LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 14/2021 vp. Esitän lakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Valtioneuvoston jatkokirjelmä perustuu komission antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Digitaalisia palveluja koskevan asetuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välityspalveluiden tarjontaa. Sen tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Tavoitteena on lisäksi syventää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassa olevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen näiden palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia.

Lakivaliokunta on antanut aiemmin lausunnon 9/2021 vp valtioneuvoston kirjelmästä U 2/2021 vp. Olen antanut lakivaliokunnalle lausunnon asetusehdotuksesta ja kirjelmästä 14.3.2021, jossa olen nostanut esiin ehdotuksen ongelmakohtia sääntelyn soveltamisalasta, sääntelyn kohteesta, valvonnasta, oikeussuojakeinoista ja seuraamusjärjestelmästä.

2. Laiton sisältö

Lakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että laittoman sisällön määrittelyä on olennaisesti täsmennettävä. Lausunnon mukaan 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 vastuukysymykset voivat muodostua pulmallisen epätäsmällisiksi.

Valtioneuvoston jatkokirjelmän mukaan ”Laittoman sisällön määritelmän yleisyys asetuksessa johtuu siitä, että kyseessä on ns. horisontaalinen asetus, jossa säännellään kaikkea välityspalvelujen mahdollisesti välittämää laitonta sisältöä ja asetuksessa on tarkoitus säätää yleiset vastuuvapaus-, huolellisuus- ja menettelysäännöt palveluntarjoajille koskien kaikkea laitonta sisältöä. Puheenjohtajan kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on täsmennetty niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista.” Jatkokirjelmän mukaan asetusehdotuksessa ei ole palvelutarjoajalle suoranaista velvollisuutta poistaa palvelustaan laitonta sisältöä, vaan palveluntarjoajan tulee käsitellä sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti. Palveluntarjoajan tulee kuitenkin poistaa laiton sisältö, jos se haluaa vedota asetuksessa säädettävään vastuuvapauteen. Jatkokirjelmässä todetaan, että ”Laittoman sisällön määritelmään neuvottelujen aikana tuotu lisäys, että kansallisen lain, joka määrittelee laittomuuden, tulee olla EU-oikeuden mukainen, on tärkeä. Se mahdollistaa sen, että esimerkiksi suurella sosiaalisen median alustalla ei ole tarvetta arvioida laittomaksi sille ilmoitettua sisältöä palvelussaan, joka jossain jäsenvaltiossa kansallisen lain mukaan määritellään laittomaksi, mutta tämä kansallisen lainsäädäntö ei ole verkkoalustan tulkinnan mukaan EU:n perusoikeuskirjan mukainen.” Jatkokirjelmän mukaan ” vaikka asetuksen soveltamisessa käytetty

määritelmä laittomasta sisällöstä on laaja, voidaan ehdotetun asetuksen säännöksiä laittoman sisällön ilmoitusmenettelystä ja asetukseen sisällytettävää vastuuvapaussääntelyä sekä siihen liittyvää EU:n tuomioistuinpäätöskäytäntöä pitää sellaisina, että ne eivät puutu sananvapauteen enempää kuin on välttämätöntä säännöksillä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi."

Jatkokirjelmästä ilmenevä ehdotus siitä, että laittoman sisällön määritelmä perustuisi blankona EU:n unionin lainsäädäntöön voidaan pitää lähtökohtaisesti edelleen liian yleisenä ja epämääräisenä. Asetuksessa tulisi säätää täsmällisesti, mihin säädöksiin laittoman sisällön määrittely perustuu. Toisaalta ehdotus vaikuttaa muutenkin erikoiselta, koska jatkokirjelmän perusteella palveluntarjoaja arvioisi erilaisten yhteydenottojen perusteella, onko sisältö unionin oikeuden vastaista ja onko puolestaan kansallinen lainsäädäntö, johon laittoman sisällön osalta on vedottu unionin oikeuden mukaista. Palveluntarjoaja joutuisi arvioimaan tällaisten pyyntöjen EU-oikeuden mukaisuutta myös ilmeisesti toisen valtion viranomaisen tekemän pyynnön/määräyksen perusteella. Asetelma, jossa julkisen vallan käyttäjän esittämän pyynnön/määräyksen laillisuuden arviointi jätettäisiin yksityisoikeudelliselle toimijalle, vaikuttaa olevan varsin erikoinen myös oikeusvaltioperiaatteen kannalta katsottuna. Nähdäkseni sääntelykehikko tulisi valmistella uusiksi ilman, että palveluntarjoaja asetettaisiin laintulkitsijan asemaan mm. unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön jännitteiden tulkinnassa.

3. Viranomaisten sitomattomat määräykset

Toisen valtion toimenpidepyyntöjä koskevien ehdotusten (8 ja 9 artikla) osalta *lakivaliokunta totesi*, että sääntelyssä olisi varmistuttava siitä, että toisen jäsenvaltion tekemä toimenpidepyyntö ei voi johtaa palveluntarjoajan sijaintivaltion lainsäädännössä turvatun sananvapauden tai muiden perusoikeuksien kaventumiseen, sekä pyrittävä varmistamaan, ettei sääntely merkitse julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä todetaan, että toimenpidepyyntöjä koskevista 8 ja 9 artikloista on käyty keskustelua paljon työryhmäkäsittelyssä. Jatkokirjelmän mukaan kyseiset yhden jäsenvaltion viranomaisen tai tuomioistuimen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan kohdistamat määräykset eivät olisi kuitenkaan palveluntarjoajaa sitovia ehdotetun DSA-asetuksen nojalla, mitä on tarkennettu käsittelyn aikana. Jatkokirjelmän mukaan määräysten mahdollisen sitovuuden palveluntarjoajaa kohtaan tulee perustua johonkin muuhun lainsäädäntöön kuin nyt ehdotettuun asetukseen. Kansallisella viranomaisella ei olisi myöskään ehdotetun asetuksen nojalla toimivaltaa kohdistaa määräyksiä toisessa jäsenvaltiossa olevalle palveluntarjoajalle, vaan tällaisesta toimivallasta tulisi säätää kansallisesti. Edelleen jatkokirjelmässä todetaan, että "Nyt käsiteltävänä oleva asetusehdotus ei kuitenkaan yksin velvoittaisi palveluntarjoajaa noudattamaan määräystä, sillä määräyksen mahdollisen velvoittavuuden olisi perustuttava muuhun lainsäädäntöön. Käytännössä palveluntarjoaja arvioisi vastaanottamaansa määräystä sen valossa, onko sillä tuon sisällön osalta mahdollisuus vedota vastuuvapauteen ja jättäisi noudattamatta määräystä, jos se katsoisi määräyksen olevan vastoin EU-oikeutta."

Ehdotus on edelleen epätäsmällinen ja epämääräinen. Jos sääntelykohteena on nimenomaisesti viranomaisen määräys, on ehdotus tässä suhteessa erikoinen, koska määräys ei olisi sitova asetusehdotuksen perusteella, vaan muualla säädetyn perusteella. Siten määräyksen sitovuus perustuisi mahdollisesti muuhun lainsäädäntöön jopa kansalliseen sääntelyyn. Ehdotusta tulisi täsmentää tältäkin osin olennaisesti niin toimivallan kuin "määräyksen" luonteenkin osalta. Jos määräyksen noudattamatta jättäminen johtaa vastuuvapauden menetykseen, voidaan määräyksiä pitää painokkaasti palveluntarjoajia velvoittavina jo pelkästään yritysriskiin liittyvillä perusteilla.

4. Valvonta ja oikeussuojakeinot

Lakivaliokunta piti lausunnossaan tehokkaita valvontamekanismeja lähtökohtaisesti tärkeinä. Valiokunta piti asetusehdotuksen valvonta- ja oikeussuojajärjestelmää varsin monimutkaisena. Lakivaliokunta korosti,

että neuvotteluissa on tärkeä pyrkiä siihen, että sekä valvonta- että oikeussuojajärjestelmästä muodostuu toimiva ja selkeä kaikkien osapuolien kannalta.

Jatkokirjelmässä on selostettu valvonta- ja oikeussuojajärjestelmän ehdotuksia, mutta varsinaisia rakenteellisia muutoksia ei ole ehdotettu tehtäväksi. Erilaiset rinnakkaiset järjestelyt ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä siitä, mikä valvontamenettely tai oikeussuojakeino saa etusijan toisiinsa nähden. Tässä suhteessa palveluntarjoajan hallinnollinen taakka esimerkiksi erilaisten pyyntöjen käsittelyssä muodostuu varsin suureksi, jolloin eri kanavia pitkin tulevat ilmoitukset ja pyynnöt samaan tietosisältöön johtavat moninkertaiseen eri menettelyjä noudattaviin prosesseihin. Nähdäkseni ehdotusta tulisi edelleen selkeyttää jatkoneuvotteluissa ja valita sellaiset valvonta- ja oikeussuojakeinot, joilla voidaan toteuttaa asetuksen päämäärät tehokkaimmin vähimmällä hallinnollisella taakalla. Asetusehdotuksessa omaksuttua hybridimallia ei voida pitää rationaalisena asetusehdotuksen päämääriä ajatellen.

Valiokunta katsoi lausunnossaan, että on huolehdittava siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten tarkastus- ja sanktiointivaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä. Valiokunta katsoi, 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.

Jatkokirjelmän mukaan riidanratkaisuelin ei olisi pakollinen uuden ehdotuksen mukaan. *Nähdäkseni riidanratkaisuelimelle ei ole esitetty valmistelun yhteydessä riittävän painavia perusteita. Toisaalta tällaisten riidanratkaisuelinten toimivalta ja suhde tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin vaikuttaa olevan epäselvä.* Jatkokirjelmän mukaan uutena kantana todetaan, ettei Suomen tulisi hyväksyä sitä, että tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset olisivat verkkoalustoja sitovia (ehdotuksen 18 artikla). *Esitettyä kantaa voidaan pitää perusteltuna, mutta ehdotuksesta ei edelleenkään ilmene perusteita sille, miksi tällainen erillinen riidanratkaisuelin halutaan luoda hämärryttämään esimerkiksi tuomiovallan käyttöä, vaikka elimen ratkaisut eivät olisikaan sitovia.*

5. Lopuksi

Kuten olen 14.3.2021 päivätyssä lausunnossani todennut sekavat viranomaisten toimivaltasuhteet ja erilaiset ohjaus- ja valvontakeinot palveluntarjoajiin muodostavat varsin ongelmallisen kokonaisuuden palveluntarjoajien oikeusturvan kannalta katsottuna. Myös näennäiset vapaaehtoiset ”toimintavelvollisuudet” ovat omiaan hämärryttämään tosiasiallisia jopa seuraamuksia sisältäviä toimintavelvollisuuksia. Tällä on ainakin välillinen merkitys perustuslain 21 §:ssä säädettyyn nähden.

Vantaalla 26.10.2021

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti