

Tuomas Ojanen

8.4.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Ehdotus ja arvioon lähtökohdat

1. Asetusehdotuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa laatimalla yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös suojeltaisiin käyttäjien EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja perusoikeuksia. Tavoitteena on lisäksi syventää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassa olevat direktiivin vastuuvapaussäännökset asetusehdotukseen sekä lisäämällä siihen uusia palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia käyttäjien ja kuluttajien turvallisuuden edistämiseksi verkossa.
2. Valtioneuvoston kirjelmässä on tehty selkoa asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (jakso 3). Kirjelmän mukaan ehdotusta on arvioitava ainakin perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 7 §:n (Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 8 §:n (Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 §:n (Yksityiselämän suoja), 12 §:n (Sananvapaus ja julkisuus), 15 § (Omaisuuksien suoja), 18 §:n (Oikeus työhön ja elinkeinovapaus), 21 §:n (oikeusturva) ja 124 §:n (Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta.
3. Valtioneuvoston kirjelmässä perusteiltaan kannatetaan asetusehdotuksen tavoitteita, mutta samalla kuitenkin painotetaan, että "... asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusvarmuuteen, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita tulee asetusneuvotteluissa huolellisesti selvittää." (s. 21) Kirjelmässä korostetaan siitä huolehtimista jatkoneuvotteluissa, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi valtioneuvoston kirjelmässä todetaan tarve selventää ja tarkentaa asetusehdotusta useissa muissakin perustuslain kannalta merkityksellisissä kysymyksissä.

Arvio

4. Valtioneuvoston kanta asetusehdotukseen on perusteiltaan myötäsukainen. Asetusehdotusta voidaankin nähdäkseni yleisesti ottaen pitää tervetulleena ja perustavoitteiltaan kannatettavana myös perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta. Myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta on perusteltua (yrittää) laatia SEUT 288.2 artiklan mukaisesti

sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa sovellettavaan asetukseen perustuvia yhteisiä EU-oikeudellisia sääntöjä digitaalisista palveluista erilaisten toisistaan poikkeavien kansallisten sääntelyratkaisujen sijasta. Tällä tavoin voidaan lähtökohtaisesti parhaiten pyrkiä varmistamaan myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista digitaalisissa palveluissa unionissa. Asetusmuoto kuitenkin samalla tarkoittaa tarvetta varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien riittävä huomioiminen jo asetuksen säätämisvaiheessa ennen sen voimaantuloa sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

5. Valtioneuvoston kirjelmässä on nähdäkseni tehty asianmukaisesti selkoa asetusehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja ihmisoikeussopimuksiin. Kirjelmässä on myös varsin hyvin paikannettu sellaisia kohtia, jotka vaativat vielä erityistä huomiota jatkovalmistelussa perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tähän liittyen valtioneuvoston kantana on, että asetusehdotukseen sisältyy vielä useita verraten avoimeksi jääviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joihin on syytä kiinnittää huomiota asetuksen jatkovalmistelussa.
6. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä tähän valtioneuvoston kantaan painottamalla erikseen, että asetusehdotus sisältää edelleen varsinkin sellaisia sananvapauteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita tulisi vielä huolellisesti selvittää ja selkeyttää jatkovalmistelussa.
7. Asetusehdotuksen sisällöstä ja keskeisistä tavoitteista johtuu, että asetusehdotus on erityisen merkityksellinen sananvapautta ja julkisuutta koskevan perustuslain 12 §:n kannalta. Koska perustuslain 12 §:n sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56/II), asetusehdotus on merkityksellinen myös näiden esitöissä mainittujen, viime kädessä perustuslain kansanvaltaisiin perusteisiin palautuvien näkökohtien kannalta. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa on syytä yhtyä valtioneuvoston kantaan siitä, että jatkovalmistelussa asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoitetaan vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi (s. 21).
8. Toinen erityistä huomiota jatkovalmistelussa ansaitseva kysymys liittyy perustuslain 124 §:ään. Sananvapauden ja sen edellä mainittujen tarkoitusten ohella asetusehdotuksen keskeisimmät ja periaatteellisimmiksi luonnehdittavat kysymykset syntyvät siitä, että asetusehdotuksen tavoitteena on puuttua laittomaan sisältöön verkossa ja että tämän tavoitteen toteuttamiseksi ehdotettu sääntely asettaa erikokoisille yksityisille palveluntarjoajille merkittäviä ja pitkälle meneviä velvollisuuksia puuttua kaikkeen sellaiseen laittomaan sisältöön, mitä joko unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan on pidettävä laittomana.
9. Tähän liittyen valtioneuvoston kirjelmässä on käsitelty verraten laajasti ja osin hiukan jännitteiselläkin tavalla kysymystä siitä, mikä on asetusehdotuksen suhde perustuslain 124 §:ssä säädettyyn julkisen hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle. Valtioneuvoston kantana kuitenkin on, että "(a)setusneuvotteluissa on pyrittävä huolehtimaan myös siitä, etteivät ehdotetut säännökset muutu siten,

että ne merkitsisivät hallintotehtävän siirtoa palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.” (s. 21) Lisäksi valtioneuvoston kannan mukaan jatkoneuvotteluissa on selvitettävä, ”missä laajuudessa ja minkä kokoisilta yksityisiltä toimijoilta voidaan edellyttää näin laajaa osaamista mahdollisesti myös tulkinnallisesti epäselvästä eri oikeusjärjestysten lainsäädännön sisällöstä. Valtioneuvosto katsoo, että yksityisille toimijoille mahdollisesti asetuksen nojalla määrättävien tai muutoin aiheutuvien seuraamusten osalta tulee huomioida niille ehdotettujen velvollisuuksien laajuus ja haastavuus, jos niiden rikosoikeudellista tai vahingonkorvausoikeudellista vastuuta laittomasta sisällöstä arvioidaan erikseen myöhemmin erityisesti tulkinnallisissa tapauksissa.” (s. 21)

10. Asetusehdotuksen suhde perustuslain 124 §:ään on tärkeä valtiosääntökysymys. Nähdäkseni on kuitenkin vielä ennen aikaista ja tarpeetonta asetusehdotuksen nykytilassa alkaa (yrittää) tarkemmin arvioida sitä, onko ja jos on, miltä osin ehdotus ongelmallinen perustuslain 124 §:n kannalta. Sitä vastoin riittää tässä vaiheessa todeta, että nyt ehdotetussa muodossa asetusehdotus muun ohella viittaa tarpeeseen (alkaa) tarkastella ehdotusta myös perustuslain 124 §:n kannalta ja että siksi on perusteltu edellä selostettu valtioneuvoston kanta pyrkiä jatkoneuvotteluissa muuttamaan ehdotusta sellaiseksi siihen, ettei asetuksen sääntely tarkoittaisi hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Viittaa tässä yhteydessä myös valiokunnan lausuntoihin PeVL 43/2018 vp ja PeVL 4/2019 vp, joissa tarkasteltu terroristisen sisällön levittämisen estämistä palvelujen tarjoajien toimesta ja joissa valiokunta katsoi, että arvio sisällön lainvastaisuudesta tai tietyn tyyppisyydestä palvelun tarjoajien omien käytännesääntöjen perusteella saattaisi tarkoittaa sitä, että kysymys on tosiasiallisesti julkisen hallintotehtävän siirtämisestä yksityiselle toimijalle perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla (ks. kuitenkin myös PeVL 35/2020 vp, jossa valiokunta ei arvioinut perustuslain 124 §:n kannalta videonjakoalustan tarjoajan velvollisuutta käyttöehdoissaan kieltää sellaisten sisältöjen lataaminen palveluun ja tarjoaminen, jotka sisältävät rikoslaissa rangaistavaksi säädettyä terrorismiin yllyttämistä, kiihottamista kansanryhmää vastaan, väkivaltakuvausta tai lapsipornografiaa, sekä ottaa käyttöön mekanismeja, joilla videonjakoalustapalvelun käyttäjät voivat ilmiantaa tai ilmoittaa lain vastaisista sisällöistä).
11. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisikin osaltaan korostettava tarvetta selkeyttää asetusehdotuksen suhdetta perustuslain 124 §:ään ensisijaisesti siten, että asetusehdotuksen merkityksellisyys perustuslain 124 §:n kannalta poistuu tai ainakin vähenee.
12. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä perus- ja ihmisoikeuksiin ja perustuslain 124 §:ään liittyviä näkökohtia.