LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

Palveluosasto / Kuluttajapalveluyksikkö
Kreetta Simola, Sirpa Sillstén 29.3.2022

Eduskunnan lakivaliokunta

lav@eduskunta.fi

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

Lakivaliokunnan pyytämänä selvityksenä todetaan seuraavaa:

A. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksiä professori Tomi Voutilaisen lausuntoon

1. Kohdennettu mainonta

Professori Voutilainen kiinnittää huomiotaan siihen, että ehdotettu kohdennettua mainontaa koskeva lisäys digipalveluasetukseen vaikuttaisi olevan enemmänkin sähköisen viestinnän tietosuojaan liittyvä kysymys. Ehdotus digipalveluasetusehdotukseen aiheuttaisi tietosuojaa, sähköistä mainontaa ja sähköistä suoramarkkinointia koskevien säännösten hajautumista. Tällä voi olla myös vaikutusta eri valvontaviranomaisten välisiin toimivaltasuhteisiin ja oikeussuojajärjestelmän systematiikkaan.

Professri Voutilaisen mukaan on lisäksi syytä huomata, että mainontaan liittyvä rajoittava sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti sananvapauden suojaan puuttumista. Jatkovalmistelussa on syytä huomioida valtiosääntöisenä kysymyksenä tasapaino henkilötietojen suojan ja sananvapauden välillä.

Liikenne- viestintäministeriö tunnistaa profrssori Voutilaisen esittämän huolen ja on pyrkinyt tuomaan tätä näkökulmaa esiin neuvoston työryhmäneuvotteluissa. Euroopan parlamentti on kuitenkin asettanut poliittisesti etusijalle kysymykset, jotka liittyvät kohdennetun mainonnan sääntelyyn ja alaikäisten henkilötietoihin ja arkaluonteisiin tietoihin perustuvan kohdennetun mainonnan kieltämiseen yleisessä tietosuoja-asetuksessa määritellyllä tavalla. Tästä johtuen valtioneuvoston uutena kantana tunnistetaan tarve kohdennettua mainontaa verkossa koskevalle sääntelylle, erityisesti alaikäisten suojelun osalta digipalvelusäädöksessä. Muutoin kuitenkin suhtaudutaan digipalvelusäädöksessä varauksellisesti parlamentin ehdottamaan sääntelyyn. Trilogineuvotteluissa tulee kiinnittää huomiota siihen, olisiko parlamentin ehdotus EU:n tietosuoja-asetusta täsmentävää sääntelyä. Mahdollisen sääntelyn digipalvelusäädöksessä tulee olla kaikilta osin yhteensopivaa EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

2. Esteettömyyssääntely

Professori Voutilainen kiinnittää huomiotaan siihen, että myös esteettömyysdirektiivi sisältää saavutettavuutta koskevia säännöksiä erilaisille kaupallisille digitaalisille palveluille. Hänen mielestään 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.

Täydentävään U-jatkokirjelmään (UJ 6/2022 vp - U 2/2021 vp) viitaten, myös valtioneuvosto näkee, ettei ole tarkoituksenmukaista, että digipalvelusäädöksellä, joka on asetus, ulotettaisiin esteettömyysdirektiivin vaatimukset koskemaan digipalvelusäädöksessä tarkoitettuja verkkoalustoja. Jos trilogineuvotteluissa päädytään sääntelemään digipalvelusäädöksessä verkkoalustojen esteettömyyttä, sääntelyn tulee olla kohtuullista ja tasapuolista verkkoalustoille sekä oikeudellisesti selkeää. Esteettömyysdirektiivin täytäntöönpano on parhaillaan käynnissä jäsenvaltioissa. On lainsäädännöllisesti ongelmallista säätää samasta asiasta EU:n asetuksella ja direktiivillä, jolloin sääntely ei olisi sama kaikille toimijoille. Erät verkkoalustat voisivat kuulua sekä direktiivin että asetuksen soveltamisalaan. Myöskään esteettömyysdirektiivin soveltamisesta yleisesti verkkoalustoihin ei ole vaikutusarviota, koska sääntely ei sisältynyt komission alkuperäiseen digipalvelusäädösehdotukseen.

3. Vahingonkorvausvelvollisuus

Professori Voutilaisen mukaan digipalveluasetuksen jatkovalmistelussa olisi tarpeellista arvioida, voiko vahingonkorvauskannetta käsittelevä tuomioistuin tutkia asetuksen rikkomista koskevan asian esikysymyksenä ennen varsinaista vahingonkorvausvelvollisuuden ratkaisemista vai edeltääkö tätä hallintoviranomaisena toimivan valvontaviranomaisen ratkaisu. Hänen mukaansa 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.

Täydentävään U-jatkokirjelmään (UJ 6/2022 vp - U 2/2021 vp) viitaten, myös valtioneuvosto näkee, että parlamentin ehdottama vahingonkorvaussäännös olisi omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia, koska se olisi osin päällekkäistä eräiden muiden unionin säädösten sekä kansallisen vahingonkorvaussääntelyn kanssa, ja voisi pahimmallaan johtaa jopa vahinkoa kärsineen aseman heikkenemiseen. Vahingonkorvaussäännösten lisääminen asetukseen edellyttäisi huolellista perusvalmistelua komission toimesta vaikutusarvioineen.

4. Riidanratkaisuelin

Professori Voutilainen toistaa lausunnossaan aiemmin 26.10.2021 esittämänsä kannan, jonka mukaan ehdotuksesta ei ilmene perusteita sille, miksi ehdotuksessa esitetään erillisen riidanratkaisuelimen luomista. Jatkovalmistelussa tulisi professori Voutilaisen mukaan arvioida, voidaanko tällaista mekanismia ottaa käyttöön, kun otetaan huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat vaatimukset.

Lisäksi asetusehdotus on professri Voutilaisen mukaan puutteellinen, koska se ei sisällä riidanratkaisumenettelyä koskevia säännöksiä. Jos tällainen mekanismi otetaan käyttöön, tulisi riidanratkaisumenettelyn olla jäsenvaltiosta riippumatta toisiaan vastaava ja täsmällisesti säädetty. Professori Voutilainen on todennut lakivaliokunnalle 26.10.2021 päivätyssään lausunnossa, että valvonta- ja oikeussuojajärjestelmään liittyvät erilaiset rinnakkaiset järjestelyt ovat omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä siitä, mikä valvontamenettely tai oikeussuojakeino saa etusijan toisiinsa nähden.

Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa asetusehdotuksen johdantolauseeseen 44, jonka mukaan sisäisten valitustenkäsittelyjärjestelmien ja tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen tarkoituksena on tarjota palvelun vastaanottajille helposti saatavilla olevat, nopeat ja tehokkaat sekä oikeudenmukaisiin tuloksiin johtavat keinot riitauttaa tietyt verkkoalustan tarjoajan päätökset. Nämä olisivat vaihtoehtona sille, että verkkoalustan käyttäjä haastaisi verkkoalustan oikeuteen.

Palvelun vastaanottajien olisi siten asetusehdotuksen mukaan voitava valita verkkoalustan sisäisen valitusmekanismin, tuomioistuimen ulkopuolisen riitojenratkaisun ja perinteisen, jäsenvaltion lainsäädännön mukaisen tuomioistuinkäsittelyn välillä.

Yleisnäkemyksen 44 johdantolauseessa todetaan, että tuomioistuinten ulkopuolista riitojenratkaisua koskevat digipalvelusäädöksen säännökset eivät saisi tarkoittaa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tällaisia tuomioistuinten ulkopuolisia riidanratkaisuelimiä.

Neuvoston yleisnäkemyksessä sekä puheenjohtajamaa Ranskan viimeisimmän neuvottelumandaatin mukaan tuomioistuimen ulkopuoliset riitojen ratkaisuelimet **eivät voi antaa osapuolia sitovia päätöksiä.** Digipalvelusäädöksen neuvotteluissa Suomi on tehnyt työtä sen eteen, että tämä asia sisältyy nyt puheenjohtamaa Ranskan neuvottelumandaattiin.

B. Digipalvelusäädökseen ehdotettu luotettuja ilmoittajia koskeva sääntely

Neuvoston yleisnäkemyksen 19 artiklan mukaan **jäsenvaltiot** voisivat hakemuksesta nimetä laittoman sisällön ns. luotettavia ilmoittajia (trusted flaggers), joiden ilmoituksille verkkoalustojen tulisi antaa etusija ilmoitusten käsittelyssä. Jäsenvaltioilla tai komissiolla ei ole tehtävänä perustaa tai rahoittaa luotettuja ilmoittajia. Verkkoalustat käsittelisivät näitä ilmoituksia ja tekisivät päätöksensä ilmoitusten johdosta. Luotettavalta ilmoittajalta edellytetään asiantuntemusta ja osaamista laittoman sisällön havaitsemiseksi ja tunnistamiseksi, sen on edustettava yhteistä etua ja oltava riippumaton kaikista verkkoalustoista sekä sen on suoritettava tehtävänsä oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti. Kansallisen viranomainen nimeäisi hakemuksesta luotettavan ilmoittajan. Viranomaisen on peruutettava tämä asema, jos se toteaa, että luotettava ilmoittaja ei täytä enää sille asetettuja edellytyksiä. Käytännössä luotettavia ilmoittajia voisi olla useita ja se voisi olla erikoistunut tietyntyyppiseen laittomaan sisältöön. Viime kädessä päätöksen tietyn sisällön poistamisesta palvelusta tekee kuitenkin verkkoalusta.