

Olli Mäenpää
23.3.2021

Perustuslakivaliokunnalle

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

Asetusehdotuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa. Siinä pyritään määrittelemään yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Asetusehdotuksessa harmonisoinnin kohteena olisivat laittomien sisältöjen tallentamista ja välittämistä koskevat vastuuvapaussäännökset, joiden kohteena ovat erilaisia välittäjäpalveluja tarjoavat toimijat ja erityisesti verkkoalustat. Lisäksi ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin erilaisia palveluntarjoajia koskevista huolellisuusvelvollisuuksista verkossa tarjottujen palvelujen turvallisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi.

Perusoikeusvaikutukset

Osittain aivan uudenlaista ja vaikutuksiltaan hyvin vahvaa sääntelyä sisältävä asetusehdotus vaikuttaisi perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla etenkin sananvapauden, yhdenvertaisuuden, elinkeinovapauden, oikeusturvan ja oikeutta hyvään hallintoon määritteleviin perusoikeuksiin. Ehdotuksen perustelujen mukaan sillä ”pyritään edistämään välityspalvelujen tarjoajien vastuullista ja huolellista käyttäytymistä turvallisen verkkoympäristön varmistamiseksi, jotta unionin kansalaiset ja muut osapuolet voivat vapaasti käyttää perusoikeuksiaan, erityisesti sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta. Ehdotuksen keskeiset säännökset rajaavat asetuksen siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.”

Asetusehdotukseen sisältyy kuitenkin vain varsin niukka ja lähinnä selostava esittely asetuksen perusoikeusvaikutuksista (s. 13-14). Selvästi riittämätöntä perusoikeusvaikutusten arviointia voidaan pitää erityisen ongelmallisena asetuksen määrittelemien merkittävien toimivaltuuksien ja sääntelyn muiden laajojen perusoikeusvaikutusten vuoksi. Näihin vaikutuksiin liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä käsitellään kylläkin valtioneuvoston kirjelmän perusteluissa, joskin asetusehdotusta olisi ollut paikallaan jo valmistelun tässä vaiheessa arvioida perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, myös EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön tukeutuen (ks. myös PeVL 43/2016 vp, s. 3).

Asetuksen jatkovalmistelussa olisi joka tapauksessa välttämätöntä arvioida tarkemmin, miten sen sisältämä sääntely toteuttaa perusoikeuskirjan 52(1) artiklan vaatimusta, jonka mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tämän artiklan kohdan mukaan lisäksi säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Sananvapaus

Sananvapauden kannalta keskeisenä voidaan pitää sääntelyä, jonka perusteella olisi mahdollista puuttua verkkoalustan laittomaan sisältöön. Palveluntarjoajan tulisi 5 artiklan mukaan oikeudellisesta vastuusta vapautuakseen oma-aloitteisesti päättää estää pääsy tällaiseen laittomaan sisältöön tai poistaa lainvastainen sisältö. Lisäksi kuka tahansa voisi asetusehdotuksen 14 artiklan mukaan tehdä palveluntarjoajalle ilmoituksen laittomasta sisällöstä. Sääntelyä voidaan tavoitteiltaan pitää perusteltuna siltä osin kuin tarkoituksena on vähentää laitonta sisältöä verkossa ja parantaa käyttäjien asemaa palveluissa.

Sääntelyn soveltamisala näyttäisi kuitenkin muodostuvan sananvapauden kannalta ongelmallisen laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Laitonta sisältöä olisi 2 artiklan g kohdan mikä tahansa tieto, joka ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta. Laittoman sisällön määrittely muodostuu siten erittäin laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Se voisi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa.

Soveltamisalan laajuuden vuoksi myös palveluntarjoajan vastuuvapauden edellytyksenä oleva valta estää tai poistaa tietoja verkkoalustalta muodostuisi laajaksi. Palveluntarjoajan harkintavaltaa ohjaisi tosin jossain määrin palveluntarjoajan velvollisuus sisällyttää ehtoihinsa tiedot mahdollisista rajoituksista, joita ne asettavat palvelunsa käytölle palvelun vastaanottajien toimittamien tietojen osalta sekä velvollisuus ilmoittaa esto- tai poistopäätöksensä perustelut samoin kuin päätökseen kohdistuva muutoksenhakumahdollisuus. Palveluntarjoajan määrittelemiä ehtoja ei kuitenkaan voida perusoikeuskirjan 52(1) artiklassa tarkoitettuna laintasoisena sääntelynä.

Laittoman sisällön laaja-alaisuus ja määrittelemättömyys on ongelmallista etenkin sananvapauden kannalta, joten sääntelyä tulisi tältä osin olennaisesti täsmentää. Täsmennystarvetta perustelee sekin, että soveltamisalan laajuuden vuoksi myös palveluntarjoajan harkintavalta estää tai poistaa tietoja verkkoalustalta voi muodostua ongelmallisen laajaksi ja ennakoimattomaksi. Niin ikään palveluntarjoajan vastuu muodostuu varsin epätasälliseksi, jos se kohdistuu yleisesti laittoman tiedon poistamisvelvollisuuteen.

Palveluntarjoajan olisi asetusehdotuksen mukaan informoitava mahdollisuudesta saattaa päätös palveluntarjoajan omaan oikaisumenettelyyn, tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisumenettelyyn tai tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeus-turvamenettelyn yksityiskohdat ovat vielä varsin epäselviä, mikä on niin ikään pulmallista sananvapauden perusoikeussuojan kannalta. Unionin tuomioistuin on muun muassa sananvapauden perusoikeussuojan kannalta merkityksellisellä tavalla korostanut, että toimenpidettä, joka merkitsee perusvapauden rajoittamista, voidaan pitää oikeasuhteisena tavoiteltuun päämäärään nähden vain, jos se on perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan kohteena (esim. C-230/18, PI, EU:C:2019:383, 78–81 kohta).

Verkkoalustoilla julkaistavaan sisältöön puuttumisen kannalta on jossain määrin täsmällisempi asetusehdotuksen 20 artikla, jonka mukaan verkkoalustoilla olisi velvollisuus kieltää palveluidensa käyttö silloin, kun käyttäjä toistuvasti lataa palveluun selvästi laitonta sisältöä tai kun käyttäjä toistuvasti antaa selvästi perusteettomia ilmoituksia muiden käyttäjien palveluun lataamasta laittomaksi katsomastaan sisällöstä. Lisäksi ehdotuksen 26 artikla mukaan erittäin suurten verkkoalustojen on arvioitava niiden tarjoamien palvelujen muodostama systeeminen riski EU:n perusoikeuskirjassa määritellylle sananvapaudelle ja toimia riskien pienentämiseksi palveluissaan.

Sananvapauden turvaamisen edellytysten kannalta voidaan lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotuksessa ei ainakaan suoranaisesti puututtaisi automaattisesti algoritmien avulla tapahtuvaan sisällön priorisointiin ja kohdentamiseen, vaikka sillä on todettu voivan olla muun muassa alustoilla julkaistavan sisällön vastakkainasettelua ja yksipuolisuutta olennaisesti vahvistavia vaikutuksia. Sääntelyä olisi perusteltua kehittää tältä osin tehokkaammaksi sananvapauden edellytysten tukemiseksi siltä osin kuin kysymys on sisällön tunnistus- ja suodatusmenetelmistä sekä algoritmeista, jotka ohjaavat verkkoalustoilla julkaistavaa sisältöä. Tässä suhteessa merkityksellisiä, joskin melko lieviä velvoitteita sisältävät esimerkiksi asetusehdotuksen 13, 23 ja 24 artiklat, jotka velvoittaisivat verkkoalustoja avoimuuteen käyttämiensä manuaalisten ja automaattisten sisällön moderoitijärjestelmien sekä sisällön suosittelujärjestelmien osalta.

Yhdenvertaisuus

Erittäin suurilla verkkoalustoilla olisi asetusehdotuksen mukaan korkeampi avoimuus- ja vastuuvollisuus tason suhteen, miten verkkoalustojen tarjoajat moderoivat sisältöjä suhteessa mainontaan ja algoritmisiin prosesseihin. Perusteluna tiukemmalle sääntelylle on tällaisten verkkoalustojen erityisen merkittävä vaikutus talouteen, yhteiskuntaan ja sananvapauden käyttämisen edellytyksiin. Erityiselle sääntelylle on tältä osin painavat ja hyväksyttävät perusteet.

Yhdenvertaisuuden ja syrjintäkiellon kannalta voidaan pitää perusteltuna asetusehdotuksen säännöksiä, joilla ehkäistäisiin tiettyihin ryhmiin kohdistuvaa syrjintää poistamalla verkosta sellaista laitonta sisältöä, joka voidaan pitää esimerkiksi ke-

hottamisena syrjintään. Samalla on kuitenkin varmistettava, että tällainen sisältöjen poistaminen tai palvelun estäminen ei muodostu syrjiväksi riippumatta siitä tapahtuuko se ilmoituksen perusteella tai alustan ylläpitäjän oma-aloitteisuuden perusteella.

Asetusehdotuksen 26 (1) artiklan b) kohdan mukaan verkkoalustojen tulee suorittaa riskianalyysi niiden palvelujen systeemisistä riskeistä, jotka voisivat aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien syrjintäkiellon, osalta. Tätä veloitetta voidaan osaltaan pitää yhdenvertaisuutta turvaavana.

Oikeus hyvään hallintoon

Asetusehdotus määritteli komissiolle hyvin merkittäviä hallinnollisia toimivaltuuksia, joilla puututaan muun muassa sananvapauteen ja elinkeinovapauteen. Komissiolle tulisi muun muassa toimivalta puuttua erittäin suurten verkkoalustojen toimintaan (51 artikla). Toimivalta oikeuttaisi tekemään tarkastuksia paikalla (54 artikla), hyväksyä välitoimenpiteitä (55 artikla) ja määrätä velvoittavista sitoumuksista erittäin suurille verkkoalustoille (56 artikla) sekä valvoa, että tällaiset verkkoalustat noudattavat asetusta (57 artikla). Sääntöjenvastaisuuksien tapauksissa komissiolle olisi toimivalta antaa päätöksiä noudattamatta jättämisestä (58 artikla) sekä määrätä sakkoja (59 artikla) ja uhkasakkoja (60 artikla).

Komissiolle ehdotettujen toimivaltuuksien käyttämisessä tulevat sovellettavaksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleisinä periaatteina määritellyt puolustautumisoikeudet ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa määritellyt hyvän hallinnon perusteet. Hallinnollisten toimivaltuuksien merkittävyys tuo kuitenkin korostetusti esiin sen, että näiden toimivaltuuksien käyttämistä sääntelevä yhtenäinen, komissiota velvoittava asetuksentasoinen menettelysäädos edelleen puuttuu. SEUT 298 tosin edellyttää, että asetuksella säädetään hallintomenettelyn yhtenäiset perusteet EU:n toimielimissä, mutta tätä perussopimuksen veloitetta ei toistaiseksi ole saatu toteutettua etenkin komission sitä vastustaessa. Kysymys on viimeisestä perussopimukseen sisältyvästä lainsäädäntöveloitteesta, jota ei ole toteutettu.

Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä olisi tämän vuoksi ja etenkin menettelyllisen oikeusturvan minimitason turvaamiseksi perusteltua korostaa perussopimuksen 298 artiklan veloitetta säätää hallintomenettelyn perusteet, jotka velvoittaisivat etenkin komissiota sen käyttäessä olennaisesti laajentuvia toimivaltuuksia. Tällainen velvoite voisi olla perusteltua määritellä asetusehdotuksen hyväksymisen edellytykseksi, jotta komissio sitoutuisi säädöshankkeen edistämiseen.

Oikeusturva ja muutoksenhaku

Verkkoalustojen olisi asetusehdotuksen sisäisiä valitusten käsittelyjärjestelmiä määrittelevän 17(1) artiklan mukaan tarjottava palvelun vastaanottajille vähintään kuuden kuukauden ajan tässä kohdassa tarkoitetun päätöksen tekemisestä pääsy tehokkaaseen sisäiseen valitusten käsittelyjärjestelmään. Lisäksi tuomioistuimen ulkopuolisia riitojenratkaisumenettelyjä määrittelevän 18 artiklan 1 kohdan mu-

kaan palvelun vastaanottajilla, joille 17(1) artiklassa tarkoitetut päätökset on osoitettu, tulisi olla oikeus valita tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin kyseisiin päätöksiin liittyvien riitojen ratkaisemiseksi, mukaan lukien valitukset, joita ei ole voitu ratkaista kyseisessä artiklassa tarkoitetun sisäisen valitusten käsittelyjärjestelmän avulla. Tämä ei oikeus ei kuitenkaan rajoittaisi asianomaisen vastaanottajan oikeutta hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa sovellettavan lainsäädännön mukaisesti.

Palveluntarjoajan päätöksen oikeudellisen luonteen määrittely ei ole täysin yksiselitteinen siltä kannalta, onko kyseessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa tai perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu päätös, joka tulee voida saattaa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lähtökohtaisesti päätöksen voidaan katsoa olevan luonteeltaan tällainen tuomioistuinvalvonnan kohteeksi saatettavissa oleva päätös. Joka tapauksessa tehokkaan, helppokäyttöisen ja toimivan oikeusturvan takeiden määrittely on välttämätöntä, koska asetusehdotus mahdollistaa rajoittavan puuttumisen useisiin perusoikeuksiin.

Käyttäjän oikeusturva perustuisi ensi vaiheessa palveluntarjoajan sisäiseen oikeusturvamenettelyyn, jota voidaan sinänsä pitää perusteltuna reklamaatioluonteisten valitusten nopean käsittelyn mahdollistavana oikeusturvamenettelynä. Oikeudenmukaisen ja julkisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi on kuitenkin perusteltua välttää tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä, joka viime kädessä käsitelisi palveluntarjoajan päätöksiä koskevia muutoksenhakuja. Myös tältä osin voidaan viitata unionin tuomioistuimen riippumattoman tuomioistuinvalvonnan välttämättömyyttä korostavaan oikeuskäytäntöön.

Tehokkaan oikeusturvan vaatimukset kohdistuvat myös erilaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin, joita asetusehdotuksessa määritellään. Tältä osin riittävinä voidaan pitää perussopimukseen ja kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviä muutoksenhakusääntelyjä.

Elinkeinovapaus

Asetusehdotus määrittelisi perusteet ja toimivallan varsin merkittäville puuttumisille digipalvelujen tarjoajien elinkeinotoimintaan. Ehdotuksessa määriteltäisiin huolellisuusvelvollisuus, vastuut ja vastuuvollisuus välityspalvelujen tarjoajille ja erityisesti verkkoalustoille, kuten sosiaaliselle medialle ja markkinapaikoille. Ehdotuksessa määriteltäisiin huolellisuusvelvoitteisiin kuuluisi myös laitonta sisältöä koskevat ilmoitus- ja toimintamenettelyt. Sääntely mahdollistaisi lisäksi tuntuvat hallinnolliset seuraamukset, myös hallinnolliset sanktiot, sääntelyä rikkoville. Palveluntarjoajan vastuu sen palveluun tallennetusta yksittäisestä laittomasta sisällöstä tai toimesta määriteltäisiin kansallisessa lainsäädännössä.

Ehdotetuille elinkeinovapautteen kohdistuville sääntelyille on hyväksyttävät ja varsin painavat perusteet. Välityspalvelujen voimakasta asemaa ja vaikutusvaltaa ei ole tähän asti säännelty miltei lainkaan, vaikka toimintaan liittyy myös ongelmalli-

sia piirteitä, joilla on merkittäviä vaikutuksia käyttäjien perusoikeuksiin. Ehdotettua sääntelyä ei uuden teknologian erityispiirteet huomioon ottaen voida pitää suhteettoman ankarana, joskin sääntelyn täsmentämiselle näyttäisi edelleen olevan tarvetta. Elinkeinotoiminnan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta voidaan pitää perusteltuna korotettujen vaatimusten asettamista erittäin suurille verkkoalustoille.

Laillisuusperiaate

EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa määritelty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikossääntelyn ennustettavuutta eli muun muassa sitä, että rangaistusvastuun määrittelevän säännöksen perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa. Asetusehdotuksessa tarkoitetun laittoman sisällön laaja-alaisuus ja määrittelemättömyys on ongelmallinen laillisuusperiaatteen kannalta. Myös perustuslakivaliokunnan käytännössä rikossäännösten sisältämiä avoimia tekotapoja on lähtökohtaisesti pidetty rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisina (PeVL 12/2021 vp, 58 kohta). Rangaistusvastuun toteuttaminen asetusdotuksen mukaisesti hallinnollisilla rangaistusseuraamuksilla ei vähennä tämän näkökohdan merkitystä EU:n perusoikeuskirjassa määritellyn laillisuusperiaatteen kannalta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Sääntelyn yleisenä lähtökohtana on, että palvelun tarjoajilla on velvollisuus omalla toiminnallaan pyrkiä estämään se, että niiden tarjoamaa palvelua ei käytetä lainvastaisen sisällön levittämiseen. Tämän lähtökohdan toteuttamiseksi asetusehdotuksessa määriteltäisiin palvelun tarjoajilla useita erilaisia tehtäviä. Palveluntarjoajan tulisi muun muassa asetusehdotuksen 5 artiklan mukaisesti päättää poistaa tiettyjä tietoja tai estää pääsy niihin vapautuakseen lainvastaisen tiedon aiheuttamasta vastuusta. Lisäksi asetusehdotuksen 14-15 artiklan mukaan välityspalveluntarjoajalla olisi velvollisuus käsitellä ilmoituksia laittomasta sisällöstä ja velvollisuus toteuttaa päätöstensä avoimuus. Palveluntarjoajilla olisi 26-27 artiklan mukaan velvollisuus tunnistaa ja vähentää palvelujensa systeemisistä riskejä ja niiden olisi järjestettävä ensi vaiheen sisäinen oikaisumahdollisuus.

Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa voidaan ensin todeta, että julkisen hallintotehtävän ulkoistamiselle ei EU:n perussopimuksissa ole asetettu samanlaisia rajoituksia kuin perustuslain 124 §:ssä. EU-oikeus ei siten aseta esteitä sille, että sen täytäntöönpanossa voidaan – EU-lainsäädännön puitteissa – tukeutua myös erilaisiin itsesääntelyn ja myötäsääntelyn muotoihin, minkä lisäksi myös yksityinen täytäntöönpano (self-enforcement) on tietyissä rajoissa mahdollista. Asetusehdotusta voidaan kuitenkin arvioida myös julkisen hallintotehtävän ulkoistamisen kannalta erityisesti täytäntöönpanon tehokkuuden näkökulmasta.

Asetusehdotuksen mukaan vastuuvapaudesta vapautuminen edellyttäisi, että palveluntarjoaja puuttuu laittomaan sisältöön sen poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi. Sääntely edellyttäisi tosiasiaassa, että yksityinen palveluntarjoaja puuttuu

sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden käyttämiseen vastuusta vapautuakseen. EU-oikeuden puitteissa tällaista velvollisuutta ei voida pitää yksinomaan viranomaiselle kuuluvana tehtävänä.

Toisaalta esimerkiksi rikoslakiin sisältyy useita rangaistussäännöksiä, jotka edellyttävät jokaiselta rikosoikeudellisen vastuun välttämiseksi tietynsisältöisen – esimerkiksi kunniaa tai yksityiselämää loukkaavan – lainvastaisen tiedon ilmaisematta jättämistä. Lisäksi vain palveluntarjoajalle ja etenkin erittäin suurilla verkkoalustoilla voi olla tekniset ja tosiasialliset edellytykset puuttua laittomaan sisältöön riittävän tehokkaasti. Viranomaiselle ei länsimaaisessa oikeusvaltiossa ole perusteltua määritellä tällaista toimivaltaa, ellei turvauduta autoritaarisissa valtioissa käytettäviin valvontamenetelmiin.

Ehdotettu sääntely ei siten vastuuvapaudesta vapautumiseen liittyvien velvoitteiden määrittelyn vuoksi näyttäisi lähtökohdiltaan muodostuvan ongelmalliseksi julkisten hallintotehtävien ulkoistamiselle asetettavien vaatimusten kannalta, vaikka palveluntarjoajien velvollisuudet rinnastuisivat asetusehdotuksen mukaan sisällöllisesti melko pitkälle viranomaisille määriteltyyn toimivaltaan. Nämä toiminnot ja velvoitteet ovat ensisijaisesti palveluntarjoajien vastuuseen ja vastuusta vapautumiseen perustuvia toimintoja, joiden tarkoituksena on suojella käyttäjiä ja yhteiskuntaa lainvastaisilta sisällöiltä. Myöskään perustuslakivaliokunnan käytännössä ei erilaista huomattavaa markkinavoimaa käyttäville yrityksille asetettuja erityisiä toimimisvelvollisuuksia, jotka usein perustuvat EU-lainsäädäntöön, ole pidetty julkisina hallintotehtävinä.

Voidaan myös kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi rikoslakiin sisältyy useita rangaistussäännöksiä, jotka edellyttävät jokaiselta rikosoikeudellisen vastuun välttämiseksi tietynsisältöisen – esimerkiksi kunniaa tai yksityiselämää loukkaavan – lainvastaisen tiedon ilmaisematta jättämistä. Lisäksi vain palveluntarjoajalle ja etenkin erittäin suurilla verkkoalustoilla voi olla tekniset ja tosiasialliset edellytykset puuttua laittomaan sisältöön riittävän tehokkaasti. Viranomaiselle ei länsimaaisessa oikeusvaltiossa ole perusteltua määritellä tällaista toimivaltaa, ellei turvauduta autoritaarisissa valtioissa käytettäviin valvontamenetelmiin. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan vähennä välttämättömyyttä määritellä tarkemmin laitoman sisällön käsitettä.

Ehdotettu sääntely ei vastuuvapaudesta vapautumiseen liittyvien velvoitteiden määrittelyn vuoksi lähtökohdiltaan muodostu ongelmalliseksi julkisten hallintotehtävien ulkoistamiselle asetettavien vaatimusten kannalta sikäli kuin niillä on merkitystä asetusehdotuksen arvioinnissa. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin aiheellista varmistua, että sääntelyssä ei varsinaisesti olisi kysymys siitä, että kyseisille toimijoille olisi osoitettu julkisia hallintotehtäviä. Sääntelyä on tältä osin arvioitava myös sen tehokkuuden kannalta.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta sisältää useita valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta tärkeitä näkökohtia, joiden mukaan asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusvarmuuteen, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita tulee asetusneuvotteluissa huolellisesti selvittää. Arviointi on aiheellinen. Valtioneuvoston kanta sisältää myös linjauksia, jotka koskevat asetusneuvotteluja.

Asetuksen jatkovalmistelun kannalta valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimpinä voidaan pitää seuraavia näkökohtia, joista merkittävä osa sisältyy myös valtioneuvoston linjauksiin:

- Yhteiskunnan toimivuuden ja demokratian kannalta sananvapaus ja ilmaisuvapaus on keskeinen perusoikeus. Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Tämän voidaan katsoa edellyttävän ainakin laittoman sisällön olennaisesti täsmällisempää asetuksentasoista sääntelyä.
- Asetusehdotuksen perusoikeusvaikutuksia tulisi vielä selvittää tarkemmin erityisesti EU:n perusoikeuskirjan näkökulmasta ja ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimukset. Keskeinen merkitys tässä suhteessa on perusoikeuskirjan 52 artiklan kriteerien arvioinnissa.
- Asetusneuvotteluissa on pyrittävä huolehtimaan siitä, etteivät ehdotetut säännökset muutu siten, että ne merkitsisivät hallintotehtävän siirtoa palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tämä voi edellyttää muun muassa palveluntarjoajan vastuuta koskevan sääntelyn täsmentämistä.
- Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Edelleen on huolehdittava siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten tarkastus- ja sanktiointivaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä. Asetusehdotuksen mukaan komissiolla ja kansallisella viranomaisella olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksuja ja uhkasakkoja. Asetukseen tulee liittää oikeussuojakeinona valitusmahdollisuus tuomioistuimeen tällaisista seuraamuspäätöksistä.
- Asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä on paikallaan korostaa perussopimuksen 298 artiklan veloitetta säätää hallintomenettelyn yhtenäiset perusteet, jotka velvoittaisivat etenkin komissiota sen käyttäessä olennaisesti laajentuvia hallinnollisia toimivaltuuksia.
- Neuvotteluissa olisi varmistettava, että asetus ei määrittele esteitä turvata kansallisella lainsäädännöllä jokaisen oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Asetuksesta ei myöskään pidä seurata jäsenvaltioille veloitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään palveluntarjoajan päätöksiä koskevia valituksia.