LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
Palveluosasto / Markkinayksikkö
Emil Asp, Kreetta Simola

26.10.2021

Lakivaliokunnalle

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (U-jatkokirjelmä UJ 14/2021 vp)

Valtioneuvosto toimitti komission ehdotuksesta U-kirjelmän eduskunnalle helmikuussa 2021 (U 2/2021). Lakivaliokunta antoi asiasta lausuntonsa LaVL 9/2021 vp. Suomi on vaikuttanut asetusneuvotteluissa eduskunnan vahvistaman Suomen kannan mukaisesti korostaen erityisesti sananvapauskysymyksiä, alkuperämaaperiaatetta palveluntarjoajien valvonnassa sekä sanktioiden selkeyttä ja suhteellisuutta velvoitteita rikottaessa.

1. Neuvottelutilanteesta neuvostossa

Puheenjohtajavaltio Slovenia on käsitellyt digipalvelusäädösehdotusta nopeassa tahdissa kilpailukykyneuvoston alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä tavoitteena tuoda siitä neuvoston yleisnäkemys hyväksyttäväksi 25.11.2021 kilpailukykyneuvostoon. Tällä hetkellä arvioidaan, että neuvoston yleisnäkemyksen Coreper-käsittely olisi 17. marraskuuta. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa neuvoston yleisnäkemys digipalvelusäädöksestä yhdessä toisen, ns. **digimarkkina**säädöksen kanssa, joka koskee toimivia ja oikeudenmukaisia markkinoita digitaalialalla (U 6/2021 vp). Digipalvelusäädösehdotusta käsitellään edelleen lähiviikkoina sisämarkkinatyöryhmässä puheenjohtajamaan kompromissiehdotusten perusteella nopealla aikataululla.

Suomi on tukenut digipalvelusäädösehdotuksen tavoitteita. Sääntelyn kohteena olevien välityspalvelujen huolellisuusvelvollisuuksista tulee säätää EU:n tasolla toiminnan rajat ylittävän luonteen ja EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi. Maailman laajuisten erittäin suurten verkkoalustojen ja hakukoneiden osalta näille ehdotetut huolellisuusvelvollisuudet ovat tärkeitä näiden palveluntarjoajien yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja käyttäjien turvallisuuden lisäämiseksi. Liikenne- ja viestintäministeriö, joka vastaa säädöksen valmistelusta EU:ssa oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, ulkoministeriön, sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian avulla, katsoo, että Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen digipalvelusäädösehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Viimeisimpään puheenjohtajan kompromissiesitykseen ei enää sisälly säännöstä tuomioistuinten ulkopuolisten riitojen ratkaisuelinten päätösten sitovuudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Jatkoneuvotteluissa Suomi pyrkii erityisesti siihen, että sanktioiden määrittämistä koskevaa sanamuotoa tarkennetaan 42 artiklassa ja että jäsenvaltion velvollisuuden osalta antaa virka-apua toiselle jäsenvaltiolle puheenjohtajan kompromissiehdotuksen 44 a artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiolla tulisi olla harkintavaltaa.

2. Asetusehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on lisätä internetin *välityspalvelujen* tarjoajien (mm. verkkoalustat ja pilvipalvelujen tarjoajat) huolellisuusvelvollisuuksia liittyen laittomaan sisältöön palvelussaan verrattuna nykytilaan. Lisäksi tavoitteena on lisätä välityspalvelujen turvallisuutta ja avoimuutta käyttäjille sekä kannustaa palveluntarjoajia itsenäisiin toimiin, jotta laitonta sisältöä ei olisi niiden palveluissa tai sitä olisi mahdollisimman vähän niiden palveluissa. Erittäin suuren, yli 45 miljoonan käyttäjän EU:n alueella omaavan verkkoalustan ja hakukoneen tulisi kartoittaa palvelunsa aiheuttamat järjestelmäriskit laittoman sisällön leviämiselle, tiettyjen perusoikeuksien toteutumiselle sekä palvelujen manipulaatioon ja automatisoituun hyödyntämiseen, mikä aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia yhteiskunnalle. Palveluntarjoajien tulisi toimillaan myös ehkäistä kartoittamiaan palvelujensa järjestelmäriskejä. Erittäin suurten toimijoiden tulisi myös lisätä avoimuutta käyttämiensä sisällön suosittelujärjestelmien ja verkkomainonnan osalta. Kyseessä on sisämarkkinoita koskeva säädös, joka annettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla.

3. Laiton sisältö, vastuuvapaus ja seuraamukset

Lakivaliokunta totesi lausunnossaan, että laittoman sisällön määrittely muodostuu erittäin laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi ja määrittely voi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin edellä todetun ongelmallisuus etenkin sananvapauden kannalta. Lakivaliokunta katsoi, että asetusehdotuksen sääntelyä tulee tältä osin olennaisesti täsmentää. Lakivaliokunta katsoi, että palveluntarjoajan vastuukysymykset voivat muodostua pulmallisen epätäsmällisiksi.

On huomattava, että asetuksessa ei määritellä laitonta sisältöä materiaalisesti, vaan laittoman sisällön määritelmä tulee kansallisesta tai EU-oikeudesta. Asetuksessa ei säädetä palveluntarjoajan vastuusta laittomasta sisällöstä, vaan asetuksessa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa palveluntarjoaja voi vedota vastuuvapauteen laittomasta sisällöstä. Laiton sisältö määritellään erityisesti vastuuvapauden määrittämiseksi. Palveluntarjoajan vastuu laittomasta sisällöstä määritellään kansallisen oikeuden mukaisesti. Asetusehdotus ei sisällä palveluntarjoajan suoranaista velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä, vaan velvollisuutta käsitellä ilmoituksia laittomasta sisällöstä oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti (14 artikla 6 kohta). Valvovan viranomaisen toimivalta rajoittuu siis vain näihin asetuksessa oleviin velvollisuuksiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin mainittava 20 artiklan velvollisuus, jonka mukaan verkkoalustan on keskeytettävä kohtuulliseksi ajaksi ja ennakkovaroituksen annettuaan palvelujen tarjoaminen palvelun vastaanottajille, jotka toistuvasti tarjoavat selvästi laitonta sisältöä.

Asetuksen valmistelussa Suomi on korostanut sananvapausnäkökohtia erityisesti laittoman sisällön ilmoitusmenettelyssä (14 art.), kun palveluntarjoaja käsittelee ilmoituksia laittomasta sisällöstä (tästä tarkemmin U-jatkokirjeen perusmuistiossa sivut 6 – 9).

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

4. Valvonta ja oikeussuojakeinot

Suomi on kannattanut alkuperämaaperiaatetta asetuksen säännösten valvonnassa. Sen mukaisesti pääasiallisesti (lukuun ottamatta erittäin suuria verkkoalustoja ja hakukoneita) sen jäsenvaltion viranomainen, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, valvoo palveluntarjoajaa ja käyttää sitä kohtaan tarvittaessa pakkokeinoja. Näin Suomessa digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomainen, joka määrätään kansallisesti, tai muu Suomen kansallinen viranomainen valvoisi Suomeen sijoittautunutta palveluntarjoajaa. Suomalaisten viranomaisten toimivaltuuksista säädettäisiin kansallisesti asetuksen säännösten mukaisesti. Toistaiseksi Suomeen ei ole sijoittautunut erittäin suuria verkkoalustoja tai erittäin suuria hakukoneita, joiden valvonnan osalta komissiolla olisi toimivaltaa.

Lakivaliokunta piti lausunnossaan kyseenalaisena tilannetta, jossa digitaalisten palveluiden koordinaattori voisi tarkastusvaltuuksiensa nojalla tunkeutua kotirauhan piiriin. Kansallisten viranomaisten toimivallasta tehdä tarkastuksia säädetään asetusehdotuksen 41 artiklan 1b) kohdassa, jonka perusteella Suomessa säädettäisiin kansallisesti suomalaisen koordinaattoriviranomaisen toimivallasta. Kyseisen artiklan mukaan kansallisesti voitaisiin säätää myös niin, että Suomessa oikeusviranomainen päättäisi tarkastuksen tekemisestä.

Komission toimivallasta suorittaa tarkastuksia tiloissa säädettäisiin asetuksen 54 artiklassa. Komissio voisi suorittaa tarkastuksia erittäin suurten verkkoalustojen tai erittäin suurten hakukoneiden tiloissa tai sellaisen henkilön tiloissa, jolla voi ammattinsa tai elinkeinonsa vuoksi olla tietoja edellä mainittujen erittäin suurten verkkoalustojen tai erittäin suurten hakukoneiden epäilystä asetuksen säännösten rikkomisesta. Tällaisessa tarkastuksessa komissio voi pyytää avukseen kansallisia viranomaisia siitä jäsenvaltiosta, jossa tarkastettava tila sijaitsee. Komission on ennen päätöstään suorittaa tarkastus tietyn jäsenvaltion alueella oltava yhteydessä tämän jäsenvaltion kansalliseen koordinaatioviranomaiseen.

Puheenjohtajan viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa on tarkennettu säännöksiä viranomaisten yhteistyöstä ja yhteisistä tutkimuksista (joint investigations), kun palveluntarjoaja tarjoaa palveluitaan vähintään kolmessa jäsenvaltiossa. Tällöinkin valvontatoimivalta on viime kädessä sen jäsenvaltion viranomaisella, mihin palveluntarjoaja on sijoittautunut lukuun ottamatta erittäin suuria verkkoalustoja tai erittäin suuria hakukoneita, joiden osalta komissiolla on myös toimivalta valvoa yrityksiä. Uutena viimeisimpiin kompromissiehdotuksiin sisältyi myös jäsenvaltioiden keskinäistä virka-apua (mutual assistance) koskeva 44a artikla, jonka osalta jäsenvaltion velvollisuutta tietyin edellytyksin suorittaa tarkastuksia alueellaan toisen jäsenvaltion pyynnöstä tulisi tarkentaa niin, että virka-apupyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion viranomainen voisi ottaa huomioon myös pyydetyn virka-avun tarkoituksenmukaisuuden. Jatkoneuvotteluissa Suomi pyrkii myös siihen, että sanktioiden määrittämistä koskevaa sanamuotoa tarkennetaan 42 artiklan 3 kohdassa.

Asetusehdotuksen uutta valvontarakennetta, joka koskee erittäin suuria verkkoalustoja ja erittäin suuria hakukoneita, on pyritty tarkentamaan niin, että komissio voisi nopeammin käyttää omaa toimivaltaansa tilanteessa, jossa palveluntarjoajan sijoittautumismaan viranomainen ei käytä valvontatoimivaltuuksiaan.

Alkuperäisestä säädösehdotuksesta puuttunut säännös muutoksen hakemisesta Euroopan unionin tuomioistuimelta on lisätty ehdotukseen (64a artikla). Sen mukaan Euroopan unionin

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

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. Valitusoikeudesta Euroopan unionin tuomioistuimeen säädetään myös komission päätöksistä koskien tietojen luovuttamista (52 artikla 3 kohta) sekä komission päätöksistä koskien paikan päällä tehtäviä tarkastuksia (54 artikla 4 kohta). Oikeussuojan kannalta merkityksellinen on myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artikla.

Suomi on suhtautunut varauksellisesti artiklan 8 ja 9 mukaisiin määräyksiin, vaikka artikloja on pyritty selventävään valmistelussa. Artiklat merkitsevät sitä, että jäsenvaltion viranomainen voisi kohdistaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan välityspalvelun tarjoajaan määräyksen poistaa tietty laittomaksi katsomansa sisältö palvelussaan tietyltä maantieteelliseltä alueelta tai määräyksen ilmoittaa jokin tieto palvelunsa käyttäjästä, mutta määräys ei sitoisi palveluntarjoajaa ehdotetun asetuksen nojalla, vaan määräyksen sitovuuden tulisi perustua johonkin muuhun (EU)-lainsäädäntöön. Vaikka toisen jäsenvaltion viranomaisen määräykset eivät olisi sitovia ehdotetun asetuksen nojalla, tiukasti tulkiten komission ehdotuksen 8 ja 9 artiklat poikkeavat alkuperämaaperiaatteesta. Suomi on esittänyt neuvotteluissa, että molemmissa artikloissa todetaan selvästi, etteivät 8 ja 9 artiklat vaikuta kansalliseen rikos- tai prosessioikeuteen. Suomi on lisäksi vastustanut viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa artiklaan tehtyä lisäystä, että välityspalveluntarjoajan tulisi ilmoittaa syy toisen jäsenvaltion viranomaiselle, miksi se ei noudata kyseistä määräystä.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi