Olli Mäenpää
9.11.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Täydentävä jatkokirjelmä (UJ 14/2021)

Presidency compromise text (29.10.2021)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut alkuperäistä asetusehdotusta lausunnossaan PeVL 20/2021 vp. Valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan siitä, että neuvotteluissa on huolehdittava, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisesti huomiota siihen, että asetusehdotuksessa on monilta osin vielä tarkempaa selvittämistä ja perustuslainmukaisuuden arviointia vaativia kysymyksiä. Ainakin palveluntarjoajille mahdollisesti osoitettavista julkisista hallintotehtävistä, komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyydestä, hallinnollisista sanktioista ja ehdotetuista oikeusturvajärjestelyistä on valiokunnan käsityksen mukaan jatkovalmistelun aikana välttämätöntä saada nyt esitettyä täsmällisempää selvitystä, jonka perusteella valtioneuvoston tulee tehdä seikkaperäisemmin selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin

Tämän jälkeen on 29.10.2021 annettu puheenjohtajan kompromissiehdotus, jota selostetaan ja arvioidaan jatkokirjelmässä. Jatkokirjelmässä selostetaan kompromissiehdotuksen keskeistä sisältöä ja esitetään joiltain osin tarkempaa selvitystä asetusehdotukseen liittyvistä kysymyksistä.

Sananvapaus ja laiton sisältö

Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan painokkaasti sitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi valiokunta kiinnitti sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta erityisesti huomiota siihen, asetuksen soveltamisen kannalta keskeinen laittoman sisällön määritelmä on hyvin avoin. Valiokunta piti erittäin tärkeänä, että määritelmää täsmennetään asetuksen jatkovalmistelussa tai että sääntelyn soveltamisalaa muutoin olennaisesti täsmennetään. Näiltä osin asetustekstiin on tullut joitakin muutoksia.

Myös kompromissiehdotuksen mukaan palveluntarjoajan tulisi tietojen säilyttämistä sääntelevän 5 artiklan mukaan oikeudellisesta vastuusta vapautuakseen oma-aloitteisesti päättää estää pääsy laittomaan sisältöön tai poistaa lainvastainen sisältö. Lisäksi kuka tahansa voisi asetusehdotuksen 14 artiklan mukaan tehdä palveluntarjoajalle ilmoituksen laittomasta sisällöstä. Toimia laitonta sisältöä vastaan voidaan edellyttää 8 artiklan mukaan myös kansallisen oikeus- tai hallintoviranomaisen määräyksessä, joka perustuu kansalliseen tai unionin lainsäädäntöön.

Sääntelyn soveltamisala näyttäisi siten edelleen muodostuvan sananvapauden kannalta melko laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Laitonta sisältöä olisi kompromissiehdotuksessa täsmennetyn 2 artiklan g kohdan mikä tahansa tieto, joka ei ole unionin tai jäsenvaltion EU-oikeuden mukaisen lainsäädännön mukaista riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta. Jatkokirjelmän mukaan täsmennetty säännös 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.

Kompromissiehdotukseen sisältyvää laittoman sisällön täsmennystä ei voitane 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 jatkokirjelmässä kiinnitetään huomiota siihen, että sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (2000/31/EY) 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 ja etenkin 22.6.2021 annetulla tuomiolla yhdistetyissä asioissa C-682/18, YouTube, ja C-683/18, Cyando, joka koskee osaltaan sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin tulkintaa. Tuomiossa todetaan tältä osin, että laittomasta sisällöstä tehdyn ilmoituksen ”on sisällettävä riittävästi tietoja, joiden nojalla kyseisen 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”.

Tuomioon sisältyvää tarkennusta voidaan tältä osin pitää tärkeänä linjanvetona laittoman sisällön kriteerien selvyyden tulkinnanvaraisuuden kaventamisen kannalta myös asetusehdotuksen arvioinnissa. Tältä osin voidaan myös pitää perusteltuna kompromissiehdotuksen mukaista täsmennystä 14 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan ilmoituksen laittomasta sisällöstä tulee olla sellainen, että huolellinen toimija pystyy havaitsemaan ilmoituksen kohteena olevan sisällön laittomuuden. Kohtaan olisi kuitenkin ilmeisen loogista lisätä unionin tuomioistuimen tuomioon sisältyvä toinen vaatimus, jonka mukaan laittoman sisällön poistamisen tulee myös olla yhteensoveltuvaa sananvapauden kanssa.

Sinänsä ei kuitenkaan voida katsoa, että digitaalisia palveluja koskevaa asetusehdotusta laadittaessa olisi välttämätöntä rajoittua yli kaksikymmentä vuotta sitten annetun direktiivin säädännäisiin lähtökohtiin. Sähköistä kaupankäyntiä määrittelevän direktiivin oikeudellinen relevanssi olennaisesti laaja-alaisemman asetusehdotuksen on myös muuten rajallinen. Unionin oikeuteen perustuvat lähtökohdat eivät siten estä sitä, että laitonta sisältöä määritellään asetuksessa kompromissiehdotusta täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin.

Oikeusturvamenettely

Neuvotteluissa olisi perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan varmistettava, ettei asetuksesta seuraa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään palveluntarjoajan päätöksiä koskevia valituksia. Kompromissiehdotuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan palvelun vastaanottajilla olisi edelleen oikeus valita tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin. Säännöksestä ei ainakaan yksiselitteisesti käy ilmi, että jäsenvaltion tulisi perustaa tällainen riidanratkaisuelin. Merkittävää on lisäksi, että kompromissiehdotuksessa on poistettu tässä artiklan kohdassa ollut säännös tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätösten sitovuudesta, joten tällaiset elimet eivät rinnastuisi tuomioistuimiin.

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 perustuslakivaliokunnan korostamia edellytyksiä.

Hallinnolliset seuraamukset

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.

Neuvotteluissa Suomi on hallinnollisia seuraamuksia määrittelevän 42 artiklan yhteydessä tuonut voimakkaasti esiin joustavuuden lisäämistä asetuksen säännösten rikkomisen sanktioinnissa, jotta saavutettaisiin mahdollisimman paljon kansallista liikkumavaraa kansallisessa sääntelyssä. Jatkokirjelmän mukaan hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä tulisi edelleen tarkentaa. Näihin kannanottoihin voidaan yhtyä, mutta vielä keskeneräisen sääntelyn tarkempi arviointi on vaikeaa perustuslain kannalta.

Hallinnollinen valvonta ja toimivaltuudet

Kompromissiehdotukseen mukaan myös komissiolla olisi toimivalta valvoa erittäin suuria verkkoalustoja ja erittäin suuria hakukoneita. Jäsenvaltioiden ja komission

toimivalta on määritelty tarkemmin kompromissiehdotuksen uudessa 44 a artiklassa, joka täsmentää toimivaltuuksia ja niiden jakautumista. Jatkokirjelmän mukaan komission ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia tulee kuitenkin vielä tarkentaa. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjä lähtökohtia. Sama arvio voidaan esittää siitä jatkokirjelmässä esitetystä lähtökohdasta, että koordinaattoriviranomaisen toimivaltuuksista ja seuraamusmaksuista olisi säädettävä jäsenvaltion lainsäädännössä.

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

Jatkokirjelmän mukaan 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 yleisiä lähtökohtia voidaan pitää perusteltuina.