

Perustuslakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös) (U 2/2021 vp): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 14/2021 vp — U 2/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja Emil Asp, liikenne- ja viestintäministeriö
- viestintäneuvos Kreetta Simola, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

Viitetiedot

Perustuslakivaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon PeVL 20/2021 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 15.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Ehdotus pohjautuu komission digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toimeenpanoon sekä politiikkatavoitteisiin, jotka komissio esitti helmikuussa 2020 antamassaan tiedonannossa "Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa".

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2021 vp

Digitaalisia palveluja koskevan säädöksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden 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. Nämä huolellisuusvelvollisuudet ovat uusia ja niiden tavoitteena on edistää käyttäjien ja kuluttajien turvallisuutta verkossa.

Valtioneuvoston kanta

Uutena kantana katsotaan, että Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttäen, että 18 artiklassa määritellyt tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset eivät ole sitovia.

Suomi kannattaa komission asetusehdotuksen tavoitetta lisätä palvelujen käyttäjien turvallisuutta verkkoympäristössä ja parantaa toimintaympäristöä yli rajojen tarjottaville innovatiivisille digitaalisille palveluille harmonisoimalla lainsäädäntöä. Asetusluonnoksella on myös yhteiskunnallisia tavoitteita parantaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumista verkkoympäristössä, kun se sääntelee verkkoalustojen menettelytapoja silloin, kun ne poistavat käyttäjiensä lataamia sisältöjä lainvastaisena tai käytännesääntöjensä vastaisena. Laittomaan sisältöön verkossa tulee puuttua tehokkaasti, jotta verkkoympäristöä ei hyödynnetä laittomassa tarkoituksessa. Tällöin sääntelyn tulee olla oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden, sen tulee turvata käyttäjien sananvapauden ja muiden perusoikeuksien toteutuminen sekä kuluttajansuojan korkea taso. Asetusehdotuksen tavoite vähentää erittäin suurten, yli 45 miljoonaa EU-käyttäjää omaavien verkkoalustojen palveluihin liittyviä ns. järjestelmäriskejä käyttäjille ja yhteiskunnalle on myös kannatettava.

Kyse on osittain uudenlaisesta ja laajasta verkossa välitettyjä sisältöjä koskevasta lainsäädännöstä ja se olisi ensimmäinen laatuaan maailmassa. On painotettava, että asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusvarmuuteen ja oikeusturvaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä.

Suomi on vaikuttanut neuvotteluissa U-kirjelmän 2/2021 vp mukaisesti. Suomi on pyrkinyt edistämään sääntelyä, jossa asetuksen erilaiset tavoitteet olisivat tasapainossa ja jossa laittoman sisällön ilmoittamismenettely ei johtaisi siihen, että sisällön laittomuuden rajatapauksissa sääntely lisäisi palveluntarjoajien puuttumista lailliseen sisältöön palveluissaan. Suomi on neuvotteluissa tuonut esille sananvapausnäkökohtia sekä alkuperämaaperiaatetta liittyen palveluntarjoajien valvontaan. Suomi on korostanut sääntelyn selkeyttä perusoikeuksiin liittyvissä kysymyksissä ja suhteessa jäsenvaltioiden siviili- ja rikosprosessioikeuteen.

Uutena kantana pidetään tarkoituksenmukaisena, että palveluntarjoajien vastuuvapaussäännökset laittomasta sisällöstä harmonisoidaan EU:n tasolla ja siirretään ehdotettuun asetukseen.

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2021 vp

Uutena kantana suhtaudutaan varauksellisesti siihen, että käsiteltävänä olevassa kaikkea laitonta sisältöä koskevassa asetuksessa asetettaisiin määräaikoja (esimerkiksi 24/48 tuntia) laittomasta sisällöstä tehtyjen ilmoitusten käsittelylle.

Suomen kantana on ollut, että pääsääntöisesti sen jäsenvaltion viranomainen, mihin palveluntarjoaja on sijoittautunut, valvoo asetuksen III ja IV luvun säännöksiä (alkuperämaaperiaate). Uutena kantana pidetään hyvänä, että myös komissiolla on toimivalta valvoa erittäin suuria verkkoalustoja ja hakukoneita. Uutena kantana valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotettuihin 8 ja 9 artikloihin. 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 käyttäjistä. Tällainen määräys ei sitoisi palveluntarjoajaa ehdotetun asetuksen nojalla, vaan määräyksen mahdollisen sitovuuden tulisi perustua johonkin muuhun EU-lainsäädäntöön tai kansalliseen lainsäädäntöön, joka on sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa. Vaikka toisen jäsenvaltion viranomaisen määräykset eivät olisi sitovia nyt ehdotetun asetuksen nojalla, ehdotettujen 8 ja 9 artiklojen voidaan katsoa poikkeavan alkuperämaaperiaatteesta. Suomi edistää neuvotteluissa sen varmistamista, että molemmissa artikloissa todetaan selvästi, etteivät 8 ja 9 artiklat vaikuta kansalliseen rikos- tai prosessioikeuteen.

Uutena kantana todetaan, ettei Suomen tulisi hyväksyä sitä, että tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset olisivat verkkoalustoja sitovia (ehdotuksen 18 artikla).

Uutena kantana kannatetaan lähtökohtaisesti komission ja jäsenvaltioiden laajoja toimivaltuuksia asetuksen säännösten tehokkaan valvonnan turvaamiseksi, erityisesti liittyen erittäin suurten verkkoalustojen palvelujen järjestelmäriskien selvittämiseksi, ymmärtämiseksi ja vähentämiseksi EU:ssa. Tällä on merkitystä verkkoalustojen palvelujen manipulointia hyödyntävän toiminnan kuten ulkomaisen informaatiovaikuttamisen torjumisen kannalta. Komission ja toimivaltaisten kansallisten viranomaisten toimivaltuuksia tulee kuitenkin vielä tarkentaa. Myös seuraamuksia koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa. Muutoksenhakua komission tekemistä päätöksistä asetuksen epäillyn rikkomisen tutkintamenettelyn aikana tulee myös selventää.

Uutena kantana pyritään neuvotteluissa siihen, että mikro- ja pienyrityksiä ei suljeta kaikilta osin pois puheenjohtajan kompromissitekstin III luvun 3 ja 3a jakson säännösten soveltamisalasta. Valtioneuvosto katsoo, että erityisesti tuoteturvallisuutta ja verkkomainonnan tunnistettavuutta koskevat säännökset ovat sen kaltaisia perustavanlaatuisia kuluttajien suojaksi annettuja säännöksiä, että kaikenkokoisten verkkoalustojen tulee toiminnassaan edistää niiden toteutumista.

Uutena kantana katsotaan, että 15 a artiklaa tulisi mahdollisuuksien mukaan täsmentää niin palveluntarjoajille asettavien velvollisuuksien laajuuden kuin artiklan käytännön soveltamisen osalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston jatkokirjelmä koskee ehdotusta niin sanotuksi digipalvelusäädökseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2021 vp

2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen)). Asian käsittely on edennyt niin, että kilpailukykyneuvoston on tarkoitus lähiviikkoina käsitellä mahdollista neuvoston yleisnäkemystä asetusehdotuksesta. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttäen, että 18 artiklassa määritellyt tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset eivät ole sitovia. Jatkokirjelmän antamisen jälkeen on annettu vielä puheenjohtajan kompromissiehdotuksia.

(2) Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käsittelyvaiheessa antanut asiasta lausunnon (PeVL 20/2021 vp).

Sananvapaus

(3) Perustuslakivaliokunta on käsitellyt asetusehdotusta ennen muuta sananvapauden kannalta. Valiokunta on korostanut painokkaasti, että asetuksen nojalla puuttumisen sananvapauden on rajoitettava vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi asetuksen valmistelussa on valiokunnan mielestä tärkeitä huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään (PeVL 20/2021 vp, kappale 7).

(4) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta erityisesti huomiota siihen, että asetuksen soveltamisen kannalta keskeinen laittoman sisällön määritelmä on hyvin avoin. Valiokunta on pitänyt erittäin tärkeänä, että määritelmää täsmennetään asetuksen jatkovalmistelussa tai että sääntelyn soveltamisalaa muutoin olennaisesti täsmennetään (PeVL 20/2021 vp, kappale 9).

(5) Käsitteen "laiton sisältö" määritelmä asetusehdotuksessa on edelleen yleinen ja laaja. Asetuksessa laittomalla sisällöllä tarkoitetaan jatkokirjelmän mukaan mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, kuten tuotteiden myynti tai palvelun tarjoaminen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista. Näin ollen myös tiedot, jotka liittyvät laittomaan toimintaan, kuten vaatimustenvastaisten tai väärennettyjen tuotteiden myyntiin, tekijänoikeudella suojatun aineiston luvattomaan käyttöön taikka toimintaan, johon liittyy kuluttajansuojalainsäädännön rikkomista, ovat asetuksen soveltamisessa verkossa välitettyä laitonta sisältöä.

(6) Puheenjohtajan kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on muutettu niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Jatkokirjelmässä muutosta pidetään tärkeänä täsmennyksenä. Lisäksi asetuksen 14 artiklaan ehdotetaan täsmennyksiä ja asetuksen johdantolauseeseen EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia täydennyksiä.

(7) Perustuslakivaliokunta suhtautuu jossakin määrin epäileväisesti kompromissiehdotuksen mukaisen laittoman sisällön täsmennyksen merkittävyyteen. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lisäys saattaa vaikeuttaa laittoman sisällön arviointia käytännössä. Kuitenkin kompromissiehdotukseen sisältyvät 14 artiklan täsmennykset laitonta sisältöä koskevan ilmoituksen sisällöstä rajaavat sääntelyn vaikutuksia sananvapauden ja vähentävät sääntelyn tulkin-

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2021 vp

nanvaraisuutta siinä määrin, että perustuslakivaliokunnan mielestä neuvoston yleisnäkemyks on tältä osin hyväksyttävissä.

(8) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että palveluntarjoajalla ei ehdotuksen mukaan ole velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä sille tehdyn ilmoituksen perusteella, vaan velvollisuus käsitellä oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti sille tehtyjä ilmoituksia laitottomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta. Tultuaan tietoiseksi laittomasta sisällöstä palveluntarjoaja ei kuitenkaan enää voi vedota 5 artiklan vastuuvapaussäännöksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tästä voi tosiasiallisesti syntyä voimakaskin kannuste poistaa sisältöä (PeVL 20/2021 vp, kappale 10). Valiokunta kiinnittää edelleen huomiota siihen, että tällä saattaa olla epätoivottavia vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen.

Muita seikkoja

(9) Perustuslakivaliokunta on valtioneuvoston kirjelmää arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että asetusehdotuksessa oli 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 käsityksen mukaan jatkovalmistelun aikana välttämätöntä saada nyt esitettyä täsmällisempää selvitystä, jonka perusteella valtioneuvoston tuli tehdä seikkaperäisemmin selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin (PeVL 20/2021 vp, kappale 13).

(10) Jatkokirjelmässä (jaksot 3.1—3.4) käsitellään varsin seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittuja kysymyksiä. Valiokunta kiinnittää huomiota erityisesti viranomaisten toimivaltuuksia ja seuraamuksia koskeviin 41 ja 42 artiklaan. Valiokunta pitää perusteltuna, että asetusehdotuksessa edellytetään kansallista sääntelyä viranomaisten toimivaltuuksista (kompromissiehdotuksen 41 artiklan 6 kohta).

(11) Myös asetuksen 42 artiklan mukaiset seuraamukset jäävät ehdotuksen mukaan osittain kansallisesti säänneltäviksi. Valtioneuvoston jatkokirjelmässä tehdään selkoa perustuslakivaliokunnan käytännöstä (ks. esim. PeVL 37/2021 vp, kappale 32), joka otetaan huomioon kansallisen voimaannpanosääntelyn valmistelussa. Perustuslakivaliokunta korostaa hallinnollisia sanktioita koskevan tulkintakäytännön huomioon ottamista myös asetuksen valmistelussa. Kompromissiehdotuksen sisällön kannalta valiokunta painottaa erityisesti, että sääntely, jonka mukaan mikä tahansa osittainenkin laiminlyönti voisi johtaa hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen, muodostuu helposti ongelmalliseksi hallinnollisen seuraamusmaksun sääntelylle asetettujen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusten kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia.

Valiokunnan lausunto PeVL 39/2021 vp

Helsingissä 11.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkynen ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Markku Eestilä kok

varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala