

Lakivaliokunta

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): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 14/2021 vp — U 2/2021 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- yksikön johtaja Emil Asp, liikenne- ja viestintäministeriö
- viestintäneuvos Kreetta Simola, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää

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, jäljempänä myös digipalvelusäädös). Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 2/2021 vp) sekä nyt käsiteltävästä jatkokirjelmästä (UJ 14/2021 vp).

Eurooppa-neuvoston jäsenten julkilausumassa maaliskuussa 2021 kehoitettiin lainsäätäjiä vauhdittamaan digipalvelusäädöksen käsittelyä, jotta voidaan mm. vahvistaa digitaalisten palvelujen

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp

sisämarkkinoita luomalla turvallisempi digitaalinen toimintaympäristö. Komission asetusehdotusta käsitellään kilpailukykyneuvoston alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä nopeassa tahdissa. Jatkokirjelmän mukaan 25.11.2021 pidettävässä kilpailukykyneuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta kysytään, hyväksyvätkö nämä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Työryhmätason keskusteluja ehdotuksen sisällöstä vielä jatketaan, jotta mahdollisimman moni jäsenvaltio voisi hyväksyä yleisnäkemyksen.

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 uudenaikaisesta ja laajasta verkossa välitettyjä sisältöjä koskevasta lainsäädännöstä ja se olisi ensimmäinen laatuaan maailmassa. On painotettava, että asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauden, yhdenvertaisuuden, oikeusvarmuuden 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 lisääisi 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 LaVL 20/2021 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 lausunto LaVL 20/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komissio on 15.12.2020 antanut 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".

Asetusehdotuksen 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.

Lakivaliokunta on antanut aiemmin asetusehdotuksesta lausunnon (LaVL 9/2021 vp).

Lakivaliokunta katsoo aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 6) toteamallaan tavalla, että sääntelyn tavoitteiden kannalta ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon internetin käytön yleisyys, rajat ylittävä luonne ja välttämätön merkitys kaikilla yhteiskunnan toiminnan aloilla. Erittäin suuret verkkoalustat, joihin kohdistuisi tiukempia vaatimuksia ja vastuita, ovat maailmanlaajuisia, ja niillä on yli 45 miljoonaa eurooppalaista käyttäjää. On ilmeistä, että yksittäisillä kansallisen tason lainsäädäntötoimilla ei pystytä tehokkaasti varmistamaan unionin kansalaisten ja yritysten turvallisuutta ja yhdenmukaista oikeuksien suojelua verkossa ja erityisesti suhteessa erittäin suurien verkkoalustojen toimintaan. Tämä perustelee valiokunnan käsityksen mukaan unionin tasoisella asetuksella toteutettavaa digitaalisten palvelujen toiminnan edellytysten yhdenmukaistamista turvaamalla samalla perusoikeudet ja varmistamalla turvallisen verkkoympäristön.

Jatkokirjelmän mukaan asetusehdotusta käsitellään kilpailukykyneuvoston alaisessa sisämarkkinatyöryhmässä nopeassa tahdissa. Jatkokirjelmän mukaan 25.11.2021 pidettävässä kilpailukykyneuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta kysytään, hyväksyvätkö nämä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Työryhmätason keskusteluja ehdotuksen sisällöstä vielä jatketaan, jotta mahdollisimman moni jäsenvaltio voisi hyväksyä yleisnäkemyksen.

Lakivaliokunta arvioi jatkokirjelmässä esitettyä valtioneuvoston kantaa ja saamaansa selvitystä aiemman lausuntonsa (LaVL 9/2021 vp) ja neuvottelutilanteen valossa. Valiokunta lausuu esityksestä oman toimialansa kannalta keskittyen eräisiin asetusehdotuksen tärkeimpiin kysymyksiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp

Valtioneuvoston kannan mukaan neuvoston yleisnäkemyksistä asetusehdotuksesta voidaan hyväksyä pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttäen, että 18 artiklassa määritellyt tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset eivät ole sitovia. Valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan viimeisin kompromissiesitys ei enää sisällä säännöstä tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten sitovuudesta. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Lakivaliokunta on kiinnittänyt aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 10) huomiota tuomioistuinten ulkopuolisiin riidanratkaisuelimiin ja katsonut, että neuvotteluissa on varmistettava, ettei asetuksesta seuraa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään palveluntarjoajan päätöksiä koskevia valituksia. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotus ei asetakaan jäsenvaltioille tällaista velvoitetta, mutta valiokunta pitää tärkeänä, että tämä pyritään vielä jatkoneuvotteluissa erillisin kirjauksin varmistamaan.

Valtioneuvoston kannassa ja jatkokirjelmässä tuodaan kuitenkin esiin vielä useita seikkoja, joita tulee jatkoneuvotteluissa selventää ja tarkentaa. Useat näistä liittyvät seikkoihin, joihin lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota jo aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp).

Neuvottelutilannetta ja samaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta kuitenkin katsoo valtioneuvoston tavoin, että neuvoston yleisnäkemyksistä asetusehdotuksesta voidaan hyväksyä pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten sellaisena kuin se on esitetty jatkokirjelmässä ja valiokunnan saamassa lisäselvityksessä. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa kiinnitetään edelleen huomiota muun muassa jatkokirjelmässä ja lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (LaVL 9/2021 vp) esiin nostettuihin ongelmakohtiin sekä jäljempänä selostettuihin kysymyksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi on mukana neuvotteluissa loppuun asti ja pyrkii aktiivisesti kiinnittämään huomiota vielä auki oleviin sekä täsmennystä vaativiin kysymyksiin.

Laiton sisältö

Asetusehdotus sisältää verkossa välitetyn laittoman sisällön määritelmän. Määritelmä on merkityksellinen erityisesti asetuksen sisältämän vastuuvapaussäätelyn kannalta. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (ks. LaVL 9/2021 vp, s. 7–8) kiinnittänyt huomiota laittoman sisällön määritelmään ja sen ongelmakohtiin. Valiokunta on aiemmassa lausunnossaan todennut, että laitonta sisältöä olisi mikä tahansa tieto, joka ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta. Valiokunta katsoi, että laittoman sisällön määrittely muodostuu siten erittäin laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi. Se voi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa. Valiokunta viittasi myös siihen, että asiantuntijakuulemisissa oli tuotu esiin edellä todetun ongelmallisuus etenkin sananvapauden kannalta. Valiokunta katsoikin lausunnossaan, että asetusehdotuksen sisältämää sääntelyä tulee tältä osin olennaisesti täsmentää.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan todennut, että laittoman sisällön käsitteen täsmennystarvetta perustelee sekin, että soveltamisalan laajuuden vuoksi myös palveluntarjoajan harkintavalta estää tai poistaa tietoja verkkoalustalta voi muodostua ongelmallisen laajaksi. Niin ikään palveluntarjoajan vastuukysymykset voivat muodostua pulmallisen epätasmoisiksi.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp

Lakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota laittoman sisällön laaja-alaisuuteen myös seuraamussääntelyn kannalta (LaVL 9/2021 vp, s. 8).

Jatkokirjelmän mukaan (s. 4) laittoman sisällön määritelmän yleisyys asetuksessa johtuu siitä, että kyseessä on ns. horisontaalinen asetus, jossa säännellään kaikkea välityspalvelujen mahdollisesti välittämää laitonta sisältöä, ja asetuksessa on tarkoitus säätää yleiset vastuuvapaus-, huolellisuus- ja menettelysäännöt palveluntarjoajille koskien kaikkea laitonta sisältöä. Puheenjohtajan kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on jatkokirjelmän mukaan täsmennetty niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaava täsmennys on tehty myös 8 ja 9 artikloihin. Jatkokirjelmän mukaan (s. 8) asetukseen siirretään nykyisestä sähköisestä kaupankäynnistä annetusta direktiivistä (2000/31/EY) vastuuvapaussäännökset, jotka ovat yleisiä ja koskevat kaikkea välityspalveluissa välitettyä laitonta sisältöä. Tämän vuoksi Suomella ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa neuvotteluissa niin, että asetus koskisi vain tietyn tyyppistä tai tietyn sektorin laittomia sisältöjä, eikä niin, että 20 vuotta EU:ssa voimassa olleita vastuuvapaussääntöjä muutettaisiin sisällöllisesti niin, että ne koskisivat tietynlaista laitonta sisältöä.

Vastuuvapaussäännöksiin ja laittomaan sisältöön liittyen Suomi on jatkokirjelmän mukaan (s. 8) tuonut esiin riskiä siitä, että palveluntarjoajat voivat poistaa myös laillista sisältöä. Säilytyspalvelun tarjoajia koskevaa velvollisuutta järjestää palveluissaan laittoman sisällön ilmoitusmenettely sekä käsitellä näitä ilmoituksia (14 artikla) ja ilmoitusmenettelyn suhdetta palveluntarjoajan mahdollisuuteen vedota vastuuvapauteen onkin kompromissiesityksen 14 artiklan 3 kohdassa tarkennettu niin, että ilmoitusten laittomasta sisällöstä tulee olla sellaisia, että huolellinen säilytyspalveluntarjoaja voi todeta sisällön laittomuuden.

Jatkokirjelmän mukaan (s. 8—9) asetusehdotuksen perusteluita johdantokappaleessa 41a on tarkoitus tarkentaa EU-tuomioistuimen viimeisimmän oikeuskäytännön (esim. yhdistetyt tapaukset C-682/18 ja C-683/18) mukaisesti tavoitteena vähentää voimakasta kannustetta poistaa sisältöä. Edellä mainitussa tapauksessa tuomioistuin arvioi voimassa olevia, sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin säännöksiä vastuuvapaudesta ja katsoi päätöksessään, että ilmoituksen laittomasta sisällöstä pitää olla sellainen, että sen nojalla kyseisen alustan ylläpitäjä voi varmistua ilman yksityiskohtaista oikeudellista tutkintaa siitä, että kyseisen tiedon välittäminen on laitonta, ja siitä, että kyseisen sisällön mahdollinen poistaminen on yhteensopivaa sananvapauden kanssa.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että edellä mainitut täsmennykset ja EU-tuomioistuimen viimeaikainen käytäntö osaltaan vähentävät mahdollisesti kannustetta poistaa sisältöä ns. varmuuden vuoksi, millä voisi olla epätoivottavia vaikutuksia sananvapauden toteutumiseen. Lisäksi täsmennykset osaltaan pyrkivät ehkäisemään tilanteita, joissa palveluntarjoajat poistaisivat vain tietyssä jäsenvaltiossa laittomaksi katsottua sisältöä, jos kyseinen sisältö nauttisi sananvapauden suojaa muissa jäsenvaltioissa ja sisällön poistaminen voisi olla myös EU-oikeuden vastaista. Näiltä osin voidaan katsoa, että asetusehdotuksen soveltamisala on osin täsmennyntä valiokunnan aikaisemmassa lausunnossaan esittämien huomautusten osalta.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että saadun selvityksen mukaan edellä mainitut arvioinnit tapahtuvat pitkälti yksityisen palveluntarjoajan toimesta, mikä edellyttää laajaa arviointia laittomasta sisällöstä, minkä lisäksi kompromissiesityksen myötä tulee lisäksi arviointia

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp

vaksi myös mahdollisen ilmoituksen ja laittomaksi väitetyn sisällön EU-oikeuden mukaisuus yksityisen toimesta.

Edellä Yleistä-jaksossa todetuin tavoin neuvottelutilannetta ja saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta kuitenkin katsoo valtioneuvoston tavoin, että neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta voidaan hyväksyä pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten sellaisena kuin se on esitetty jatkokirjelmässä ja valiokunnan saamassa lisäselvityksessä. Valiokunta pitää kuitenkin erittäin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa kiinnitetään edelleen huomiota lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (LaVL 9/2021 vp) esiin nostettuihin ongelmakohtiin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että myös laittoman sisällön käsitteen laajuuteen ja sen aiheuttamiin ongelmakohtiin sekä täsmentämismahdollisuuksiin kiinnitetään edelleen jatkoneuvotteluissa huomiota.

Muita huomioita

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 10—11) kiinnittänyt huomiota asetusehdotuksen 8 ja 9 artikloihin, jotka koskevat kansallisen viranomaisen toimenpidepyyntöjä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle. Valiokunta katsoi, että ehdotetut 8 ja 9 artiklan menettelyt vaativat vielä selvitystä jatkoneuvotteluissa siitä huolimatta, että asetusehdotus ei velvoittanut palveluntarjoajaa ryhtymään artikloissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin.

Jatkokirjelmässä ilmaistun valtioneuvoston kannan mukaan (s. 2) 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 käyttäjästä. 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 valtioneuvoston kannan mukaan katsoa poikkeavan alkuperämaaperiaatteesta. Valtioneuvoston kannan mukaan Suomi edistää neuvotteluissa sen varmistamista, että molemmissa artikloissa todetaan selvästi, etteivät 8 ja 9 artiklat vaikuta kansalliseen rikos- tai prosessioikeuteen.

Saamansa selvityksen perusteella myös lakivaliokunta suhtautuu 8 ja 9 artikloihin varauksellisesti ja pitää edellä selostettua valtioneuvoston kantaa perusteltuna.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 9) nostanut esiin sen, että asetusehdotuksen mukaan digitaalisten palvelujen koordinaattorilla on oltava valtuudet tehdä tarkastuksia paikalla tiloissa, joita palveluntarjoajat tai henkilöt käyttävät elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyviin tarkoituksiin, tai pyytää muita viranomaisia tekemään niin epäiltyyn rikkomiseen liittyvien tietojen tutkimiseksi, takavarikoimiseksi, jäljennösten ottamiseksi tai hankkimiseksi. Lausunnossaan lakivaliokunta on todennut pitävänsä hyvin kyseenalaisena ainakin sellaista tilannetta, jossa digitaalisten palveluiden koordinaattori voisi tunkeutua kotirauhan piiriin. Lakivaliokunta katsoi, että tilanteissa, joissa on kysymys kotirauhan suojaamasta tilasta, koordinaattorin tulee pyytää virka-apua kansallisesti toimivaltaiselta viranomaiselta.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansallisten viranomaisten toimivallasta tehdä tarkastuksia säädetään asetusehdotuksen 41 artiklan 1 b kohdassa, jonka perusteella Suomessa säädettäisiin kansallisesti suomalaisen koordinaattoriviranomaisen toimivallasta. Kyseisen artiklan mukaan kansallisesti voidaan säätää myös niin, että Suomessa oikeusviranomainen päättää tarkastuksen tekemisestä. Valiokunta pitää tätä myönteisenä. Jatkokirjelmän (s. 18) mukaan tässä vaiheessa asetusehdotuksia on vielä epäselvää, tarkoitetaanko "tiloilla" myös pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuja tiloja. Jos näin on, tulee jatkokirjelmän mukaan sekä kansallisen viranomaisen että komission tarkastusvaltuuksia arvioida myös perustuslain 10 §:ssä turvatuksi kotirauhan suojan kannalta. Muun muassa edellä todetun valossa lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan komission ja toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksia tulee vielä tarkentaa. On perusteltua vielä arvioida, voidaanko ja millä edellytyksillä tarkastuksia tehdä kotirauhan piirissä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin, että perustuslain 10 §:n 3 momentissa kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden edellytyksenä on välttämättömyys.

Saadun selvityksen mukaan asetusehdotukseen on lisätty uusi 44 a artikla, jossa säädetään virkaavun antamisesta toiselle jäsenvaltiolle. Sen 2 kohdan mukaan sijaintivaltion digitaalisten palvelujen koordinaattori voi pyytää muita digitaalisten palvelujen koordinaattoreita antamaan hallussaan olevia tietoja toiselle jäsenvaltiolle tai suorittamaan tutkintaa 41 artiklan 1 kohdan mukaan. Ehdotetun 44 a artiklan 2 kohdan mukaan digitaalisten palvelujen koordinaattori voi pyytää muita jäsenvaltioita suorittamaan toimenpiteitä alueillaan. Pyyntöä ei kuitenkaan tule noudattaa, ellei 44 a artiklan 4 kohdan a—c alakohdasta muuta johdu. Näin ollen epäselväksi jää, onko kansallisilla viranomaisilla velvollisuus toisen jäsenvaltion pyynnöstä suorittaa esimerkiksi tarkastuksia, ja tällaisesta virkaavun antamisesta on mahdollista kieltäytyä vain, jos joku 4 kohdan kriteereistä täyttyy.

Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa säännöstä pyritään täsmentämään niin, että kansalliselle viranomaiselle jää harkintavaltaa niin, että se voi huomioida myös pyydetyn virkaavun tarkoituksenmukaisuuden. Mikäli harkintavaltaa ei jää, katsoo lakivaliokunta saamansa selvityksen perusteella tärkeäksi, että pyynnön edellytyksenä on tällaisten toimien välttämättömyys.

Asetusehdotuksen 42 artikla sisältää säännökset seuraamuksista. Lakivaliokunta uudistaa aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 8) esittämänsä näkemyksen siitä, että asetusehdotuksissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Valiokunta pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan seuraamuksia koskevaa sääntelyä tulisi tarkentaa. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että asetukset jättää kansallista liikkumavaraa hallinnollisista seuraamusmaksuista säättämiseksi. Jatkoneuvotteluissa on tärkeää pyrkiä varmistamaan myös se, että mistä tahansa asetuksen säännöksen rikkomisesta ei ole säädettävä seuraamukseksi rikkomusmaksua.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 10) viitannut komission toimivaltaan antaa sakkoja ja uhkasakkoja. Valiokunta on tuolloin yhtynyt valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan asetusehdotukseen tulee liittää oikeussuojakeinona valitusmahdollisuus edellä mainituista komission päätöksistä. Jatkokirjelmän mukaan (s. 22) asetusehdotukseen on lisätty 64 a artikla, jonka mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 261 artiklan mu-

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp

kaisesti Euroopan unionin tuomioistuimella on täysi harkintavalta tutkia valitukset päätöksistä, joilla komissio on määrännyt sakkoja tai uhkasakkoja. Se voi kumota sakon tai uhkasakon taikka alentaa tai korottaa sitä. Valiokunta pitää lisäystä myönteisenä. Valiokunta pitää lisäksi perusteltuna valtioneuvoston kantaa, jonka mukaan muutoksenhakua komission tekemistä päätöksistä tutkintamenettelyn aikana tulee myös selventää.

Jatkokirjelmästä ilmenevin tavoin (s. 18) komissiolle ehdotettujen toimivaltuuksien käyttämisessä tulevat sovellettavaksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä yleisinä periaatteina määritellyt puolustautumisoikeudet ja perusoikeuskirjan 41 artiklassa määritellyt hyvän hallinnon perusteet. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että tästä huolimatta asetusehdotuksessa tarkoitettujen komission merkittävien toimivaltuuksien asianmukaisessa käytössä korostuvat entisestään vaatimukset SEUT 298 artiklassa edellytetyn sääntelyn aikaansaamiseksi hallintomenettelyn yhtenäisistä perusteista EU:n toimielimissä. Valiokunta katsoo, että hyvän hallinnon edistämiseksi ja oikeusturvan takaamiseksi tätä on syytä korostaa jatkoneuvotteluissa.

Lakivaliokunta uudistaa aiemmassa lausunnossaan (LaVL 9/2021 vp, s. 10) korostamansa näkemyksen siitä, että neuvotteluissa on tärkeä pyrkiä siihen, että valvonta- ja oikeussuojajärjestelmästä muodostuu toimiva ja selkeä kaikkien osapuolien kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin ja täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Matti Vanhanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Viittaamme lakivaliokunnan lausuntoon LaVL 9/2021 vp jätettyyn eriävään mielipiteeseen, jossa totesimme, ettei komission asetusehdotusta voida hyväksyä ilman, että siihen tehdään merkittäviä muutoksia. Nyt käsiteltävän valtioneuvoston jatkokirjelmän perusteella katsomme, että muutokset eivät ole riittäviä, minkä vuoksi asetusehdotus ei ole hyväksyttävissä.

Puheenjohtajan kompromissitekstissä laittoman sisällön määritelmää on täsmennetty niin, että kansallisen lainsäädännön, jossa määritetään tietty sisältö laittomaksi, tulee olla EU-oikeuden mukaista. Tämä lisäys aiheuttaa uusia epäselvyyksiä, ja sitä voidaan lähtökohtaisesti pitää edelleen liian yleisenä ja epämääräisenä. Asetuksesta ei myöskään vielä ilmene täsmällisesti, mihin säädöksiin laittoman sisällön määrittely konkreettisesti perustuu. Asetusehdotuksessa laittomalla sisällöllä tarkoitetaan esimerkiksi tietoja, jotka liittyvät laittomaan toimintaan, kuten vaatimustenvastaisten tai väärennetyjen tuotteiden myyntiin, tekijänoikeudella suojatun aineiston luvattomaan käyttöön taikka toimintaan, johon liittyy kuluttajansuojalainsäädännön rikkomista. Näiden tulkinnassa EU-oikeudesta löytyy apu sisällön laittomaksi todentamiseen, sillä alat ja toiminnat on pitkälti harmonisoitu. Toinen tilanne on sellaisella sisällöllä, joka on pelkästään jäsenmaiden lainsäädännössä määritelty laittomaksi. Rikosoikeutta ei ole harmonisoitu samalla tavoin, ei myöskään niin kutsuttuja henkilöllisyys oikeuksia, kuten kunnianloukkausta ynnä muuta sellaista.

Ehdotus vaikuttaa muutenkin erikoiselta, koska jatkokirjelmän perusteella palveluntarjoaja arvioisi erilaisten yhteydenottojen perusteella, onko sisältö unionin oikeuden vastaista ja onko puolestaan kansallinen lainsäädäntö, johon laittoman sisällön osalta on vedottu, unionin oikeuden mukaista. Palveluntarjoaja joutuisi arvioimaan tällaisten pyyntöjen EU-oikeuden mukaisuutta myös toisen valtion viranomaisen tekemän yhteydenoton perusteella. Asetelma, jossa julkisen vallan käyttäjän esittämän pyynnön laillisuuden arviointi jätettäisiin yksityisoikeudelliselle toimijalle, vaikuttaa olevan varsin kummallinen myös oikeusvaltioperiaatteen kannalta katsottuna. Mielestämme sääntelykehikko tulisi valmistella uusiksi ilman, että palveluntarjoaja asetettaisiin laintulkitsijan asemaan.

Palveluntarjoajan hallinnollinen taakka esimerkiksi erilaisten pyyntöjen käsittelyssä muodostuisi myös varsin suureksi, jolloin eri kanavia pitkin tulevat ilmoitukset ja pyynnöt samaan tietosisältöön johtavat moninkertaiseen eri menettelyjä noudattaviin prosesseihin. Nähdäksemme ehdotusta tulisi edelleen selkeyttää jatkoneuvotteluissa ja valita sellaiset valvonta- ja oikeussuojakeinot, joilla voidaan toteuttaa asetuksen päämäärät tehokkaimmin vähimmällä hallinnollisella taakalla. Asetusehdotuksessa omaksuttua hybridimallia ei voida pitää rationaalisena asetusehdotuksen päämääriä ajatellen. Lisäksi ehdotusta tulisi täsmentää olennaisesti niin toimivallan kuin "määräyksen" luonteenkin osalta. Jos määräyksen noudattamatta jättäminen johtaa vastuuvapauden menetykseen, voidaan määräyksiä pitää painokkaasti palveluntarjoajia velvoittavina jo pelkästään yritysrisikkiin liittyvillä perusteilla.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp Eriävä mielipide

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltio voisi hakemuksesta nimetä myös luotettavia ilmoittajia (Trusted flaggers), joiden ilmoituksia laittomasta sisällöstä verkkoalustojen tulisi priorisoida ja käsitellä viivytyksettä. Kiinnitämme huomiota siihen, että edellytykset, joiden täytyessä luotettavan ilmoittajan asema voidaan myöntää, on komission ehdotuksessa muotoiltu hyvin epätasällisella ja avoimella tavalla. Myös tällaisten ilmoittajien vastuut ja velvollisuudet jäävät käytännössä epäselviksi samoin kuin se, onko sananvapauttaan käyttäneellä henkilöllä oikeus saada tietää, mikä taho on tehnyt ilmoituksen sisällön oletetusta laittomuudesta. Suhtaudumme luotettavien ilmoittajien ryhmän eli "siviilinettipoliisin" perustamiseen lähtökohtaisesti kielteisesti ja katsomme, ettei esitetyn kaltainen ilmiantokulttuuri sovi demokraattiseen oikeusvaltioon.

Jatkokirjelmän mukaan uutena kantana todetaan, ettei Suomen tulisi hyväksyä sitä, että tuomioistuimen ulkopuolisten riidanratkaisuelinten päätökset olisivat verkkoalustoja sitovia (ehdotuksen 18 artikla). Esitettyä kantaa voidaan pitää perusteltuna, mutta ehdotuksesta ei edelleenkään ilmene, miksi erillinen riidanratkaisuelin halutaan luoda. Mielestämme on olemassa myös suuri riski siitä, että se hämähäryttää esimerkiksi tuomiovallan käyttöä, vaikka elimen ratkaisut eivät olisikaan sitovia. Tällaisten riidanratkaisuelinten toimivalta ja suhde tuomioistuihin ja muihin viranomaisiin jää myös jatkokirjelmässä täysin epäselväksi.

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä kannatetaan komission ja jäsenvaltioiden laajoja toimivaltuuksia asetuksen säännösten tehokkaan valvonnan turvaamiseksi. Erityisesti komissiolle annettaviin merkittäviin uusiin toimivaltuuksiin Suomen tulisi kuitenkin suhtautua kielteisesti. Asetusehdotuksen mukainen valvonta- ja oikeussuojajärjestelmä on muutenkin hyvin raskas, ja erilaiset rinnakkaiset järjestelyt aiheuttavat epäselvyyksiä siitä, mikä valvontamenettely tai oikeussuojakeino saa etusijan muihin nähden. Asiantuntijakuulemisten perusteella on myös syytä olla huolissaan siitä, että palveluntarjoajille eri kanavia pitkin tulevat, samaan tietosisältöön kohdistuvat ilmoitukset ja pyynnöt johtavat moninkertaiseen eri menettelyjä noudattaviin prosesseihin, mikä ei ole tarkoituksenmukaista.

Nyt käsiteltävän jatkokirjelmän perusteella ja kokonaisuutta arvioituamme katsomme, että muutokset eivät ole riittäviä ja emme voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksiä pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Vaikka joitain ongelmakohtia on pyritty korjaamaan, nousee jatkokirjelmässä edelleen esiin vakavia puutteita ja epäselvyyksiä, ja siksi vaadimme asian uudelleen valmistelua.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 20/2021 vp
Eriävä mielipide

Helsingissä 11.11.2021

Sebastian Tynkkynen ps
Mari Rantanen ps
Leena Meri ps
Antero Laukkanen kd
Marko Kilpi kok
Jari Kinnunen kok