LAUSUNTO LAKIVALIOKUNNALLE

Asia:
- täydentävä jatkokirjelmä UJ 6/2022 vp - U 2/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös) -

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston jatkokirjelmästä UJ 6/2022 vp. Esitän lakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Valtioneuvoston jatkokirjelmä perustuu komission antamaan ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Digitaalisia palveluja koskevan asetuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välityspalveluiden tarjontaa. Sen tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Tavoitteena on lisäksi syventää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassa olevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen näiden palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia.

Lakivaliokunta on antanut aiemmin lausunnon 9/2021 vp valtioneuvoston kirjelmästä U 2/2021 vp sekä lausunnon 20/2021 vp jatkokirjelmästä UJ 14/2021 vp. Olen antanut lakivaliokunnalle lausunnon asetusehdotuksesta ja kirjelmästä 14.3.2021, jossa olen nostanut esiin ehdotuksen ongelmakohtia sääntelyn soveltamisalasta, sääntelyn kohteesta, valvonnasta, oikeussuojakeinoista ja seuraamusjärjestelmästä. Lisäksi olen antanut lakivaliokunnalle lausunnon 26.10.2021 täydentävästä jatkokirjelmästä UJ 14/2021 vp, jossa nostin ehdotuksen ongelmakohdista esiin laittoman sisällön määritelmän, viranomaisten sitomattomat määräykset sekä valvonnan ja oikeussuojakeinot.

Valtioneuvoston täydentävän jatkokirjelmä sisältää tiedot Euroopan parlamentin ehdotuksista digipalveluasetuksen sisältöön. Täydentävä jatkokirjelmä on sisällöllisesti vaikeaselkoinen ja säännösviittauksiltaan osin puutteellinen.

Parlamentin ehdotus (P9_TA(2022)0014) sisältää uusia säännöksiä kohdennetusta mainonnasta, esteettömyysvaatimusten täyttämisestä, suosittelujärjestelmien avoimuudesta, välityspalveluntarjoajan vahingonkorvausvelvollisuudesta, laittoman sisällön torjumisesta verkkoalustoilla sekä tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelimien päätösten sitovuudesta. Lisäksi parlamentti on tehnyt muutosehdotuksia useisiin muihinkin säännöksiin suhteessa komission ehdotukseen.

2. Kohdennettu mainonta

Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaan ”Verkkoalustojen on varmistettava, että palvelujen vastaanottajat voivat helposti tehdä tietoon perustuvan valinnan siitä, antavatko he suostumuksensa, sellaisena kuin se määritellään asetuksen (EU) 2016/679 4 artiklan 11 alakohdassa ja 7 artiklassa, heitä koskevien henkilötietojen käsittelyyn mainontatarkoituksiin, antamalla heille merkityksellisiä tietoja, mukaan lukien tiedot siitä, miten heidän tietojaan monetisoidaan. Verkkoalustojen on varmistettava, että suostumuksen epääminen ei saa olla vaikeampaa eikä viedä enemmän aikaa kuin sen antaminen. Siinä tapauksessa, että vastaanottajat epäävät suostumuksen tai ovat peruuttaneet sen, vastaanottajille on annettava muita oikeudenmukaisia ja kohtuullisia vaihtoehtoja verkkoalustaan pääsylle.”

Ehdotettu säännös liittyy vahvasti luonnollisten henkilöiden suojeluun henkilötietoja käsiteltäessä digitaalisissa palveluissa. Tällainen sääntely on sijoitettu aiemmin sähköisen viestinnän tietosuojasääntelyyn sekä osin yleiseen tietosuoja-asetukseen. Euroopan unionin toimielimissä on valmisteltu huomattavan pitkään sähköisen viestinnän tietosuoja-asetusta (ePrivacy-asetus), joka korvaisi voimassa olevan sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin. Ehdotettu lisäys digipalveluasetukseen vaikuttaisi olevan enemmänkin sähköisen viestinnän tietosuojaan liittyvä kysymys erityisesti, kun itse ehdotetussakin säännöksessä viitataan suostumuksen osalta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679. Tietosuoja-asetuksessa on säädetty jo nykyäänkin suostumukseen ja rekisteröityjen informointiin liittyvistä vaatimuksista. Tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa henkilötietoja käsitellään asetusehdotuksen mukaisissa digitaalisissa palveluissa. Lisäksi oikeuskäytännönkin (EUT C-673/17) mukaan tietosuoja-asetus tulee sovellettavaksi silloin, kun sähköisen viestinnän tietosuojaa koskevissa säännöksissä (säädetty nykyisin kansallisesti sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa 917/2014, 24 luku) ei ole säädetty erikseen tietystä henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä vaatimuksista.

Ehdotettu lisäys digipalveluasetusehdotukseen aiheuttaisi tietosuojaa, sähköistä mainontaa ja sähköistä suoramarkkinointia koskevien säännösten hajautumista. Tällä voi olla myös vaikutusta eri valvontaviranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin ja oikeussuojajärjestelmän systematiikkaan erityisesti, kun asetusehdotus on sisällöltään jo lähtökohtaisestikin valvonnan ja oikeussuojajärjestelmän suhteen sekava.

Lisäksi on syytä huomata, että mainontaan liittyvä rajoittava sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti sananvapauden suojaan puuttumista, vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (PeVL 40/2017 vp, PeVL 18/2014 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 3/2010 vp ja PeVL 54/2006 vp) mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Jatkovalmistelussa on syytä huomioida valtiosääntöisenä kysymyksenä tasapaino henkilötietojen suojan ja sananvapauden välillä. Valioneuvoston täydentävän kirjelmän mukaan suhtautuminen parlamentin ehdotukseen olisi varauksellinen. *Edellä esitetyn perusteella ehdotukseen tulisi suhtautua sääntelyn selkeyteen ja systematiikkaan liittyvien ongelmien vuoksi varauksellisesti nimenomaan sijoitettuna sääntely digipalveluasetukseen. Asiasisällöllisesti ehdotus sen sijaan on perusteltu, joskin sitä tulisi arvioida perusoikeuksien kokonaisuuden kannalta vielä erikseen huolellisesti.*

Ehdotus sisältää myös säännöksen, jonka mukaan ”Kohdentamis- tai amplifiointitekniikat, joilla käsitellään, paljastetaan tai päätellään alaikäisten henkilötietoja tai asetuksen (EU) 2016/679 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja mainosten esittämiseksi, ovat kiellettyjä.” *Yleisesti ottaen Internetissä käyttäjien ikään perustuva sääntely on ongelmallinen, koska palveluntarjoajilla ei ole luotettavia keinoja tunnistaa palvelujen käyttäjien ikää, jolloin alaikäisiä koskeva suojasääntely jää pääosin vain periaatetasoiseksi sääntelyksi ilman, että sitä voidaan tosiasiassa toteuttaa tehokkaasti.*

3. Esteettömyyssääntely

Euroopan parlamentin ehdotuksen mukaan verkkoalustoja koskisi esteettömyysvaatimukset, jotka on säädetty esteettömyysdirektiivissä (EU) 2019/882.

Peruslähtökohdiltaan vammaisten henkilöiden ja muiden erityisryhmien oikeuksien edistäminen on Suomen velvollisuus YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen perusteella, jossa on myös määräykset vammaisten henkilöiden oikeuksien edistämisestä digitaalisissa palveluissa (saavutettavuus ja esteettömyys). Euroopan unionin saavutettavuusdirektiivi (EU) 2016/2102 on saatettu kansallisesti voimaan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla (306/2019). EU:n esteettömyysdirektiivin kansalliset täytäntöönpanotoimet ovat vielä kesken. Esteettömyysdirektiivi sisältää myös saavutettavuutta koskevia säännöksiä erilaisille kaupallisille digitaalisille palveluille.

Digipalveluasetukseen sisältyvä ehdotus esteettömyysdirektiivin soveltamisesta verkkoalustoilla on jossain määrin haasteellinen sääntelyteknisesti, koska verkkoalustoja koskevilta osin vaatimukset perustuisivat asetuksessa säädettyyn, mutta varsinaiset vaatimukset perustuisivat direktiiviin, jonka jokainen EU:n jäsenvaltio on kansallisesti implementoinut

erikseen omaan lainsäädäntöönsä. Verkkoalustojen sisältöön liittyvät esteettömyysvaatimukset (tosiasiassa saavutettavuusvaatimukset) perustuvat alan standardointiin sekä komission antamiin täytäntöönpanosäädöksiin. Sekä saavutettavuusdirektiivin että esteettömyysdirektiivin perusteella kansallisesti on pitänyt luoda saavutettavuus/esteettömyysvaatimusten täyttämiselle valvontamekanismi. Voimassa olevan digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain mukainen saavutettavuuden valvontaviranomainen on sijoitetut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon. Ehdotuksesta jää epäselväksi, minkälainen valvontajärjestelmä ehdotettujen esteettömyysvaatimuksien noudattamiseksi tulisi sovellettavaksi. Jos valvonta perustuisi olemassa olevien kansallisten viranomaisten valvontaan, tulisi asetuksen sisältää kansallinen liikkumavara siitä, että kansallisesti voidaan säätää kansallisen valvontaviranomaisen toimivallasta suorittaa valvontaa asetusehdotuksen mukaisiin verkkoalustoihin. Jatkovalmistelussa tulisikin huolellisesti arvioida sääntelyehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta ja soveltamismahdollisuuksia tilanteessa, jossa perussääntely on direktiivipohjaista ja kansallisesti lainsäädännössä täytäntöönpantua. Valvontaviranomaisen asemaa koskeva sääntely tulee olla tältäkin osin selkeä, jos verkkoalustoihin kohdistettaisiin samanlaista valvontaa kuin muihinkin digitaalisiin palveluihin esteettömyys/saavutettavuusvaatimusten suhteen.

4. Vahingonkorvausvelvollisuus

Parlamentin ehdotuksen mukaan ”Palvelun vastaanottajilla on oikeus hakea asiaan liittyvän unionin tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti välityspalvelujen tarjoajilta korvausta välittömistä vahingoista tai menetyksistä, joita on aiheutunut välityspalvelujen tarjoajien tällä asetuksella vahvistettujen velvoitteiden rikkomisesta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 artiklan soveltamista.”

Ehdotettu säännös luo lisäelementin jo ennalta varsin sekavaksi muodostuvaan oikeussuojajärjestelmään. Vahingonkorvausvelvollisuus muodostuisi asetuksen velvoitteiden rikkomisesta ja vahingonkorvausvelvollinen olisi välityspalvelujen tarjoaja. Asetuksessa on erilaisia mekanismeja, joiden perusteella voidaan todeta asetuksen velvoitteiden rikkominen, joskin osin sääntely puolestaan ei muodosta suoria velvoitteita välityspalvelujen tarjoajille.

Epäselväksi sääntelyssä jää, muodostuuko vahingonkorvausvelvollisuus sen jälkeen, kun valvontaviranomainen on todennut asetuksen rikkomisen. Tällainen ongelmatiikka on muotoutunut tietosuoja-asetuksen ympärille, jossa toimivaltaisena viranomaisena tietosuojan valvontaviranomainen (tietosuojavaltuutettu) tutkii ja ratkaisee hallintopäätöksellään asetuksen rikkomisen, jonka jälkeen vahingonkorvausvelvollisuus voi muodostua vahinkoa kärsineelle. Tässä suhteessa olisi tarpeellista digipalveluasetuksen jatkovalmistelussa arvioida, voi vahingonkorvauskannetta käsittelevä tuomioistuin tutkia asetuksen rikkomista koskevan asian esikysymyksenä ennen varsinaista vahingonkorvausvelvollisuuden ratkaisemista vai edeltääkö tätä hallintoviranomaisena toimivan valvontaviranomaisen ratkaisu. Vahingonkorvausvelvollisuus kohdistuu välittömiin vahinkoihin ilman tuottamukseen tai tahallisuuteen liittyviä lisäehtoja. Koska asian ratkaisuun vaikuttaisi kansallinen lainsäädäntö, arvioitaneen tätä vahingonkorvauslaissa (412/1974) säädetyn mukaisesti.

On myös syytä huomata, että digipalveluasetuksen ehdotettu sisältö on osin rinnakkaista tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksessa on säädetty ankarahkosta vahingonkorvausvastuusta rekisterinpitäjälle. *Tässä suhteessa vahingonkorvausvelvollisuuksien suhteet täytyy olla myös selviä, minkä säännöksen ja minkälaisen vahingonkorvausvastuun piirissä välityspalvelun tarjoaja on missäkin tilanteessa.*

5. Riidanratkaisuelin

Parlamentin ehdotuksen mukaan ”Osapuolten on vilpittömässä mielessä pyrittävä yhdessä valitun ulkopuolisen todistuksella hyväksytyn elimen kanssa ratkaisemaan riita, ja kyseisen elimen tekemä päätös sitoo niitä. Mahdollisuuden valita mikä tahansa tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin on oltava helposti käytettävissä verkkoalustan verkkorajapinnassa selkeällä ja käyttäjäystävällisellä tavalla”.

Olen todennut 26.10.2021 lakivaliokunnalle antamassani lausunnossani seuraavaa: ”*Nähdäkseni riidanratkaisuelimelle ei ole esitetty valmistelun yhteydessä riittävän painavia perusteita. Toisaalta tällaisten riidanratkaisuelinten toimivalta ja suhde tuomioistuimiin ja muihin viranomaisiin vaikuttaa olevan epäselvä”*. Tuolloin jatkokirjelmän mukaan uutena kantana todetaan, ettei Suomen tulisi hyväksyä sitä, että tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset olisivat verkkoalustoja sitovia (ehdotuksen 18 artikla). Edelleen vastaava toistetaan nyt lausuttavana olevassa jatkokirjelmässä UJ6/2022 vp.

Totesin antamassani 26.10.2021 päivätyssä lausunnossani, että ”*Esitettyä kantaa voidaan pitää perusteltuna, mutta ehdotuksesta ei edelleenkään ilmene perusteita sille, miksi tällainen erillinen riidanratkaisuelin halutaan luoda hämärryttämään esimerkiksi tuomiovallan käyttöä, vaikka elimen ratkaisut eivät olisikaan sitovia.*” *Toistan tältä osin nyt vastaavan kantani.* Nähdäkseni tässä on kysymys viime kädessä jonkinasteisen tuomiovallan siirtämisestä tuomioistuinten ulkopuolisille elimille, joita valvoisi toimeenpanovaltaa edustavana hallintoviranomaisena digitaalisten palvelujen koordinaattori. *Jatkovalmistelussa tulisi nähdäkseni arvioida, voidaanko tällaista mekanismia ottaa käyttöön, kun otetaan huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset. Lisäksi asetusehdotus on puutteellinen, koska riidanratkaisumenettelystä se ei sisällä lainkaan säännöksiä. Jos tällainen mekanismi otetaan käyttöön, tulisi riidanratkaisumenettelyn olla jäsenvaltiosta riippumatta toisiaan vastaava ja täsmällisesti säädetty.*

Olen todennut lakivaliokunnalle 26.10.2021 päivätyssä lausunnossani, että valvonta- ja oikeussuojajärjestelmään liittyvät erilaiset rinnakkaiset järjestelyt ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä siitä, mikä valvontamenettely tai oikeussuojakeino saa etusijan toisiinsa nähden. *Toistan tämän kantani.*

Lakivaliokunta piti lausunnossaan LaVL 9/2021 vp tehokkaita valvontamekanismeja lähtökohtaisesti tärkeinä. Valiokunta piti asetusehdotuksen valvonta- ja oikeussuojajärjestelmää varsin monimutkaisena. Lakivaliokunta korosti, että neuvotteluissa on tärkeä pyrkiä siihen, että sekä valvonta- että oikeussuojajärjestelmästä muodostuu toimiva ja selkeä kaikkien osapuolien kannalta.

Vantaalla 27.3.2022

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti