

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 70/2023 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- viestintäneuvos Kreetta Simola, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Hanna Laurila, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Roosa Patrakka, liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta sekä muutettaviksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, Liikenne- ja viestintävirastosta annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 17.2.2024.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestyksestä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohtia

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta. Lisäksi viittä lakia ehdotetaan muutettaviksi. Hallituksen esityksen tavoitteena on toimeenpanna digitaalisia palveluja koskevan asetuksen (asetus (EU) 2022/2065 digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta, jäljempänä myös digipalveluasetus) valvonta Suomessa.

(2) Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin on tehty selkoa kattavasti ja seikkaperäisesti sekä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön tukeutuen. Säätämisyjärjestysperusteluissa on kohdittain tuotu esiin myös merkityksellistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Perustuslakikysymysten tarkastelua edeltävät säätämisyjärjestysperusteluissa jaksot, joissa on asianmukaisesti tehty selkoa asetuksen antamasta kansallisesta liikkumavarasta perustuslain ja erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Esityksestä käy ilmi myös, että asetuksen antama kansallisen liikkumavaran käyttöä ovat asianmukaisesti suunnanneet ja määrittäneet perustuslakiin palautettavat valtiosääntöiset näkökohdat. Perustuslakivaliokunta voi pääosin yhtyä säätämisyjärjestysperusteluissa esityksen suhteesta perustuslakiin esitettyihin seikkoihin.

(3) Perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotusta digipalveluasetukseksi aikaisemmin valtioneuvoston kirjelmän perusteella (PeVL 20/2021 vp). Valiokunta on tuolloin todennut sääntelyn olevan merkityksellistä erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvattu sananvapauden kannalta. Valiokunta korosti, että asetusneuvotteluissa oli huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi asetuksen valmistelussa oli valiokunnan mielestä tärkeätä huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään (PeVL 20/2021 vp, kappaleet 4 ja 7).

(4) Perustuslakivaliokunta painottaa tarvetta tulkita viranomaisissa ja tuomioistuimissa ehdotetun sääntelyn perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimivaltasäännöksiä perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti. Erityisesti käyttäjien välityspalvelujen pääsyn estoon liittyviä toimivaltasäännöksiä tulee tulkita perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus ja perustuslain säännökset kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista huomioon ottaen, jotta ehdotetun sääntelyn ja sen taustalla olevan asetuksen merkitsemä puuttuminen sananvapauteen ja demokratiaan sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuisi vain välttämättömään.

Seuraamusmaksuja koskeva sääntely

(5) Verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain (1. lakiehdotus) 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisista seuraamuksista. Luvussa on säännökset palveluntarjoajille digipalveluasetuksen rikkomisen tai laiminlyönnin johdosta määrättävistä seuraamusmaksuista.

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2023 vp

(6) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista (s. 109) käy ilmi, että digipalveluasetuksen EU-valmistelussa asetukseen ei saatu sisällytettyä säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio voi kansallisesti säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaiselle. Perusteluiden mukaan voi siten ilmetä tilanteita, joissa kansalliselle viranomaiselle määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu.

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi katsonut, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunta viittasi tuolloisessa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely: Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä (PeVL 14/2018 vp, s. 20).

(8) Perustuslakivaliokunta painotti, että sanottujen seikkojen lisäksi viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi tuolloisessa sääntelykontekstissa ollut ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunnan käsityksen mukaan oli ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka olisi voinut vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa tuolloisessa sääntelykontekstissa keskeisen julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa (PeVL 14/2018 vp, s. 21).

(9) Perustuslakivaliokunta on sittemmin arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta niin sanotuksi tekoölyasetukseksi painottanut sen merkitystä, että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, kapale 40).

(10) Perustuslakivaliokunta painottaa edelleen sanotun merkitystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole kokonaan poissuljettua, etteikö nyt arvioitavalla sääntelyllä toimeenpantava asetusta sittenkin joiltakin osin mahdollistaisi kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä varmistua liikkumavaran alasta sekä asetuksen sen mahdollistaessa muutettava ja rajattava sääntelyä.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomisesta määrättävää seuraamusmaksua koskevaan 1. lakiehdotuksen 20 §:ään. Säännöksen sanamuodon perusteella toimivalta määrätä seuraamusmaksu 20 §:n mukaan kuuluu myös tietosuojavaikuttetulle. Perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön arvioimisen yhteydessä todennut, että asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2023 vp

21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19—20). Sääntelyn muuttaminen tältä osin oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(12) 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 edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jollei toimivalta käy selvästi ilmi muualta laista. Liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä myös tarkkaan selvittää, onko noudatettavan menettelysäännösten täydentäminen esimerkiksi viittaussäännöksiin tältä osin tarpeellista.

Tiedonsaantioikeus

(13) Viranomaisten tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä. Toimivaltaisilla viranomaisilla on sen mukaan digipalveluasetuksen ja tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tarpeelliset digipalveluasetuksen ja tähän lakiin perustuvien veloitteiden epäiltyyn rikkomiseen liittyvät tiedot, selvitykset ja asiakirjat välityspalvelun tarjoajalta ja digipalveluasetuksen 51 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu muulta henkilöltä.

(14) Säännöksessä on sinänsä asianmukaisesti sidottu erityisiin henkilötietoryhmiin tai näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuviin tietoihin kohdistuva tiedonsaantioikeus välttämättömyydedellytykseen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että muiden tietojen osalta tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi varsin väljästi. Ehdotetun sääntelyn mukaan viranomaisen tiedonsaantioikeus on sidottu esimerkiksi yrityksen liikesalaisuuksien osalta vain tarpeellisuusedellytykseen.

(15) Perustuslakivaliokunta on arvioinut usein tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, kappale 24 ja siinä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös nyt ehdotettavaan tiedonsaantioikeuteen (ks. myös esim. PeVL 48/2018 vp, s. 5). Nyt ehdotetun kaltainen tiedonsaantioikeus tulisi siten säännöksessä joko sitoa oikeuden kohteena olevien tietojen välttämättömyyteen tehtävien suorittamisen kannalta tai sitä tulisi täsmentää luetteloimalla tietoja, joihin se kohdistuu, jollei voimaansaattavasta EU-säädöksestä aiheudu tälle estettä.

Asianajosalaisuus

(16) Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asianajajia ja muita oikeudenkäyntiasiamiehiä ja oikeudenkäyntiavustajia koskevasta poikkeuksesta tiedonsaanti-

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2023 vp

ja tarkastusoikeuksiin. Perustuslain 21 §:n 2 momenttiin kiinnittyvä asianajosalaisuus on perinteisesti liitetty oikeudenkäyntiin, mutta sillä on merkitystä myös hallintomenettelyssä. Eurooppalaisten tuomioistuinten ja perustuslakivaliokunnan käytännössä asianajosalaisuutta onkin paljolti arvioitu nimenomaan hallintoviranomaisen tiedonsaantioikeuden ja yksityisen tiedonantovelvollisuuden rajoittamisen näkökulmasta. Tältä kannalta asianajosalaisuuden huomioon ottamista voidaan pitää myös osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja hyvän hallinnon takeita (PeVL 13/2019 vp, s. 3).

(17) Oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä 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. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen sanamuoto on osin suppea ja tulkinnanvarainen. Valiokunnan mielestä säännöstä on syytä muuttaa niin, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi asianajosalaisuuden suojaaminen myös silloin, kun kyse on hallinnollisesta menettelystä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 20 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 15.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan lausunto PeVL 13/2023 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala