OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

25.10.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa digipalvelusäädösehdotusta koskevasta valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 14/2021 vp. Oikeusministeriö on lausunut valiokunnalle U 2/2021 vp kirjelmästä 19.2.2021. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan lakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Digipalvelusäädös koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Tavoitteena on kehittää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (jäljempänä *sähkökauppadirektiivi*) välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassaolevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen säännöksiä palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksista. Komission digitaalisia palveluja koskevan säädösehdotuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa sekä laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle.

Kuten valtioneuvoston jatkokirjelmästä käy ilmi, asetusehdotusta käsitellään kilpailukykyneuvoston alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä nopeassa tahdissa ja tämänhetkisen tiedon mukaan 25.11.2021 pidettävässä kilpailukykyneuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta kysytään, hyväksyvätkö nämä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Kiireellinen aikataulu on ollut haastava, koska asetusehdotus on

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

merkityksellinen useiden perustuslaissa, kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n oikeudessa turvattujen oikeuksien kannalta.

Asian haastavuutta korostaa vielä se, että kyse on osittain kokonaan uudenlaisesta ja erittäin laajasta sääntelykokokonaisuudesta, jonka eri osien muutoksiin on täytynyt nopeassa ajassa reagoida. Asetusehdotuksen kappaleet ja niihin kohdistuvat muutokset ovat tulleet käsittelyyn eri vaiheissa, mikä on osaltaan hankaloittanut kokonaiskuvan saamista asetusehdotuksen oikeusvaikutuksista.

Lakivaliokunta on edellisessä lausunnossaan todennut, että vaikka ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti tarpeellinen, asetusehdotus koetaan kuitenkin hyvin monimutkaiseksi ja sen sisältöä on vaikea hahmottaa (LaVL 9/2021 vp, s. 6). Samalla valiokunta on katsonut, että erityisesti seuraamussääntelyn sekä kansallisten viranomaisten ja komission valvonta- ja toimivaltasäännöksien täsmällisyyteen ja selkeyteen tulee kiinnittää huomioita jatkovalmistelussa (LaVL 9/2021 vp, s. 9-10). Myös perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pyytänyt täsmällisempää selvitystä mm. palveluntarjoajille mahdollisesti osoitettavista julkisista hallintotehtävistä, komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyydestä, hallinnollisista sanktioista ja ehdotetuista oikeusturvajärjestelyistä (PeVL 20/2021 vp, kohta 13).

Oikeusministeriötä on kuultu jatkokirjelmän valmistelussa. Seuraavassa tarkastellaan eräitä jatkokirjelmässä esille tuotuja, asetusehdotuksen keskeisimpiä seikkoja, jotka on pitkälti nostettu jo esiin valiokunnan aikaisemmassa lausunnossa (LaVL 9/2021 vp). Valvontaa, toimivaltaa ja seuraamuksia koskevan sääntelyn osalta on todettava, että viimeisimmät muutokset asetusehdotuksen loppuosan artikloihin tulivat samaan aikaan, kun jatkokirjelmää laadittiin, ja käsittely on niiden osalta vielä kesken.

Käsite ”laiton sisältö” ja vastuuvapaus

Verkossa oleva laiton sisältö on koettu laajasti ongelmalliseksi ja välittäjäpalveluiden tarjoajien toiminnalla on yhä kasvava vaikutus eri henkilöiden arkielämään. Asetusehdotuksessa luodaan kaikkia digitaalisia välityspalvelujen tarjoajia koskeva yleinen puitesääntely, joka soveltuu mihin tahansa verkossa välitettyyn laittomaan sisältöön. Mikäli palveluntarjoaja tulee tietoiseksi laittomasta sisällöstä tai toiminnasta, eikä poista kyseistä sisältöä, tämä saattaa menettää oikeutensa vedota asetusehdotuksen vastuuvapaussäännöksiin 5 artiklan nojalla. Tällöin palveluntarjoajille voitaisiin asettaa mahdollisesti seuraamuksia, mikäli näistä on erikseen säädetty muussa lainsäädännössä.

Vastaavanlaista sääntelyä sisältyi jo 20 vuotta vanhaan sähkökauppadirektiiviin, joka koski myös yleisesti kaikenlaista laitonta sisältöä. Koska kyseessä oli direktiivi, eikä suoraan sovellettava asetus, kuten nyt digipalvelusäädös, jäsenvaltioilla oli harkintavaltaa sen osalta, miten direktiivi kansallisesti implementoitiin.

Nyt sähkökauppadirektiivin vastuuvapaussäännökset siirrettäisiin asetukseen, ja samalla säädettäisiin asetusehdotuksessa säilytyspalvelun tarjoajia (esimerkiksi verkkoalustoja ja pilvipalvelun tarjoajia) koskevasta velvollisuudesta järjestää palveluissaan laittoman sisällön ilmoitusmenettely sekä käsitellä näitä ilmoituksia (14

artikla). Vastuuvapaussäännökset ja velvollisuus käsitellä ilmoituksia laittomasta sisällöstä koskevat asetusehdotuksen 2 artiklan (g) kohdan mukaan kaikkea laitonta sisältöä eli *mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, mukaan lukien tuotteiden myynti tai palvelujen tarjoaminen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista, joka on EU-oikeuden mukainen, riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta*. Asetusehdotuksen 12 johdantokappaleessa on täsmennetty, että se mikä on laitonta reaalimaailmassa tulisi olla laitonta myös virtuaalisesti. Tältä osin asetusehdotus poikkeaisi siis merkittävästi aikaisemmasta, Suomessa omaksutusta sääntelystä.

Oikeusministeriö on valmistelun aikana kiinnittänyt paljon huomiota asetusehdotuksen laittoman sisällön käsitteelliseen laajuuteen sekä sääntelyn mahdollisiin, ja myös tosiasiallisiin, vaikutuksiin sananvapauden osalta. Asetusehdotus onkin erityisen merkityksellinen perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta korosti painokkaasti, että asetuksen nojalla puuttumisen sananvapauteen tulee rajoittua vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi (PeVL 20/2021 vp, kohta 7). Samalla valiokunta totesi, että on aikaisemmin käsitellyt huomattavasti pisteisempää, vastaavaa EU-sääntelyä, joka on koskenut täsmällisempää ja soveltamisalan kannalta olennaista kielletyn tai lainvastaisen verkkosisällön määritelmää (PeVL 20/2021 vp, kohta 9 ja siinä viitattu PeVL 43/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta piti laittoman sisällön määritelmää hyvin avoimena ja piti erittäin tärkeänä, että määritelmää täsmennetään asetuksen jatkovalmistelussa tai että sääntelyn soveltamisalaa muutoin olennaisesti täsmennetään (PeVL 20/2021 vp, kohta 9). Myös lakivaliokunta kiinnitti aikaisemmassa lausunnossaan huomiota vastaavaan asiaan ja katsoi, että laittoman sisällön sääntelyä tulee tältä osin olennaisesti täsmentää (LaVL 9/2021 vp, s. 8). Asiassa tuli huomioida, syntyykö sääntelyssä tosiasiallisesti voimakaskin kannuste poistaa laitonta sisältöä (PeVL 20/2021 vp, kohta 10) sekä johtaako määritelmän laajuus epäselvyyteen vaikeissa tulkintatapauksissa, etenkin kun laittoman sisällön käsite voi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa (LaVL 9/2021 vp, s. 8). Lakivaliokunta kiinnitti huomiota myös laittoman sisällön laajuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen myös yhteydessä mahdollisiin hallinnollisiin sanktioihin (LaVL 9/2021 vp, s. 8).

Asetusehdotuksen 2 artiklan g kohtaa on täsmennetty, mihin Suomikin on neuvotteluissa pyrkinyt, siten, että kansallisen lainsäädännön, jossa säädetään sisällön laittomuudesta, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Vastaava täsmennys on lisätty myös asetusehdotuksen 8 ja 9 artikloihin. Lisäksi asetusehdotuksen 14 artiklan 3 kohtaa on tarkennettu siten, että ilmoituksen laittomasta sisällöstä tulee olla sellainen, että huolellinen toimija voi havaita sisällön laittomuuden. EU-tuomioistuimen käytännössä on puolestaan täsmennetty sitä kynnystä, milloin palveluntarjoajan voidaan katsoa tulleen tietoiseksi sisällön laittomuudesta, jolloin toimija mahdollisesti voi menettää oikeuden vedota vastuuvapaussäännöksiin. EU-tuomioistuimen mukaan ilmoituksessa olevien tietojen tulee olla sellaisia, että ”alustan ylläpitäjä voi varmistua ilman yksityiskohtaista oikeudellista tutkintaa siitä, että kyseinen välittäminen on laitonta, ja siitä, että kyseisen sisällön mahdollinen poistaminen on yhteensoveltuvaa sananvapauden kanssa (tuomio 22.6.2021, YouTube ja Cyando, C-682/18, EU:C:2021:503, kohta 116).”

Edellä mainitut täsmennykset ja EU-tuomioistuimen viimeaikainen käytäntö osaltaan vähentävät mahdollisesti kannustetta poistaa sisältöä ns. varmuuden vuoksi, millä voisi olla epätoivottavia vaikutuksia sananvapauden toteutumiseen. Lisäksi täsmennykset osaltaan pyrkivät ehkäisemään tilanteita, joissa palveluntarjoajat poistaisivat vain tietyssä jäsenvaltiossa laittomaksi katsottua sisältöä, jos kyseinen sisältö nauttisi sananvapauden suojaa muissa jäsenvaltioissa ja sisällön poistaminen voisi olla myös EU-oikeuden vastaista. Näiltä osin voidaan katsoa, että asetusehdotuksen soveltamisala on osin täsmentynyt valiokunnan aikaisemmassa lausunnossaan esittämien huomautusten osalta.

Kuitenkin on syytä huomioida, että kaikki edellä mainitut arvioinnit tapahtuvat pitkälti yksityisen palveluntarjoajan toimesta, mikä edellyttää laajaa arviointia laittomasta sisällöstä ja nyt lisäksi arvioitavaksi tulisi myös mahdollisen ilmoituksen ja laittomaksi väitetyn sisällön EU-oikeuden mukaisuus yksityisen toimesta.

Palveluntarjoajille osoitettavien tehtävien oikeudellinen luonne

Alkuperäisessä u-kirjelmässä (U 2/2021 vp) arvioitiin, voisiko asetusehdotus yleisesti tai sen yksittäiset artiklat (erityisesti ehdotuksen 8-9 ja 19 artiklat) merkitä julkisten hallintotehtävien siirtämistä viranomaiskoneiston ulkopuolelle perustuslain 124 §:n merkityksessä. Jatkokirjelmässä on todettu, että verkkoalustat käyttävät julkista valtaa.

Asetusehdotuksen 8 ja 9 artiklan mukaan viranomainen voisi olla yhteydessä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palveluntarjoajaan. Palveluntarjoaja on velvollinen reagoimaan toisen jäsenvaltion tuomioistuimelta tai viranomaiselta saapuvaan määräykseen puuttua tiettyyn laittomaan sisältöön (tai palveluun) palvelussaan tai määräykseen luovuttaa tietoja palvelunsa vastaanottajista, mutta palveluntarjoajalla ei olisi velvollisuutta poistaa sisältöä tai luovuttaa tietoa. Toimijalla olisi velvollisuus ilmoittaa toisen jäsenvaltion viranomaiselle, onko määräys johtanut toimenpiteisiin ja milloin sekä myös tieto siitä, jos määräykselle ei ole annettu vaikusta ja syy tähän.

Asetusehdotuksen 8 ja 9 artiklat eivät aseta yksityisille velvollisuutta noudattaa toisen jäsenvaltion tekemää toimenpidepyyntöä tavalla, jota perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena (esimerkiksi E-evidence-asetusehdotus, joka olisi perustuslakivaliokunnan mukaan merkinnyt yksityisille laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa säilyttämis- tai esittämismääräystä, PeVL 23/2018 vp, s. 4). Olennaista on, että ehdotetut artiklat eivät velvoittaisi palveluntarjoajaa poistamaan toisen jäsenvaltion viranomaisen määräyksen nojalla sisältöjä tai toimittamaan pyydettyjä tietoja.

Luotettuja ilmoittajia koskevassa 19 artiklassa kansallinen viranomainen eli jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattori myöntää hakemuksesta aseman ns. luotetulle ilmoittajalle, mutta tämä asema johtaa lähinnä siihen, että kyseisten ilmoittajien ilmoituksia tulisi priorisoida ja käsitellä viivytyksettä, eikä muuhun oikeusvaikutukseen, kuten velvollisuuteen noudattaa tätä ilmoitusta.

Julkisten hallintotehtävien antamista yksityiselle koskevan yleisen arvioinnin osalta on todettava, että asetusehdotus ei aseta yleistä velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä. Oikeusministeriö on aikaisemmassa perustuslakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa todennut, että vaikka asetusehdotus asettaa yksityisille palveluntarjoajille velvollisuuksia reagoida laittomasta sisällöstä tehtäviin ilmoituksiin, kyse ei kuitenkaan olisi perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta, eikä 19 artiklan mukaisesti palveluntarjoajalle myönnetty asema merkitsisi julkisen hallintotehtävän siirtämistä. Edelleen toisin kuin U-kirjelmässä on todettu, oikeusministeriö ei katso, että verkkoalustat nykyisin käyttävät julkista valtaa ja hoitavat julkista tehtävää (kirjelmän s. 11) tai että suurimmilla kansainvälisillä sosiaalisen median verkkoalustoilla voidaan katsoa olevan nykyisessä tilanteessa jonkinlaista julkista valtaa, olkoonkin että isoimpien verkkoalustojen tosiasiallinen merkitys esimerkiksi sananvapauden käytön foorumeina on perustavanlaatuinen ja siten oikeudellisestikin merkityksellinen. Sääntelyssä voidaan katsoa olevan keskeisesti kyse palvelun tarjoajan toiminnan sääntelystä. On syytä kuitenkin huomioida, että vaikka palveluntarjoajille ei anneta lopullista päätösvaltaa tulkita sitä, milloin sisältö on lain vastaista, sääntelyssä on kyse uudenlaisesta ja laajasta verkossa välitettyjä sisältöjä koskevasta lainsäädännöstä, minkä osalta voi nousta myös kysymys siitä, miltä osin laittoman sisällön ja sen kautta eri perusoikeuksien noudattamisen tietynlainen tosiasiallinen valvonta on yksityisillä palveluntarjoajilla.

EU-oikeudessa ei tunneta vastaavanlaista erottelua julkisiin hallintotehtäviin ja yksityisten toimijoiden tehtäviin kuin PL 124 §:ssä, minkä vuoksi ehdotettujen toiminnanharjoittajien arviointi saattaa olla uusia tehtäviä säädettävissä haastavaa. Perustuslakivaliokunta ei ole yksityiskohtaisesti arvioinut toiminnanharjoittajille ehdotettuja tehtäviä PL 124 §:n kannalta.

Neuvotteluissa pyritään edellä sanotun johdosta jatkossakin varmistamaan 8 ja 9 artiklan muotoilun säilyminen sellaisena, ettei niiden voida katsoa asettavan palveluntarjoajalle velvollisuutta noudattaa toisen jäsenvaltion tekemää toimenpidepyyntöä. Lisäksi pyritään varmistamaan selvät kirjaukset siitä, etteivät 8 ja 9 artiklat vaikuta kansalliseen rikos- tai prosessioikeuteen. Viimeksi mainitun osalta artikloiden 4 kohtaa onkin neuvotteluissa täsmennetty muotoon, jonka perusteella artiklat eivät vaikuta kansalliseen rikos- tai siviiliprosessioikeuteen.

Neuvotteluissa pyritään edelleen varmistamaan, ettei sääntely muodostu sellaiseksi, että se voisi merkitä julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Kansallisten viranomaisten toimivaltuudet ja seuraamukset

Kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista on säädetty asetusehdotuksen 41 artiklassa. Kyseistä artiklaa on luettava yhdessä asetuksen ehdotuksen 42 artiklan kanssa, jossa puolestaan ehdotetaan säädettäväksi asetuksen rikkomisesta liittyvistä seuraamuksista.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt aikaisemmassa lausunnossaan tarkempaa selvitystä asetusehdotuksen kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyydestä ja hallinnollisista sanktioista (PeVL 20/2021 vp, kohta 13).

Vastaavasti lakivaliokunta on todennut, että neuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että kansallisten viranomaisten toimivaltuudet ovat riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty. Samalla valvonta- ja oikeussuojajärjestelmiä on pidetty jokseenkin monimutkaisina (LaVL 9/2021 vp, s. 10).

Kansallisten viranomaisten toimivaltuudet asetusehdotuksessa ovat edelleen laajat ja asetusehdotuksen 41 ja 42 artikla yhdessä muodostavat jokseenkin vaikeasti hahmotettavissa olevan kokonaisuuden. Tätä korostaa vielä kansallisten viranomaisten toimivaltuuksien linkittyminen ns. jäsenvaltioiden väliseen virka-apuun (44 a artikla), rajat ylittävään yhteistyöhön kansallisten viranomaisten kesken (45 artikla) ja yhteisiin tutkimuksiin (46 artikla). Haasteena asetusehdotuksessa on myös näiden melko väljien toimivaltuuksien sitominen tarpeellisuuteen eikä välttämättömyyteen.

Tarkastukset

Asetusehdotuksen 41 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan kansallisilla viranomaisilla on tarpeen mukaan *valtuudet tehdä tai pyytää jäsenvaltion oikeusviranomaista määräämään tarkastuksia (kaikissa) tiloissa, joita kyseiset palveluntarjoajat tai henkilöt käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, tai pyytää muita viranomaisia tekemään niin epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, jäljennösten ottamiseksi tai hankkimiseksi missä tahansa muodossa tallennusvälineestä riippumatta*.

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja ei ole suljettu pois tarkastusvaltuuden piiristä. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää sellaisista kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä, jota ovat välttämättömiä joko *perusoikeuksien turvaamiseksi* tai *rikosten selvittämiseksi.* Suomen kynnys kotirauhan piiriin ulottuvasta toimenpiteestä eroaa jonkin verran EU-oikeudesta ja perustuslakivaliokunta on tähän kiinnittänyt huomiota useasti viimeaikaisessa ratkaisukäytännössä (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 2-5).

Oikeusministeriö katsoo, että PL 10 §:n 3 momentin vuoksi tarkastus kotirauhan piiriin ulottuviin toimenpiteisiin tulisi rajata välttämättömyysvaatimukseen. Tämä korostuu erityisesti, mikäli asetusehdotuksen 44 a artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus suorittaa tarkastuksia alueellaan toisen jäsenvaltion pyynnöstä muissa kuin 44 a artiklan 4 kohdan tilanteissa.

Seuraamusmaksusääntely

Lakivaliokunta korosti lausunnossaan ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn osalta laillisuusperiaatetta, kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioimista, ennustettavuutta ja täsmällisyyttä sekä sitä, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Asetusehdotuksen 42 artiklassa säädetään yleisellä tasolla seuraamuksista, jotka Suomen lainsäädännössä tarkoittaisivat hallinnollisia sanktioita. Seuraamuksia koskevia kriteereitä on tarkennettu asetusehdotuksen 41 artiklan 5 kohdassa, jonka mukaan digitaalisten koordinaattoreiden käyttäessä toimivaltuuksiaan (ml. seuraamusmaksujen määrääminen 42 artiklan mukaan) tulee huolehtia, että toi-

menpiteet ovat tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia, ottaen huomioon erityisesti kyseisten toimenpiteiden kohteena olevan rikkomisen tai epäillyn rikkomisen luonne, vakavuus, toistuvuus ja kesto sekä tarvittaessa asianomaisten välityspalvelujen tarjoajan taloudelliset, tekniset ja toiminnalliset valmiudet.

Hallinnollisen seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat tässä asetusehdotuksessa poikkeuksellisen suuret ja 42 artiklan 3 kohdassa todetaan, että seuraamusmaksu voitaisiin määrätä minkä tahansa asetuksen velvoitteen rikkomisesta. Seuraamusten suuruus saisi olla enintään kuusi prosenttia välittäjäpalvelun tarjoajan vuositulosta tai vuosittaisesta liikevaihdosta. Virheellisten, puutteellisten tai harhaanjohtavien tietojen toimittamisesta, niihin reagoimatta tai niiden oikaisematta jättämisestä sekä paikalla tehtävästä tarkastuksesta kieltäytymisestä määrättävien seuraamusten enimmäismäärä saisi olla enintään yksi prosentti kyseisen palveluntarjoajan tai henkilön vuosituloista tai vuosittaisesta liikevaihdosta.

Oikeusministeriö painottaa, että säännösten, joiden rikkomisesta on määrättävä seuraamusmaksu, tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä selkeitä ja yksiselitteisiä. Seuraamuksia määräävän viranomaisen harkintavalta tulee olla rajattua ja seuraamusmaksujen on oltava ennakoitavia sekä määrältään oikeasuhteisia rikkomuksen laatuun ja muihin olosuhteisiin nähden. (esim. PeVL 8/2021 vp ja 37/2021 vp)

Mikäli asetusehdotuksen minkä tahansa velvoitteen osittaisestakin rikkomisesta tai laiminlyönnistä voisi seurata mahdollisesti varsin suuri hallinnollinen sanktio, seuraamuksia koskeva sääntely olisi kokonaisuudessa hankalasti yhteensovitettavissa hallinnollisia seuraamuksia koskeviin täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden, ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimuksiin. (ks. kootusti tekoälyasetusta koskeva PeVL 37/2021 vp, myös PeVL 10/2016 vp, s. 8, ks. myös PeVL 17/2012 vp), eikä tällaisena myöskään vaikuta oikeasuhtaiselta elinkeinovapauden rajoitukselta. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä johtuen aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin ns. blankosäännöksiin on myös hallinnollisia sanktioista säädettäessä syytä suhtautua torjuvasti (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, PeVL 31/2002 vp, PeVL 15/1996 vp ja PeVL 20/1997 vp).

Nyt asetusehdotuksen seuraamuksia koskeva sääntely on rakennettu niin, että hallinnollinen sanktio voisi seurata mistä tahansa asetuksen velvollisuuden rikkomisesta. Ongelmallista tässä on erityisesti se, että osa säännöksistä (ml. laittoman sisällön määritelmä), jää sisällöltään vielä avoimeksi. Esimerkiksi asetusehdotuksen 15 a artikla asettaa erittäin yleisen velvollisuuden yksityiselle, joka edellyttää eri rikosten arviointia mahdollisesti eri maiden jäsenvaltioiden mukaan, samalla kun ilmoitusvelvollisuuden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen sanktio.

Mainituista tarkennuksista huolimatta oikeusministeriö pitää edelleen erittäin tärkeänä sitä, että asetus jättää kansallista liikkumavaraa hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämiseksi, jotta Suomen valtiosääntöiset reunaehdot voidaan kansallisesti huomioida. Oikeusministeriön käsityksen mukaan asetusehdotuksen 41 ja 42 artikla antavat jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää seuraamuksista, ml. seuraamusmaksuista, kansallisessa lainsäädännössä. Jatkoneuvotteluissa on tär-

keää pyrkiä vielä varmistamaan erityisesti se, että mistä tahansa asetuksen säännöksen rikkomisesta ei ole säädettävä seuraamukseksi rikkomusmaksua (erit. legaliteettiperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen).

Hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti myös sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille (esim. PeVL 37/2021 vp, PeVL 14/2018 vp). Lisäksi tulisi tarkkaan arvioida, miltä osin seuraamusmaksun määrääminen (enimmillään 1 % vuosituloista) on oikeasuhtaista 41 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisiin luonnollisiin henkilöihin, kuten esimerkiksi keneen tahansa palveluntarjoajan työntekijään. Seuraamusmaksu tulisi voida kohdentaa tarpeeksi täsmällisesti. Lisäksi 41 artiklan 1 kohdan a alakohdan ”muut henkilöt” käsitettä ei ole tarkemmin määritelty asetuksessa tai sen johdantokappaleissa.

Oikeusturvan osalta voimassaolevia oikeusturvakeinoja voidaan pitää riittävinä ja tehokkaina, ja ehdotus mahdollistaisi seuraamusmaksujen määräämistoimivallan säätämisen kollegiaaliseen päätöksentekoon sekä täytäntöönpanon vasta lainvoimaisena (kuten PeVL 14/2018 vp).

Verkkorajapintaan kohdistuvat toimivaltuudet

Lisäksi digitaalisten palvelujen koordinaattorit voivat esimerkiksi pyytää toimivaltaista oikeusviranomaista 41 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan rajoittamaan tarpeen mukaan tilapäisesti rikkomisen kohteena olevan palvelun vastaanottajien pääsyä palveluun tai, vain jos tämä ei ole teknisesti mahdollista, pääsyä sen välityspalvelujen tarjoajan verkkorajapintaan, jossa rikkominen tapahtuu. Verkkorajapintaan kohdistuvat toimivaltuudet ovat mahdollisia, jos palveluntarjoaja ei ole riittävällä tavalla noudattanut ensimmäisen (a) alakohdan vaatimuksia ja jos rikkominen jatkuu ja aiheuttaa vakavaa haittaa ja että rikkominen muodostaa vakavan rikoksen, johon liittyy uhka ihmisten hengelle tai turvallisuudelle.

Epäselväksi osin jää, voiko palvelun vastaanottajien pääsyn rajoittaminen tiettyyn palveluun tarkoittaa esimerkiksi internetsivuston sulkemista väliaikaisesti. Mikäli kyseeseen voisi tulla mm. edellä mainittu toimenpide, niin kyse on varsin pitkälle menevästä toimivaltuudesta, joka on merkityksellinen myös sananvapauden näkökulmasta (ks. esim. PeVL 6/2019 vp). Viranomaisen toimivaltuuden käyttäminen tulisi rajata välttämättömyyteen.

Jäsenvaltioiden välinen virka-apu ja yhteistyö

Asetusehdotukseen on lisätty uusi 44 a artikla, jossa säädettäisiin virka-avun antamisesta toiselle jäsenvaltiolle. Sen 2 kohdan mukaan sijaintivaltion digitaalisten palvelujen koordinaattori voi pyytää muita digitaalisten palvelujen koordinaattoreita antamaan hallussaan olevia tietoja toiselle jäsenvaltiolle tai suorittamaan tutkintaa 41 artiklan 1 kohdan mukaan. Ehdotetun 44 a artiklan 2 kohdan mukaan digitaalisten palvelujen koordinaattori voi pyytää (may request) muita jäsenvaltioita suorittamaan toimenpiteitä alueillaan. Pyyntöä ei kuitenkaan tule noudattaa, ellei 44a artiklan 4 kohdan a-c alakohdasta muuta johdu. Näin ollen epäselväksi jää, onko kansallisilla viranomaisilla velvollisuus toisen jäsenvaltion pyynnöstä suorittaa esimerkiksi tarkastuksia ja tällaisesta virka-avun antamisesta on mahdollista kieltäytyä vain, jos joku 4 kohdan kriteereistä täyttyy (esim. pyyntö on vastoin

EU-oikeutta tai kansallista oikeutta, jota pyynnön saanut viranomainen on velvollinen noudattamaan), vai onko pyynnön vastaanottavalla viranomaisella harkintavaltaa (vrt. kilpailulain 35 §:n 3 mom.)

Vaikka vieraan valtion viranomaisen mahdollisuus käyttää itsenäisesti julkista valtaa Suomessa on sinänsä Suomen täysivaltaisuuden kannalta katsottu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä eräissä tapauksissa mahdolliseksi, on ehdotettua muotoilua virka-avusta pidettävä parempana.

Jos kansalliselle viranomaiselle ei jää harkintavaltaa pyynnön toteuttamiseksi, tulisi pyynnön edellytyksenä olla tällaisten toimien välttämättömyys, ei tarpeellisuus (ks. tämän osalta huomio kotirauhan suojasta). Oikeusministeriö korostaa 44 a artiklan 4 kohdan a-c alakohtien kieltäytymislistan merkityksellisyyttä.

Asetusehdotuksen 45 artiklassa säädettäisiin digitaalisten palvelujen koordinaattorien välisestä rajat ylittävästä yhteistyöstä sekä 46 ja 46 a-b artikloissa yhteisistä tutkimuksista ja komission väliintulosta. Näitä artikloja ja niiden keskinäistä suhdetta on jokseenkin vaikea hahmottaa. Asiassa tulisi olla selvää eri viranomaisten väliset toimivaltasuhteet erityisesti huomioiden mahdolliset toimivaltuudet toisen jäsenvaltion alueella ja miltä osin tämä perustuu vapaaehtoisuuteen ja miltä osin mahdolliseen velvollisuuteen (esim. 44 a artikla). Myöskään 77 johdantokappale ei täysin selvennä kuvaa eri toimivaltuuksien välisestä suhteesta ja siitä, minkälaisia toimivaltuuksia on mahdollisesti jäsenvaltioilla (ja komissiolla) toisen jäsenvaltion alueella: ”*Digitaalisten palvelujen koordinaattorin olisi erityisesti voitava hakea ja saada alueellaan sijaitsevia tietoja, myös yhteisten tutkimusten yhteydessä, ottaen asianmukaisesti huomioon, että toisen jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattorin olisi hyväksyttävä kyseisen toisen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvaa palveluntarjoajaa koskevat valvonta- ja täytäntöönpanotoimenpiteet, tarvittaessa rajatylittävään yhteistyöhön liittyvien menettelyjen mukaisesti (77 johdantokappale)*.” Epäselväksi jää esimerkiksi, koskeeko edellä mainittu johdantokappale myös 44 a artiklan tilanteita ja kuinka on tulkittava lausetta, että ”*toisen jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattorin olisi hyväksyttävä kyseisen toisen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvaa palveluntarjoajaa koskevat valvonta- ja täytäntöönpanotoimenpiteet*”.

Komission toimivaltuudet (erityisesti tietopyynnöt) sekä muutoksenhaku

U-jatkokirjeessä todetaan, että komission toimivaltuuksia tulee tarkentaa ja muutoksenhakua komission tekemistä päätöksistä asetuksen epäillyn rikkomisen tutkintamenettelyn aikana tulee selventää.

Asetusehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin toimivalta tehdä tietopyyntöjä erittäin suurille verkkoalustoille ja hakukonepalvelujen tarjoajille sekä myös luonnollisille henkilöille, joilla elinkeinonsa tai ammattinsa vuoksi voi olla tietoja verkkoalustan tai hakukonepalvelun mahdollisesta säännösten rikkomisesta. Komission tiedonsaantikeinoihin kuuluisivat muun muassa tietopyynnöt, haastattelut, kuulemiset ja tarkastukset. Asetusehdotus sisältäisi myös säännökset koordinaattoriviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista sekä käytettävissä olevista keinoista asetuksen vastaiseen toimintaan puuttumiseksi. Myös hyväksytyt tutkijat saisivat asetusehdotuksella oikeudet saada erittäin suurten verkkoalustoilta ja

hakukone-palveluilta tietoja verkossa esiintyvien järjestelmäriskien kehittymisen ja vakavuuden tutkimiseksi. Asetusehdotuksella luotavat tiedonsaantioikeudet koskisivat salassa pidettäviä tietoja, ml. henkilötietoja.

U-jatkokirjelmässä todetaan, että komission ja kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeuksia on arvioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut 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 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämät-tä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8—10).

Komission ja sijoittautumispaikan digitaalisten palvelujen koordinaattorin oikeus päästä erittäin suuren verkkoalustan tai hakukoneen tietoihin on sidottu tarpeellisuuteen asetusehdotuksen säännösten valvonnassa sekä erittäin suuren verkkoalustan ja hakukonepalvelun järjestelmien aiheuttamien riskien ja mahdollisten haittojen arvioimiseksi, mutta ehdotuksessa ei ole lueteltu tyhjentävästi tietosisältöjä. Asetuksella luotavat tiedonsaantioikeudet vaikuttavat siten varsin laajoilta, huomioiden, että komissiolla ja koordinaattorilla on mahdollisuus saada palveluntarjoajilta paljon tietoa, mukaan lukien henkilötietoja ja liikesalaisuuksia.
Komission tehtäviä koskevan SEU 17 artiklan mukaan komissio mm. valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa. Tämän tehtävän on katsottu voivan kohdistua myös yksityisiin silloin, kun unionin oikeus velvoittaa niitä. SEUT 337 artiklassa määrätään komission oikeudesta saada tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot ja toimittaa tarvittavat tarkastukset. Useissa ehdotetun asetuksen komission suorittamaa valvontaa koskevissa säännöksissä

viitataan oikeuteen saattaa komission tekemä päätös Euroopan unionin tuomioistuimen tutkittavaksi (ks. 52(3), 54 (4), 61 (5) ja 62 (5) (b)). Tällä viitataan SEUT 263 artiklan mukaiseen kanneoikeuteen.

SEUT 263 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuin tutkii mm. komission antamien säädösten laillisuuden. Artiklan 2 kohdan mukaan tuomioistuimella on toimivalta ratkaista kanne, jonka perusteena on toimivallan puuttuminen, olennaisen menettelymääräyksen rikkominen, perussopimusten tai sen soveltamista koskevan oikeussäännön (so. johdetun oikeuden säännöksen) rikkominen taikka harkintavallan väärinkäyttö. Artiklan 4 kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta säädöksestä tai säädöksestä, joka koskee häntä suoraan ja erikseen, sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Ehdotetun asetuksen nojalla tehtävät komission päätökset olisivat mitä ilmeisimmin tällaisia yksityiselle osoitettuja säädöksiä (engl. "act").

Komission valvontaa ja tutkintaa koskevat toimivaltuudet eivät periaatteessa näyttäisi poikkeavan komissiolle jo muilla aloilla kuten kilpailulainsäädännössä annetuista valtuuksista. Myös SEUT 263 artiklan mukaista kanneoikeutta komission valvonnan ja tutkinnan yhteydessä tehtävistä päätöksistä voidaan lähtökohtaisesti pitää riittävänä ottaen huomioon etenkin se, että päätökset kohdistuisivat erittäin suuriin verkkoalustoihin.

Vaikka sinänsä komissiolle ehdotettavien uusien toimivaltuuksien käyttämisessä tulevat sovellettavaksi perusoikeuskirjan 41 artiklan hyvän hallinnon perusteet sekä oikeuskäytännössä vahvistetut puolustautumisoikeudet, näin merkittävien ja kasvavien komission toimivaltuuksien asianmukaisessa käytössä korostuvat entisestään vaatimukset SEU 298 artiklassa edellytetyn sääntelyn aikaansaamiseksi hallintomenettelyn yhtenäisistä perusteista EU:n toimielimissä. Hyvän hallinnon edistämiseksi ja oikeusturvan takaamiseksi tämän korostaminen jatkokäsittelyssä olisi perusteltua.

Palveluntarjoajan sisäinen valitusjärjestelmä ja tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisu

Asetusehdotuksen 17 artiklassa säädetään verkkoalustojen sisäisestä valituksenkäsittelyjärjestelmästä ja 18 artiklassa tuomioistuimen ulkopuolisesta riidan-ratkaisusta. 18 artiklan mukaan verkkoalustojen, jotka eivät ole pieniä tai mikroyrityksiä tulisi sallia sen palvelujen käyttäjien sekä laittomasta sisällöstä ilmoituksen tehneiden tahojen viedä verkkoalustan sisällön oikaisua koskeva päätös käsiteltäväksi tuomioistuimen ulkopuoliseen vaihtoehtoiseen riidanratkaisuelimeen.

Oikeusministeriö suhtautuu sinänsä myönteisesti riitojen ratkaisemiseen tuomioistuimen ulkopuolisissa riidanratkaisuelimissä, mutta pitää erittäin tärkeänä, että tällaiset vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet eivät anna sitovia ratkaisuja. Suomi ei olekaan hyväksynyt päätösten sitovuutta asetusneuvotteluissa. Aiemmissa puheenjohtajan kompromissiteksteissä päätökset ovat olleet verkkoalustaa sitovia. Viimeisimmässä kompromissitekstissä päätösten sitovuus on kuitenkin poistettu, mikä on myönteistä.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä korostaa, että valituskäsittelyjärjestelmän olemassaolo tai vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen käyttäminen eivät muodosta estettä verkkoalustan ja verkkoalustan käyttäjän välisen erimielisyyden saattamiselle tuomioistuimen ratkaistavaksi. Näissä tilanteissa ei määritelmällisesti ole kyse muutoksenhausta. Neuvotteluissa on korostettu sitä, että asetustekstin tulee olla selkeä sen osalta, että käyttäjällä tulee olla mahdollisuus saada halutessaan asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Aiemmin oikeusministeriö on todennut, että asetuksessa ei tule säätää valtioille velvollisuutta perustaa tällaisia hyvin erityisluonteisiin riitoihin erikoistuneita vaihtoehtoisia riidanratkaisuelimiä. Asetusehdotus ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan asetakaan jäsenvaltioille tällaista velvoitetta, mutta neuvotteluissa pyritään tätä vielä kirjauksin varmistamaan.