FiCom ry | Asko Metsola
27.10.2021

FiComin lausunto digipalvelusäädös-jatkokirjelmästä

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (digipalvelusäädös) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Suomen kanta on kannatettava.
- Välittäjien vastuuvapaus, alkuperämaaperiaate sekä yleisen valvontavelvollisuuden kielto on säilytettävä lopullisessakin muotoilussa – ehdotetut 8 ja 9 artiklat ovat alkuperämaaperiaatteen vastaisia.
- Digipalvelusäädöksessä ei tule säätää määräaikoja laittomasta sisällöstä tehtyjen ilmoitusten käsittelylle, vaan se kuuluu sektorikohtaiselle lainsäädännölle.
- Kohdennettua verkkomainontaa säännellään yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä tulevassa sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksessa, joten sitä ei tarvitse säännellä digipalvelusäädöksessä.

Välittäjien vastuuvapaus ja alkuperämaaperiaate säilytettävä

Asetukseen ehdotettu vastuuvapaussääntely vastaa nykyisin EU:ssa voimassa olevaa sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (sähkökauppadirektiivi) vastuuvapausääntelyä. Tämä on erittäin kannatettavaa, sillä välittäjinä toimivien teleyritysten vastuuvapaus tiedon sisällöstä on niiden toiminnan perusta.

Euroopan parlamentin valiokunnista teollisuus-, tutkimus- ja energiavaliokunta (ITRE), oikeudellisten asioiden valiokunta (JURI), kulttuuri- ja koulutusvaliokunta (CULT) sekä kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) ovat saaneet valmiiksi omat näkemyksensä digipalvelusäädöksestä. Parlamentin vastuuvaliokuntana toimiva sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunta (IMCO) ei FiComin saamien tietojen mukaan ole ehdottamassa muutoksia välittäjän vastuuvapauteen. Kuitenkin uudet ehdotettavat artiklat 1a, 10a, 12a, 13a, 15a ja 15b tuovat alun perin ainoastaan verkon kauppapaikoille suunniteltuja lisävelvoitteita myös kaikille muille palveluntarjoajille, mikä tulee huomioida tarkasteltaessa asetusta kokonaisuutena. Sisämarkkina- ja kuluttajansuojavaliokunnan ehdotusten osalta on kuitenkin muistettava, että valiokunta äänestää kannastaan vasta joulukuussa 2021 tai tammikuussa 2022, minkä jälkeen kanta on vielä vahvistettava parlamentin täysistunnossa.

Neuvoston kompromissitekstissä muutetunkaan asetusehdotuksen johdantokappaleen 11 mukaan asetus ei vaikuttaisi tekijän- ja lähioikeuksia koskeviin unionin oikeuden sääntöihin tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa annetussa direktiivissä (tietoyhteiskuntadirektiivi), teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen varmistamisesta annetussa direktiivissä (ns. enforcement-direktiivi) tai tekijänoikeudesta digitaalisilla sisämarkkinoilla annetussa

direktiivissä (DSM-direktiivi). Asetuksella ei olisi vaikutusta näissä direktiiveissä vahvistettuihin välityspalvelujen tarjoajien vastuuta koskeviin erityisiin sääntöihin ja menettelyihin.

Jäsenvaltioissa paraikaa käynnissä oleva DSM-direktiivin täytäntöönpano tulee direktiivin riittämättömän valmistelun vuoksi olemaan eri jäsenvaltioissa erilainen. Siksi on syytä varmistaa, ettei digipalvelusäädöstä käytetä joidenkin jäsenvaltioiden DSM-direktiivin täytäntöönpanossa tekemien kansallisten linjausten harmonisointiin unionitasolla, vaan resitaaliin 11 kirjatusta pidetään kiinni.

Vaikka näillä näkymin ennallaan säilyvät vastuuvapaussäännökset harmonisoidaankin suoraan sovellettavassa asetuksessa, palveluntarjoajan mahdollinen vastuu sen palveluun tallennetusta yksittäisestä laittomasta sisällöstä tai toimesta määriteltäisiin kansallisen oikeuden mukaan. Tämän sähkökauppadirektiiviinkin sisältyneen alkuperämaaperiaatteen säilyttäminen sääntelyn lähtökohtana on yritysten toiminnan sekä oikeusvarmuuden kannalta keskeistä.

Puheenjohtajamaa Slovenian 11.10.2021 päivätyssä kompromissiehdotusta selittävässä tekstissä on kerrottu taustoja 1.10.2021 päivätyille kompromissitekstiin tehdyille muutoksille. Muutoksilla on ilmeisesti yritetty hakea tasapainoa erityisesti Ranskan vaatiman kohdemaaperiaatteen sekä mm. Suomen ja Irlannin kannattaman alkuperämaaperiaatteen säilyttämisen välillä. Neuvoston puheenjohtaja ehdottaakin alkuperämaaperiaatteen rinnalle lisää työkaluja yhteistyön varmistamiseksi ja muiden viranomaisten osallistumisen edistämiseksi niin kohdemaassa kuin EU:n tasollakin. Sijaintivaltion digitaalisten palvelujen koordinaattori säilyisi ensisijaisena yhteyspisteenä ja täytäntöönpanotoimien koordinoijana, ja muut viranomaiset valvoisivat ja tukisivat aktiivisesti.

Kuten jatkokirjelmässäkin tuodaan esille, ehdotetut 8 ja 9 artiklat poikkeavat alkuperämaaperiaatteesta, vaikka toisen jäsenvaltion viranomaisen määräykset eivät olisi sitovia nyt ehdotetun asetuksen nojalla. On siis hyvä, että valtioneuvosto suhtautuisi varauksellisesti ehdotettuihin 8 ja 9 artikloihin.

Ehdotettujen 8 ja 9 artiklojen mukaan palveluntarjoajalla olisi velvollisuus reagoida toisen jäsenvaltion oikeus- tai hallintoviranomaiselta saapuvaan, määritellyt vaatimukset täyttävään määräykseen poistaa viranomaisen laittomaksi määrittämää sisältöä palvelustaan tai määräykseen antaa tieto yhdestä tai useammasta yksittäisestä palvelun vastaanottajasta. Palveluntarjoajan olisi ilmoitettava määräyksen lähettäneelle toisen jäsenvaltion viranomaiselle, mihin määräys on johtanut, sekä täsmennettävä toteutetut toimet ja niiden toteuttamisajankohta.

Puheenjohtajamaan 6.10.2021 ja 19.10.2021 päivätyissä kompromissiteksteissä artikloja 8 ja 9 on muutettu siten, että palveluntarjoajien olisi ilmoitettava määräyksen antaneen viranomaisen lisäksi myös muille määräyksessä määritetyille viranomaisille, mihin määräys on johtanut. Lisäksi palveluntarjoajan olisi uuden kompromissitekstin mukaan ilmoitettava syy sille, miksi määräys ei ole johtanut toimenpiteisiin. Vaikka määräykset, jotka yhden jäsenvaltion viranomainen tai tuomioistuin kohdistaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan, eivät olisikaan sitä sitovia ehdotetun DSA-asetuksen nojalla, määräysten mahdollinen sitovuus palveluntarjoajaa kohtaan voisi perustua johonkin muuhun lainsäädäntöön.

Asetuksen artiklaan 6 on ehdotettu lisättäväksi sähkökauppadirektiivin johdantokappaleen 40 tapainen ns. ”laupias samarialainen” -sääntö. Sen mukaan palveluntarjoaja ei menettäisi mahdollisuuttaan vedota vastuuvapaussäännöksiin pelkästään sen perusteella, että se vapaaehtoisesti ja oma-aloitteisesti pyrkisi havaitsemaan, tunnistamaan ja poistamaan laitonta sisältöä tai estämään pääsyn siihen. Säännöksen tarkoituksena on kannustaa toimijoita nykyistä aktiivisemmin torjumaan laitonta sisältöä palvelussaan, mutta komission alkuperäisessä ehdotuksessa tavoitteeseen pääsyä hankaloitti ehdotuksen johdantokappale 22, jonka mukaan palveluntarjoaja voi saada tosiasiallisen tiedon tai tietämyksen laittomasta sisällöstä erityisesti oma-aloitteisista tutkimuksistaan. Kompromissiteksteissä johdantokappaletta 22 on täsmennetty siten, että tosiasiallisena tietona ei pidetä palveluntarjoajan yleistä tietoisuutta siitä, että sen palvelua käytetään myös laittoman sisällön jakamiseen ja sitä kautta syntynyttä abstraktia tietoa, että sisältöä asetetaan laittomasti saataville palvelun kautta. Kompromissitekstin mukaan myöskään se, että palveluntarjoaja indeksoi automaattisesti palveluunsa ladatun sisällön, tai että sillä on hakutoiminto ja se suosittelee sisältöä palvelun vastaanottajien profiilien tai mieltymysten perusteella, ei ole riittävä peruste päätellä, että palveluntarjoajalla olisi ”erityistä” tietoa kyseisellä alustalla suoritettavasta laittomasta toiminnasta tai siihen tallennetusta laittomasta tiedosta. Ehdotettu muutos on kannatettava, sillä johdantokappaleen aiempi epäselvä muotoilu olisi osin estänyt ehdotettavan artiklan 6 hyödyntämisen.

Neuvosto ei ole ehdottamassa muutoksia komission ehdotukseen siirtää asetukseen myös sähkökauppadirektiivin säännös, jonka mukaan välityspalvelun tarjoajille ei pidä asettaa yleistä velvoitetta valvoa siirtämiään tai tallentamiaan tietoja eikä velvoitetta pyrkiä aktiivisesti saamaan selville laitonta toimintaa osoittavia tosiseikkoja tai olosuhteita. Ennakolliset suodatusjärjestelmät puuttuisivat huomattavalla tavalla palveluntarjoajien elinkeinonvapauteen sekä voisivat vaarantaa EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun tiedonvälityksen vapauden. Vastaavasti kaikenlaiset vaatimukset estää laittoman sisällön paluu alustalle (ns. notice and stay-down) käytännössä tarkoittavat, että palveluntarjoaja joutuisi suorittamaan yleistä valvontaa. On ensiarvoisen tärkeää, että yleisen valvontavelvollisuuden kielto säilyy ehdotetulla tavalla digipalvelusäädöksessä.

Palvelujentarjoajiin kohdistuvia vaatimuksia selvennetty, mutta parannettavaakin on

Kuten jatkokirjelmässäkin todetaan, asetusehdotuksen käsitteen ”laiton sisältö” määritelmä on luonteeltaan yleinen ja laaja, sillä asetuksessa laittomalla sisällöllä tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, kuten tuotteiden myyntiin tai palvelun tarjoamiseen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista. Näin ollen myös tiedot, jotka liittyvät laittomaan toimintaan, olisivat asetuksen soveltamisessa verkossa välitettyä laitonta sisältöä. Vastaavasti esimerkiksi artiklan 2 kohdan g muotoilu, joka määrittää laittomaksi sisällöksi myös minkä tahansa tiedon, joka viittaa johonkin laittomaan toimintaan, tarkoittaisi käytännössä sitä, että esimerkiksi video henkilöstä ajamassa ylinopeutta voitaisiin katsoa laittomaksi sisällöksi. Myös ”selvästi laittoman” sisällön käsite on johdantokappaleeseen 47 ehdotetussa muodossaan epäselvä.

Jatkokirjelmässä kerrotaan, että laittoman sisällön määritelmän yleisyys asetuksessa johtuu siitä, että kyseessä on ns. horisontaalinen asetus, jossa säännellään kaikkea välityspalvelujen mahdollisesti välittämää laitonta sisältöä. Asetuksessa on tarkoitus säätää kaikkea laitonta sisältöä koskevat yleiset vastuuvapaus-,

huolellisuus- ja menettelysäännöt palveluntarjoajille. Puheenjohtajan kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on täsmennetty siten, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Ehdotus on tärkeä täsmennys aikaisempaan, mutta se ei täysin korjaa määritelmän laajuudesta aiheutuvaa oikeudellista epävarmuutta, johon perustuslakivaliokuntakin otti aiemmassa lausunnossaan 20/2021 vp kantaa. Viime kädessä yksittäisen sisällön laittomuuden määrittelee kansallinen tuomioistuin, eikä jäsenvaltioissa ole unionin oikeudesta huolimatta täysin yhtenevää käsitystä sisällön laittomuudesta. Kuten jatkokirjelmässäkin todetaan, periaatteessa palveluntarjoajan tulee arvioida tietyn sille ilmoitetun sisällön laittomuutta kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen ja unionin oikeuden mukaan. Arvioitavaksi voi tulla myös kysymys siitä, onko jäsenvaltioiden lainsäädäntö unionin oikeuden mukaista.

Uutena kantana Suomen ehdotetaan suhtautuvan varauksellisesti siihen, että käsiteltävänä olevassa, horisontaalisesti kaikkea laitonta sisältöä koskevassa asetuksessa asetettaisiin määräaikoja (esimerkiksi 24/48 tuntia) laittomasta sisällöstä tehtyjen ilmoitusten käsittelylle tai muulle palveluntarjoajan toiminnalle. Ehdotus on kannatettava, sillä määräaikoja voitaisiin asettaa jo sektorikohtaisessa, tietyntyyppistä laitonta sisältöä koskevassa EU-tason sääntelyssä, kuten esimerkiksi verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetussa asetuksessa.

Artiklassa 14 asetetaan palveluntarjoajalle velvollisuus järjestää palvelussaan ilmoitusmenettely, jossa kuka tahansa voi tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä, sekä säädetään palveluntarjoajan ilmoituksen myötä toteutettavat toimenpiteet. Artiklan 14 kohdan 3 mukaan ilmoitukset, joihin sisältyvät artiklan kohdassa 2 tarkoitetut seikat, antavat tosiasiallisen tiedon tai tietoisuuden ilmoitetusta asiasta säilytyspalvelun tarjoajan vastuuvapautta koskevan 5 artiklan mukaisesti. Puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksessa artiklan kohtaa 2 on tarkennettu siten, ettei pelkkä ilmoitus itsessään välttämättä luo tietoa laittomasta sisällöstä, vaan lisäedellytyksenä on, että ilmoituksen johdosta huolellinen säilytyspalveluntarjoaja voi tunnistaa sisällön lainvastaisuuden. Tämä on erittäin kannatettava muutos, koska kaikki ilmoitukset eivät koske laitonta sisältöä. Ilmoituksen laittomasta sisällöstä tulee EU-tuomioistuimen yhdistetyissä tapauksissa C-682/18 ja C-683/18 arvioidun mukaisesti 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.

Palveluntarjoajan ilmoituksen kohteena olevia tietoja koskevaa päätöstä käsittelevä artikla 15 on aivan liian laaja. Palveluntarjoajilla ei ole nykyisin vastaavia sääntelyyn perustuvia tiedonantovelvollisuuksia, ja kompromissiehdotuksen mukaan tiedonantovelvollisuudet koskisivat myös kaikkein pienimpiä säilytyspalveluntarjoajia. Vastaavasti myös 15 a artiklaan ehdotettu velvollisuus ilmoittaa viranomaisille palvelussaan havaitsemasta ihmisten henkeä tai turvallisuutta uhkaavasta rikoksesta tai sen epäilystä koskisi kaikkia säilytyspalvelun tarjoajia. Säännöksen tavoite on kannatettava, mutta kuten jatkokirjelmässäkin todetaan, säännöksen yleisyys voi asettaa esimerkiksi pienen toimijan vaikeaan asemaan, kun sen on arvioitava tietoonsa tulleen verkkosisällön uhkaa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle. Kompromissiehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, kohdistuuko tähän ilmoitusvelvollisuuteen jokin seuraamus mahdollisesta ilmoittamatta jättämisestä, ja minkälaista osaamista esimerkiksi eri maiden rikoslainsäädännöstä sekä tietoa rikoksista yksityisiltä palveluntarjoajilta edellytetään. Tämä lisää yritysten

hallinnollista taakkaa. Artikla 15 a ei myöskään ole yhteensopiva verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun asetuksen (EU) 2021/784 kanssa.

Lopuksi

Digipalvelusäädöksen tulee tarjota oikeudellista selvyyttä soveltamisalaan kuuluvista palveluista sekä varmistaa, että sääntelyn on oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Seuraamuksia koskevia artikloja 42 ja 59 tulee tarkentaa siten, että vain järjestelmälliset rikkomukset johtavat seuraamuksiin. Asetus tuo mukanaan uusia velvoitteita kaikenkokoisille palveluntarjoajille, ja jo artiklan 42 kohdassa 2 todetaan, että seuraamusten on oltava oikeasuhteisia.

Puheenjohtajamaan 6.10.2021 ja 19.10.2021 päivätyissä kompromissiteksteissä on säilytetty aiemmat lisäykset kohdennettua verkkomainontaa koskeviin johdantokappaleisiin 52 ja 63. Kohdennettua verkkomainontaa ei kuitenkaan tule selkeyden vuoksi säännellä tällä tarkkuudella digipalvelusäädöksessä, sillä henkilötietojen keräämiselle ja käsittelylle, myös kohdennettujen mainosten osalta, on jo olemassa selkeä oikeudellinen kehys yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Sen myötä verkkoalustat tarjoavat jo nykyään käyttäjilleen hallintaa siitä, miten heidän tietojaan kerätään ja käytetään. Lisäksi tuleva sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus tulee tarkentamaan aihetta koskevaa sääntelyä.

Puheenjohtajamaa Slovenian kompromissitekstin artiklaan 2 on lisätty kohtaan ia määritelmä, jossa online-markkinapaikalla tarkoitetaan verkkoalustaa, jonka avulla kuluttajat voivat tehdä etäsopimuksia kauppiaiden kanssa. Määritelmää tulee tarkentaa siten, että se määrittää online-markkinapaikan verkkoalustaksi, jonka avulla kuluttajat voivat tehdä etäsopimuksia kauppiaiden kanssa verkkoalustalla – ei siis kolmannen osapuolen sivustolla. Ehdotettu määritelmä sopisi paremmin verkkoalustojen luonteeseen, voimassa olevaan EU-sääntelyyn sekä sääntelyn tarkoitukseen, jolloin ei voisi tulkita, että määritelmä sisältää esimerkiksi myös mainokset. Samanlainen täsmennys löytyy esimerkiksi ns. Omnibus-direktiivistä 2019/2161/EU. Tällöin määritelmä koskisi vain tilanteita, joissa ostaja tekee etäostosopimuksen markkinapaikka-alustalla ollessaan – ei tilanteita, joissa ostaja siirtyy alustalla näkemänsä mainoksen perusteella tekemään etäostospäätöksensä kolmannen myyntiosapuolen sivustolle. Lisäksi johdantokappale 23 aiheuttaa online-markkinapaikoille vastuuvapauden menetyksen tilanteissa, jossa ne säilyttävät alustansa kautta tehtäviin etäsopimuksiin liittyvät tiedot siten, että saavat kuluttajat uskomaan, että kyseiset verkkoalustat itse tai niiden määräysvallassa tai valvonnassa olevat palvelun vastaanottajat ovat antaneet tiedot tai että kyseiset verkkoalustat tuntevat kyseiset tiedot tai valvovat niitä. Tämä on ristiriidassa artiklaan 22 ehdotettavien elinkeinonharjoittajien jäljitettävyyttä koskevien säännösten kanssa.