

Asia: VN/19178/2023

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

1. Yleistä

Yleistä

Valmisteilla olevassa sääntelyssä on kyse Euroopan parlamentin ja neuvoston digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta annetun asetuksen eli niin sanotun digipalvelusäädöksen ("Asetus") kansallisesta toimeenpanemisesta. Asetus on osa merkittävää eurooppalaista digitaalisen infrastruktuurin kehittämishanketta ja sen tarkoituksenmukaisella kansallisella täytäntöönpanolla on olennaista merkitystä sisämarkkinoiden tehokkaan toteutumisen, käyttäjille ja yrityksille turvallisemman digiympäristön sekä kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen kannalta.

Asianajajaliitto katsoo esitysluonnoksen olevan keskeisiltä osin huolellisesti valmisteltu ja olennaisia kansallisia valintoja on sekä arvioitu että perusteltu ehdotettuja ratkaisuja valaisevalla tavalla. Kokonaisuuteen kuuluu kuitenkin paljon yksityiskohtia, joista olennaisimmat Asianajajaliitto toivoo voivansa saattaa vielä tarkemman huomioimisen kohteiksi esittämällä tässä lausunnossaan huomionsa erityisesti lausuntopyynnössä osoitetuista kokonaisuuksista.

2. Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Asetuksen 49 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen vastaamaan välityspalvelujen tarjoajien valvonnasta asetuksen mukaisesti sekä asetuksen täytäntöönpanon valvonnasta. Jäsenvaltioiden on lisäksi nimettävä yksi näistä toimivaltaisista viranomaisista digitaalisten palvelujen koordinaattoriksi.

Esitysluonnoksen mukaan asetuksessa tarkoitettu digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomainen ja asetuksen pääasiallinen valvontaviranomainen Suomessa olisi Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Lisäksi muita asetusta valvovia viranomaisia olisivat kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu niille erikseen osoitettavien asetuksen artiklojen tai artiklakohtien mukaisesti.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, Liikenne- ja viestintävirastolle uuden lain voimaantultua tulevien tehtävämäärien sekä mahdollisten yhteydenottojen ja valitusten määrää on tässä vaiheessa hyvin vaikea arvioida. Kansallisena digitaalisten palvelujen koordinaattorina Liikenne- ja viestintävirasto toimisi jatkossa yhteyspisteenä kaikissa asetuksen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi asetuksen pääasiallisesta valvonnasta Suomessa pois lukien nimenomaisesti ne asetuksen mukaiset tehtävät, jotka erikseen on säädetty tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan kuuluviksi. Kokonaan uusia valvonta- ja muita tehtäviä tulisi esitysluonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle runsaasti.

Esitysluonnoksen mukaiset veloitteet kuluttaja-asiamiehelle ovat niin ikään osittain uusia ja täydentäviä kuluttajansuojalain mukaisiin nykyisiin velvollisuuksiin. Esimerkiksi asetuksen 32 artiklassa säädetään erityinen valvontaa täydentävä tiedonantovelvollisuus sellaisille verkkoalustan tarjoajille, jotka antavat kuluttajille mahdollisuuden tehdä etäsopimuksia elinkeinonharjoittajien kanssa. Verkkoalustan tulee antaa kuluttajille artiklan mukaiset tiedot, jos se saa tietää, että joku elinkeinonharjoittaja on tarjonnut sen kautta kuluttajille laittomia tuotteita tai palveluita. Suomessa laittomien verkkoalustojen kautta tarjottujen tuotteiden tai palveluiden laittomuuden valvonta ei tällä hetkellä kuulu suoraan kuluttaja-asiamiehen toimenkuvaan, vaikka se sinänsä suorittaakin kuluttaja-asiamiehestä annetun lain (40/1978) mukaisesti kuluttajansuojalaissa (38/1978) tarkoitettua markkinoinnin ja sopimusehtojen sääntelyn noudattamisen yleisvalvontaa. Näin ollen tämä valvontatehtävä olisi kuluttaja-asiamiehelle uudentyypinen ja nykyistä toimivaltaa laajentava. Valvonnan asianmukainen toteuttaminen edellyttäekin jatkossa hyvää yhteistyötä kuluttaja-asiamiehen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken.

Edelleen esitysluonnoksen mukaan myös tietosuojavaltuutetun toimenkuvaan tulisi uuden sääntelyn myötä tiettyjä lisäveloitteita. Tietosuojavaltuutetun valvontatehtävät uuden sääntelyn osalta tulisivat jatkossa koostumaan muun muassa yhteistyöstä oman jäsenvaltion digitaalisten palveluiden koordinaattorin ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa, yhteistyöstä muiden jäsenvaltioiden digitaalisten palveluiden koordinaattoreiden ja komission kanssa sekä asian arvioinnista ja tutkinta- ja täytäntöönpanotoimivaltuuksien käytöstä. Valvonta edellyttäisi esitysluonnoksessakin todetusti sekä oikeudellista että teknisluonteista erityisosaamista.

Tietosuojavaltuutetulla on jo yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla kattavat toimivaltuudet henkilötietojen käsittelyn valvonnassa eikä uusi sääntely toisi sen osalta tietosuojavaltuutetun toimenkuvaan kovin suurta muutosta. On kuitenkin oletettavaa, että uusi sääntely lisäisi entisestään myös tietosuojavaltuutetun toimiston resurssitarvetta.

Mikäli valvontaviranomaisten resursseja ei kuitenkaan pystytä jatkossa kasvattamaan, Asianajajaliitto esittää huolensa siitä, että uuden sääntelyn voimaantulon myötä jo nykyisellään esimerkiksi tietosuojavaltuutetun pitkiksi venyneet käsittelyajat entisestään pidentyvät. Kaikkien kolmen toimivaltaisen valvontaviranomaisen (Liikenne- ja viestintävirasto, kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu) osalta Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että valvontatyöhön on mahdollista kohdistaa jatkossa riittävät resurssit, jotta osapuolten oikeusturva ja sitä kautta myös eri toimijoiden mahdollisimman tasapuolinen kohtelu voidaan turvata.

Yleistä eri viranomaisten valvontavaltuuksista

Asianajajaliitto katsoo, että esitysluonnoksen mukaisen usean viranomaisen hajautetun valvontamallin yksi ongelmakohta etenkin elinkeinonharjoittajien ja palvelun käyttäjien näkökulmasta saattaa liittyä mahdolliseen epäselvyyteen siitä, minkä viranomaisen toimivaltaan mikäkin asia kuuluu. Koordinaattorin tehtävänä on kuitenkin asetuksen mukaisesti ratkaista mahdolliset tulkintatilanteet eri viranomaisten toimivaltarajoissa. Palvelun vastaanottajilla on oikeus tehdä asetuksen väitetyistä rikkomisesta välityspalvelujen tarjoajia vastaan valitus sen jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattorille, jossa palvelun vastaanottaja sijaitsee tai johon se on sijoittautunut. Mikäli valitus kuuluu kyseisen jäsenvaltion jonkin toisen toimivaltaisen viranomaisen vastuulle, valituksen vastaanottavan digitaalisten palvelujen koordinaattorin on toimitettava valitus kyseiselle viranomaiselle.

Mahdollisten rajanvetotilanteiden osalta asetuksen mukainen koordinoititehtävä edellyttää jälleen tiivistä ja hyvää yhteistyötä eri viranomaistahojen välillä ja tätä myös esitysluonnoksessa korostetaan. Asetuksen 110. johdantokappaleen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava yhteistyö digitaalisten palvelujen koordinaattorin ja muiden kansallisella tasolla nimettyjen toimivaltaisten viranomaisten kesken, hyödyntämällä esimerkiksi resurssien yhdistämistä, yhteisiä työryhmiä, yhteisiä tutkimuksia ja keskinäistä avunantoa. Tätä asiaa ei ole kuitenkaan avattu nyt annetussa esitysluonnoksessa tarkemmin, mistä syystä viranomaisyhteistyön käytännön toteutuminen jää tässä kohtaa osin avoimeksi.

Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita mainontaa koskeva sääntely. Mainonnan valvonnan osalta valvontaviranomaisena toimisi esitysluonnoksen mukaisesti kuluttaja-asiamies silloin, kun on kyse kaupallisesta mainonnasta elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle. Jos taas kyse on muusta kuin kaupallisesta mainoksesta, valvontaviranomaisena toimisi tietosuojavaltuutettu. Rajanveto ei ole täysin yksiselitteinen ja tulkintakysymyksiä syntyy esimerkiksi vaikuttajamarkkinoinnin osalta.

Asianajajaliitto pitää kuitenkin kannatettavana esitysluonnoksessa ehdotettua usean viranomaisen hajautettua valvontamallia. Tällä vältettäisiin päällekkäisyydet tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen nykyisten toimivaltuuksien osalta. Vastaavasti Asianajajaliitto katsoo, että tällä hajautetulla mallilla asetuksen veloitteiden noudattamisen valvontaa suorittavilla viranomaisilla pitäisi olla kulloinkin paras asiantuntemus käytettävissään.

Mallin toimivuuden kannalta ratkaisevinta on koordinaatioviranomaisen toiminnan käytännön järjestäminen, jonka edellytysten tehokkaan turvaamisen keinoja voisi olla tarkoituksenmukaista valmisteilla olevassa sääntelyssä vielä tarkastella edelleen.

3. Viranomaisten tutkintavaltuudet

Viranomaisten tutkintavaltuudet

Toimivaltaisille viranomaisille säädettäisiin esitysluonnoksen mukaisesti asetuksen valvontaa varten tarvittavat toimivaltuudet. Näitä olisivat muun muassa tietojensaantioikeus asetuksen valvontaan liittyviin tietoihin, oikeus tehdä tarkastuksia, oikeus velvoittaa välityspal-velun tarjoajaa korjaamaan toimintansa asetuksen mukaiseksi ja oikeus asettaa uhkasakko päätöksensä tehosteeksi sekä oikeus määrätä seuraamusmaksuja erikseen säädetyissä asetuksen rikkomistilanteissa ja viranomaisten tutkintaa koskevien määräysten rikkomistilanteissa. Tämän lisäksi säädettäisiin viimesijaisena toimivaltuutena oikeudesta pyytää tuomioistuinta estämään käyttäjien pääsy sellaiseen palveluun, joka rikkoo asetuksen velvollisuuksia.

Asianajajaliitto katsoo, että viranomaisten tutkintavaltuudet on esitysluonnoksessa rajattu asianmukaisesti muun muassa suhteellisuusperiaate huomioiden. Asianajajaliitto pitää erityisesti perusteltuna esitysluonnoksessa valittua linjaa esimerkiksi tiedonsaantioikeuden kohteena olevien tietojen välttämättömyysvaatimukselle (esitysluonnoksen 4 ja 5 §), vaikka 51 artiklan 1 kohdan a alakohta jättää avoimeksi sen, koskeeko tiedonsaantioikeus sekä tarpeellisia että välttämättömiä tietoja.

Vastaava välttämättömyysvaatimus on asetettava myös perustuslain suojaaman kotirauhan osalta mahdollisesti suoritettavaksi tulevien tarkastusten osalta. Esitysluonnoksen 6 §:n mukaisesti toimivaltaisilla viranomaisilla olisi oikeus asetuksen ja lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan valvontaa varten päästä tilaan, joka voi olla myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetty tila. Tällaisessa tilassa tarkastuksen saisi toimittaa kuitenkin vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja tapauksessa on lisäksi perusteltu ja yksilöity syy epäillä asetusta rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi seurata hallinnollinen seuraamusmaksu.

Näin pitkälle ulottuva tarkastusoikeus kohdistuu perustuslain 10 §:ssä suojattuun kotirauhaan, josta voidaan poiketa vain lailla säädetysti perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Välttämättömyyskriteerin asettaminen myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistuviin tarkastuksiin on myös Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ehdottoman tärkeää perusoikeuksien asianmukaiseksi toteuttamiseksi.

4. Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Asianajajaliitto katsoo seuraamusten toteutustavalla olevan viimekädessä keskeisin vaikutus siihen, miten Asetuksen tavoitteet tosiasiallisesti toteutuvat. Erityinen huomio tulisi kiinnittää esitysluonnoksessakin merkitykselliseksi todetun sisämarkkinaperiaatteen käytännön toimivuuden varmistamiseen sekä yhdenmukaisen valvontatoiminnan unionin alueella varmistavan seuraamuskäytännön kehittämiseen.

Esitysluonnoksessa on sinänsä perustellusti todettu, että viranomaisten valvontatyön lähtökohtana tulee olla markkinatoimijoiden ohjaaminen ja neuvonta, sillä Asetus sisältää uutta ja uudenlaista välityspalveluja koskevaa sääntelyä. Vaikka näin on, Asetuksen soveltaminen mahdollistaa kuitenkin uuden, hyvinkin voimakkaan viranomaistoimivallan käytön verkon välityspalveluiden valvonnassa. Tätä merkittävää toimivaltaa on perusteltua säädellä tarkasti ja se on kansallisella tasolla syytä toteuttaa tavalla, joka turvaa mahdollisimman pitkälti yhdenmukaisen viranomaisvalvonnan ja sanktiokäytännöt Euroopan unionissa. Valmistelun edetessä olisikin Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tärkeää jatkaa Asetuksen toimeenpanon vertailevaa seurantaa ja valmistautua tarvittaessa uudelleenarvioimaan esitysluonnoksen linjauksia suhteessa muissa jäsenvaltioissa tehtäviin ratkaisuihin.

Tietyt ehdotetut seikat voidaan kuitenkin Asianajajaliiton näkemyksen mukaan katsoa ehdotetun kansallisen toteutustavan mukaisesti perustelluiksi. Tällaisia ovat erityisesti seuraamuskollegion perustaminen sanktitoimivallan käyttöä toteuttavan ja ohjaavan koordinaatioviranomaisen, Liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen sekä tämän uuden toimielimen toiminnan selkeä ennakollinen järjestäminen (ks. lähemmin kohta 5).

Seuraamusten osalta olennaiseksi edellä todetun tavoitteen toteutumisen kannalta saattaa muodostua esitysluonnoksessa ehdotettu 100 000 euron sanktoraja niille seuraamusmaksuille, jotka voidaan Liikenne- ja viestintävirastossa määrätä ilman asian viemistä seuraamuskollegioon. Jotta seuraamusten määräämiseen liittyvä viranomaistoiminta olisi hallintolain edellyttämällä tavalla ehdottoman laadukasta ja läpinäkyvää, olisi tärkeää järjestää seuraamusten määrääminen siten, ettei päätöksenteon ja päätösten perusteluiden osalta määrääväksi muodostu sanktion euromääräinen summa. Taloudellisesti vähäisemmälläkin seuraamusmaksulla saattaa olla välillisiä seurausvaikutuksia useampiin markkinatoimijoihin ja Asianajajaliitto katsookin ongelmalliseksi, mikäli tällaisten 100 000 euron rajan alittavien seuraamusmaksujen määräämisessä voitaisiin menetellä jotenkin vähemmän tiedostavasti tai linjattomammin kuin euromääräisesti suuremmista sanktioista päätettäessä. On nimittäin huomattava, että Asetuksen mahdollistavat seuraamusmaksut ovat olennaisesti ankarampi ja merkittävämpi seuraamus kuin uhkasakon käyttö aiemman tai muun sääntelyn piirissä.

Tämä on valmisteilla olevaan sääntelyyn kytkeytyvä olennainen oikeusturva määrittävä kysymys ja Asianajajaliitto haluaakin tässä kohtaa korostaa esitysluonnoksessakin suoraan todettua tavoitetta,

jonka mukaan "seuraamuskollegion perustamisen tavoitteena on taata oikeusturva seuraamusmaksun kohteelle" (s. 39).

Edellä todetusta johtuen Asianajajaliitto kehottaakin vielä arvioimaan, tulisiko esitettyä seuraamusmaksujen euromäärää alentaa esimerkiksi 50 000 euroon, jolloin voitaisiin varmistua asetettavalle seuraamuskollegiolle muodostuvan asiantuntemuksen ja sen noudattamien arviointi- ja tutkintamenettelyiden vaikutus myös tällaisten alempien seuraamusten määräämisen kohdalla. Sama koskee myös sen uudelleenarvioimista, tulisiko esitysluonnoksen toteamalla tavalla merkittäväksi katsottavan määräysvallan käyttö niin ikään säätää seuraamuskollegion tehtäväksi. Eryteisesti toiminnan keskeyttämistä koskevia mää- räyksien antaminen tulisi Asianajajaliiton mukaan kohdistaa vain seuraamuskollegiolle, jolla olisi tukenaan paras asiantuntemus ja näkyvyys.

Nyt ehdotetun lainsäädäntöratkaisun keskeiseksi ongelmaksi voi muodostua seuraamuskollegion käytännön toiminnan rajautuminen vain harvoin erityisiin tilanteisiin, jolloin seuraamuskollegio saattaisi jäädä epätarkoituksenmukaisen harvoin kokoontuvaksi ja toimivaksi toimielimeksi. Oletettavaa kuitenkin olisi, että seuraamuskollegion tekemät ratkaisut aina julkaistaisiin ja saisivat muutoinkin herkemmin yleistä huomiota, ja voisivat siten myös tehokkaammin ohjata markkinatoimijoita yleisemmin kuin yksittäiset Liikenne- ja viestintävirastossa tehtävät viranomaispäätökset. Suhteessa riittävän aktiivisesti toimivan seuraamuskollegion perustaminen tulisikin siten nähdä mahdollisuutena sääntelyn suuremman vaikuttavuuden varmistamiselle – ei pelkästään keinoksi ratkaista merkittävän taloudellisten sanktiovallan luovan EU-sääntelyn aiheuttama perustuslakiliitännäinen ongelma.

5. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Asianajajaliitto pitää hyvin perusteltuna, että Liikenne- ja viestintäviraston yhteyteen perustettaisiin lailla oma erilliseksi viranomaiseksi katsottava seuraamuskollegio. Kansallisessa laintulkinnassa muodostunut linjaus siitä, että hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättäminen tulee säätää monijäsenisen toimielimen tehtäväksi, on nähtävissä myös Asetuksen mukaisen seuraamustoimivallan käytön kansallisen toimeenpanon yhteydessä hyvin perustelluksi. Tämä tosin väistämättä johtaa kansallisesti poikkeaviin toteutustapoihin seuraamusten määräämisessä eri jäsenvaltioissa, mutta asiaa ei voida välttää, eikä itse siitä voi katsoa seuranneen harmonisaation kannalta epätoivottavia ongelmia Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen toimeenpanon yhteydessä, kun tietosuojavaletuutetun toimiston yhteyteen päädyttiin perustamaan seuraamuskollegio.

Asianajajaliitto toteaa, että monijäsenisellä kollegiolla pystytään muita vaihtoehtoja paremmin toteuttamaan oikeusturvaan ja asianmukaisen menettelyn takeisiin liittyvien näkökohtien käytännön huomioiminen, kun toimivalta hallinnollisen sakon määräämisessä kuuluu hallintoasiaa aiemmassa vaiheessa käsitelleestä esittelevästä virkamiehestä erilliselle monijäseniselle toimielimelle.

Sikäli kun seuraamuskollegion jäsenyyttä ei pystytä sitomaan tiettyihin rooleihin tai virkatehtäviin Liikenne- ja viestintävirastossa, olisi Asianajajaliiton mielestä vielä arvioitava, tulisiko seuraamuskollegion jäsenyys olla valtioneuvoston nimittämiseen perustuvaa sen sijaan, että viraston pääjohtaja olisi oikeutettu valitsemaan jäsenet. Valintavallan keskittymistä mahdollisesti yhdelle henkilölle ei voida Asianajajaliiton käsityksen mukaan puoltaa esitysluonnoksessa todetut kollegion perustamisen taustalla olevat perusoikeudelliset vaatimukset huomioon ottaen. Kyse on myös toimielimen riippumattomuuden vaatimuksen tosiasiallisesta turvaamisesta.

Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kollegio-nimikettä erityisen onnistuneena, voidaan sen tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen perustetun seuraamuskollegion perustamisen myötä nyt jo saavuttaneen vakiintuneen aseman, ja koska tällä sekä ehdotetulla uudella kollegiolla olisi hyvin monia yhtäläisiä piirteitä, olisi myös saman nimikkeen käyttäminen Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ehdotetulla tavalla perusteltua.

6. Muut asiat

Muut asiat

Asianajajaliitto kiinnittää liikenne- ja viestintäministeriön huomiota sivulla 39 kappaleessa 4.2.2 tehtyyn virheelliseen lakiviittaukseen hallintomenettelylakiin, joka on sittemmin kumottu nykyisin voimassa olevalla hallintolailla.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto