Olli Mäenpää
7.4.2021

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös) (U 2/2021 vp)

Asetusehdotuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa. Siinä pyritään määrittelemään yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Asetusehdotuksessa harmonisoinnin kohteena olisivat erityisesti laittomien sisältöjen tallentamista ja välittämistä koskevat vastuu- ja vastuuvapaussäännökset, joiden kohteena ovat erilaisia välittäjäpalveluja tarjoavat toimijat ja erityisesti verkkoalustat. Lisäksi ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin erilaisia palveluntarjoajia koskevista huolellisuusvelvollisuuksista verkossa tarjottujen palvelujen turvallisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi.

Sääntelyn tavoitteiden kannalta ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon internetin käytön yleisyys, rajatylittävä luonne ja välttämätön merkitys kaikilla yhteiskunnan toiminnan aloilla. Erittäin suuret verkkoalustat, joihin kohdistuisi tiukempia vaatimuksia ja vastuita, ovat maailmanlaajuisia, ja niillä on yli 45 miljoonaa eurooppalaista käyttäjää. On ilmeistä, että yksittäisillä kansallisen tason lainsäädäntötoimilla ei pystytä tehokkaasti varmistamaan unionin kansalaisten ja yritysten turvallisuutta ja yhdenmukaista oikeuksien suojelua verkossa ja erityisesti suhteessa erittäin suurien verkkoalustojen toimintaan. Tämä perustelee unionin tasoisella asetuksella toteutettavaa digitaalisten palvelujen toiminnan edellytysten yhdenmukaistamista turvaamalla samalla perusoikeudet ja varmistamalla turvallinen verkkoympäristö.

Vastuuvapaus ja laiton sisältö

Vastuuvapaus ja siitä vapautuminen

Palveluntarjoaja ei asetusehdotuksen 5(1) artiklan mukaan olisi vastuussa palvelun vastaanottajan pyynnöstä tallennetuista tiedoista, jos se toimii viipymättä laittoman sisällön poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi heti saatuaan tiedon tällaisista seikoista tai jos se ei tiedä tällaisesta sisällöstä. Palveluntarjoajan tulisi siten 5 artiklan mukaan vastuusta vapautuakseen oma-aloitteisesti päättää estää pääsy tällaiseen lainvastaiseen sisältöön tai poistaa sisältö. Lisäksi kuka tahansa voisi ase-

tusehdotuksen 14 artiklan mukaan tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä. Sääntelyä voidaan tavoitteiltaan pitää perusteltuna siltä osin kuin tarkoituksena on vähentää laitonta sisältöä verkossa ja parantaa käyttäjien asemaa palveluissa.

Asetusehdotuksen mukaan vastuuvapaudesta vapautuminen edellyttäisi, että palveluntarjoaja aktiivisesti puuttuu laittomaan sisältöön sen poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi. Sääntely edellyttäisi siten tosiasiassa, että yksityinen palveluntarjoaja puuttuu sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden käyttämiseen vastuusta vapautuakseen. Kysymys on yksityis- ja rikosoikeudellisesta vastuun välttämisen edellytyksenä olevasta yksityisen toimijan velvollisuudesta. Tällaisia velvollisuuksia sisältyy sinänsä myös voimassa olevaan elinkeino-, rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön.

Rikoslakiin sisältyy useita rangaistussäännöksiä, jotka edellyttävät jokaiselta rikosoikeudellisen vastuun välttämiseksi tietynsisältöisen – esimerkiksi kunniaa tai yksityiselämää loukkaavan – lainvastaisen tiedon ilmaisematta ja levittämättä jättämistä. Vastuun ja erityisesti rangaistusvastuun kohdistaminen ehdotetulla tavalla palveluntarjoajaan ei periaatteessa poikkea tästä sääntelymallista. Toisaalta vain palveluntarjoajalle ja etenkin erittäin suurilla verkkoalustoilla voi olla tekniset ja tosiasialliset edellytykset puuttua laittomaan sisältöön riittävän tehokkaasti. Viranomaiselle ei länsimaisessa oikeusvaltiossa ole perusteltua määritellä tällaista toimivaltaa, ellei turvauduta autoritaarisissa valtioissa käytettäviin valvontamenetelmiin.

Ehdotettu sääntely ei siten vastuuvapaudesta vapautumiseen liittyvien velvoitteiden määrittelyn vuoksi muodostu lähtökohdiltaan ongelmalliseksi julkisten hallintotehtävien ulkoistamiselle asetettavien vaatimusten kannalta. Vaikka palveluntarjoajien velvollisuudet asetusehdotuksen mukaan sisällöllisesti jossain määrin rinnastuisivat viranomaisille määriteltyyn toimivaltaan (vrt. myös LaVL 2/2021 vp ja siinä esitetyt näkökohdat), kysymys on ensisijaisesti oikeudellisen vastuun ja erityisesti rangaistusvastuun perusteiden määrittelystä, joka samalla määrittelee sallitun toiminnan rajat ja palveluntarjoajan päätösvallan. Tällaisen päätösvallan käyttämistä yksityisen palveluntarjoajan toiminnassa ei voida pitää julkisen hallintotehtävän hoitamisena.

Laiton sisältö ja rangaistusvastuu

Laitonta sisältöä olisi asetusehdotuksen 2 artiklan g kohdan mikä tahansa tieto, joka ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta. Laittoman sisällön määrittely muodostuu siten erittäin laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Se voisi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa. Tämä on ongelmallista etenkin sananvapauden kannalta, joten asetusehdotuksen sisältämää sääntelyä tulisi tältä osin olennaisesti täsmentää.

Laittoman sisällön käsitteen täsmennystarvetta perustelee sekin, että soveltamisalan laajuuden vuoksi myös palveluntarjoajan harkintavalta estää tai poistaa tietoja verkkoalustalta voi muodostua ongelmallisen laajaksi. Niin ikään palveluntarjoajan vastuu muodostuu myös pulmallisen epätäsmälliseksi ja vastaavasti laaja-alaiseksi, jos se kohdistuu laittoman tiedon poistamisvelvollisuuteen.

Rangaistusvastuun perusteiden kannalta voidaan vielä erikseen kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa. Laittoman sisällön laaja-alaisuus ja tulkinnanvaraisuus ovat siten ongelmallisia myös laillisuusperiaatteen kannalta. Rangaistusvastuun perustuminen asetusedotuksen mukaisesti luonteeltaan hallinnollisiin rangaistusseuraamuksiin ei vähennä tämän näkökohdan merkitystä, koska rikosoikeudelliseen rangaistusvastuuseen kohdistuvat perusvaatimukset kohdistuvat lähtökohtaisesti sekä perustuslain että eurooppaoikeuden mukaan myös hallinnollisiin rangaistusseuraamuksiin.

Hallinnolliset seuraamukset

Kansallinen koordinaattori voisi määrätä rikkomuksen lopetettavaksi ja asettaa palveluntarjoajalle velvoitteita rikkomuksen lopettamiseksi. Koordinaattori voisi myös määrätä väliaikaisia toimenpiteitä sekä määrätä seuraamusmaksuja ja uhkasakkoja. Seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan enintään 6 prosenttia välittäjäpalvelun tarjoajan vuositulosta tai vuosittaisesta liikevaihdosta. Uhkasakko voi olla enintään 5 prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä liikevaihdosta.

Kansallisen koordinaattoriviranomaisen toimivalta ja etenkin seuraamustoimivalta olisivat siten erityisen merkittäviä, mitä voidaan sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseksi pitää sinänsä ja yleisesti arvioiden perusteltuna. Erityisesti hallinnollista rangaistusseuraamusta koskeva päätösvalta tulee perustuslain mukaan säätää riippumattomalle ja monijäseniselle toimielimelle, jonka päätöksen lainmukaisuus voidaan saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tämä edellyttää lainsäädäntöä, jolla määritellään toimivaltaisena viranomaisena riippumattomasti toimiva koordinaattori, sen tarkemmat tehtävät ja toimivaltuudet ja asetuksen noudattamatta jättämiseen liittyvät seuraamukset asetuksen määrittelemissä puitteissa. Lainsäädännön mallina voidaan näiltä osin käyttää muun muassa yleisen tietosuoja-asetuksen ja kilpailuasetuksen kansallista toimeenpanoa määrittelevää lainsäädäntöä.

Huolellisuusvelvollisuus

Asetusehdotuksen yhtenä keskeisenä lähtökohtana voidaan pitää uudenlaisten ja varsin merkittävien huolellisuusvelvollisuuksien määrittelyä välityspalveluille. Huolellisuusvelvollisuuksiin kuuluvat laitonta sisältöä koskevat ilmoitus- ja toimintamenettelyt ja mahdollisuus kyseenalaistaa verkkoalustojen tekemät sisällön mo-

derointipäätökset. Niiden tarkoituksena on edistää käyttäjien ja kuluttajien turvallisuutta verkossa. Huolellisuusvelvollisuuden määrittelyä voidaan pitää perusteltuna ja myös välttämättömänä.

Erittäin suurilla verkkoalustoilla, jotka tavoittavat vähintään 10 prosenttia EU:n väestöstä eli noin 45 miljoonaa käyttäjää, olisi asetusehdotuksen mukaan lisäksi korkeampi avoimuus- ja vastuuvelvollisuustaso sen suhteen, miten verkkoalustojen tarjoajat moderoivat sisältöjä suhteessa mainontaan ja algoritmisiin prosesseihin. Aiheellisena perusteluna tiukemmalle sääntelylle on tällaisten verkkoalustojen erityisen merkittävä vaikutus talouteen, yhteiskuntaan ja sananvapauden käyttämisen edellytyksiin.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

Verkkoalustojen olisi asetusehdotuksen sisäisiä valitustenkäsittelyjärjestelmiä määrittelevän 17(1) artiklan mukaan tarjottava palvelun vastaanottajille vähintään kuuden kuukauden ajan tässä kohdassa tarkoitetun päätöksen tekemisestä pääsy tehokkaaseen sisäiseen valitustenkäsittelyjärjestelmään. Lisäksi tuomioistuimen ulkopuolisia riitojenratkaisumenettelyjä määrittelevän 18 artiklan 1 kohdan mukaan palvelun vastaanottajilla, joille 17(1) artiklassa tarkoitetut päätökset on osoitettu, tulisi olla oikeus valita tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin kyseisiin päätöksiin liittyvien riitojen ratkaisemiseksi, mukaan lukien valitukset, joita ei ole voitu ratkaista kyseisessä artiklassa tarkoitetun sisäisen valitustenkäsittelyjärjestelmän avulla. Tämä ei oikeus ei kuitenkaan rajoittaisi asianomaisen vastaanottajan oikeutta hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Palveluntarjoajan päätöksen oikeudellisen luonteen määrittely ei ole täysin yksiselitteinen siltä kannalta, onko kyseessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tai perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu päätös, joka tulee voida saattaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lähtökohtaisesti päätöksen voidaan katsoa olevan luonteeltaan tällainen tuomioistuinvalvonnan kohteeksi saatettavissa oleva päätös. Joka tapauksessa tehokkaan, helppokäyttöisen ja toimivan oikeusturvan takeiden määrittely on välttämätöntä, koska asetusehdotus mahdollistaa rajoittavan puuttumisen useisiin perusoikeuksiin.

Käyttäjän oikeusturva perustuisi ensi vaiheessa palveluntarjoajan sisäiseen oikeusturvamenettelyyn, jota voidaan pitää perusteltuna reklamaatioluonteisten valitusten nopean käsittelyn mahdollistavana oikeusturvamenettelynä. Oikeudenmukaisen ja julkisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi on kuitenkin perusteltua välttää tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä, joka viime kädessä käsittelisi palveluntarjoajan päätöksiä koskevia muutoksenhakuja.

Tehokkaan oikeusturvan vaatimukset kohdistuvat myös hallinnollisiin seuraamuksiin, joita asetusehdotuksessa määritellään. Tältä osin riittävinä voidaan pitää perussopimuksiin ja kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakusääntelyjä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta sisältää useita asetusehdotuksen arvioinnin ja edelleen kehittämisen kannalta tärkeitä näkökohtia. Niiden mukaan asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusvarmuuteen, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita tulee asetusneuvotteluissa huolellisesti selvittää. Arviointi on aiheellinen ja valtioneuvoston linjauksia voidaan pitää perusteltuina. Niiden lisäksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää oikeutta hyvään hallintoon koskeviin perusoikeusnäkökohtiin. Myös perusoikeusrajoitusten perusteita tulisi selvittää tarkemmin.