esimerkiksi tekijänoikeuden haltijat) asemaa, jotka tekevät ilmoituksia laittomasta sisällöstä. Sanktioitujen säännösten perusteella ilmoituksen tekijä saa tiedon, onko palvelun tarjoaja käsitellyt ilmoituksen laittomasta sisällöstä ja missä ajassa säilytyspalveluntarjoaja on käsitellyt ilmoituksen.

2.1.2 Tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua koskevaan 1. lakiehdotuksen 20 §:ään. Säännöksen sanamuodon perusteella toimivalta määrätä seuraamusmaksu tutkintamenettelyjä koskevasta rikkomuksesta kuuluu myös tietosuojavaltuutetulle. Perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön arvioimisen yhteydessä todennut, että tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (**PeVM 14/2018 vp**, s. 19—20). Sääntelyn muuttaminen tältä osin oli tuolloin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä seuraamusmaksun määräämistä koskevan toimivallan tulee myös nyt 20 §:ssä ehdotetuilta osin kuulua monijäseniselle toimielimelle eikä tietosuojavaltuutetulle, mikä esityksen perustelujen (s. 107) valossa on ollut tarkoituksenakin. Sääntelyn tällainen muuttaminen on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jollei toimivalta käy selvästi ilmi muualta laista. Perustuslakivaliokunta toteaa, että Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä myös tarkkaan selvittää, onko noudatettavan menettelysäännöstön täydentäminen esimerkiksi viittaussäännöksin tältä osin tarpeellista.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 20 §:än tulisi lisätä uusi momentti seuraavasti:

20 §

Tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu

Ellei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana, toimivaltainen viranomainen voi määrätä seuraamusmaksun välityspalvelun tarjoajalle tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle muulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuuttaan:
1) vastustaa 6 §:n nojalla tehtävää tarkastusta;
2) antaa virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja vastatessaan 4 §:n nojalla tehtyyn tietopyyntöön tai antaessaan tietoja 6 §:n mukaisen tarkastuksen aikana taikka jättää toimittamatta pyydetyt tiedot viranomaisen asettamassa määräajassa;
3) jättää oikaisematta antamiaan virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja.

Seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuu kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomisen laatu ja laajuus sekä moitittavuuden aste. Seuraamusmaksu saa olla enintään 1 prosentti rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun tarjoajan tai 1 momentissa tarkoitetun muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta seuraamusmaksun määräämistä edeltävänä tilikautena.
Seuraamusmaksua ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta tietojenantovelvollisuuden rikkomisesta, jos henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

Seuraamusmaksun määräämiseen silloin, kun on kyse 2 §:ssä mainittujen säännösten noudattamisen valvontaan liittyvistä tutkintamenettelyistä, sovelletaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia. Seuraamusmaksun määräämättä jättämiseen ja suuruuteen sovelletaan kuitenkin tätä pykälää.

Tietosuojalain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu seuraamuskollegio määrää seuraamusmaksun silloin, kun on kyseessä 3 §:ssä mainittujen säännösten noudattamisen valvontaan liittyvät tutkintamenettelyt.

Lisäys hallituksen esitykseen nähden on merkitty keltaisella.

2.1.3 Seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle

Digipalvelusäädökseen ei sisälly nimenomaista kansallista liikkumavaraa, jonka mukaan jäsenvaltio voi säätää siitä, että seuraamusmaksusääntelyä ei sovelleta viranomaisiin. Taustalla on se, että digipalveluasetuksen kohteena olevat välityspalvelut ovat joukko erilaisia taloudellisia toimintoja, joita tarjotaan tavallisesti maksua vastaan. Suomessa digipalveluasetuksen sääntely koskee suppealta osin viranomaisen julkisen hallintotehtävän ja markkinatoimijan välimaastossa olevaa fi-maatunnusrekisterin *(Liikenne- ja viestintävirasto)* ja ax-maakuntatunnusrekisterin *(Ahvenanmaan maakunnan hallitus)* ylläpitoa. Tätä toimintaa koskevat asetuksen 9–15 artiklan velvoitteet, joista 11 ja 12 artiklaan esitetään liitettäväksi mahdollinen seuraamusmaksu. Edellä mainitut viranomaiset perivät verkkotunnusvälittäjältä verkkotunnusmaksun verkkotunnuksen merkitsemisestä rekisteriin ja merkinnän uudistamisesta.

Perustuslakivaliokunta viittasi lausunnossaan PeVL 13/2023 vp (s. 3) aikaisempiin lausuntoihinsa muissa sääntelykonteksteissa (EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävä lainsäädäntö ja niin sanottu tekoälyasetus) ja painotti sitä, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole kokonaan poissuljettua, etteikö nyt arvioitavalla sääntelyllä toimeenpantava asetus sittenkin joiltakin osin mahdollistaisi kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä varmistua liikkumavaran alasta sekä asetuksen sen mahdollistaessa muutettava ja rajattava sääntelyä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö katsoo, että lakiehdotusta olisi perustuslakivaliokunnan näkemyksen perusteella perusteltua täsmentää. Esityksen valmistelun aikana on tunnistettu tilanne, jossa seuraamusmaksun määrääminen olisi teoriassa mahdollista, jos verkkotunnusrekisteriä ylläpitävä viranomainen rikkoisi digipalveluasetuksen 11 tai 12 artiklan velvollisuuksia. Vaikka verkkotunnusrekisterin toimintaa voidaan pitää taloudellisena toimintana, samaa toimintaa eivät voi muut

välityspalvelun tarjoajat tarjota, koska tehtävä on Suomessa säädetty viranomaisen tehtäväksi. Se, että Suomessa ei voitaisi määrätä seuraamusmaksuja verkkotunnusrekisterin pitäjälle, ei vaikuttaisi kilpailuolosuhteisiin Suomessa ja siksi alla ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa kuuluvan kansalliseen liikkumavaraan kansallisessa seuraamusmaksuja koskevassa lainsäädännössä.

Ministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan näkemykseen voitaisiin vastata asetuksen soveltamisalan piiriin kuuluvaksi tunnistettujen viranomaistoimintojen osalta. Samalla poistuisi ainakin teoreettinen ongelma siitä, että Liikenne- ja viesintävirasto voisi joutua määräämään seuraamusmaksun itselleen. Ministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 19 §:ään voidaan lisätä uusi 4. momentti seuraavasti:

19 §
Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos:
1) velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä; tai
2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos välityspalvelun tarjoaja on oma-aloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisin 14—17 §:ssä tarkoitetun velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan eikä rikkominen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle, joka ylläpitää sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 163 §:ssä tarkoitettua verkkotunnusrekisteriä.

Lisäys suhteessa hallituksen esitykseen on merkitty keltaisella.

2.1.4 Seuraamusmaksun määräämisessä huomioitavan liikevaihdon määräytymisajankohta

Hallituksen esityksen 1 lakiehdotuksen 18 §:ssä säädetään seuraamusmaksun suuruudesta. Pykälän 2 momentissa todetaan, että välityspalvelun tarjoajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kuusi prosenttia välityspalvelun tarjoajan edellisen tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asiamies on valiokunnalle toimittamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota siihen, että edellä mainitussa 18 §:ssä viitataan edellisen tilikauden vuotuiseen maailmanlaajuiseen liikevaihtoon, mutta pykälästä tais sen perusteluista ei ilmene mihin verrattuna kyse on edellisestä tilikaudesta. Säännöstä tulisi kuluttaja-asiamiehen mielestä tältä osin selkeyttää. Kuluttaja-asiamies toteaa myös, että 18 §:n perusteluissa mainittu erityinen säännös tiettyjä tilanteita varten näyttäisi puuttuvan itse pykälästä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö yhtyy kuluttaja-asiamiehen huomioon. 1. lakiehdotuksen 18 §:n 2 momenttiin on syytä lisätä täsmennys edellisen tilikauden tarkemmaksi määrittämiseksi ja 3 momenttiin on syytä lisätä perusteluihin kirjattu erityinen säännös liikevaihdon laskennasta tilanteessa, jossa ei ole käytettävissä tilinpäätöstä säännöksessä tarkoitetulta tilikaudelta, seuraavasti:

18 §
Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sitä määrättäessä on otettava huomioon:
1) rikkomisen luonne, laajuus, vakavuus, toistuvuus ja kestoaika;
2) seuraamuksella tavoiteltava yleinen etu;
3) välityspalvelun tarjoajan toiminnan laajuus ja luonne sekä välityspalvelun tarjoajan taloudelliset valmiudet;
4) niiden palvelun käyttäjien määrä, joihin digipalveluasetuksen rikkominen vaikuttaa;
5) rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;
6) se, toimiiko palvelun tarjoaja useassa jäsenvaltiossa;
7) mahdolliset muut kuin 1—6 kohdassa tarkoitetut tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet tekijät.
Välityspalvelun tarjoajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kuusi prosenttia välityspalvelun tarjoajan seuraamusmaksupäätöstä edeltävän ~~edellisen~~ tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Kun kuluttaja-asiamies esittää seuraamusmaksun määrämistä markkinaoikeudelle, esityksessä otetaan huomioon seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto**.**
Liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Lisäykset suhteessa hallituksen esitykseen on merkitty keltaisella ja poistot yliviivaamalla.

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

2.2 Kuuleminen palveluun pääsyn estämisen prosessissa

Esityksen 1 lakiehdotuksen 22 §:ssä 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 toimivaltuuksia käyttäen.

Jos välityspalvelun tarjoaja jatkaa digipalveluasetuksen rikkomista aiheuttaen vakavaa haittaa, viranomainen voisi pykälän 2 momentin mukaan pyytää käräjäoikeutta määräämään kyseisen välityspalvelun tarjoajan tai toisen välityspalveluntarjoajan (esimerkiksi tietoa välittävän teleyrityksen) rajoittamaan väliaikaisesti palvelun vastaanottajien pääsyä ensiksi mainittuun välityspalveluun tai verkkorajapintaan.

Ehdotetun 22 §:n 4 momentin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on kuultava asianosaisia ennen pykälän 2 momentissa tarkoitetun pyynnön tekemistä käräjäoikeudelle. Myös käräjäoikeuden on kuultava asianosaisia, jos asian kiireellisyys ei muuta vaadi.

Ficom ry esittää lausunnossaan, että tilanteessa, jossa toimivaltainen viranomainen on jo käyttänyt asetuksen edellyttämällä tavalla muita 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.

Ficom ry korostaa, että on tärkeää, että teleyritykselle annetaan mahdollisuus perehtyä viranomaisen pyynnön, ja myös käräjäoikeuden antaman määräyksen, sisältöön ja antaa lausunto niistä teknisistä menetelmistä, jotka ovat ylipäänsä mahdollisia pääsyn eston toteuttamiseksi. Ficom esittää lisäksi, että toimivaltaisen viranomaisen tulee pyynnössään ja käräjäoikeuden määräyksessään yksilöidä, mitkä nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta tulee poistaa, jotta vältytään laillisten sivustojen poistamiselta.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriö katsoo, että esitetyn perusteella 22 §:n 4 momenttia voidaan muuttaa niin, että momentin lopusta poistetaan sanat ”jollei asian kiireellisyys välttämättä muuta vaadi”. Näin myös käräjäoikeuden olisi aina varattava välityspalvelun tarjoajalle, sisällön tuottaneelle välityspalvelun vastaanottajalle sekä sille, johon määräys kohdistuu, tilaisuus tulla kuulluksi.

Ehdotetun 22 §:n mukaan viranomaisen on kuultava asinaosaisia, kuten teleyritystä, jota pääsyn estoa koskevan määräyksen on tarkoitus koskea, kun viranomainen valmistelee pääsyn estoa koskevan pyynnön tekemistä käräjäoikeudelle. Ehdotetussa säännöksessä myös käräjäoikeuden on varattava välityspalvelun tarjoajalle, sisällön tuottaneelle välityspalvelun vastaanottajalle sekä sille, johon määräys kohdistuu, tilaisuus tulla kuulluksi, jollei asian kiireellisyys välttämättä muuta vaadi. Kynnys sille, että käräjäoikeus ei kuulisi uudestaan samoja tahoja, joita viranomainen on kuullut samasta asiasta ennen pyynnön tekemistä käräjäoikeudelle on suhteellisen korkea: ”jollei asian kiireellisyys välttämättä muuta vaadi”. Toisaalta saman tyyppisessä säännöksessä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 185 §:n 2 momentissa, jonka mukaan käräjäoikeus voi säädetyissä tapauksissa kohdistaa estomääräyksen tietoa välittävään teleyritykseen, on säädetty, että tietoa välittävälle teleyritykselle kohdistettua määräystä ei voida hyväksyä varaamatta teleyritykselle tilaisuutta tulla kuulluksi.

22 §

Palveluun pääsyn estäminen

Jos toimivaltainen viranomainen on käyttänyt 10 ja 13–17 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksiaan, eikä välityspalvelun tarjoaja ole korjannut toimintaansa digipalveluasetuksen velvoitteiden mukaiseksi ja digipalveluasetuksen rikkominen aiheuttaa vakavaa haittaa, johon ei voida puuttua muun lainsäädännön nojalla, toimivaltainen viranomainen voi vaatia päätöksellään välityspalvelun ylimmän hallintoelimen jäseniä tai johdossa toimivia henkilöitä toimittamaan suunnitelman asetuksen vastaisen menettelyn korjaamiseksi ja ilmoittamaan toteutetuista toimenpiteistä digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisesti. Viranomaisen tulee valvoa, että palvelun tarjoaja toteuttaa ilmoittamansa toimenpiteet ja raportoi viranomaiselle toteutetuista toimenpiteistä.

Jos 1 momentissa tarkoitetusta toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä huolimatta välityspalvelun tarjoaja jatkaa digipalveluasetuksen rikkomista aiheuttaen vakavaa haittaa, viranomainen voi pyytää käräjäoikeutta määräämään kyseisen välityspalvelun tarjoajan tai toisen välityspalvelun tarjoajan rajoittamaan väliaikaisesti palvelun vastaanottajien pääsyä ensiksi mainittuun välityspalveluun tai verkkorajapintaan.

Käräjäoikeus voi toimivaltaisen viranomaisen hakemuksesta määrätä 2 momentissa tarkoitetun välityspalvelun tarjoajan sakon uhalla estämään pääsy välityspalveluun tai verkkorajapintaan, jos digipalveluasetusta rikkova välityspalveluntarjoaja syyllistyy myös ilmeisesti rangaistavaan tekoon, johon liittyy ihmisten henkeen tai turvallisuuteen kohdistuva uhka. Käräjäoikeuden määräyksen edellytyksenä on, että digipalveluasetuksen rikkomiseen ei voida puuttua muun lainsäädännön nojalla. Käräjäoikeuden määräämien rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa asetuksen vastaisen

toiminnan sekä käsillä olevan rikoksen luonteeseen, vakavuuteen, toistuvuuteen ja kestoon. Ne eivät kuitenkaan saa rajoittaa aiheettomasti palvelun vastaanottajien sananvapautta ja pääsyä laillisiin tietoihin.

Toimivaltaisen viranomaisen on kuultava asianosaisia ennen 2 momentissa tarkoitettua pyyntöä käräjäoikeudelle. Ennen 2 momentissa tarkoitetun 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~~.

Käräjäoikeuden määräämä pääsyn rajoitus on voimassa neljä viikkoa ja käräjäoikeus voi määrätä, että toimivaltainen viranomainen voi pidentää määräaikaa digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädetyn mukaisesti. Jos käräjäoikeuden määräyksen perusteena olevissa seikoissa tapahtuu muutos, asianosaisella välityspalvelun tarjoajalla on oikeus hakea tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun määräyksen kumoamista siinä käräjäoikeudessa, jossa määräys on annettu. Määräyksen kumoamista koskevan asian käsittelyssä noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 lukua.

Muutos hallituksen esitykseen nähden merkitty yliviivauksella.

3 Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastosta annettua lakia muutettavaksi siten, että Liikenne- ja viesintävirastoon perustettaisiin monijäseninen seuraamuskollegio, joka määräisi jatkossa kaikki viraston toimivaltaan kuuluvat yli 100.000 euron seuraamusmaksut. Seuraamuskollegion toimivalta määräytyisi esitetyn seuraamusmaksun määrän mukaan, mutta kollegio voisi päätyä myös alhaisempaan määrään. Ehdotuksen taustalla on perustuslakivaliokunnan lausunto, jonka mukaan määrältään huomattavat seuraamusmaksut tulisi viedä kollegiaaliseen päätöksentekoon.

Kaikissa valiokunnalle toimitetuissa lausunnoissa pidettiin ehdotettua seuraamuskollegion perustamista sinänsä kannatettavana eikä useimmilla lausunnonantajilla ollut huomauttamista myöskään ehdotettuun 100.000 euron seuraamusmaksun toimivaltarajaan.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että jos kollegion määrättäväksi jatkossa ehdotetaan muita seuraamusmaksuja, olisi samalla syytä arvioida myös kollegion kokoonpanoa ja 100 000 euron rajaa. Hallituksen esityksen lausuntokierroksella oikeusministeriö kehotti harkitsemaan pitäisikö seuraamuskollegion toimivallan rajan olla korkeampi kuin 100.000 euroa. Valiokunnalle jätetyssä lausunnossa

oikeusministeriö ei kuitenkaan esitä, että ehdotettua rajaa olisi tarpeen arvioda uudelleen tämän lakihankkeen yhteydessä.

Asianajajaliitto katsoi lausunnossaan, että esityksessä ehdotettu 100.000 euron raja niille seuraamusmaksuille, jotka voidaan Liikenne- ja viestintävirastossa määrätä ilman asian viemistä seuraamuskollegioon on edelleen ongelmallinen.

Asianajajaliitto katsoi lausunnossaan, että taloudellisesti vähäisemmilläkin seuraamusmaksuilla saattaa olla välillisiä seurausvaikutuksia useampiin markkinatoimijoihin. Asianajajaliitto kehottaa vielä arvioimaan tulisiko esitettyä seuraamusmaksujen euromäärää alentaa esimerkiksi 50.000 euroon ja tulisiko myös muita merkittävää vallan käyttöä koskevia määräyksiä, kuten toiminnan keskeyttämistä koskevat määräykset, siirtää seuraamuskollegion päätettäväksi. Asianajaliiton mielestä alempi raja ja kollegion laajempi toimivalta varmistaisi, että seuraamuskollegiolle muodostuu riittävä asiantuntemus ja että kollegion arviointi- ja tutkintamenettelyt vaikuttaisivat myös pienempien seuraamusten määräämiseen. Asianajajaliiton mukaan esityksessä ei ole huomioitu tarpeeksi kattavasti sitä, että ehdotuksen mukainen seuraamuskollegio saattaisi kokoontua harvoin. Asianajajaliio näkee, että aktiivisesti toimiva seuraamuskollegio voisi olla keino sääntelyn suuremman vaikuttavuuden varmistamiselle, eikä pelkästään ratkaisu perustuslakiongelmaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan kollegiosääntelystä lausunnoissa esitetyt huomiot eivät aiheuta muutosta lakiehdotukseen.

Seuraamusmaksukollegion perustamisella Liikenne- ja viestintävirastoon on pyritty, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esitettyjen suuntaviivojen mukaisesti, vahvistamaan normaaliin hallintomenettelyyn sisältyvää oikeusturvaa erityisesti suuruudeltaan huomattavien seuraamusmaksujen määrämisessä, missä oikeusturvan tarpeen on arvioitu korostuvan. Pienempien seuraamusmaksujen määräämisessä ei ole tunnistettu erityisiä oikeusturvaongelmia eikä hallituksen esityksellä toisaalta myöskään heikennetä niiden määräämiseen liittyvää oikeusturvaa.

Hallituksen esityksessä on tuotu esiin, että seuraamusmaksukollegion toimivallan määrittämiseksi ei ole olemassa yhtä kiistatonta euromääräistä rajaa. Valmistelussa on arvioitu, missä kohtaa seuraamusmaksun suuruus on sellainen, ettei se enää rinnastuisi Liikenne- ja viestintäviraston nykyisin määräämiin hallinnollisiin seuraamuksiin ja tältä pohjalta on päädytty ehdottamaan toimivaltarajaksi 100.000 euroa ylittävät seuraamusmaksut. Lausunnonantajat ovat valmistelun eri vaiheissa esittäneet näkemyksiä sekä ehdotetun euromääräisen rajan korottamiseksi että sen alentamiseksi, minkä voidaan ajatella kertovan myös siitä, että ehdotettu raja on kohtuullisen oikealla tasolla eri näkökulmista arvioituna.

Perustuslakivaliokunnalta pyydettiin lausuntoa erityisesti kollegion toimivallan määräytymistavasta ja siihen liittyvistä yhdenvertaisuuskysymyksistä. Perustuslakivaliokunta ei nostanut lausunnossaan esiin ehdotettuun kollegiosääntelyyn liittyviä huolenaiheita.

Kollegion toimivallan laajentamista muihin kuin huomattaviin seuraamusmaksuihin on valmistelun aikana arvioitu, mutta nykytilassa ei havaittu erityisiä muutostarpeita. Esimerkiksi toiminnan keskeyttämiset ovat harvinaisia. Valmistelussa on myös katsottu, että muissa seuraamuksissa kuin seuraamusmaksuissa ei ole samalla tavalla sellaisia mittaamisen kaltaisia yhtenäisyyttä kaipaavia seikkoja, jotka puoltaisivat ratkaisuvallan keskittämistä Liikenne- ja viestintävirastossa seuraamuskollegioon. Lainvastaiseen menettelyyn puuttuminen laissa määritellyin keinoin on osa toimivaltaisen viranomaisen tavanomaista hallintomenettelyn piiriin kuuluvaa valvontatoimintaa.

4 Muut asiat

4.1 Ilmoitus rikosepäilystä 1 lakiehdotuksessa

Esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n säännös on kirjoitettu informatiiviseksi ja sen tarkoituksena on määritellä se lainvalvontaviranomainen Suomessa, jolle asetuksen 18 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ilmoitus rikosepäilystä tehdään.

Poliisihallitus esitti lausunnossaan, että säännös tulisi muuttaa velvoittavampaan muotoon niin, että kyseinen ilmoitus rikosepäilystä on tehtävä poliisille.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Tarkkaan ottaen Poliisihallituksen ehdotus olisi ristiriidassa 18 artiklan 1 kohdan kanssa, sillä 18 artiklan 1 kohdan voidaan katsoa jossain tapauksissa velvoittavan palveluntarjoajan ilmoittamaan rikosepäilystä useamman jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisille.

4.2 Muutoksenhaku 1. lakiehdotuksessa

Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asiamies on esittänyt lausunnossaan, että 1. lakiehdotuksen 30 §:n 2 momenttiin olisi selvyyden vuoksi hyvä lisätä (lisäysehdotus kursiivilla), ”voi saattaa *muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen* hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista”.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ei aiheuta muutosta ehdotettuun 30 §:n 2 momenttiin, sillä kyseisessä momentissa

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

viitataan lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen, eikä viittaus kata 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua väliaikaista päätöstä.

4.3 Samaan aikaan eduskuntakäsittelyssä ollut muutos sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:ään

Hallituksen esityksen 6. lakiehdotukseen on tehtävä tekninen muutos, sillä samanaikaisesti käsittelyssä olleen HE 50/2023 vp. johdosta tehty muutos sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §.ään tulee voimaan aiemmin. Molemmat muutosesitykset on tarkoitettu pysyviksi ja nämä muutokset on tarpeen eduskuntakäsittelyn aikana yhteensovittaa.

Alla on ehdotus muutoksista hallituksen esitykseen sisältyneeseen johtolauseeseen ja 1 §:ään.

Johtolause

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin ~~27~~ 28 kohta, sellaisena kuin se on laissa ~~562/2023~~ (/) , sekä *lisätään* 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa ~~562/2023~~ (/), uusi ~~28~~ 29 kohta seuraavasti:

Pykälämuutos

1 §
Lain soveltamisala

— — — —

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

5 Kokonaan uudet lausunnoissa esitetyt pykälämuutosehdotukset:

Electronic Frontier Finland – Effi ry on lausunnossaan ehdottanut, että 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:iin erikseen tai yhtenä uutena pykälänä voisi säätää, että henkilötietoja viranomaisille luovutettaessa asianomaisella on oikeus saada siitä tieto, riippumatta siitä johtuuko moinen oikeus muusta lainsäädännöstä.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Ministeriön näkemyksen mukaan esitetty huomio ei aiheuta muutosta lakiehdotukseen. Ministeriö toteaa, että vastaavasta velvollisuudesta ei ole säädetty muualla lainsäädännössä. Edelleen ministeriö katsoo, että digipalveluasetuksen rikkomukset ovat tyypillisesti systeemisiä, jolloin rikkomusten tutkinta koskee välityspalvelun toimintatapoja ja menettelyjä laajemmin kuin vain yksittäisen käyttäjän osalta. Ehdotetun kaltainen velvollisuus voisi tosiasiassa johtaa laajempaan henkilötietojen käsittelyyn kuin muuten olisi tarpeen, jos viranomaisen pitäisi erikseen selvittää henkilötiedon takana oleva henkilö ja tämän yhteystiedot kontaktointia varten.

6 Loppuhuomio

Digipalveluasetus sisältää uutta ja uudenlaista välityspalvelujen sääntelyä palvelujen turvallisuuden ja avoimuuden parantamiseksi, kilpailuoikeudesta peräisin olevia viranomaisten toimivaltuuksia, uuden tyyppistä tiivistä viranomaisyhteistyötä jäsenvaltioiden välillä sekä yhteistyötä komission ja jäsenvaltioiden välillä. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että lainsäädännön toimivuutta on seurattava kansallisella ja EU-tasolla sääntelyn voimaan tulon jälkeen.

Ehdotettu Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio on uudentyyppinen elin, joka toimivaltaan voisi jatkossa kuulua huomattavien seuraamusmaksujen määrääminen kaikissa viraston toimivaltaan kuuluvissa asioissa. Tässä vaiheessa ei ole varmaa tietoa siitä, mihin säädöksiin perustuvissa asioissa seuraamuskollegio tosiasiallisesti tulee toimivaltaansa käyttämään. Kollegion kokoonpanon riittävyyttä ja sen toimivallan laajuuden toimivuutta tulee seurata ja tehdä sääntelyyn tarvittaessa muutoksia, jos kollegion tehokas toiminta ja asiantuntemuksen turvaaminen sitä käytännön kokemusten perusteella edellyttää.

Viestintäneuvos Kreetta Simola

Liite Säädösmuutosehdotukset kootusti

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

LIITE
Säädösmuutosehdotukset

1. Lakiehdotus verkon välityspalvelujen valvonnasta

8 §

Asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskeva poikkeus tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta

Poiketen siitä, mitä edellä tässä luvussa säädetään, toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole oikeutta saada tai tarkastaa asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitetulta asianajajalta tai muulta ulkopuoliselta oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta tai näiden apulaiselta, taikka henkilöltä, jonka hyväksi oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan salassapitovelvollisuus on säädetty, oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamisen yhteydessä vaihdettuja luottamuksellisia tietoja ja asiakirjoja. Oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta, hallinnollisessa menettelyssä tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Poikkeusta sovelletaan kaikkiin toimivaltaisten viranomaisten digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan ja tämän lain 4, 6 ja 7 §:n mukaisiin tutkintavaltuuksiin riippumatta siitä, käytetäänkö niitä toimivaltaisen viranomaisen omien tehtävien suorittamisessa, toisen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä vai avustettaessa Euroopan komissiota tarkastuksen suorittamisessa.

18 §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sitä määrättäessä on otettava huomioon:
1) rikkomisen luonne, laajuus, vakavuus, toistuvuus ja kestoaika;
2) seuraamuksella tavoiteltava yleinen etu;
3) välityspalvelun tarjoajan toiminnan laajuus ja luonne sekä välityspalvelun tarjoajan taloudelliset valmiudet;
4) niiden palvelun käyttäjien määrä, joihin digipalveluasetuksen rikkominen vaikuttaa;
5) rikkomisen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;
6) se, toimiiko palvelun tarjoaja useassa jäsenvaltiossa;
7) mahdolliset muut kuin 1—6 kohdassa tarkoitetut tapauksen olosuhteisiin vaikuttaneet tekijät.

Välityspalvelun tarjoajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kuusi prosenttia välityspalvelun tarjoajan seuraamusmaksupäätöstä edeltävän ~~edellisen~~ tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta liikevaihdosta. Kun kuluttaja-asiamies esittää

seuraamusmaksun määrämistä markkinaoikeudelle, esityksessä otetaan huomioon seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto**.**

Liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

19 §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos:
1) velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä; tai
2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä, jos välityspalvelun tarjoaja on omaaloitteisesti ryhtynyt riittäviin toimenpiteisin 14—17 §:ssä tarkoitetun velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan eikä rikkominen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle, joka ylläpitää sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 163 §:ssä tarkoitettua verkkotunnusrekisteriä.

20 §

Tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu

Ellei rikkomista ole pidettävä merkitykseltään vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana, toimivaltainen viranomainen voi määrätä seuraamusmaksun välityspalvelun tarjoajalle tai digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitetulle muulle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuuttaan:
1) vastustaa 6 §:n nojalla tehtävää tarkastusta;
2) antaa virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja vastatessaan 4 §:n nojalla tehtyyn tietopyyntöön tai antaessaan tietoja 6 §:n mukaisen tarkastuksen aikana taikka jättää toimittamatta pyydetyt tiedot viranomaisen asettamassa määräajassa;
3) jättää oikaisematta antamiaan virheellisiä, puutteellisia tai harhaanjohtavia tietoja.

Seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuu kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomisen laatu ja laajuus sekä moitittavuuden aste. Seuraamusmaksu saa olla enintään 1 prosentti rikkomiseen syyllistyneen välityspalvelun

tarjoajan tai 1 momentissa tarkoitetun muun henkilön vuotuisesta tulosta tai maailmanlaajuisesta liikevaihdosta seuraamusmaksun määräämistä edeltävänä tilikautena.

Seuraamusmaksua ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta tietojenantovelvollisuuden rikkomisesta, jos henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

Seuraamusmaksun määräämiseen silloin, kun on kyse 2 §:ssä mainittujen säännösten noudattamisen valvontaan liittyvistä tutkintamenettelyistä, sovelletaan kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia. Seuraamusmaksun määräämättä jättämiseen ja suuruuteen sovelletaan kuitenkin tätä pykälää.

Tietosuojalain 24 §:n 1 momentissa tarkoitettu seuraamuskollegio määrää seuraamusmaksun silloin, kun on kyseessä 3 §:ssä mainittujen säännösten noudattamisen valvontaan liittyvät tutkintamenettelyt.

22 §

Palveluun pääsyn estäminen

Jos toimivaltainen viranomainen on käyttänyt 10 ja 13–17 §:ssä säädettyjä toimivaltuuksiaan, eikä välityspalvelun tarjoaja ole korjannut toimintaansa digipalveluasetuksen velvoitteiden mukaiseksi ja digipalveluasetuksen rikkominen aiheuttaa vakavaa haittaa, johon ei voida puuttua muun lainsäädännön nojalla, toimivaltainen viranomainen voi vaatia päätöksellään välityspalvelun ylimmän hallintoelimen jäseniä tai johdossa toimivia henkilöitä toimittamaan suunnitelman asetuksen vastaisen menettelyn korjaamiseksi ja ilmoittamaan toteutetuista toimenpiteistä digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdan mukaisesti. Viranomaisen tulee valvoa, että palvelun tarjoaja toteuttaa ilmoittamansa toimenpiteet ja raportoi viranomaiselle toteutetuista toimenpiteistä.
Jos 1 momentissa tarkoitetusta toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä huolimatta välityspalvelun tarjoaja jatkaa digipalveluasetuksen rikkomista aiheuttaen vakavaa haittaa, viranomainen voi pyytää käräjäoikeutta määräämään kyseisen välityspalvelun tarjoajan tai toisen välityspalvelun tarjoajan rajoittamaan väliaikaisesti palvelun vastaanottajien pääsyä ensiksi mainittuun välityspalveluun tai verkkorajapintaan.

Käräjäoikeus voi toimivaltaisen viranomaisen hakemuksesta määrätä 2 momentissa tarkoitetun välityspalvelun tarjoajan sakon uhalla estämään pääsy välityspalveluun tai verkkorajapintaan, jos digipalveluasetusta rikkova välityspalveluntarjoaja syyllistyy myös ilmeisesti rangaistavaan tekoon, johon liittyy ihmisten henkeen tai turvallisuuteen kohdistuva uhka. Käräjäoikeuden määräyksen edellytyksenä on, että digipalveluasetuksen rikkomiseen ei voida puuttua muun lainsäädännön nojalla. Käräjäoikeuden määräämien rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa asetuksen vastaisen toiminnan sekä käsillä olevan rikoksen luonteeseen, vakavuuteen,

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

toistuvuuteen ja kestoon. Ne eivät kuitenkaan saa rajoittaa aiheettomasti palvelun vastaanottajien sananvapautta ja pääsyä laillisiin tietoihin.

Toimivaltaisen viranomaisen on kuultava asianosaisia ennen 2 momentissa tarkoitettua pyyntöä käräjäoikeudelle. Ennen 2 momentissa tarkoitetun 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.~~

Käräjäoikeuden määräämä pääsyn rajoitus on voimassa neljä viikkoa ja käräjäoikeus voi määrätä, että toimivaltainen viranomainen voi pidentää määräaikaa digipalveluasetuksen 51 artiklan 3 kohdan kolmannessa ja neljännessä alakohdassa säädetyn mukaisesti. Jos käräjäoikeuden määräyksen perusteena olevissa seikoissa tapahtuu muutos, asianosaisella välityspalvelun tarjoajalla on oikeus hakea tämän pykälän 3 momentissa tarkoitetun määräyksen kumoamista siinä käräjäoikeudessa, jossa määräys on annettu. Määräyksen kumoamista koskevan asian käsittelyssä noudatetaan oikeudenkäymiskaaren 8 lukua.

6. Lakiehdotus sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta
(samanaikaisesti käsittelyssä olleen HE 50/2023 vp johdosta tehdyn aiemman muutoksen johdosta**)**

Johtolause

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin ~~27~~ 28 kohta, sellaisena kuin se on laissa ~~562/2023~~ (/) , sekä
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laissa ~~562/2023~~ (/), uusi ~~28~~ 29 kohta seuraavasti:

Pykälämuutos

1 §
Lain soveltamisala
— —
Siten kuin tässä laissa säädetään, pannaan täytäntöön myös:
— —
~~27) luotsauslain (561/2023) 68 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;~~
28) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 334 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;
~~28~~29 verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain (/) 14–17 ja 20 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

———
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .