

Asia: VN/19178/2023

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräksi muiksi laeiksi (DSA:n toimeenpano)

1. Yleistä

Yleistä

-

2. Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Esityksessä on syytä kuvata ja perustella ratkaisua, jossa valvontatoimivalta on eriytetty useille viranomaisille, joiden toimivaltuudet ovat erilaiset ja joita koskien muutoksenhaku on erilainen.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamies ei voi puuttua aatteelliseen ja yhteiskunnalliseen mainontaan. Esitysluonnoksessa tulisi kuvata, mihin rajoitus perustuu.

3. Viranomaisten tutkintavaltuudet

Viranomaisten tutkintavaltuudet

Lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentin mukaan tiedot olisi luovutettava ”viipymättä”, kun asetuksen mukaan tiedot on luovutettava ”ilman aiheetonta viivästystä”. Oikeusministeriön käsitys on, että näillä kahdella ilmauksella on merkitysero ja viipymättä on ehdottomampi vaatimus kuin asetuksessa käytetty ”ilman aiheetonta viivästystä”. Jälkimmäinen muotoilu on käytössä kansallisessa lainsäädännössä muun muassa hallintolain 23 §:ssä (muodossa ”ilman aiheetonta viivytystä”).

Samassa momentissa säädettäisiin myös, että tieto on luovutettava ”viranomaisen pyytämässä muodossa”. Esityksen säännöskohtaisista perusteluista jää epäselväksi, mitä säännöksellä tarkemmin tarkoitettaisiin ja kuinka laaja harkintavalta viranomaisella asiassa olisi.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin tiedonvaihdesta viranomaisten välillä. Pykälän 2 momentin on ilmeisesti tarkoitus rajata 1 momentissa säädettyä. Viittauksella 18 §:ään tarkoitetaan ilmeisesti 18

§:n 2 momentissa tarkoitettuja tietoja. Säännöstä on syytä lakiteknisesti täsmentää. Myös 5 §:n 2 ja 3 momentin välistä suhdetta on syytä tarkentaa. Momentit vaikuttavat osin päällekkäisiltä.

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin tarkastuksista. Siltä osin kuin kyseessä on pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila, tarkastukseen liittyisi välttämättömyysvaatimus, jonka tulkintaa on konkretisoitu yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 56). Asiaan liittyvää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä on kuvattu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunnan käytännöstä (PeVL 12/2019 vp) ilmenee, että siltä osin kuin sääntely koskee muita kuin EU-säädöksen soveltamisalaan kuuluvia tarkastuksia, toimivaltuutta on aiheellista tarkastella perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan suojan kannalta. Perusteluja on syytä täydentää tältä osin ja esittää arvio, onko kyseessä kokonaan EU-säädöksen täytäntöönpano vai onko ehdotettu sääntely joltain osin kansallista.

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisella saisi asiakirjat ja tiedot ”sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään”. Tavallisesti tällaista ilmausta käytetään, kun on tarkoitus poiketa julkisuuslaissa tai muussa laissa viranomaiselle säädetyistä salassapitovelvollisuuksista. Pykälän 2 momentissa kysymys on tiedoista, jotka antaa yksityinen. Perusteluissa on syytä selventää, millaisista salassapitovelvoitteista olisi kysymys ja arvioida, onko salassapidosta poikkeamista koskeva säännös tarpeen. Säännös vaikuttaisi myös joltain osin olevan päällekkäinen 4 §:ssä säädetyin kanssa.

Lakiehdotuksen 6 §:n 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi toimivalta tarkastuksen tekemiseen ”57 artiklan mukaisesti”. Asetuksen 57 artiklassa ei suoranaisesti säädetä tarkastuksen tekemisestä, joten säännöstä on syytä tarkentaa ja arvioida samalla, onko ehdotettu sääntely riittävä 57 artiklan täytäntöönpanemiseksi. Vastaava huomio koskee 7 §:ää.

Esityksen perusteluiden mukaan tarkastuksia koskeva hallintolain 39 § tulisi tarkastusten yhteydessä sovellettavaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä pitänyt selkeyden vuoksi tarpeellisenä viittausta tarkastusta koskeviin hallintolain 39 §:n yleissäännöksiin itse säännöksessä (ks. PeVL 44/2016 vp ja PeVL 5/2010 vp).

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin valvontapäätöksestä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta antaa päätös väliaikaisena. Momentin perusteluiden mukaan väliaikainen päätös voisi sisältää määräyksen tietyn väitetyn asetuksen rikkomisen lopettamiseksi tai korjaamiseksi. Päätöksen määräykset eivät saisi ylittää sitä, mikä on tarpeen sen varmistamiseksi, että estetään vakava haitta ennen lopullista päätöstä. Säädöstekstin perusteella varsinaisella ja väliaikaisella päätöksellä ei kuitenkaan olisi muuta eroa kuin jälkimmäisen väliaikainen voimassaolo. Tyypillisesti väliaikainen päätös on lainsäädännössä mahdollistettu tilanteissa, joissa on tarve reagoida kiireellisesti jonkin intressin turvaamiseksi. Myös kuulemisvelvollisuudesta on voitu tällöin lailla poiketa. Ehdotuksessa on syytä erottaa selvästi varsinaisen ja väliaikainen päätös ja määritellä selkeämmin, mitä väliaikainen päätös voi koskea ja mitkä ovat sen edellytykset. Myös muutoksenhakua on syytä selkiyttää. Väliaikainen päätös menettää merkityksensä, jos siihen voi hakea muutosta heti eikä vasta pääasian muutoksenhaun yhteydessä. Oikeusministeriön mielestä pykälän 4 momentin säännökset kuuluisivat luontevammin muutoksenhakua koskevaan 27 §:ään. Tämä selventäisi myös sitä, että muihinkin kuin kuluttaja-asiamiehen päätöksiin voi hakea muutosta.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa viitataan paikoin lakiin ja paikoin asetukseen, kun tarkoitus on ilmeisesti ollut viitata molempiin.

Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa viitataan välityspalvelun tarjoajan antamiin sitoumuksiin. Säädöstekstistä ei ilmene, mistä sitoumuksista on kysymys ja mitä ne voivat koskea. Perusteluiden mukaan säännöksellä tarkoitetaan asetuksen 52 artiklan 2 kohdan sitoumuksia. Säännöstä on syytä selkiyttää. Pykälän 2 momenttia on syytä täsmentää siten, että päätöksen tehnyt viranomainen voi ottaa asian uudelleen käsiteltäväkseen eli Liikenne- ja viestintävirasto tai tietosuojavaltuutettu eivät voisi ottaa uudelleen käsiteltäväksi toistensa päätöksiä.

Lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa viitataan yleisesti markkinavalvontaviranomaisiin. Koska kyseessä olisi viranomaisille asetettu tehtävä, siitä tulee säätää täsmällisesti laissa. Velvoitetut viranomaiset tulee luetella säännöksessä.

Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan tämän lain mukaisen velvoitteen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Ehdotuksen 9 §:ssä säädetään myös, että siinä tarkoitetun päätöksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Koska 9 §:ssä on säädetty erikseen uhkasakosta ja muiden velvoitteiden osalta ei, on mahdollisuus päätelmään, että uhkasakko voidaan määrätä vain 9 §:ssä tarkoitetusta asiasta. Jos tarkoitus on, että uhkasakko voidaan asettaa kaikista lakiin sisältyvistä velvoitteista, säännös uhkasakon asettamisesta on syytä poistaa 9 §:stä, koska toimivalta siihen on jo 12 §:ssä. Jos uhkasakon on tarkoitus koskea lain lisäksi asetuksessa säädettyjä velvoitteita, säännöstekstiä tulee täydentää tältä osin.

4. Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamusmaksusääntely

Digipalvelusäädöksen 52 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan niiden toimivaltaan kuuluvien välityspalvelujen tarjoajien rikkoessa tämän asetuksen säännöksiä. Säädöksen 51 artiklan 2 c kohdan mukaan asetusta valvovalla viranomaisella tulee olla toimivalta määrätä tai pyytää oikeusviranomaista määräämään seuraamusmaksu välityspalvelun tarjoajalle asetuksen noudattamatta jättämisestä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden jaksossa 12.1.1 on kuvattu eduskunnan perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 92) todetaan, että valmistelussa asetusta on tulkittu siten, että seuraamusmaksua ei tarvitse määrätä jokaisen velvoitteen rikkomisesta vaan seuraamusmaksujen kohdentamisessa on kansallista liikkumavaraa. Liikkumavaraa koskevaa arviota ei ole selostettu tämän enempää.

Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on todennut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2018 vp). Perusteluissa viitataan myös perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan käytäntöön muun muassa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, sääntelyn tarkkarajaisuuden ja sanktioiden oikeasuhtaisuuden osalta. Koska seuraamusmaksuissa on usein kyse perusoikeusrajoituksesta, niitä on tarkasteltava myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Tällöin tulee arvioida muun muassa, minkä rikkomusten osalta seuraamusmaksuja voidaan pitää välttämättöminä ja oikeasuhtaisina vai olisiko

niiden sijaan käytettävä muita seuraamuksia tai esimerkiksi uhkasakkoa. Kansallista liikkumavaraa tulisi pyrkiä kuvaamaan monipuolisemmin tämän arvion mahdollistamiseksi.

Esitysluonnoksen mukaan toimivaltaisille viranomaisille säädettäisiin erilaisia toimivaltuuksia, muun muassa mahdollisuus tehdä valvontapäätös (9 §) ja asettaa siihen liittyen uhkasakko (12 §), määrätä palveluntarjoajan sitoumus tätä velvoittavaksi (10 §), määrätä seuraamusmaksu (13-16 ja 19 §) ja vaatia palveluntarjoajaa toimittamaan suunnitelman asetuksen vastaisen menettelyn korjaamiseksi ja tarvittaessa pyytää käräjäoikeudelta väliaikaista estomääräystä (21 §). Luonnoksessa ehdotettavan seuraamuskokonaisuuden pääpaino on hallinnollisissa seuraamuksissa. Mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen liitettäisiin laajaan joukkoon luonteeltaan erilaisia velvoitteita. Seuraamusmaksu olisi suurimmillaan 6 % palveluntarjoajan liikevaihdosta (tai 1 % ehdotuksen 19 §:n tarkoittamissa tilanteissa). Seuraamusmaksuihin ei sisälly porrastusta eli säädöstekstin tasolla kaikkiin rikkomuksiin liittyisi sama enimmäisseuraamus.

Esitysluonnoksessa todetaan seuraamusmaksusäätelyn oikeasuhtaisuuden osalta, että seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, kun rikkomista olisi pidettävä rikkomisen laajuus, vakavuus, toistuvuus sekä välityspalvelun toiminnan laajuus huomioon ottaen sellaisena, että viranomainen katsoisi asetuksen rikkomisen edellyttävän seuraamusmaksun määräämistä. Tätä vastaava sääntely olisi 17 §:ssä. Lisäksi 18 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun määräämättä jättämisen edellytyksistä. Esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 60) viitataan myös hallintolain sääntelyyn hyvän hallinnon periaatteista.

Oikeusministeriö pitää viranomaisen harkintavaltaa rajaavia säännöksiä sinänsä perusteltuina. Ne toteuttavat suhteellisuusperiaatetta lakia sovellettaessa. Oikeusministeriön mielestä säännöksiä tulisi, sikäli kuin liikkumavara sen mahdollistaa, jatkovalmistelussa vielä kehittää siten, että suhteellisuusperiaatetta toteutetaan myös säädöstekstin tasolla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että valtaosa asetuksen velvoitteista koskee tiettyjä menettelyitä ja erilaisia raportointi- ja avoimuusvelvoitteita. Voidaan kyseenalaistaa, toteutuuko välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaate kaikkien tällaisten menettelyllisten velvollisuuksien (esimerkiksi 19 §) kohdalla vai olisiko oikeampi ratkaisu, että toimivaltainen viranomainen pyytää 9 §:n mukaisesti palveluntarjoajaa korjaamaan laiminlyönnin eli antamaan puuttuvat tiedot tai että toimivaltainen viranomainen asettaa 12 §:n mukaisen uhkasakon. Vastaavasti välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteen perusteella olisi syytä arvioida vähäisempien velvoitteiden rajaamista pois seuraamusmaksujen soveltamisalasta tai harkita ratkaisua, jossa seuraamusmaksu määrättäisiin vähäisempien rikkomusten osalta vasta toistuvasta ja jatkuvasta rikkomuksesta.

On syytä huomata, että velvoitteiden säädösperustainen rajaaminen on eri asia kuin ehdotettavan 18 §:n 1 momentin 2 kohdan säännös siitä, että seuraamusmaksu jätetään määräämättä, jos velvoitteen rikkomista on pidettävä vähäisenä. Kyseinen säännös kohdistuu rikkomisen vähäisyyteen, säädösperustainen rajaaminen kohdistuu velvoitteeseen ylipäänsä.

Esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksua ei ehdoteta niiden asetuksen velvoitteiden osalta, joita ei ole asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti tai sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle. Tämän vuoksi mahdollista seuraamusmaksua ei esitetä liitettäväksi asetuksen artikloihin 14(4), 17(4), 20(4), 23(2), 28(1), 30(2) ja 31(3). Oikeusministeriön mielestä vastaavia ongelmia voi liittyä muihinkin artikloihin (ainakin 25 artikla).

Esitysluonnoksessa todetaan myös, että seuraamusmaksu olisi aina suhteessa yrityksen liikevaihtoon, minkä vuoksi se olisi oikeasuhtainen. Oikeusministeriö huomauttaa, että 6 %:n määrä liikevaihdosta on ainoastaan seuraamusmaksun enimmäismäärä. Vaikka tällaisella matemaattisella

suhteellisuudella onkin merkitystä sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta, seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus ei toteudu pelkästään sen kautta. Hallituksen esityksen perusteluiden ei tulisi antaa vaikutelmaa, että seuraamusmaksu voidaan kaavamaisesti määrätä liikevaihtoon ja prosenttilukuun perustuen. Jos liikkumavara tämän sallii, suhteellisuusperiaatteen kannalta olisi parempi ratkaisu porrastaa rikkomuksista määrättävien seuraamusmaksujen vähimmäis- ja enimmäismäärät itse säännöksessä.

Oikeusministeriö sinänsä pitää hyvänä sääntelytekniikkana, että seuraamusmaksun perustana olevat laiminlyönnit on kuvattu täsmällisesti sekä viittaamalla velvoitteen perustana olevaan säännökseen että kuvailemalla velvoitteen sisältöä sanallisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön kannattaa vielä arvioida, ovatko sanalliset kuvaukset tiivistettävissä laillisuusperiaatteen edellyttämä tarkkarajaisuus kuitenkin säilyttäen.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpano

Esitysluonnoksen mukaan Oikeusrekisterikeskus huolehtisi uusien seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta. Luonnoksesta puuttuu kuitenkin arvio täytäntöönpanotehtävästä Oikeusrekisterikeskukselle mahdollisesti aiheutuvasta määräraharapeesta. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa tällainen arvio lisätään esitykseen. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse uudesta pysyväisluonteisesta tehtävästä, ja Oikeusrekisterikeskukselle syntyvät seuraamusmaksujen aiheuttaman lisätyön kattamiseen tarvittavat lisämäärärahatarpeet tulee huomioida hallituksen esityksen taloudellisissa vaikutuksissa ja talousarviomenettelyssä.

Oikeusministeriö pitää myös epäselvänä, onko ehdotetun lain 19 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun täytäntöönpanossa tarkoitus soveltaa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esitystä olisi tarpeen täsmentää tältä osin ja jos kyse on lain 13-16 §:stä erillisestä seuraamusmaksusta, lisätä siitakin maininta sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin.

Ehdotetun lain 26 §:n 1 momentin toinen virke tulisi muotoilla seuraavasti: Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Palveluun pääsyn estäminen

1. lakiehdotuksen 21 §:n 2 ja 4 momentin keskinäinen sekä niiden ja 22 §:n välinen suhde on epäselvä. Ehdotetun 21 §:n 4 momentin mukaan käräjäoikeuden on ennen määräyksen antamista varattava tilaisuus tulla kuulluksi välityspalvelun tarjoajalle, sisällön tuottaneelle palvelun käyttäjälle sekä sille, johon määräys kohdistuu. Ehdotetun 2 momentin mukaan toimivaltainen viranomais voi pyytää käräjäoikeutta kohdistamaan väliaikaisen määräyksen asetusta rikkovaan välityspalvelun tarjoajaan tai toiseen välityspalvelun tarjoajaan. Kun määräyksen kohteena on välityspalvelun tarjoaja, on epäselvää, miksi 4 momentissa mainitaan erikseen välityspalvelun tarjoaja ja se, johon määräys kohdistuu. Ehdotettua 4 momenttia voisi selventää esimerkiksi niin, että sekä asetusta rikkovalle että muulle 2 momentissa tarkoitetulle välityspalvelun tarjoajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi.

Ehdotetussa 22 §:ssä puhutaan yleisesti välityspalvelun tarjoajasta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan käsittelypaikka on kytketty välityspalvelun tarjoajaan sen vuoksi, että palveluun pääsyn

estämistä koskeva määräys kohdistetaan tähän. Jotta 22 § olisi yhtenäinen 21 §:n säännösten kanssa, sanamuotoa voisi täsmentää esimerkiksi siten, että hakemus tutkitaan sen välityspalvelun tarjoajan kotipaikan tuomioistuimessa, johon määräys kohdistetaan.

Ehdotetussa 21 §:ssä tulee säätää tarkemmin, mikä on tuomioistuimen toimivalta määräyksen antamisessa, mitkä ovat määräyksen antamisen edellytykset ja millä perusteilla pyyntöä on arvioitava.

5. lakiehdotuksen (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamisesta) 6 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt verkon välityspalveluista annetussa laissa (/) tarkoitetut kuluttaja-asiamiehen valvontaan kuuluvat muut kuin seuraamusmaksun määrittämistä koskevat asiat. Verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain mukaisia markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvia markkinaoikeudellisia asioita ovat kyseisen lain 9 §:n mukaiset valvontapäätösaasiat. Markkinaoikeuden toimivallasta seuraamusmaksuasioissa säädetään laissa kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista eikä ehdotetussa laissa verkon välityspalvelujen valvonnasta. Siksi voisi olla selkeämpää, että 5. lakiehdotuksen 6 §:n kohdassa viitattaisiin 1. lakiehdotukseen ilman mainintaa seuraamusmaksuista esimerkiksi seuraavasti: ”Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt: 7) verkon välityspalvelujen valvonnasta annetun lain (/) 9 §:ssä tarkoitetut kuluttaja-asiamiehen valvontaan kuuluvat asiat”

Lisäksi voisi harkita uuden kohdan lisäämistä 6 §:n 2 momentin sijasta pykälän 1 momenttiin.

Muutoksenhaku

Ehdotetun lain 27 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että toimivaltainen viranomainen voi määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Seuraamusmaksujen rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvan luonteen vuoksi seuraamusmaksut on suljettava tämän säännöksen ulkopuolelle eli ne olisivat täytäntöönpanokelpoisia vasta lainvoimaisena.

5. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Esityksessä on syytä kuvata selkeämmin, missä päätöksentekomenettelyssä seuraamusmaksu käsiteltäisiin ilman ehdotettua kollegiota ja mitä vaikutuksia kollegion käyttöönotolla on muun muassa oikeusturvaan. Sinänsä harkintavallan laajuus ja maksun suuruus puoltavat monijäsenisen toimielimen käyttämistä. Liikenne- ja viestintäministeriön on syytä vielä arvioida, onko 100 000 euroa oikea raja vai tulisiko rajan olla korkeampi.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 96) todetaan, että Suomessa määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle on pyritty välttämään, jotta muutoksenhausta ei tulisi yksiasteista. Oikeusministeriö toteaa, että toimivallan osoittamista valvontaviranomaiselle puoltaa myös se, että seuraamusmaksu määrätään lähtökohtaisesti hallintomenettelyssä.

Esitysluonnoksen mukaan EU-sääntelyssä edellytetään enenevissä määrin Liikenne- ja viestintäviraston toimialan valvonnassa mahdollisuutta määrätä suuria hallinnollisia seuraamusmaksuja. Seuraamusmaksujen määrääminen olisi luonnoksen mukaan tarkoitus osoittaa jatkossa kollegiolle. Oikeusministeriö pitää keskittämistä perusteltuna. On syytä kuitenkin arvioida, onko riittävää, että kollegiolla on yksi kokoonpano niin kuin nyt ehdotetaan, vai olisiko erilaisia asian mukaan vaihtuvia kokoonpanoja.

6. Muut asiat

Muut asiat

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tunnistettu, että digipalvelusäädöstä valvovat kansalliset viranomaiset käsittelevät henkilötietoja hoitaessaan niille säädettäviä tehtäviä. Henkilötietojen suojan näkökulmasta merkityksellistä sääntelyä sisältyisi 1. lakiehdotuksen 4 ja 5 §:iin, joissa säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaantioikeuksista sekä tiedonvaihdosta viranomaisten välillä. Esitysluonnoksessa on tältä osin tunnistettu, että kyseisillä säännöksillä annettaisiin yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679 täsmentävää kansallista erityissääntelyä. Esitysluonnoksen mukaan viranomaisten tiedonsaantioikeudet ja niiden välinen tiedonvaihto voisi pitää sisällään myös arkaluonteisten tietojen, kuten tietosuojasetuksen 9 artiklan tarkoittamien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä tietosuojasetuksen 10 artiklan tarkoittamien rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien henkilötietojen käsittelyä.

Oikeusministeriö toteaa, että tietosuojasetusta täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuojasetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallinen liikkumavara ei eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta velvoita jäsenvaltioita säätämään tietosuojasetusta täydentävää tai täsmentävää kansallista lainsäädäntöä, vaan asiasta päättäminen on jätetty kansallisen lainsäätäjän harkintaan. Ottaen huomioon, että tietosuojasetus on suoraan sovellettava säädös, kansallista liikkumavaraa olisi käytettävä rajoitetusti. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa ja on todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Valiokunta on todennut, että tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuojasetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin,

jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta täsmäntävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan Liikenne- ja viestintäviraston, kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, mikäli se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely perustuisi säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan käsittely on lainmukaista, mikäli se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan edelleen, että ehdotettava sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6, 9 ja 10 artikloiden sisältämään kansalliseen liikkumavaraan. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettavaa sääntelyä on mahdollista antaa kyseisten tietosuoja-asetuksen artiklojen nojalla. Jatkovalmistelussa tulee kuitenkin varmistaa, että kansallisen liikkumavaran käyttöä kuvataan riittävän täsmällisesti ja ehdotettava sääntely täyttää kaikki yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt reunaehdot.

Jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että hallituksen esitykseen sisällytetään riittävä arviointi siitä, että ehdotettava kansallinen erityissääntely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun tavoitteen mukaista ja oikeasuhteista. Vastaavasti tulisi tehdä selkoa siitä, että kansallinen erityissääntely on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla välttämätöntä. Kansallisen liikkumavaran käyttöä ja sen välttämättömyyttä tulisi perustella säännöskohtaisesti.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artikloissa säädettyyn velvollisuuteen varmistaa, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Esitysluonnoksesta käy ilmi, miten kyseiset tietosuoja-asetuksen 9 ja 10 artiklojen reunaehdot on huomioitu ehdotettavassa sääntelyssä. Esitysluonnosta tulee täydentää jatkovalmistelussa tältä osin ja arvioida, onko asianmukaisista suojatoimista tarpeen säätää erikseen vai voitaisiinko suojatoimisääntely sitoa esimerkiksi kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momenttiin ja/tai 7 §:n 2 momenttiin. Arvioinnissa on syytä kiinnittää huomiota muun muassa siihen, minkälaisia riskejä ja uhkia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien henkilötietojen käsittelyyn liittyy, miten näitä riskejä ja uhkia voidaan hallita sekä kuinka laaja-alaista tällaisten tietojen käsittely olisi. Tietosuoja-asetuksen sisältämien reunaehtojen ohella on syytä huomioida myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 15/2018 vp).

Lyhytnimike

Esitysluonnoksen 1. lakiesityksen 1 §:n 1 momentissa annetaan taustalla olevalle EU-asetukselle lyhytnimike ”asetus”. Koska asetus on myös yleiskäsite, joka voi viitata joko kansalliseen asetukseen

tai EU-asetukseen, valintaan liittyy väärinymmärryksen vaara. Lyhytnimikkeen olisi syytä olla erottelevampi, esimerkiksi ”digipalveluasetus”.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Vainio Niklas
Oikeusministeriö