

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: U 2/2021 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös)

Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Komissio on arvioinut, että säännökset suojaavat tehokkaasti EU:n perusoikeuskirjassa turvatutuja oikeuksia, eikä ehdotuksella odoteta olevan negatiivisia vaikutuksia perusoikeuksiin. Tätä on syytä tarkastella. Lisäksi on pohdittava ehdotuksen vaikutuksia kotimaiseen perusoikeuksien suojaan. Erityisen merkittäviksi muodostuvat 12 § (Sananvapaus ja julkisuus), 15 § (Omaisuuksien suoja), 18 § (Oikeus työhön ja elinkeinovapaus) ja 21 § (Oikeusturva).

Ehdotusta digipalvelusäädökseksi on tarkasteltava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Näitä ovat muun muassa lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä rajoituksen hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden.

Sananvapaus

Ehdotetulla asetuksella olisi merkittäviä vaikutuksia sananvapauteen. Asetusehdotuksen tavoitteena on, että palveluntarjoajat puuttuvat itse laittomaan sisältöön nykyistä tehokkaammin. Tällä hetkellä tilanne on pitkälti säätelemätön, joka on toisaalta omiaan lisäämään sananvapautta, mutta toisaalta heikentämään sitä tilanteissa, joissa palveluntarjoajat tekevät itse päätöksiä sisällön poistamisesta ilman säädelyjä mekanismeja.

Perustuslain turvaamaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus sisältyvät niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklaan. Erityisesti viestin ennakkotarkastus, eli sensuuri, rajoittaisi sananvapautta huomattavasti.

Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (PeVL 45/2014 vp, s. 5-6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/I). Valiokunta on katsonut tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään liittyvän monia sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen ja sen sääntelyn kannalta merkityksellisiä

näkökulmia (PeVL 60/2001 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt sananvapautta tietoverkossa lausunnoissaan (PeVL 43/2018 ja PeVL ja PeVL 4/2019) liittyen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä. Valiokunta on korostanut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä sekä sitä, että asetuksen nojalla puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

Nyt tarkasteltavan hallituksen muistion mukaan ehdotettujen säännösten tavoitteena on vähentää laitonta sisältöä verkossa sekä parantaa käyttäjien asemaa palveluissa. Nykyistä tilannetta, jossa verkkoalustat poistavat alustalle talletettua sisältöä laittomana tai käyttöehtojensa vastaisena ilman, että poistamista tehtäisiin julkiseksi tai että toimintaa on säännelty EU:n tasolla mitenkään, ei voida pitää tyydyttävänä.

Ehdotetut säännöt eivät kuitenkaan suoraan velvoita palveluntarjoajia ylläpitämään mitään sisältöä, eikä myöskään poistamaan sitä. Näin ollen sananvapauteen (sekä elinkeinovapauteen) kohdistuvat vaikutukset ovat jossain määrin rajoitettuja, vaikka ne ovatkin merkittäviä. Lainsäädäntötekniinen ratkaisu on komission ehdotuksessa se, että annetaan sääntöjä, joiden perusteella palveluntarjoajien tulee mahdollistaa ilmoitukset laittomasta sisällöstä (art. 14), kertoa käyttäjille ilmoitusten perusteella tai automaattisen sisällön moderoinnin perusteella poistetusta sisällöstä (art. 15) sekä sääntöjä verkkoalustojen velvollisuudesta mahdollistaa vastailmoitukset ja mahdollisuudesta tuomioistuimen ulkopuolisiin sovittelumenettelyihin (art. 17 ja 18). Lisäksi toimijoiden tulisi myös julkistaa tilastotietoja siitä, miten ja missä määrin ne poistavat sisältöjä palveluistaan sekä tietoja sisällön moderoinnista. Hallituksen muistion mukaan ehdotettuja säännöksiä voidaan pitää parannuksena nykyiseen vallitsevaan käytäntöön. Näkökulma on perusteltu. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta tavoiteltuun päämäärään nähden on arvioitava tästäkin näkökulmasta. Se vähentänee erityisesti suurten verkkoalustojen palveluihin liittyviä riskejä käyttäjille ja yhteiskunnalle.

Ennakkosensuuria ei säädöksellä haluta luoda. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoajalla ei olisi velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä, vaan velvollisuus käsitellä sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta. Ehdotus sisältää kuitenkin varsin voimakkaita kannustimia siihen, että palveluntarjoaja poistaa sisällön. Tultuaan tietoiseksi laittomasta sisällöstä, se ei enää voi vedota artiklan 5 vastuuvapaussäännöksiin. Näin palveluntarjoajan on tehtävä oma riskiarvionsa sen mahdollisesta vastuusta sille ilmoitetun sisällön suhteen.

Vaikka palveluntarjoaja ei voisi vedota vastuuvapaussäännöksiin tietyssä tilanteessa, ei se automaattisesti tarkoittaisi rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta tietystä alustalla olevasta sisällöstä, vaan vastuu ratkaistaan rikosoikeudellista tai vahingonkorvausvastuuta koskevien kansallisten säännösten mukaisesti. Vaikka palveluntarjoajalle ei aseteta varsinaista velvollisuutta poistaa sisältöä, niin tulkinnallisissa tilanteissa palveluntarjoajalla voi olla kannustin poistaa sisältöä varmuuden vuoksi voidakseen vedota artiklan 5 vastuuvapaussäännöksiin. Tällä saattaa olla ns. *chilling effect* sananvapauden käyttämisen kannalta. Koska verkkoalustat ovat niin keskeisessä asemassa sananvapauden käytössä, on tämä riski otettava vakavasti.

Ehdotuksen 20 artiklan mukaan verkkoalustoilla (lukuun ottamatta mikroyrityksiä ja pieniä yrityksiä) olisi velvollisuus kieltää palveluidensa käyttö silloin, kun käyttäjä toistuvasti tuottaa palveluun selvästi laitonta sisältöä tai kun käyttäjä toistuvasti antaa selvästi perusteettomia ilmoituksia muiden käyttäjien palveluun lataamasta laittomasta sisällöstä. Sananvapauden kannalta merkityksellistä on, että palvelun estoa koskeva päätös voidaan tehdä vain selvästi laittoman sisällön kohdalla ja rikkomukseen pyritään ensin puuttumaan lievemmin keinoin. Lisäksi päätös palvelun estosta voidaan tehdä vasta toistuvasta ja selvästä rikkomuksesta. Päätös olisi määräaikainen ja sitä edeltää varoitus. Näiltä osin asetus täyttäneen valiokunnan vaatimuksen siitä, että puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään.

Jatkovalmistelussa on kuitenkin tarpeen kiinnittää huomiota sääntelyn täsmällisyyteen, kuten myös hallituksen muistiossa todetaan. Ongelmaksi saattaa muodostua muun muassa laittoman sisällön määrittely, joka on jätetty varsin avoimeksi: sisältö olisi ”selvästi laitonta” johdannon 47) kohdan mukaan, mikäli se on ilmeistä maallikolle ilman varsinaista aineellisoikeudellista tietämystä, että sisältö on laiton. Laiton sisältö on määritelty asetuksen 2 artiklassa. Sen mukaan laiton sisältö tarkoittaa mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, mukaan lukien tuotteiden myynti tai palvelujen tarjoaminen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista, riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta.

Nykyään verkkoalustat vaikuttavat mielipiteenmuodostukseen monin keinoin. Ne muun muassa soveltavat sisällön suosittelumenetelmiä käyttäjille ilman velvollisuutta kertoa siitä. Tähänkin asetusehdotus toisi muutoksen, sillä 29 artiklan mukaan erittäin suurten verkkoalustojen olisi julkistettava tietoa suosittelumenetelmistään.

Merkittävää on että 26 artiklan mukaisesti erittäin suurille verkkoalustoille asetettaisiin monenlaisia velvollisuuksia. Niiden olisi vähintään kerran vuodessa tehtävä riskinarviointi, jossa arvioidaan a) laittoman sisällön levittäminen näiden palvelujen

kautta; b) mahdolliset kielteiset vaikutukset perusoikeuskirjan 7, 11, 21 ja 24 artiklassa vahvistettujen yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista, sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta, syrjintäkieltoa ja lapsen oikeuksia koskevien perusoikeuksien käyttämiseen; sekä c) palvelun tahallinen manipulointi, mukaan lukien palvelun epäaito käyttö tai automatisoitu hyödyntäminen, jolla on tosiasiallisia tai ennakoitavissa olevia kielteisiä vaikutuksia kansanterveyden suojeluun, alaikäisiin tai kansalaiskeskusteluun taikka tosiasiallisia tai ennakoitavissa olevia vaikutuksia vaalimenettelyihin ja yleiseen turvallisuuteen. Erittäin suurten verkkoalustojen on riskinarviointia tehdessään otettava erityisesti huomioon, miten niiden sisällön moderointijärjestelmät, suosittelujärjestelmät ja mainosten valinta- ja esitysjärjestelmät vaikuttavat 1 kohdassa tarkoitettuihin järjestelmäriskeihin. Tämän lisäksi 24 artiklassa ja 30 artiklassa säädeltäisiin verkkomainonnan läpinäkyvyydestä. Voidaan todeta, että asetusehdotus loisi suurille toimijoille varsin pitkälle meneviä velvollisuuksia, joilla olisi vaikutusta sananvapauteen. Niitä olisi jatkovalmistelussa arvioitava erityisesti suhteellisuusperiaatteen valossa.

Omaisuuksien suoja ja elinkeinovapaus

Nykyään verkkoalustat poistavat alustalle talletettua sisältöä laittomana tai käyttöehtojensa vastaisena oman harkintansa mukaan ilman, että toimintaa on säännelty EU:n tasolla. Tämä johtanee monenlaisiin ongelmiin ja toiminnan sääntelyä voidaan pitää perusteltuna. On kuitenkin huomattava, että monien palveluntarjoajien tarkoitus ei ole yleishyödyllinen, vaan taloudellinen. Ne ovat pääosin yksityisiä yrittäjiä, joille ei lähtökohtaisesti voitane asettaa velvollisuutta tarjota palvelujaan tai ylläpitää sisältöjä muuten, kuin niiden omista lähtökohdista. Jos esimerkiksi joku palveluntarjoaja päättää oman harkintansa perusteella poistaa tietyn käyttäjän sosiaalisen median alustalta, voidaan kysyä, onko olemassa laillista syytä vaatia sitä toimimaan toisin. Näiltä osin ehdotus saattaa jättää toivomisen varaa perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden kannalta.

On myös helppo yhtyä valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan laittoman sisällön laajasta määritelmästä johtuen sääntely asettaisi eri kokoisille yksityisille toimijoille monia varsin merkittäviä ja pitkälle meneviä velvollisuuksia, jotka edellyttävät näiltä toimijoilta korkeaa asiantuntemusta ja kattavaa osaamista niin unionin kuin eri jäsenvaltioiden lainsäädännön sisällöstä. Jatkoneuvotteluissa onkin selvitettävä, missä laajuudessa ja minkä kokoisilta yksityisiltä toimijoilta voidaan edellyttää näin laajaa osaamista mahdollisesti myös tulkinnallisesti epäselvästä eri oikeusjärjestysten lainsäädännön sisällöstä. Koska myös rikosoikeudelliset sanktiot ovat

asetusehdotuksen piirissä, on asiaa jatkossa tarkasteltava myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Valvonta, seuraamukset ja oikeusturva

Asetuksella olisi tarkoitus perustaa useita uusia toimielimiä, joille annettaisiin erinäisiä tehtäviä. Valvonnasta vastaisivat ensisijaisesti kansalliset digitaalisten palvelujen koordinaattorit, Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta sekä komissio. Komissiolle annettaisiin 51 artiklan mukaisesti tietyissä tilanteissa toimivalta aloittaa itsenäinen menettely riippumatta kansallisista viranomaisista. Näin tehdessään se syrjäyttäisi kansallisen viranomaisen, jolla ei enää olisi toimivaltaa asiassa. Katsoisin, että hajautettu ja osittain päällekkäinen toimivalta on omiaan aiheuttamaan merkittävää epäselvyyttä asetuksen toimeenpanossa ja valvonnassa. Jatkovalmistelussa olisi tältä osin pidettävä silmällä sitä, että perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä erityisesti täsmällisyysvaatimus turvataan. On myös harkittava sitä, halutaanko antaa komissiolle näin paljon itsenäistä toimivaltaa, mutta se punninta lienee luonteeltaan lähinnä poliittista.

Komissiolle annettaisiin valtuudet saada tietoa toimijoilta (52 artikla), tehdä haastatteluja (53 artikla) sekä suorittaa tarkastuksia palveluntarjoajien toimipaikoissa (54 artikla). Komission toimivalta olisi siten varsin laaja. Sille annettaisiin mahdollisuus saada palveluntarjoajilta paljon tietoa, mukaan lukien henkilötietoja ja liikesalaisuuksia. Olisi tarpeen pohtia, edellyttääkö tämä sitä, että säädökseen sisällytettäisiin tarkempia rajoituksia toimivallalle sekä oikeusturvakeinoja tutkimusten ja tarkastusten kohteille. Esimerkiksi 61 artiklassa säädeltäviä sakkojen ja uhkasakkojen vanhentumisaikojen määritelmiä voidaan pitää puutteellisina oikeusturvanäkökohdasta tarkasteltuina, sillä kaikki komission tai digitaalisten palvelujen koordinaattorin suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi katkaisisivat sakkojen ja uhkasakkojen määräämiseen sovellettavan vanhentumisaajan.

Ehdotuksen 42 artiklan mukaan jäsenvaltiot säätäisivät seuraamuksista. Artiklan mukaan seuraamuksia sovellettaisiin jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvien välityspalvelujen rikkoessa asetuksen säännöksiä. Jäsenvaltioiden olisi myös toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että seuraamukset pannaan täytäntöön. Jäsenvaltioiden olisi ilmoitettava seuraamussäännökset ja toimenpiteet komissiolle, ja ilmoitettava sille viipymättä mahdollisista niihin vaikuttavista myöhemmistä muutoksista. Mielestäni tältäkin osin tehtävien jako komission ja jäsenvaltioiden välillä jää jossain määrin epäselväksi.

Sakoista ja uhkasakoista määräisi yksin komissio 59 artiklan mukaisesti. Niiden osalta kansallisilla viranomaisilla ei olisi toimivaltaa lainkaan. Jatkovalmistelussa olisi hyvä tarkastella jäsenvaltion viranomaisten ja komission tehtävien ja toimivallan jakoa vielä järjestelmän selkeyden ja ennakoitavuuden sekä oikeusturvan kannalta. Tällaisenaan ehdotus vaarantaa erityisesti oikeusturvaan liittyviä perusoikeuksia.

Lainvalintasäännöt ja toimivaltaisen tuomioistuimen määräytyminen

Ehdotukseen sisältyy useita kohtia, joissa viitataan jäsenmaiden kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi palveluntarjoajien rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu tietyistä alustalla olevasta sisällöstä ratkaistaan rikosoikeudellista tai vahingonkorvausvastuuta koskevien kansallisten säännösten mukaisesti. Koska verkossa tapahtuvia rikoksia ja vahinkoja on vaikea paikantaa mihinkään tiettyyn jäsenvaltioon verkon ollessa rajaton, on syytä pitää huolta siitä, että lainvalintaa koskevat säännöt olisivat mahdollisimman yksiselitteiset. Lainkäyttövallasta säädeltäisiin 40 artiklassa. Sen mukaan pääsääntö on, että jäsenvaltiolla, jossa välityspalvelujen tarjoajan päätoimipaikka sijaitsee, on lainkäyttövalta.

Saatuaan ilmoituksen laittomasta sisällöstä, palveluntarjoajan on käsiteltävä ilmoitus ja tehtävä päätös. Jos palveluntarjoaja päättää estää pääsyn sisältöön tai poistaa sisällön, sen on ilmoitettava päätöksensä syyt sisällön luoneelle palvelun käyttäjälle. Sen on myös ilmoitettava käyttäjälle mahdollisuudesta saattaa päätös palveluntarjoajan omaan oikaisumenettelyyn, tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisumenettelyyn tai tuomioistuimen ratkaistavaksi. Herää kysymys, minkä tuomioistuimen toimivaltaan asia kuuluu. Ehdotuksen perusteella käyttäjän olisi vietävä asia palveluntarjoajan toimipaikan tuomioistuimeen, eli mahdollisesti aivan muuhun, kuin missä palvelun käyttäjä, joka on usein yksityinen henkilö tai kuluttaja, asuu ja toimii. Käyttäjien oikeussuojakeinot ovat tältä osin melko pulmalliset. Ratkaisun tarkoituksenmukaisuutta olisi syytä tarkastella jatkovalmistelussa.

Valmistelussa olisi hyvä ottaa huomioon myös Bryssel Ibis asetus (1215/2012) tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. Asetus on merkittävä muun muassa silloin, kun on selvitettävä verkossa tapahtuneen vahingon korvaus. Korvauskanteen forum esimerkiksi kunnianloukkauksesta tai muusta laittomasta teosta määräytyy nykytilassa Bryssel Ibis -asetuksen perusteella. Asetuksessa ei kuitenkaan ole otettu selkeää kantaa siihen, missä jäsenmaassa kanne on nostettava silloin, kun vahinko on aiheutunut verkkoympäristössä. Oikeustila on tältä osin jossain määrin epäselvä, kuten käy ilmi

muun muassa EUT:n ratkaisusta *Wikinghof* (C-59/19) ja *eDate* (C-509/09 and C-161/10). Komission ehdotus ei mielestäni lisää selkeyttä tässä kontekstissa. Digipalvelusäädöksen tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa käyttäjien perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Tehokkuus voi jäädä puolitiehen, jos yksityisoikeudelliset lainvalintasäännöt ovat epäselvät. Jotta yli rajojen ulottuvaa digitaalista toimintaa voidaan harmonisoida, olisi tarpeen pitää mielessä tämäkin näkökulma.

Voimaantulo

Asetusluonnoksessa mainitaan, että se tulisi sovellettavaksi kolmen kuukauden kuluttua sen voimaantulosta. Ottaen huomioon asetuksen laajuus ja monimutkaisuus sekä se, että sen toimeenpano edellyttää uusien kansallisten viranomaisten perustamista, voidaan aikataulua pitää liian lyhyenä.

Johtopäätökset

Katsoisin, että ehdotus sisältää ongelmallisia kohtia erityisesti sananvapauden, omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden sekä oikeusturvan osalta. Ehdotus ei kaikilta osin täytä vaatimuksia lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta taikka perusoikeusrajoitusten suhteellisuudesta.

Luxemburgissa 30.3.2021

Susanna Lindroos-Hovinheimo