Olli Mäenpää
27.10.2021

Lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös) (U 2/2021 vp) Täydentävä jatkokirjelmä (UJ 14/2021)

Valtioneuvoston jatkokirjelmän lähtökohtia

Nyt käsittelyssä olevan valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttäen, että 18 artiklassa määritellyt tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset eivät ole sitovia. Lisäksi laittomaan sisältöön verkossa tulee puuttua tehokkaasti, jotta verkkoympäristöä ei hyödynnetä laittomassa tarkoituksessa. Tällöin sääntelyn tulee jatkokirjelmän mukaan olla oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden, sen tulee turvata käyttäjien sananvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutuminen sekä kuluttajansuojan korkea taso. Asetusehdotuksen tavoite vähentää erittäin suurten, yli 45 miljoonaa EU-käyttäjää omaavien verkkoalustojen palveluihin liittyviä ns. järjestelmäriskejä käyttäjille ja yhteiskunnalle on myös jatkokirjelmän mukaan kannatettava. Näitä jatkokirjelmän lähtökohtia voidaan pitää perusteltuina.

Jatkokirjelmä ja lakivaliokunnan lausunto

Lakivaliokunta yhtyi valtioneuvoston ensimmäistä kirjelmää koskevassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp) valtioneuvoston kantaan esittäen kuitenkin eräitä täsmennyksiä ja täydennyksiä. Valiokunta myös nosti esiin oman toimialaansa liittyen eräitä keskeisiä seikkoja, jotka liittyivät erityisesti seuraaviin sääntelykohteisiin: 1) laiton sisältö, vastuuvapaus ja seuraamukset, 2) valvonta ja oikeussuojakeinot sekä 3) muut huomiot, jotka koskivat lähinnä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten toimenpidepyyntöjen merkitystä ja oikeudellista sitovuutta.

Jatkokirjelmästä käy ilmi, että puheenjohtajan kompromissiehdotus sisältää joitakin muutettuja sääntelyjä ja niiden perusteluja. Ilmeisesti asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä ei kuitenkaan ole toteutettu erityisen suuria muutoksia lakivaliokunnan aikaisemmin arvioimaan asetustekstiin. Jatkokirjelmä sisältää myös eräitä selvennyksiä lakivaliokunnan esiin nostamissa kysymyksissä. Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden kannalta jatkokirjelmässä selostettua asetusehdotusta voidaan yleisesti arvioiden edelleen pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon etenkin internetin

käytön yleisyys, rajatylittävä luonne ja välttämätön merkitys kaikilla yhteiskunnan toiminnan aloilla sekä näihin piirteisiin liittyvät oikeudelliset ja yhteiskunnalliset haasteet.

Laiton sisältö

Lakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että asetusehdotuksen sisältämää laittoman sisällön sääntelyä tulee olennaisesti täsmentää.

Laitonta sisältöä olisi edelleen asetusehdotuksen 2 artiklan g kohdan mukaan. mikä tahansa tieto, joka ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta. Jatkokirjelmässä viitataan puheenjohtajan kompromissitekstiin, jossa laittoman sisällön määritelmää on täsmennetty niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Jatkokirjelmän mukaan tämä merkitsee, että periaatteessa palveluntarjoajan tulee arvioida tietyn sille ilmoitetun sisällön laittomuutta kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen ja unionin oikeuden mukaan sekä lisäksi arvioitavaksi voi tulla myös kysymys siitä, onko jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista.

Täsmennystä ei ehkä voida pitää sisällöllisesti kovinkaan merkittävänä tarkennuksena, ja se saattaa vaikeuttaa laittoman sisällön arviointia käytännössä. Palveluntarjoajien valmiudet ja edellytykset toteuttaa verraten laajaa ja moniulotteista arviointivelvollisuutta todennäköisesti vaihtelevat melkoisesti. Toisaalta sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin vastuuvapaussäännösten soveltaminen edellyttää jo nyt vastaavanlaista laittoman sisällön arviointia, joten täysin uudenlaisesta arviointitilanteesta ei ole kysymys.

Tältä osin on merkitystä myös jatkokirjelmässä viitatulla EU-tuomioistuimen uudella oikeuskäytännöllä. Siinä on katsottu, että ilmoituksen laittomasta sisällöstä pitää olla sellainen, että sen nojalla kyseisen alustan ylläpitäjä voi varmistua ilman yksityiskohtaista oikeudellista tutkintaa siitä, että kyseisen tiedon välittäminen on laitonta ja siitä, että kyseisen sisällön mahdollinen poistaminen on yhteensoveltuvaa sananvapauden kanssa. Oikeuskäytäntöön sisältyvää tarkennusta voidaan tältä osin pitää tärkeänä linjanvetona laittoman sisällön kriteerien selvyyden ja myös tulkinnanvaraisuuden kaventamisen kannalta.

Laittoman sisällön käsitteen sisällöllistä täsmennystarvetta voidaan kuitenkin katsoa olevan edelleen olemassa. Sitä perustelee myös se, että soveltamisalan laajuuden vuoksi myös palveluntarjoajan harkintavalta estää tai poistaa tietoja verkkoalustalta voi muodostua ongelmallisen laajaksi. Niin ikään palveluntarjoajan vastuu muodostuu pulmallisen epätäsmälliseksi ja vastaavasti laaja-alaiseksi, jos se kohdistuu hyvin yleisesti määriteltyyn laittoman tiedon poistamisvelvollisuuteen. Jatkokirjelmän mukaan Suomella ei kuitenkaan ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa neuvotteluissa niin, että asetus koskisi vain tietyn tyyppistä tai tietyn sektorin laittomia sisältöjä, eikä niin, että 20 vuotta EU:ssa voimassa olleita vastuuvapaussään-

töjä muutettaisiin sisällöllisesti niin, että ne koskisivat vain tietynlaista laitonta sisältöä. Tavoitteena tulisi kuitenkin olla, että ainakin uusimman oikeuskäytännön sisältämät linjaukset lisätään asetustekstiin, koska tämä on jo voimassa olevaa EU-oikeutta.

Hallinnolliset seuraamukset

Lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rangaistavuuden perusteita määrittelevän sääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa. Laittoman sisällön laaja-alaisuus ja tulkinnanvaraisuus ovat siten ongelmallisia myös laillisuusperiaatteen kannalta. Valiokunta korosti myös, että asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Edelleen on huolehdittava siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten sanktiointivaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä. Asetusneuvotteluissa tulee niin ikään huolehtia siitä, että määrättävissä olevat hallinnolliset seuraamukset ja niiden suuruuden perusteet on riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty.

Jatkokirjelmän mukaan Suomen kanta on, että komission ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia tulee vielä tarkentaa. Myös seuraamuksia koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa. Tämä vastaa lakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä kantoja. Sama arvio voidaan esittää siitä jatkokirjelmässä esitetystä lähtökohdasta, että koordinaattoriviranomaisen toimivaltuuksista ja seuraamusmaksuista olisi säädettävä jäsenvaltion lainsäädännössä.

Jatkokirjelmässä viitataan myös siihen, että hallinnollisia sanktioita koskee täsmällisyysvaatimus ja kansallisesta laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Laista tulee käydä ilmi myös se, mitkä seikat vaikuttavat hallinnollisen sanktion määräämiseen. Näillä seikoilla tulee olla välitön yhteys sanktioituun tekoon.

Näitä näkökohtia voidaan pitää perusteltuina ja ne vastaavat myös lakivaliokunnan kantaa. Niiden toteuttaminen edellyttää kuitenkin kansallisen liikkumavaran olennaista laajentamista. Siksi asetuksessa pitäisi nimenomaisesti mahdollisttaa se, että kansallisella lailla voidaan määritellä yksiselitteisesti ja rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen mukaisesti, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio.

Valvonta

Lakivaliokunta piti lausunnossaan tehokkaita valvontamekanismeja lähtökohtaisesti tärkeinä, mutta arvioi ehdotetun valvontajärjestelmän olevan varsin monimutkainen. Valiokunta korosti, että neuvotteluissa on tärkeä pyrkiä siihen, että valvontajärjestelmästä muodostuu toimiva ja selkeä kaikkien osapuolien kannalta.

Lisäksi valiokunta katsoi, että ehdotettujen viranomaisvaltuuksien suhdetta olemassa oleviin toimivaltuuksiin on selvennettävä ja pyrittävä varmistamaan se, että kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista voidaan säätää kokonaisuus huomioon ottaen johdonmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Komission ja kansallisten viranomaisten roolien asetuksen täytäntöönpanossa tulee olla selkeät.

Jatkokirjelmästä käy ilmi, että komission valvontatoimivalta olisi edelleen varsin laaja. Tätä voidaan pitää valvonnan yhdenmukaisuuden ja tehokkuuden kannalta sinänsä perusteltuna. Komissiolle ehdotettujen toimivaltuuksien käyttämisessä tulevat lisäksi sovellettavaksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleisinä periaatteina määritellyt puolustautumisoikeudet ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa määritellyt hyvän hallinnon perusteet. Ne määrittelevät rajoja ja puitteita komission toimivallan käytölle. Kyseiset puolustautumisoikeudet ja hyvän hallinnon perusteet ovat välttämättömiä valvonnan toteuttamisessa. Niistä tulisi kuitenkin määritellä säädännäisesti EU-lainsäädäntöön kuuluvalla asetuksella, mitä myös SEUT 298 artiklassa edellytetään.

Kansallisen liikkumavaran kannalta on tärkeää se jatkokirjelmästä ilmi käyvä lähtökohta, että viranomaisten toimivaltuuksista ja oikeusturvasta olisi säädettävä kansallisessa lainsäädännössä, kun asetus tulee voimaan. Tämä vastaa myös lakivaliokunnan korostamia seikkoja.

Asetuksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä on sovellettava EU:n perusoikeuskirjan ja unionin lainsäädännön yleisiä periaatteita. Perusoikeuksien turvan kannalta on tärkeää, että kansallisten toimivaltuuksien käyttämisessä on erityisesti noudatettava oikeutta yksityiselämän kunnioittamiseen ja oikeutta puolustukseen, mukaan lukien oikeus tulla kuuluksi ja oikeus tutustua asiakirja-aineistoon sekä kaikkien asianomaisten oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, jotka edellyttävät oikeutta valittaa valvontaviranomaisen päätöksestä tuomioistuimeen. Suomen lainsäädännön voidaan jo katsoa täyttävän nämä oikeusvaltioon kuuluvat perusvaatimukset.

Jatkokirjelmän mukaan tässä vaiheessa asetusneuvotteluja on vielä epäselvää, tarkoitetaanko koordinaattorin tarkastustoimivallan kohteena olevilla ”tiloilla” myös pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuja tiloja. Lakivaliokunta piti lausunnossaan tätä epäselvyyttä ongelmallisena kotirauhan suojan kannalta. Tarkastusoikeuden täsmentämiseen ja rajoittamiseen tältä osin tulisi edelleen kiinnittää huomiota.

Oikeussuojakeinot

Lakivaliokunta yhtyi lausunnossaan valtioneuvoston näkemykseen siitä, että asetukseen tulee liittää oikeussuojakeinona valitusmahdollisuus komission päätöksistä. Neuvotteluissa on myös varmistettava, ettei asetuksesta seuraa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään palveluntarjoajan päätöksiä koskevia valituksia.

Kompromissiehdotuksen 17 artiklan mukaan verkkoalustalla, joka ei ole pieni tai mikroyritys, olisi velvollisuus järjestää palvelussaan sisäinen oikaisumenettely päätöksestään olla ryhtymättä toimenpiteisiin, kun se on käsitellyt ilmoituksen laittomasta sisällöstä sekä päätöksestään, jossa se poistaa sisällön tai rajoittaa sen näkyvyyttä, estää tai rajoittaa palvelun käyttöä yksittäisen käyttäjän osalta taikka rajoittaa sisältöön liittyviä rahallisia korvauksia. Tällaisten verkkoalustojen tulisi kompromissiehdotuksen 18 artiklan mukaan sallia sen palvelujen käyttäjien sekä laittomasta sisällöstä ilmoituksen tehneen tahon viedä verkkoalustan sisällön moderointia koskeva päätös käsiteltäväksi vaihtoehtoiseen riidanratkaisuelimeen, jonka päätökset sitoisivat verkkoalustaa kyseisessä erimielisyydessä.

Suomi ei ole asetusneuvotteluissa hyväksynyt tällaisen vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen päätösten sitovuutta, mikä vastaa lakivaliokunnan kantaa. Suomi edellyttää, että 18 artiklassa määritellyt tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset eivät ole sitovia. Näitä kantoja voidaan jatkokäsittelyssä pitää perusteltuina myös EU:n perusarvoihin kuuluvien oikeusturvan ja oikeusvarmuuden kannalta. Vain tuomioistuimeksi organisoidulla toimielimellä tulisi olla toimivalta arvioida perusoikeuksiin välittömästi vaikuttavien päätösten lainmukaisuutta, kun on kysymys koskevat laittoman sisällön poistamista tai rajoittamista koskevista ratkaisuista.

Oikeudenmukaisen ja julkisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi on lisäksi perusteltua välttää tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä, joka viime kädessä käsittelisi palveluntarjoajan päätöksiä koskevia muutoksenhakuja. Tällaisten elinten toiminnan riippumattomuutta, puolueettomuutta ja avoimuutta on hyvin vaikea turvata uskottavasti ja asianmukaisesti.

Tehokkaan oikeusturvan kannalta on myös merkittävää, että puheenjohtajan kompromissitekstiin on lisätty 64a artikla, jonka mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 261 artiklan mukaisesti Euroopan unionin tuomioistuimella on täysi harkintavalta tutkia valitukset päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakkoja tai uhkasakkoja. Se voi kumota sakon tai uhkasakon taikka alentaa tai korottaa sitä. Tällaista täyttä toimivaltaa voidaan pitää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin välttämättömänä perusedellytyksenä, joten lisäys ei sinänsä laajentaisi unionin tuomioistuimen perussopimuksiin perustuvaa toimivaltaa.

Kansallisten viranomaisten toimenpidepyynnöt

Jatkokirjelmästä käy ilmi, että asetusehdotuksen työryhmäkäsittelyssä on käyty paljon keskustelua jäsenvaltioiden rajat ylittävistä kansallisten viranomaisten määräyksistä palveluntarjoajalle poistaa tietty laiton sisältö tai luovuttaa tietoja palvelun käyttäjästä (8 ja 9 artiklat). Myös lakivaliokunta kiinnitti tähän problematiikkaan huomiota lausunnossaan. Jatkokirjelmästä käy ilmi, että kyseiset yhden jäsenvaltion viranomaisen tai tuomioistuimen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan kohdistamat määräykset eivät olisi palveluntarjoajaa sitovia ehdotetun asetuksen nojalla, mitä lähtökohtaa on tarkennettu käsittelyn aikana. Tämä vastaa myös lakivaliokunnan kantaa.