Tuomas Ojanen

9.11.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 2/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös)
UJ 14/2021 vp 12.10.2021 (neuvoston 29.10.2021 laadittu kompromissiehdotus; Presidency compromise text on Chapters IV and V and articles 25 and 31, including their respective Recitals)

Käsittelytilanne ja arvion lähtökohdat

1. Perustuslakivaliokunta on viime toukokuussa arvioinut lausunnossaan PeVL 20/2021 vp ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta ottaen huomioon valtioneuvoston kirjelmän U 2/2021 vp. Asetusehdotusta on tämän jälkeen käsitelty unionissa kilpailukykyneuvoston alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä.
2. Nyt arvioitavana on valtioneuvoston jatkokirjelmä (UJ 14/2021 vp, 12.10.2021), jossa on tehty selkoa asetusehdotukseen tehdyistä muutoksista sekä niihin liittyvistä valtioneuvoston (uusista) kannoista (ks. s. 1-3).
3. Lisäksi arviota varten on toimitettu neuvostossa 29.10.2021 laadittu kompromissiehdotus (Presidency compromise text on Chapters IV and V and articles 25 and 31, including their respective Recitals), joka merkitsee varsin runsaasti muutoksia komission alkuperäisen säädösehdotuksen johdanto-osaan ja artikloihin.
4. Tämänhetkisen tiedon mukaan 25.11.2021 pidettävässä kilpailukykyneuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta kysytään, hyväksyvätkö jäsenvaltiot neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten.
5. Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp on keskeisenä lähtökohtana nyt käsillä olevan jatkokirjelmän sekä neuvoston kompromissiehdotuksen valtiosääntöoikeudelliselle arviolle. Lausunnossa perustuslakivaliokunta suhtautui perusteiltaan myönteisesti komission alkuperäiseen asetusehdotukseen. Valiokunta kuitenkin yhtyi valtioneuvoston kantaan siitä, että jatkoneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että digipalvelusäädöksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Asetuksen jatkovalmistelussa on valiokunnan mukaan tärkeätä huolehtia myös siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.
6. Perustuslakivaliokunta kiinnitti edelleen erityisesti huomiota siihen, että asetusehdotuksen soveltamisen kannalta keskeinen laittoman sisällön määritelmä oli hyvin avoin. Valiokunta piti erittäin tärkeänä, että määritelmää täsmennetään

asetuksen jatkovalmistelussa tai että sääntelyn soveltamisalaa muutoin olennaisesti täsmennetään.

7. Lisäksi valiokunta katsoi, 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 oli valiokunnan mukaan välttämätöntä saada lisäselvitystä.

Yleisarvio

8. Neuvoston kompromissiehdotus sisältää verraten runsaasti muutoksia komission alkuperäisen asetusehdotuksen johdanto-osaan ja artikloihin. Siltä osin kuin muutokset koskevat asetusehdotuksen uutjohdanto-osaa on huomautettava siitä, että EU-oikeudellisesti unionisäädöksen johdanto-osa antaa osaltaan johtoa säädöksen tarkoituksesta. Johdanto-osalle voidaan myös antaa merkitystä säädöksen tulkinnassa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin säädöksen johdanto-osalla ei ole kuitenkaan ”sitovaa oikeusvaikutusta eikä johdanto-osaan voida vedota kyseisen säädöksen varsinaisista säännöksistä poikkeamiseksi eikä näiden säännösten tulkitsemiseksi tavalla, joka on selvästi niiden sanamuodon vastainen” (ks. esim. asia C-308/97, *Manfredi*, tuomio 25.11.1998, Kok., s. I-7685, 30 kohta; asia C-136/04, *Deutsches Milch-Kontor*, tuomio 24.11.2005, Kok., s. I-10095, 32 kohta ja asia C-134/08, *Tyson Parketthandel*, tuomio 2.4.2009, Kok., s. I-2875, 16 kohta). Nämä näkökohdat koskevat myös nyt käsillä olevan asetusehdotuksen johdanto-osaa.
9. Yleisesti ottaen asetusehdotus on kehittynyt neuvoston kompromissiehdotuksessa perustuslain kannalta ongelmattomampaan suuntaan muun muassa siltä osin kuin kompromissiehdotuksessa säännös tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätösten sitovuudesta, samoin kuin määräaikasäännös (25 a artikla) laittomasta sisällöstä tehtyjen ilmoitusten poistamiselle, ovat poistettu. Kompromissiehdotus vaikuttaa myös jättävän enemmän kansallista liikkumavaraa esimerkiksi sisäisen turvallisuuden ja lainvalvonnan tarpeiden huomioimisessa.
10. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on tehty selkoa asetusehdotukseen tehdyistä muutoksista sekä niihin liittyvistä (uusista) valtioneuvoston kannoista. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston jatkokirjelmästä sivulta 1-3 ilmeneviin kantoihin, vaikka ne osaksi liittyvät sellaisiinkin kysymyksiin, jotka eivät ole erityisen merkityksellisiä perustuslain kannalta.

11. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä on tehty selkoa kysymyksistä, jotka perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon mukaan vaativat vielä tarkempaa selvittämistä ja perustuslainmukaisuuden arviointia vaativia kysymyksiä. Viittaan jatkokirjelmän jaksoihin 3-3.4, joissa on tehty verraten seikkaperäisesti selkoa asetusehdotuksesta perusoikeuksien kannalta (jakso 3, s. 6-9), palveluntarjoajille mahdollisesti osoitettavista julkisista hallintotehtävistä (3.1, s. 10-13), komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyydestä (3.2, s. 13-19) , hallinnollisista sanktioista (3.3, s. 19-20) ja

ehdotetuista oikeusturvajärjestelyistä (3.4, s. 20-22) ottaen samalla huomioon merkityksellistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

12. Nähdäkseni jatkokirjelmän jaksoissa 3-3.4 esitetty vastaa asetusehdotuksen nykyisessä käsittelytilanteessa unionissa riittävästi perustuslakivaliokunnan edellisessä lausunnossa esitettyyn tarpeeseen tehdä selkoa em. kysymyksistä. Jatkokirjelmässä kysymyksistä esitettyyn ei ole sinänsä olennaista lisättävänä perustuslain kannalta.

13. Nähdäkseni on syytä kuitenkin huomauttaa, että asetusehdotuksen nykyisessä käsittelytilanteessa unionissa ei ole syytä edes yrittää muodostaa mitään ”lopullisia” valtiosääntöoikeudellisia kantoja asetusehdotuksesta: Asetusehdotus on ”vasta” käsittelyvaiheessa, jossa toinen keskeinen lainsäädäntövallan käyttäjä neuvoston ohella unionissa – Euroopan parlamentti - ei ole ylipäätään edes alkanut käsitellä asetusehdotusta. Parlamentin kannasta ei siis ole vielä lainkaan tietoa. Sitä vastoin nyt vain yritetään muodostaa marraskuun loppuun mennessä neuvoston yleisnäkemys asetusehdotuksesta, mikä saattaa – mutta toisaalta vain saattaa - helpottaa ja nopeuttaa yhteisymmärryksen saavuttamista parlamentin kanssa. Asetusehdotukseen saattaa tulla merkittäviäkin muutoksia, kunhan parlamentti alkaa käsitellä sitä.

Laittoman sisällön määritelmä

14. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa komission asetusehdotuksesta kiinnitettiin huomiota muun ohella siihen, että että asetusehdotuksen 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.

15. Neuvoston kompromissiehdotuksessa kiinnittää huomiota se, ettei siinä esitetä laittoman sisällön määritelmän sisältävään asetusehdotuksen 2 artiklan g kohtaan muuta täsmennystä kuin se, että että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Lisäksi johdanto-osan 12 kappaleessa on jonkin verran selkeytetty laittoman sisällön määritelmän tarkoitusta ja merkitysyhteyksiä esimerkein. Perusajatuksena on, että kaikki, mikä on laitonta verkon ulkopuolella, on laitonta myös verkossa: ” the general idea that what is illegal offline should also be illegal online”. Laittoman sisällön määritelmän laajuutta on selitetty myös jatkokirjelmän sivulla 4.

16. Laittoman sisällön määritelmän laajuus selittyy perusteiltaan sillä, että asetusehdotus on tarkoitettu horisontaalisesti kattavaksi säädökseksi, jossa säänneltäisiin kaikkea välityspalvelujen mahdollisesti välittämää laitonta sisältöä, ja jossa on tarkoitus säätää yleiset vastuuvapaus-, huolellisuus- ja menettelysäännöt palveluntarjoajille koskien kaikkea laitonta sisältöä.

17. Nähdäkseni laittoman sisällön määritelmän merkittävä täsmentäminen kompromissiehdotusta olennaisesti enemmän edellyttäisi koko tämän asetusehdotuksen perusratkaisun muuttamista. Jatkokirjelmässä ei havaitakseni kyseenalaisteta laittoman sisällön määritelmää, ja myös oma kantani on, että laittoman sisällön määritelmä kompromissiehdotuksessa olisi sinänsä

hyväksyttävissä, kun otetaan huomioon kompromissiehdotuksessa asetusehdotukseen tehdyt muut muutokset.

Komission ja viranomaisten tiedonsaantioikeus

18. Jatkokirjelmässä on muun ohella tarkasteltu komission ja kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeutta (s. 5-6). Tähän liittyen jatkokirjelmässä on tuotu esiin tarve rajata selvemmin tiedonsaantioikeus välttämättömään asetuksen säännösten noudattamisen seuraamiseksi ja arvioimiseksi. Jatkokirjelmän mukaan on epäselvää, tarkoitetaanko asetusehdotuksessa sanalla ”necessary” välttämättömyyttä vai tarpeellisuutta.
19. Tarpeellisuuden ja välttämättömyyden erottelu ei ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksetön kysymys (ks. myös PeVL 9/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut esimerkiksi viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. Esim. PeVL 9/2017 vp ja PeVL 4/2017 vp).
20. Nähdäkseni kompromissiehdotuksen englannin kielisessä versiossa käytetty ilmaisu ”necessary” tarkoittaa kuitenkin välttämättömyyttä lopputuloksella, että tiedonsaantioikeus on sinänsä sidottu perustuslain kannalta asianmukaisesti välttämättömyyteen. Nyt on enempi kysymys jatkokirjelmän synnyttämästä ongelmasta.
21. Viittaan myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 9/2017 vp ja siellä muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 52.1 artiklasta esitettyyn. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta turvaavan 10 artiklan 2 kappaleen rajoituslausekkeessa esiintyvä ilmaisu ”are necessary in a democratic society” on aivan oikein käännetty suomenkielisessä sopimusversiossa ilmaisuksi ”ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa”.
22. Sinänsä ei ole tietenkään estettä perustuslain kannalta sille, että välttämättömyyden vaatimusta tiukennettaisiin lisäkvalifikaatiolla siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten tietojensaantioikeus rajoitetaan siihen, mikä on ”täysin välttämätöntä” (”strictly necessary”). (ks. myös esim. EU-tuomioistuimen tuomio yhdistetyissä asioissa C-293/12 and C-594/12, *Digital Rights Ireland*, kohta 65, jossa käytetään ilmaisua ”täysin välttämätöntä” vastinparina englanninkieliselle ilmaisulle ”strictly necessary”).