LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ
Palveluosasto / Markkinayksikkö
Emil Asp, Kreetta Simola

16.11.2021

Suurelle valiokunnalle

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista (*digipalvelusäädös*) ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (U-jatkokirjelmä UJ 14/2021 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriö esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

Valtioneuvosto toimitti komission ehdotuksesta digipalvelusäädökseksi U-kirjelmän eduskunnalle helmikuussa 2021 (U 2/2021). Suuri valiokunta antoi asiasta lausuntonsa SuVL 2/2021 vp. Suomi on vaikuttanut asetusneuvotteluissa eduskunnan vahvistaman Suomen kannan mukaisesti korostaen erityisesti sananvapauskysymyksiä, alkuperämaaperiaatetta palveluntarjoajien valvonnassa sekä sanktioiden selkeyttä ja suhteellisuutta velvoitteita rikottaessa.

Suuri valiokunta kiinnitti lausunnossaan 2/2021 vp valtioneuvoston erityistä huomiota asiaa U 2/2021 vp koskeviin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisiin huomioihin. Valtioneuvosto on U-jatkokirjeessään käsitellyt säädösehdotusta sananvapauden ja perustuslain 124 §:n kannalta sekä selvittänyt komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyyttä, hallinnollisia sanktioita ja ehdotettuja oikeusturvajärjestelyjä.

1. Asetusehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on lisätä internetin *välityspalvelujen* tarjoajien (esimerkiksi verkkoalustat ja pilvipalvelun tarjoajat) huolellisuusvelvollisuuksia liittyen laittomaan sisältöön palvelussaan verrattuna nykytilaan. Lisäksi tavoitteena on lisätä välityspalvelujen turvallisuutta ja avoimuutta käyttäjille sekä kannustaa palveluntarjoajia itsenäisiin toimiin, jotta laitonta sisältöä ei olisi niiden palveluissa tai sitä olisi mahdollisimman vähän. Erittäin suuren, yli 45 miljoonan käyttäjää EU:n alueella omaavan verkkoalustan ja hakukoneen tulisi kartoittaa palvelunsa aiheuttamat järjestelmäriskit laittoman sisällön leviämiselle, tiettyjen perusoikeuksien toteutumiselle sekä palvelujen manipulaatioon ja automatisoituun hyödyntämiselle, joka aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia yhteiskunnalle. Palveluntarjoajien tulisi toimillaan myös ehkäistä kartoittamiaan palvelujensa järjestelmäriskejä. Erittäin suurten toimijoiden tulisi myös lisätä avoimuutta käyttämiensä sisällön suosittelujärjestelmien ja verkkomainonnan osalta. Kyseessä on sisämarkkinoita koskeva säädös, joka annettaisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla. On tärkeää laatia digitaalisille sisämarkkinoille EU:n laajuista sääntelyä, jotta vältetään sääntelyn eriytyminen eri jäsenvaltioissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö | Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki | Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto | Puhelin 029516001 | www.lvm.fi etunimi.sukunimi@lvm.fi kirjaamo@lvm.fi

2. Neuvottelutilanteesta neuvostossa

Puheenjohtajamaa Slovenian tarkoituksena on saavuttaa yleisnäkemys kilpailukykyneuvostossa 25.11.2021. Komission säädösehdotuksen käsittely aloitettiin joulukuussa 2020 Saksan puheenjohtajuuskaudella ja sitä on jatkettu Portugalin ja Slovenian puheenjohtajuuskausilla. Komission asetusehdotusta on käsitelty kilpailukykyneuvoston alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa neuvoston yleisnäkemys digipalvelusäädöksestä yhdessä toisen, ns. digimarkkinasäädöksen kanssa, joka koskee toimivia ja oikeudenmukaisia markkinoita digitaalialalla (U 6/2021 vp). Digipalvelusäädöstä koskevan neuvoston yleisnäkemyksen Coreper-käsittely on 17. marraskuuta.

Suomi on tukenut digipalvelusäädösehdotuksen tavoitteita. Sääntelyn kohteena olevien välityspalvelujen huolellisuusvelvollisuuksista tulee säätää EU:n tasolla toiminnan rajat ylittävän luonteen ja EU:n sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi. Erittäin suurten verkkoalustojen ja hakukoneiden osalta näille ehdotetut huolellisuusvelvollisuudet ovat tärkeitä näiden palveluntarjoajien yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi ja käyttäjien turvallisuuden lisäämiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen digipalvelusäädösehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Viimeisimpään puheenjohtajan kompromissiesitykseen ei enää sisälly säännöstä tuomioistuinten ulkopuolisten riitojen ratkaisuelinten päätösten sitovuudesta.

3. Sananvapaus

Lausunnossaan 20/2021 vp perustuslakivaliokunta korosti painokkaasti sitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen tulee rajoittua vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi asetuksen valmistelussa on valiokunnan mielestä tärkeätä huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

Sen jälkeen, kun sähköisestä kaupankäynnistä annettu direktiivi pantiin täytäntöön Suomessa 20 vuotta sitten, internetissä tapahtuvan viestinnän erityisen suuri nopeus ja kattavuus sekä esimerkiksi verkkoalustat ovat tuoneet esiin uusia sananvapauden käyttämisen kannalta merkityksellisiä näkökulmia. Nykyisin sisällön määrä sääntelyn kohteena olevissa välityspalveluissa on niin suuri, että palveluntarjoajien on välttämätöntä myös itsenäisesti poistaa laitonta sisältöä palveluistaan ennen kuin tuomioistuin on ottanut kantaa sisällön lainmukaisuuteen.

Asetuksen valmistelussa Suomi on korostanut sananvapausnäkökohtia erityisesti laittoman sisällön ilmoitusmenettelyssä (14 art.), kun palveluntarjoaja käsittelee ilmoituksia laittomasta sisällöstä. Ilmoitukset laittomasta sisällöstä eivät aiheuta asetusehdotuksen nojalla velvollisuutta poistaa sisältöä, mutta voivat merkitä sitä, että palveluntarjoaja ei voi enää vedota vastuuvapauteensa kyseisestä sisällöstä. Asetusehdotuksen sekä EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ilmoitusten tulee olla sellaisia, että huolellinen toimija voi havaita sisällön laittomuuden. Asetusehdotukseen otetut täsmennykset vähentävät perustuslakivaliokunnan arvioimaa voimakasta kannustetta poistaa sisältöjä. Asiaa on kuvattu tarkemmin U-jatkokirjeen perusmuistiossa sivut 6 – 9.

Asetusehdotus ei sääntelisi palveluntarjoajien palvelujen käyttöehtojen sisältöä. Sääntely sisältää kuitenkin tärkeitä avoimuusvelvollisuuksia kuten esimerkiksi palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuuden

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

palvelun käyttäjälle, kun palveluntarjoaja estää pääsyn käyttäjän tuottamaan sisältöön tai vähentää sen näkyvyyttä palvelussaan.

Edelleen perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan 20/2021 vp nyt käsiteltävän asetusehdotuksen osalta erittäin tärkeänä, että laittoman sisällön määritelmää asetuksen jatkovalmistelussa täsmennetään tai sääntelyn soveltamisalaa muutoin olennaisesti täsmennetään.

Liittyen mahdolliseen tilanteeseen, että tietty sisältö on jonkin kansallisen lainsäädännön mukaan laitonta, mutta toisessa jäsenvaltiossa sallittua, kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on täsmennetty niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritellään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Kyseessä on tärkeä täsmennys.

On huomattava, että asetuksessa ei määritellä laitonta sisältöä materiaalisesti, vaan laittoman sisällön määrittely tulee kansallisesta tai EU-oikeudesta. Asetuksessa ei säädetä palveluntarjoajan vastuusta laittomasta sisällöstä, vaan asetuksessa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa palveluntarjoaja voi vedota vastuuvapauteen laittomasta sisällöstä ja laiton sisältö määritellään erityisesti vastuuvapauden määrittämiseksi. Voimassa olevan sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin vastuuvapaussäännökset on tarkoitus siirtää lähes muuttumattomina ehdotettuun asetukseen (3-5 artiklat). Palveluntarjoajan vastuu laittomasta sisällöstä määritellään kansallisen oikeuden mukaisesti.

Ehdotettu EU:ssa yhdenmukainen laittoman sisällön ilmoitusmenettely sekä palveluntarjoajan velvollisuus käsitellä näitä ilmoituksia parantaisi rikoksen tai esimerkiksi nettikiusaamisen kohteeksi joutuneen henkilön asemaa. Palveluntarjoajan tulisi tarjota helppokäyttöinen tehdä ilmoituksia laittomasta sisällöstä. Tämä on tärkeää erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien käyttäjien kuten lasten ja nuorten sekä esimerkiksi kuluttajien kannalta. Nykyisin useat palveluntarjoajat, jotka tarjoavat palveluitaan EU:n rajojen yli, tarjoavat jonkinlaista laittoman sisällön ilmoitusmenettelyä ja ottavat jo nykyisten vastuuvapaussäännösten perusteella huomioon tarvittaessa palvelujen kohdevaltiossa laittomaksi määritellyn sisällön.

Asetusehdotus ei sisällä palveluntarjoajan suoranaista velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä, vaan velvollisuuden käsitellä ilmoituksia laittomasta sisällöstä oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti (14 artikla 6 kohta). Valvovan viranomaisen toimivalta rajoittuu siis vain näihin asetuksessa oleviin velvollisuuksiin. Tässä yhteydessä on kuitenkin mainittava 20 artiklan velvollisuus, jonka mukaan verkkoalustan on keskeytettävä kohtuulliseksi ajaksi ja ennakkovaroituksen annettuaan palvelujen tarjoaminen palvelun vastaanottajille, jotka toistuvasti tarjoavat selvästi laitonta sisältöä.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi hakemuksesta nimetä luotettavia ilmoittajia (trusted flaggers), joiden ilmoituksia laittomasta sisällöstä verkkoalustojen tulisi priorisoida. Kyseessä ei ole yleisen ”siviilinettipoliisin” perustaminen, vaan luotettavat ilmoittajilla tulee olla esimerkiksi erityistä asiantuntemusta ja osaamista laittoman sisällön havaitsemiseksi, tunnistamiseksi ja ilmoittamiseksi, jotta kansallinen viranomainen voisi myöntää luotettavan ilmoittajan aseman. Käytännössä luotettavan ilmoittajan tulisi näyttää, että sillä joltain laittoman sisällön alalta tarvittavaa asiantuntemusta ja osaamista, esimerkiksi tekijänoikeusrikkomusten osalta tai lasten seksuaalista hyväksikäyttöä koskevan materiaalin osalta. Luotettavan ilmoittajan ilmoitukset laittomasta sisällöstä eivät sido palveluntarjoajaa, vaan palveluntarjoaja päättää yksittäisen sisällön poistamisesta tai palveluun jättämisestä.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

Vaikka asetuksen soveltamisessa käytetty laittoman sisällön määrittely 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.

4. Asetuksen valvonta ja oikeussuojakeinot

Asetusehdotuksen 18 artiklaan sisältyvien säännösten, jotka koskevat tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä, on tarkoitus luoda palvelunkäyttäjälle vaihtoehtoinen ja helpommin saavutettavissa oleva keino riitauttaa verkkoalustan tekemä sisällön moderointiin liittyvä päätös verrattuna siihen, että käyttäjä haastaisi palveluntarjoajan oikeuteen.

Suomi on kannattanut alkuperämaaperiaatetta asetuksen säännösten valvonnassa, kun viranomainen valvoo sitä, että palveluntarjoajat noudattavat asetuksessa säädettyjä palveluntarjoajan velvollisuuksia. Sen mukaisesti pääasiallisesti (lukuun ottamatta erittäin suuria verkkoalustoja ja hakukoneita) sen jäsenvaltion viranomainen, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut, valvoo palveluntarjoajaa ja käyttää sitä kohtaan tarvittaessa pakkokeinoja. Näin Suomessa digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomainen, joka määrätään kansallisesti, tai muu Suomen kansallinen viranomainen valvoisi Suomeen sijoittautunutta palveluntarjoajaa. Suomalaisten viranomaisten toimivaltuuksista säädettäisiin kansallisesti asetuksen säännösten mukaisesti. Toistaiseksi Suomeen ei ole sijoittautunut erittäin suuria verkkoalustoja tai erittäin suuria hakukoneita, joiden valvonnan osalta komissiolla olisi toimivaltaa. On tärkeää, että erittäin suurten kansainvälisten palveluntarjoajien valvonta EU:ssa on tehokasta ja että siihen on riittävät resurssit.

Luonnos neuvoston yleisnäkemykseksi selkeyttää jäsenvaltioiden ja komission yksinomaista toimivaltaa sekä niiden rinnakkaista toimivaltaa asetuksen säännösten valvonnassa. Kansallisilla viranomamaisilla olisi yksinomainen toimivalta valvoa alueelleen sijoittautuneita välityspalvelun tarjoajia lukuun ottamatta erittäin suuria verkkoalustoja ja erittäin suuria hakukonepalveluita. Komissiolla olisi yksinomainen toimivalta valvoa erittäin suurten verkkoalustojen ja erittäin suurten hakukoneiden erityisiä 25 - 33a artiklan velvoitteita. Näiden erittäin suurten toimijoiden osalta muiden asetuksen velvoitteiden valvonta olisi komissiolla ja kansallisilla viranomaisilla.

Komissiolle ehdotetut tutkintatoimivaltuudet ovat pitkälti yhteneväisiä sille kilpailuoikeudessa käytettävissä olevien toimivaltuuksien kanssa sekä myös toisen valmisteltavana olevan ns. digimarkkinasäädöksen kanssa, joka koskee toimivia ja oikeudenmukaisia markkinoita digitaalialalla (U 6/2021 vp). Alkuperäisestä digipalvelusäädösehdotuksesta puuttunut säännös muutoksen hakemisesta Euroopan unionin tuomioistuimelta on lisätty ehdotukseen (64a artikla). Sen mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on täysi harkintavalta tutkia valitukset päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakkoja tai uhkasakkoja. Se voi kumota sakon tai uhkasakon taikka alentaa tai korottaa sitä.

Suomi on suhtautunut varauksellisesti artiklan 8 ja 9 mukaisiin määräyksiin, vaikka artikloja on pyritty selventävään valmistelussa. Artiklat merkitsevät sitä, että jäsenvaltion viranomainen voisi kohdistaa toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan välityspalvelun tarjoajaan määräyksen poistaa tietty laittomaksi katsomansa sisältö palvelussaan tietyltä maantieteelliseltä alueelta tai määräyksen ilmoittaa jokin tieto palvelunsa käyttäjästä, mutta määräys ei sitoisi palveluntarjoajaa ehdotetun asetuksen nojalla,

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi

vaan määräyksen sitovuuden tulisi perustua johonkin muuhun (EU)-lainsäädäntöön. Vaikka toisen jäsenvaltion viranomaisen määräykset eivät olisi sitovia ehdotetun asetuksen nojalla, tiukasti tulkiten komission ehdotuksen 8 ja 9 artiklat poikkeavat alkuperämaaperiaatteesta. On huomattava, että 8 ja 9 artiklat eivät muodosta itsenäistä oikeusperustaa kansallisille viranomaisille osoittaa määräyksiä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle, vaan tämä edellyttää kansalliseen tai EU-oikeuteen perustuvaa toimivaltaa. Suomi on esittänyt neuvotteluissa, että molemmissa artikloissa todetaan selvästi, etteivät 8 ja 9 artiklat vaikuta kansalliseen rikos- tai prosessioikeuteen. Suomi on lisäksi vastustanut viimeisimmässä kompromissiehdotuksessa artiklaan tehtyä lisäystä, että välityspalveluntarjoajan tulisi ilmoittaa syy toisen jäsenvaltion viranomaiselle, miksi se ei noudata kyseistä määräystä.

U-jatkokirjeen perusmuistiossa on käsitelty asetusehdotuksen välityspalvelun tarjoajan eri velvollisuuksien osalta sitä, onko niissä kyse julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle perustuslain 124 §:n tarkoituksessa. Muistiossa arvioidaan kysymystä erittäin suurten verkkoalustojen sekä 14 ja 20 artiklan osalta osittain virheellisesti ja tämän vuoksi liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy oikeusministeriön lakivaliokunnalle esittämään näkemykseen, että erittäin suurtenkaan verkkoalustojen osalta ehdotettu sääntely ei merkitse julkisen tehtävän siirtämistä yksityiselle toimijalle eikä näillä voida katsoa nykyisin olevan julkista valtaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö
Käyntiosoite Eteläesplanadi 16 Helsinki
Postiosoite PL 31 00023 Valtioneuvosto
Puhelin 029516001
www.lvm.fi
etunimi.sukunimi@lvm.fi
kirjaamo@lvm.fi