PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Komission ehdotus digipalvelusäädökseksi, U-jatkokirjelmä UJ 14/2021 vp

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Komissio antoi joulukuussa 2020 ehdotuksen digipalvelusäädökseksi (Digital Services Act, DSA). Ehdotus on laajahko kokonaisuus, joka loisi yhtenäisiä sääntöjä digitaalisille toimijoille, kuten verkkoalustoille ja sosiaalisen median palveluntarjoajille. Pääasiallinen tavoite on, että näiden toimijoiden vastuuta kasvatetaan. Tämä ei sinänsä ole uutta EU-oikeudessa, sillä esimerkiksi yleinen tietosuoja-asetus velvoittaa jo nyt henkilötietojen käsittelijöitä tekemään tietynlaista arviointia siitä, mikä sisältö vaikkapa verkkoalustalla on sallittua ja mikä ei. Tietosuojan kohdalla tilanne on kuitenkin se, että ala on pitkälti harmonisoitu ja henkilötietojen suoja on sisällöllisesti määritelty EU-oikeudessa. Siten ala on säännelty sisällöllisesti melko selkeästi.

Nyt ehdotettu asetus on erilainen, sillä sen avulla harmonisoitaisiin pääosin vain tiettyjä prosesseja sekä luotaisiin uudenlaista valvontaa. Sisällöllinen sääntely jäisi suurilta osin jäsenvaltioiden lainsäädännön varaan.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt komission esitystä ja valtioneuvoston kantaa (U 2/2021 vp) lausunnossaan PeVL 20/2021 vp, jossa valiokunta suhtautui varsin kriittisesti ehdotuksen mahdollistamiin sananvapauden rajoituksiin. Valiokunta edellytti myös, että jatkovalmistelussa selvitetään tarkemmin ainakin palveluntarjoajille mahdollisesti osoitettavat julkiset hallintotehtävät, komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyys ja ehdotetut hallinnolliset sanktiot (PeVL 20/2021 vp s. 8).

Keskityn tässä lausunnossani valtioneuvoston jatkokirjelmässä UJ 14/2021 vp esitettyyn selostukseen siitä, mikä on valtioneuvoston kanta tässä vaiheessa asetusneuvotteluja.

Sananvapaus

Ehdotetulla asetuksella olisi merkittäviä vaikutuksia sananvapauteen. Tavoitteena on, että palveluntarjoajat puuttuvat itse laittomaan sisältöön nykyistä tehokkaammin. Tällä hetkellä tilanne on pitkälti säätelemätön, joka on toisaalta omiaan lisäämään

sananvapautta, mutta toisaalta heikentämään sitä tilanteissa, joissa palveluntarjoajat tekevät itse päätöksiä sisällön tai käyttäjän poistamisesta ilman säädeltyjä mekanismeja. Voidaan katsoa, että sääntelyllä on hyväksyttäviä päämääriä sikäli, että sillä pyritään myös suojaamaan sananvapautta.

Perustuslain turvaamaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus sisältyvät niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklaan. Erityisesti viestin ennakkotarkastus, eli sensuuri, rajoittaisi sananvapautta huomattavasti.

Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (PeVL 45/2014 vp, s. 5-6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään liittyvän monia sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen ja sen sääntelyn kannalta merkityksellisiä näkökulmia (PeVL 60/2001 vp, s. 2). Valiokunta on useasti korostanut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä sekä sitä, että puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

Ehdotetut säännöt eivät suoraan velvoittaisi palveluntarjoajia ylläpitämään mitään sisältöä, eivätkä myöskään poistamaan sitä. Näin ollen sananvapauteen kohdistuvat vaikutukset ovat jossain määrin rajoitettuja, vaikka ne ovatkin merkittäviä. Lainsäädäntötekninen ratkaisu on se, että luodaan sääntöjä, joiden perusteella palveluntarjoajien tulee mahdollistaa ilmoitukset laittomasta sisällöstä (artikla 14), kertoa käyttäjille ilmoitusten tai automaattisen sisällön moderoinnin perusteella poistetusta sisällöstä (artikla 15) sekä sääntöjä verkkoalustojen velvollisuudesta mahdollistaa vastailmoitukset ja mahdollisuudesta tuomioistuimen ulkopuolisiin sovittelumenettelyihin (artklat 17 ja 18). Lisäksi palveluntarjoajien tulisi myös julkistaa tilastotietoja siitä, miten ja missä määrin ne poistavat sisältöjä palveluistaan sekä tietoja sisällön moderoinnista. Ehdotetuilla artikloilla tavoitellaan siis sitä, että palveluntarjoajien toiminta tehdään läpinäkyvämmäksi. Näin sääntely voi vähentää erityisesti suurten verkkoalustojen palveluihin liittyviä riskejä käyttäjille ja yhteiskunnalle.

Ennakkosensuuria ei säädöksellä haluta luoda. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoajalla ei olisi velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä, vaan velvollisuus käsitellä sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta.

Ehdotus sisältää kuitenkin varsin voimakkaita kannustimia siihen, että palveluntarjoaja poistaa sisällön. Tultuaan tietoiseksi laittomasta sisällöstä, se ei enää voi vedota artiklan 5 vastuuvapaussäännöksiin. Näin palveluntarjoajan on tehtävä oma riskiarvionsa sen mahdollisesta vastuusta sille ilmoitetun sisällön suhteen.

Vaikka palveluntarjoaja ei voisi vedota vastuuvapaussäännöksiin tietyssä tilanteessa, ei se automaattisesti tarkoittaisi rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta tietystä alustalla olevasta sisällöstä, vaan vastuu ratkaistaisiin ilmeisesti kansallisten säännösten mukaisesti.

Sananvapauden kannalta merkittävää on, että vaikka palveluntarjoajalle ei aseteta varsinaista velvollisuutta poistaa sisältöä, niin tulkinnallisissa tilanteissa sillä voi kuitenkin olla kannustin poistaa sisältöä varmuuden vuoksi voidakseen vedota artiklan 5 vastuuvapaussäännöksiin. Tällä saattaa olla ns. *chilling effect* sananvapauden käyttämisen kannalta. Koska verkkoalustat ovat niin keskeisessä asemassa sananvapauden käytössä, on tämä riski otettava vakavasti. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä suhteellisuus on erityisen merkittävä tässä yhteydessä.

Ongelmaksi muodostunee ehdotetun sääntelyn täsmällisyys. Keskeinen kohta asetuksessa olisi laittoman sisällön määrittely, joka oli komission ehdotuksessa jätetty varsin avoimeksi. Jatkokirjelmän mukaan tähän on kiinnitetty neuvotteluissa huomiota.

Käsitteen ”laiton sisältö” määritelmän on kirjelmän mukaan oltava luonteeltaan yleinen ja laaja siksi, että kyseessä on horisontaalinen asetus, jossa säännellään kaikkea välityspalvelujen mahdollisesti välittämää laitonta sisältöä. Asetuksessa on tarkoitus säätää yleiset vastuuvapaus-, huolellisuus- ja menettelysäännöt palveluntarjoajille koskien monenlaista laitonta sisältöä. Puheenjohtajan kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on täsmennetty niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, *tulee olla EU-oikeuden mukaista*. Tämä lisäys toisi jonkin verran apua asetuksen tulkintaan, mutta myös uusia epäselvyyksiä.

Asetusehdotuksessa laittomalla sisällöllä tarkoitetaan esimerkiksi tietoja, jotka liittyvät laittomaan toimintaan, kuten vaatimustenvastaisten tai väärennettyjen tuotteiden myyntiin, tekijänoikeudella suojatun aineiston luvattomaan käyttöön taikka toimintaan, johon liittyy kuluttajansuojalainsäädännön rikkomista. Näiden tulkinnassa EU-oikeudesta löytynee apua sisällön laittomaksi todentamiseen, sillä alat ja toiminnat ovat pitkälti harmonisoitu. Toinen tilanne on sellaisella sisällöllä, joka on pelkästään jäsenmaiden lainsäädännössä määritelty laittomaksi. Rikosoikeutta ei ole harmonisoitu samalla tavoin, ei myöskään niin kutsuttuja henkilöllisyysoikeuksia, kuten

kunnianloukkausta yms. Itse asiassa jäsenmaiden oikeusjärjestyksissä on melko ratkaisevia eroja siinä, minkälaiset ilmaisut saavat oikeudellista suojaa ja minkälaisia taas voidaan pitää kunniaa tai hyvää nimeä loukkaavina (kts. esim. C 800/19 *Mittelbayerischer Verlag*).

Komission ehdotuksen mukaan asetuksessa yksittäisen sisällön laittomuus määriteltäisiin viime kädessä kansallisessa tuomioistuimessa kansallisen oikeuden mukaisesti. Nyt ehdotuksen on lisätty unionin oikeus määrittelyperustaksi. Tämä on jossain määrin epäselvää, mutta kuvastanee sitä kompromissia, jota haetaan yleissitovuuden ja kansallisen liikkumavaran välillä. Tasapainon hakeminen on perusteltua, mutta se aiheuttaa sen kaltaista avoimuutta sääntelyyn, joka saattaa olla perustuslakivaliokunnan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten vastaista.

Valtioneuvoston kirjelmässä jää hieman epäselväksi se, mikä lainsäädäntö lopulta ratkaisee laittoman sisällön määritelmän. Kirjelmän sivulla 8 saa sen kuvan, että se olisi EU-oikeus. Valtioneuvoston tulkinnan mukaan uusi määrittely mahdollistaa sen, ettei esimerkiksi sosiaalisen median alustalla olisi 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. Tässä näkyy selkeä sitoutuminen siihen, että EU:n perusoikeuskirja voi olla painavampaa kuin kansallinen sääntely. Ratkaisu voi olla perusoikeusnäkökulmasta sinänsä perusteltu, mutta tulkinnanvaraa siihen kyllä sisältyy.

Kompromissiehdotuksen johdannon 12 kohdan perusteluihin on lisätty periaate, jonka mukaan se, mikä on laitonta verkon ulkopuolella, on laitonta verkossa. Tämä muotoilu on mielestäni parannus aiempaan. Silti esimerkit ovat varsin laajoja ja herättävät kysymyksiä. Sisältö, joka viittaa laittomaan toimintaan, olisi laitonta sisältöä. Näin ei kuitenkaan voi olla, sillä tiedonvälitys laittomasta toiminnasta, kuten tehdyistä rikoksista, lienee jatkossakin sallittua.

Ehdotettu muotoilu on kompromissi, jossa laittoman sisällön määritelmä riippuu kansallisesta oikeudesta ja EU-sääntelystä. Näin ollen laittoman sisällön – ja siten myös selvästi laittoman sisällön – tunnusmerkit nojaavat lopulta muuhun lainsäädäntöön kuin tähän asetukseen. Voidaan olettaa, että asetuksen tulkinta tulee aiheuttamaan runsaasti päänvaivaa sekä palveluntarjoajille, palveluiden käyttäjille ja valvoville tahoille. Koska nämä määritelmät vaikuttaisivat merkittävällä tavalla koko asetuksen logiikkaan, on niiden epämääräisyys omiaan aiheuttamaan käytännön hankaluuksia asetuksia sovellettaessa.

Alkuperämaaperiaate ja 8 ja 9 artiklat

Kompromissia kansallisen liikkumavaran ja asetuksen yleissitovuuden välillä lienee haetun myös 8 ja 9 artikloissa. Näissä on kyse jäsenvaltioiden rajat ylittävistä kansallisten viranomaisten määräyksistä palveluntarjoajalle poistaa tietty laiton sisältö tai luovuttaa tietoja palvelun käyttäjästä. Jatkokirjelmän mukaan Suomi suhtautuu varauksellisesti näihin artikloihin.

Kyseiset yhden jäsenvaltion viranomaisen tai tuomioistuimen toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan kohdistamat määräykset eivät olisi palveluntarjoajaa sitovia. Tätä on valtioneuvoston mukaan tarkennettu valmistelun aikana. Valtioneuvosto näkee tarpeellisena, että määräysten sitovuus palveluntarjoajaa kohtaan perustuisi 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. Tämä kanta tähtää kansallisen liikkumavaran ylläpitämiseen. Käytännössä ratkaisu tullee kuitenkin olemaan monimutkainen sekä palveluntarjoajan että valvontaviranomaisten näkökulmasta.

Valtioneuvoston mukaan on hyvä, että myös komissiolla on toimivalta valvoa erittäin suuria verkkoalustoja ja hakukoneita. Tähän kantaan on helppo yhtyä siksi, ettei kaikilla jäsenmailla ole aina resursseja tehokkaaseen valvontaan. Tällä hetkellä suurilla yrityksillä on tapana asettua tiettyihin jäsenmaihin, joiden valvontaviranomaisille kohdistuu EU-lainsäädännön myötä varsin suuri valvontataakka. Komission toimivaltuudet täydentävät sitä käytännössä tarpeellisella tavalla.

Jatkokirjelmän mukaan Suomi edistää neuvotteluissa sen varmistamista, että molemmissa artikloissa todetaan selvästi, etteivät 8 ja 9 artiklat vaikuta kansalliseen rikos- tai prosessioikeuteen. Valtioneuvoston kantaa voidaan tältä osin pitää hyvin perusteltuna, sillä kansallinen rikos- ja prosessioikeus saisivat mielellään pysyä tämän asetuksen ulottumattomissa jo pelkästään selkeyden vuoksi.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Ehdotettu asetus olisi yhteydessä kansalliseen lainsäädäntöön monin tavoin. Lisäksi sillä on yhtymäkohtia muuhun EU-sääntelyyn. Asetus olisi yleissäädös. Sen lisäksi unioni valmistelee erityissääntelyä tietyille osa-alueille ja monin paikoin sitä on jo. Erityissäädökset (*lex specialis*) olisivat hierarkiassa tämän asetuksen yläpuolella.

Näistä merkittävimpiä lienevät videonjakoalustojen tarjoajista (audiovisuaalisista mediapalveluista) annettu direktiivi 2010/13/EU, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä (EU) 2018/1808 kaupallisen viestinnän osalta. Ehdotettua asetusta sovellettaisiin palveluntarjoajiin siltä osin kuin audiovisuaalisista mediapalveluista annettu direktiivi tai muut unionin säädökset, kuten asetusehdotus verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä, eivät sisällä sovellettavia tarkempia säännöksiä. Samoin oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä varten annettua asetusta (EU) 2019/1150 sovelletaan erityissäädöksenä. Ehdotettu asetus täydentäisi myös kuluttajansuojaa tietyiltä osin. Yhteensovittamista olisi tiedossa erityisesti direktiivin (EU) 2019/2161 kanssa.

Digipalvelusäädöksellä olisi myös yhteyksiä yleiseen tietosuoja-asetukseen ja muuhun henkilötietojen suojaa ja viestinnän yksityisyyttä koskevaan unionin sääntelyyn. Ehdotuksen tarkoitus ei ole vaikuttaa näiden soveltamiseen, vaan nekin nähdään käsittääkseni tietyntyyppisenä *lex specialis* -sääntelynä suhteessa nyt ehdotettuun asetukseen. Esimerkiksi verkkoalustoilla tapahtuvaa mainontaa koskevilla uusilla toimenpiteillä täydennettäisiin voimassa olevia sääntöjä, jotka koskevat suostumusta ja oikeutta vastustaa henkilötietojen käsittelyä, mutta ei muutettaisi niitä. Asetuksen myötä verkkoalustoille tulisi avoimuusvelvoitteita, jotka voivat edesauttaa ihmisten mahdollisuuksia vedota henkilötietojen suojaa koskeviin oikeuksiinsa.

Voidaan todeta, että kaikkien näiden sääntöjen keskinäisten suhteiden selvittäminen tulee aiheuttamaan runsaasti työtä niin palveluntarjoajille, palveluiden käyttäjille kuin valvontaviranomaisille. On toivottavaa, että asetuksen tullessa voimaan varataan myös aikaa ja resursseja ohjeistukselle.

Johtopäätökset

Ehdotuksella on eittämättä paljon hyväksyttäviä tavoitteita. Se sisältää kuitenkin avoimia kohtia erityisesti sananvapauden osalta. Komission ehdotuksen keskeinen ajatus oli käsittääkseni se, että sen avulla harmonisoitaisiin vain tiettyjä prosesseja sekä luotaisiin uudenlaista valvontaa, mutta sisällöllinen sääntely jäisi jäsenvaltioiden lainsäädännön varaan. Nyt ehdotettu luonnos kiinnittyy selkeämmin unionin oikeuteen myös sisällöllisesti, sillä ”laittoman sisällön” määrittelyyn on lisätty viittaus unionin sääntelyyn.

Ehdotus on kompromissi. Siinä haetaan tasapainoa yleissitovuuden ja kansallisen liikkumavaran väillä. Näin on ymmärrettävää, ettei se kaikilta osin täytä vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuudesta.

Helsingissä 8.11.2021
Susanna Lindroos-Hovinheimo