

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): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikön johtaja Elina Thorström, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava asiantuntija Päivi-Maria Virta, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Johanna Isoaho, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Leppänen, oikeusministeriö
- poliisijohtaja Hannele Taavila, sisäministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Päivi Korpisaari
- professori Olli Mäenpää
- professori Atte Oksanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 15.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lo-

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

pullinen). Ehdotus pohjautuu komission digitaalisten sisämarkkinoiden strategian toimeenpanoon sekä politiikkatavoitteisiin, jotka komissio esitti helmikuussa 2020 antamassaan tiedonannossa "Euroopan digitaalista tulevaisuutta rakentamassa".

Komission digitaalisia palveluja koskevaa lainsäädäntöhanketta on odotettu jo jonkin aikaa, sillä sähköisen kaupan, jakamistalouden ja sosiaalisen median verkkoalustoilla on nykyisin merkittävä asema taloudessa ja ihmisten arkipäivässä eikä verkkoalustoja ja niiden liiketoimintamalleja ollut olemassa, kun nykyisiä sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (2000/31/EY) säännöksiä laadittiin 20 vuotta sitten. Ehdotuksen valmistelun aikana kesällä 2020 komissio järjesti digitaalisia palveluja koskevan julkisen kuulemisen ja Suomi toimitti näkemyksensä komissiolle, mistä laadittiin E-selvitys eduskunnalle (E 94/2020 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 voimassaolevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen näiden palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksia. Nämä huolellisuusvelvollisuudet ovat uusia ja niiden tavoitteena on edistää käyttäjien ja kuluttajien turvallisuutta verkossa.

Asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 2/2021 vp).

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto 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 suurten verkkoalustojen palveluihin liittyviä ns. systeemisiä riskejä käyttäjille ja yhteiskunnalle on myös kannatettava.

Kyse on osittain uudenaikaisesta ja laajasta verkossa välitettyjä sisältöjä koskevasta lainsäädännöstä. Valtioneuvosto painottaa, että asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapautteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusvarmuuteen, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita tulee asetusneuvotteluissa huolellisesti selvittää. Yhteiskunnan toimivuuden ja demokratian kannalta sananvapaus ja ilmaisuvapaus on keskeinen perusoikeus. Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapautteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

Valtioneuvosto pitää hyvänä tavoitteena, että palveluntarjoajat puuttuisivat laittomaan sisältöön säännellyllä tavalla. Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että käyttäjillä on riittävät oikeussuojakeinot sisällön poistoa koskevasta palveluntarjoajan päätöksestä. Sääntelyn tulee olla myös riittävän tarkkarajaista. Horisontaalisena sääntelynä ehdotus jättää liikkumavaraa esimerkiksi ilmoitusmenettelyssä ilmoitusten käsittelyn määräajan suhteen, sillä laittoman sisällön vakavuus vaihtelee ja yhden määräajan asettaminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Asetusneuvotteluissa on pyrittävä huolehtimaan myös siitä, etteivät ehdotetut säännökset muutu siten, että ne merkitsisivät hallintotehtävän siirtoa palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Valmistelutyössä tulee ottaa huomioon myös sisäisen turvallisuuden ja lainvalvonnan tarpeet erityisesti laittomaan verkkosisältöön puuttumisen osalta.

Vaikka ehdotuksen tavoitetta puuttua laittomaan sisältöön verkossa voidaan pitää kannatettava, niin on myös tärkeää huomioida, että johtuen ehdotuksen laittoman sisällön laajasta määritelmästä sääntely asettaa eri kokoisille yksityisille toimijoille eräitä varsin merkittäviä ja pitkälle meneviä velvollisuuksia, jotka edellyttävät näiltä toimijoilta korkeaa asiantuntemusta ja kattavaa osaamista niin unionin kuin eri jäsenvaltioiden lainsäädännön sisällöstä. Jatkoneuvotteluissa on myös 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.

Ehdotettu sääntely parantaisi laittoman vihapuheen kohteena olevan henkilön asemaa ja tehostaisi palveluntarjoajien, kuten verkkoalustojen puuttumista laittomaan vihapuheeseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä puuttumista laittomaan vihapuheeseen ja korostaa, että tulokset vihapuheen torjuntaa koskeviin käytännesääntöihin perustuvasta työstä ovat parantuneet jatkuvasti.

Disinformaatio ja muu informaatiovaikuttaminen horjuttavat kansalaisten luottamusta avoimeen ja demokraattiseen yhteiskuntajärjestelmään. Verkkoalustoilla on merkittävä rooli disinformaation leviämässä. Asetusehdotus sisältää useita palveluntarjoajien velvollisuuksia ja toimenpiteitä, jotka tukevat disinformaation ja muun informaatiovaikuttamisen torjunnan tavoitetta ja joita valtioneuvosto lähtökohtaisesti tukee. Näitä ovat mm. esitetyt avoimuusraportointivelvoitteet, väärinkäytöksen vastaiset palveluntarjoajien toimet, erittäin suurten verkkoalustojen palveluiden systeemiin riskeihin liittyvä riskiarvio ja riskienhallintatoimet, viranomaisten ja tutkijoiden pääsy erittäin suurten verkkoalustojen dataan, joka liittyy asetuksen valvontaan, sekä kriisivarautuminen. Ehdotusten yksityiskohtaisia vaikutuksia ja vaikutuksia perusoikeuksiin on kuitenkin arvioitava jatkovalmistelussa. Lisäksi Suomi tukee komission aikomusta alustayhtiöiden disinformaation torjuntaa koskevien yhteisten käytännesääntöjen uudistamisesta ja vahvistamisesta Euroopan demokratiatoimintasuunnitelmassa esitetyn yhteissääntelyn pohjalta. Nykyisten käytännesääntöjen noudattamisessa on havaittu ulkoisessa evaluoinnissa merkittäviä puutteita. Suomi on johdonmukaisesti tukenut EU:n ja jäsenvaltioiden valmiuksien parantamista hybridivaikuttamisen ja disinformaation torjumiseksi ja suhtautuu myönteisesti aikomuksiin kehittää EU:n toimia ulkomaisen puuttumisen ja vaikutusoperaatioiden torjumiseksi.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä erilaisten vapaaehtoisten menettelytapojen ja standardien kehittämistä asetuksen huolellisuusvelvoitteiden noudattamisen tueksi yhdessä sähköisten palvelujen tarjoajien kanssa. Olisi hyvä, jos pienemmätkin toimijat olisivat mukana tässä toiminnassa, vaikka niillä ei olisi samoja velvoitteita kuin suuremmilla verkkoalustoilla.

Valtioneuvosto katsoo, että talouden kasvun edellytyksiä tulee vahvistaa tehostamalla sisämarkkinoiden toimintaa ja hyödyntämällä digitalisaation luomia mahdollisuuksia. Välittäjäpalvelun tarjoajia koskevien vastuuvapaussäännösten sekä huolellisuusvelvollisuuksien yhdenmukaistaminen EU:ssa helpottaa palvelujen tarjoamista yli rajojen.

Valtioneuvosto pitää hyvänä lähtökohtana, että komission ehdotuksessa huolellisuusvelvollisuuksien kohdentamisessa erilaisten ja eri kokoisten toimijoiden osalta on noudatettu suhteellisuusperiaatetta. Jatkoneuvotteluissa on selvítettävä tarkemmin velvoitteiden tarkoituksenmukainen kohdentuminen eri tyyppisten ja kokoisten palveluntarjoajien sekä velvoitteilla tavoiteltavan päämäärän suhteen ottaen huomioon myös velvoitteista yrityksille aiheutuvat vaikutukset. Sääntelyn tulee olla linjassa muun EU-sääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto kannattaa kuluttajien aseman vahvistamista ja yritysten tasapuolisten kilpailu- edellytysten turvaamista esimerkiksi säännöksillä elinkeinonharjoittajien jäljitettävyydestä markkinapaikka-verkkoalustoilla. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti säännöksiä koskien avoimuutta palveluissa käytetyistä sisältöjen suosittelujärjestelmistä ja käyttäjille näytettävän mainonnan avoimuudesta. Samalla on syytä ottaa huomioon elinkeinonharjoittajien perusteltujen liikesalaisuuksien suoja. Sääntelyn laaja maantieteellinen soveltamisala siten, että soveltamisalaan kuuluvat EU:n ulkopuolelle sijoittautuneet toimijat niiden tarjotessa palveluita EU:n alueella, on perusteltua kuluttajien luottamuksen ja kilpailun näkökulmasta.

Ehdotus sisältää merkittäviä kansallisten viranomaisten ja komission toimivaltaa sekä riidanratkaisua koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksenmukaisuutta ja selkeyttä on vielä selvítettävä asetusneuvotteluissa. 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 olisi toimivalta antaa sakkoja ja uhkasakkoja. Asetukseen tulee liittää oikeussuojakeinona valitusmahdollisuus edellä mainituista komission päätöksistä. Neuvotteluissa olisi myös varmistettava, ettei asetuksesta seuraa jäsenvaltioille veloitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään palveluntarjoajan päätöksiä koskevia valituksia.

Voimassa olevalla EU-sääntelyllä on luotu useille eri kansallisille viranomaisille saman tyyppisiä toimivaltuuksia kuin ehdotuksessa ja ehdotettujen viranomaisvaltuuksien suhdetta olemassa oleviin toimivaltuuksiin on selvennettävä ja pyrittävä varmistamaan se, että kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista voidaan säätää kokonaisuus huomioon ottaen johdonmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Epäselvää on muun muassa, miksi asetusta ei ehdoteta lisättäväksi kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksia koskevan ns. CPC-asetuksen soveltamisalaan siltä osin, kun asetus sisältää elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin suhteisiin liittyviä säännöksiä.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta siitä, että pääsääntöisesti sen jäsenvaltion viranomaisen, mihin palveluntarjoaja on sijoittautunut, valvoo asetuksen III ja IV lukujen säännöksiä (alkuperämaaperiaate). Ehdotetut 8 ja 9 artiklan menettelyt vaativat vielä selvennystä asetusneuvotteluissa. Sääntelyssä olisi varmistettava siitä, että toisen jäsenvaltion tekemä toimenpidepyyntö ei voi johtaa palveluntarjoajan sijaintivaltion lainsäädännössä turvatun sananvapauden tai muiden perusoikeuksien kaventumiseen sekä pyrittävä varmistamaan, ettei sääntely merkitse julkisen hallintotohtävän siirtämistä yksityiselle palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Komissio ehdottaa uudenlaista valvontarakennetta asetuksen säännösten valvontaan. Komission ja kansallisten viranomaisten roolien asetuksen täytäntöönpanossa tulee olla selkeät ja niiden välisen yhteistyön tulee olla tehokasta. Asetusneuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että kansallisten viranomaisen toimivaltuudet ja niiden määrättävissä olevat hallinnolliset seuraamukset ja niiden suuruuden perusteet ovat riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty. Valtioneuvosto kiinnittää myös huomiota asetusehdotuksen sisältämiin komission laajoihin tiedonsaantioikeuksiin ja tarkastusvaltuuksiin. Valtioneuvosto pitää jäsenvaltioiden viranomaisten välisen yhteistyön kehittämistä tärkeänä sisämarkkinasääntöjen yhdenmukaisen täytäntöönpanon edistämiseksi.

Asetusehdotuksessa annettaisiin komissiolle valtuutus antaa merkittäviä delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, joista osaan liittyisi esimerkiksi tietosuojaa ja liikesalaisuuksia koskevia asioita. Valtioneuvosto katsoo, että komissiolle delegoitavien toimivaltuuksien tulee olla tarkkarajaisia, oikeasuhtaisia, tarkoituksenmukaisia ja hyvin perusteltuja. Näihin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota asetusneuvotteluissa.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus vaatii selvennystä. Esimerkiksi ehdotuksen mukaan asetus säädettäisiin kokonaisuudessaan kuulumaan niin sanotun edustajakannedirektiivin soveltamisalaan. On kuitenkin epäselvää, sisältävätkö kaikki asetusehdotuksen artiklat kuluttajien oikeuksia suojaavaa sääntelyä. Edustajakannedirektiivin soveltamisalan täsmällisyyden turvaamiseksi olisi arvioitava mahdollisuutta rajoittaa direktiivin soveltamista vain niihin asetuksen artikloihin, jotka ovat kuluttajien oikeuksien kannalta relevantteja.

Suoraan sovellettavan asetuksen säännösten selkeyteen on lisäksi kiinnitettävä huomioita paremman sääntelyn periaatteiden mukaisesti. Eri säädösten ja säädösehdotusten keskinäisriippuvuuden vuoksi sääntelyä tulisi arvioida kokonaisuutena myös EU-lainsäädännön laadun, selkeyden ja toimivuuden kannalta. Valtioneuvoston mielestä on tärkeää varmistua asetuksen yhteensopiavuudesta EU:n yleisen tietosuojasääntelyn kanssa ja muutoinkin henkilötietojen suojan toteutumisesta.

Asetusehdotuksen mukaan sitä sovellettaisiin kolmen kuukauden kuluttua sen voimaan tulosta. Vaikka säännösten nopea voimaantulo on tärkeää, valtioneuvosto pitää ehdotettua kolmea kuukautta liian lyhyenä aikana ottaen huomioon asetukseen liittyvän kansallisen lainsäädännön valmistelun vaatima aika sekä sääntelyn kohteina olevien yritysten toimenpiteiden vaatima aika.

Kansallisesta rahoituksesta asetusehdotuksen osalta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 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 katsoo, että sääntelyn tavoitteiden kannalta ehdotusta voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon internetin käytön yleisyys, rajatylittävä luonne ja välttämätön merkitys kaikilla yhteiskunnan toiminnan aloilla. Erittäin suuret verkkoalustat, joihin kohdistuisi tiukempia vaatimuksia ja vastuuta, 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 turvallinen verkkoympäristö.

Ehdotuksen erittäin perustelluista tavoitteista huolimatta asetusehdotuksessa on kuitenkin vielä valtioneuvoston kannastakin ilmi käyvin tavoin lukuisia huolellista jatkoselvittämistä ja selkeyttämistä vaativia seikkoja. Valtioneuvoston kannassa painotetaan myös, että asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauteen, yhdenvertaisuuteen, oikeusvarmuuteen, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotehtävän siirtämiseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita tulee asetusneuvotteluissa huolellisesti selvittää. Valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa perusteltuna. Jatkoselvitysten tarpeellisuus on kuitenkin selvää, sillä kyse on vasta neuvottelujen alkuvaiheesta ja kyseessä on osittain uudenlainen, laaja ja haastava sääntelykohde. Vaikka ehdotettu sääntely on lähtökohtaisesti tarpeellinen, asetusehdotus on kuitenkin hyvin monimutkainen ja sen sisältöä on vaikea hahmottaa. Tämä johtunee osin siitä, että asetuksen säännöksillä pyritään turvaamaan eri oikeushyviä, jotka eivät ole kaikilta osin helposti yhteen sovitettavissa. Asetuksella pyritään esimerkiksi varmistamaan, että laittomaan digitaaliseen sisältöön voidaan puuttua tehokkaasti, kuitenkin niin, ettei välityspalvelun vastaanottajien (käyttäjien) perusoikeuksia, muun muassa sananvapautta, tarpeettomasti rajoiteta. Osin asetuksen ymmärtämiseen liittyvät haasteet johtuvat siitä, etteivät säännökset ole sisällöltään kovin selvät.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

Sananvapausnäkökohtiin liittyen valiokunta katsoo, että voimassa olevakaan oikeustila ei kuitenkaan ole optimaalinen. Ehdotetut säännökset merkitsevät lähtökohtaisesti parannusta nykyiseen käytäntöön, jossa verkkoalustat estävät pääsyn tai poistavat sisältöä ilman, että menettelyä säänneltäisiin mitenkään EU:n tasolla (ks. U 2/2021 vp, s. 11). Lisäksi sananvapausnäkökohdatkin huomioiden on perusteltua, että verkossa tapahtuvien rikosten uhrien ja vahingonkärsijöiden asemaa vahvistetaan.

Lakivaliokunta nostaa esiin oman toimialaansa liittyen eräitä keskeisiä seikkoja.

Laiton sisältö, vastuuvapaus ja seuraamukset

Palveluntarjoaja ei asetusehdotuksen 5(1) artiklan mukaan ole vastuussa palvelun vastaanottajan pyynnöstä tallennetuista tiedoista, jos se toimii viipymättä laittoman sisällön poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi heti saatuaan tiedon tällaisista seikoista tai jos se ei 5 artiklassa tarkemmin määritellyin tavoin tiedä tällaisesta sisällöstä. Palveluntarjoajan tulisi siten 5 artiklan mukaan vastuusta vapautuakseen oma-aloitteisesti päättää estää pääsy tällaiseen lainvastaiseen sisältöön tai poistaa sisältö. Lisäksi kuka tahansa voi asetusehdotuksen 14 artiklan mukaan tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä. Lakivaliokunta katsoo, että sääntelyä voidaan tavoitteiltaan pitää perusteltuna siltä osin kuin tarkoituksena on vähentää laitonta sisältöä verkossa ja parantaa käyttäjien asemaa palveluissa.

Asetusehdotuksen mukaan vastuusta vapautuminen edellyttää, että palveluntarjoaja aktiivisesti puuttuu laittomaan sisältöön sen poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi. Sääntely edellyttää siten tosiasiaa, että yksityinen palveluntarjoaja puuttuu sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden käyttämiseen vastuusta vapautuakseen. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kannassa ilmaistuun käsitykseen siitä, että asetusehdotuksen sisältämiä sananvapauteen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä tulee asetusneuvotteluissa huolellisesti selvittää. Yhteiskunnan toimivuuden ja demokratian kannalta sananvapaus ja ilmaisuvapaus ovat keskeisiä perusoikeuksia. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Esimerkiksi suurilla sosiaalisen median yrityksillä, kuten Twitter ja Facebook, on niin suuri merkitys, että jos esimerkiksi poliitikon pääsy näihin kanaviin estetään, hänen voi olla hyvin vaikea tavoittaa äänestäjiä ja saada julki mielipiteensä.

Asetusehdotuksen 12 johdantokappaleessa kuvataan asetuksessa tarkoitettua laittoman sisällön soveltamisalaa seuraavasti:

"Jotta voidaan varmistaa verkkoympäristön turvallisuus, ennakoitavuus ja luotettavuus, tässä asetuksessa "laittoman sisällön" käsite olisi määriteltävä laajasti. Käsite kattaa myös tiedon, joka liittyy laittomaan sisältöön ja laittomiin tuotteisiin, palveluihin ja toimintaan. Tämä käsite olisi erityisesti ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan muodosta riippumatta tietoja, jotka ovat sovellettavan lainsäädännön mukaan joko itsessään laittomia, kuten laitton vihapuhe tai terroristinen sisältö ja laitton syrjivä sisältö, tai jotka liittyvät laittomaan toimintaan, kuten lasten seksuaalista hyväksikäyttöä esittävien kuvien jakaminen, yksityisten kuvien lainvastainen, ilman lupaa tapahtuva jakaminen, verkkoahdistelu, vaatimusten-

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

vastaisten tai väärennettyjen tuotteiden myynti, tekijänoikeudella suojatun aineiston luvaton käyttö taikka toiminta, johon liittyy kuluttajansuojalainsäädännön rikkomista. Tältä osin sillä ei ole merkitystä, johtuuko tietojen tai toiminnan lainvastaisuus unionin oikeudesta vai unionin oikeuden mukaisesta kansallisesta oikeudesta, ja mikä on kyseisen oikeuden täsmällinen luonne tai kohde."

Selvää on, että asetusehdotuksen sääntely kattaa siten laitonta toimintaa, joka voi liittyä esimerkiksi terrorismirikoksiin, laittomaan huumekauppaan, laittomiin uhkauksiin, tekijänoikeusrikkomuksiin, seksuaaliseen häirintään, lasten seksuaalista hyväksikäyttöä esittävien kuvien jakamiseen ja niin edelleen.

Varsinaisen laittoman sisällön määritelmän sisältävän asetusehdotuksen 2 artiklan g kohdan mukaan laitonta sisältöä olisi kuitenkin 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 voi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin edellä todetun ongelmallisuus etenkin sananvapauden kannalta. Valiokunta katsookin, että asetusehdotuksen sisältämää sääntelyä tulee tältä osin olennaisesti täsmentää.

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.

Rangaistusvastuun perusteisiin liittyen lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa. Laittoman sisällön laaja-alaisuus ja tulkinnanvaraisuus ovat siten ongelmallisia myös laillisuusperiaatteen kannalta. Vaikka asetusehdotuksen rangaistusvastuu perustuu käytännössä luonteeltaan hallinnollisiin rangaistusseuraamuksiin, on tämä näkökohta merkityksellinen, sillä hallinnollisten sanktioidenkin tulee täyttää muun muassa yleiset tarkkuuden vaatimukset (ks. myös U 2/2021 vp, s 15).

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asetusehdotuksen jatkovalmisteluissa sekä kansallisia täytäntöönpanotoimia valmisteltaessa on pidettävä mielessä hallinnollisten seuraamusten suhde rikosoikeudelliseen järjestelmään ja arvioitava järjestelmän kokonaisuutta myös ne bis in idem -periaatteen suhteen (kaksoisrangaistavuuden kieltö).

Valtioneuvoston kannastakin ilmenevin tavoin asetusehdotus sisältää merkittäviä kansallisten viranomaisten ja komission toimivaltaa koskevia säännöksiä. Lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston näkemukseen (ks. U 2/2021 vp, s. 22 ja 23) siitä, että näiden tarkoituksenmukaisuutta ja selkeyttä on vielä selvitettävä asetusneuvotteluissa. Asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Edelleen on huolehdittava siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten sanktiointivaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä. Asetusneuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että määrättävissä olevat hallinnolliset seuraamukset ja niiden suuruuden perusteet on riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltävä.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

Valvonta ja oikeussuojakeinot

Asetusehdotuksen 14 (1) artiklan mukaan säilytyspalvelujen tarjoajien on otettava käyttöön mekanismeja, joiden avulla kuka tahansa yksityishenkilö tai toimija voi ilmoittaa säilytyspalvelujen tarjoajan palvelussa olevan tietoja, joita kyseinen henkilö tai toimija pitää laittomana sisältönä. Ilmoituksen saatuaan palveluntarjoajan on tehtävä päätöksensä ilmoituksen johdosta oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti. Asetuksen 17 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi verkkoalustojen sisäisestä valitusten käsittelyjärjestelmästä, joka olisi käytössä silloin, kun palveluntarjoaja kohdistaa toimia verkkoalustalla olevaan laittomaan tai käyttöehtojen vastaiseen sisältöön. Niin ikään 18 artiklassa ehdotetaan säädettäväksi verkkoalustan palveluntarjoajan päätöksiin liittyvästä mahdollisuudesta palvelun käyttäjälle (vastaanottajalle) valittaa riidanratkaisuelimelle. Tällainen riidanratkaisumekanismi ei kuitenkaan rajoitaisi palvelun käyttäjän mahdollisuuksia hakea muutosta palveluntarjoajan päätökseen tuomioistuimelta. Asetuksen 43 artiklan mukaan käyttäjä voi kuitenkin aina saattaa asetuksen loukkausta koskevan asian digitaalisten palveluiden koordinaattorin tai muun toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen valvomaan asetuksen noudattamista (38 artikla). Lisäksi kunkin jäsenvaltion tulee nimetä yksi toimivaltaisista viranomaisista ns. digitaalisten palveluiden koordinaattoriviranomaiseksi, joka toimii yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion muiden toimivaltaisten viranomaisten, komission, Euroopan digitaalisten palveluiden lautakunnan ja muiden maiden koordinaattoreiden kanssa. Koordinaattorin tehtävänä on varmistaa asetuksen yhdenmukainen soveltaminen ao. jäsenvaltiossa ja unionin alueella. Asetus sisältää myös säännökset koordinaattoriviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista sekä käytettävissä olevista keinoista asetuksen vastaiseen toimintaan puuttumiseksi. Asetusehdotuksen 43 artiklan mukaan palvelun vastaanottajilla (käyttäjillä) on edellä todetun mukaisesti oikeus tehdä tämän asetuksen väitetyistä rikkomisista välityspalvelujen tarjoajia vastaan valitus sen jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattorille, jossa palvelun vastaanottaja asuu tai johon se on sijoittautunut. Digitaalisten palvelujen koordinaattorin tehtäviin kuuluu myös muun muassa hyväksyä 18 artiklassa tarkoitettu riidanratkaisuelin kelvolliseksi riidanratkaisumekanismiin. Valvontajärjestelyihin kuuluvat myös 19 artiklassa tarkoitettut luotettavat ilmoittajat, jotka digitaalisten palvelujen koordinaattori hyväksyisi.

Komission ehdotuksen 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. Lakivaliokunta pitää hyvin kyseenalaisena ainakin sellaista tilannetta, jossa digitaalisten palveluiden koordinaattori voisi tunkeutua kotirauhan piiriin. Lakivaliokunta katsoo, että tilanteissa, joissa on kysymys kotirauhan suojaamasta tilasta, koordinaattorin tulee pyytää virka-apua kansallisesti toimivaltaiselta viranomaiselta.

Asetus sisältää erityiset säännökset myös menettelystä erittäin suurten verkkoalustojen valvonnassa. Komissio tai Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta voisivat joko omasta aloitteestaan tai lautakunta vähintään kolmen jäsenvaltion sitä pyytäessä pyytää sijoittautumisvaltion koordinaattoria käynnistämään asiassa tutkinnan. Komissio voi myös itse käynnistää tutkinnan, mikäli sijoittautumisvaltion koordinaattori ei komission pyynnöstä huolimatta ole käynnistänyt

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

tutkintaa tai on nimenomaisesti pyytänyt komissiota käynnistämään tutkinnan. Komissio voi käynnistää tutkinnan myös tilanteissa, joissa sijoittautumisvaltion koordinaattori on käyttänyt toimivaltuutensa rikkomuksen selvittämiseksi ja poistamiseksi. Komission tiedonsaantikeinoihin kuuluvat mm. tietopyynnot, kuulemiset ja tarkastukset.

Asetusehdotus sisältää näin ollen moninaisia valvontamekanismeja kuten palvelunkäyttäjien suorittaman sisältövalvonnan, luotettavien ilmoittajien suorittaman valvonnan, digitaalisten palvelujen koordinaattorin suorittaman valvonnan sekä komission valvontatoimet. Valtioneuvoston kannastakin ilmenevin tavoin (U 2/2021 vp, s. 23) asetusehdotuksessa ehdotetaan uudenlaista valvontarakennetta asetuksen säännösten valvontaan.

Lakivaliokunta pitää tehokkaita valvontamekanismeja lähtökohtaisesti tärkeinä. Edellä kuvatun mukaisesti ehdotuksen valvonta- ja oikeussuojajärjestelmä on kuitenkin varsin monimutkainen. Lakivaliokunta korostaa, että neuvotteluissa on tärkeä pyrkiä siihen, että sekä valvonta- että oikeussuojajärjestelmästä muodostuu toimiva ja selkeä kaikkien osapuolien kannalta.

Valtioneuvoston kannassa tuodaan esiin (U 2/2021 vp, s. 22), että voimassa olevalla EU-säätelyllä on luotu useille eri kansallisille viranomaisille saman tyyppisiä toimivaltuuksia kuin ehdotuksessa. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että ehdotettujen viranomaisvaltuuksien suhdetta olemassa oleviin toimivaltuuksiin on selvennettävä ja pyrittävä varmistamaan se, että kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista voidaan säätää kokonaisuus huomioon ottaen johdonmukaisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Komission ja kansallisten viranomaisten roolien asetuksen täytäntöönpanossa tulee olla selkeitä.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että asetusneuvotteluissa tulee huolehtia siitä, että kansallisten viranomaisten toimivaltuudet on riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määritelty. Valtioneuvoston kantaa vastaavasti lakivaliokunta kiinnittää myös huomiota asetusehdotuksen sisältämiin komission laajoihin tiedonsaantioikeuksiin ja tarkastusvaltuuksiin.

Valiokunnan näkemyksen mukaan valtioneuvoston kannassa on asianmukaisesti tuotu esiin se, että asetusehdotus sisältää merkittäviä kansallisten viranomaisten ja komission toimivaltaa sekä riidanratkaisua koskevia säännöksiä, joiden tarkoituksenmukaisuutta ja selkeyttä on vielä selvitettävä asetusneuvotteluissa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että on huolehdittava siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten tarkastus- ja sanktiointivaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä. Asetusehdotuksen mukaan komissiolla olisi toimivaltaa antaa sakkoja ja uhkasakkoja. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että asetukseen tulee liittää oikeussuojakeinona valitusmahdollisuus edellä mainituista komission päätöksistä. Neuvotteluissa on myös varmistettava, ettei asetuksesta seuraa jäsenvaltioille velvoitetta perustaa tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä käsittelemään palveluntarjoajan päätöksiä koskevia valituksia.

Muita huomioita

Valtioneuvoston kirjelmästä ilmi käyvin tavoin (s. 14) ehdotuksen 8 ja 9 artikla koskevat kansallisten viranomaisten toimenpidepyyntöjä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle. Ehdotuksen 8 ja 9 artiklan mukaisesti palveluntarjoaja on velvollinen reagoimaan toisen

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

jäsenvaltion oikeus- tai hallintoviranomaiselta saapuvaan määräykseen puuttua tiettyyn laittomaan sisältöön palvelussaan tai määräykseen luovuttaa tietoja palvelunsa vastaanottajista. Ehdotetuissa artikloissa tarkoitettu tavoin palveluntarjoajan on ilmoitettava määräyksen lähettäneelle viranomaiselle, mihin määräys on johtanut, sekä täsmennettävä toteutetut toimet ja niiden toteuttamisajankohta.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että se on lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevan asetusehdotuksen (ns. E-evidence-asetus) käsittelyn yhteydessä (ks. esim. LaVL 2/2021 vp) pitänyt kyseisen ehdotuksen yhteydessä ongelmallisena tilannetta, jossa palveluntarjoajat olisivat lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen asemassa.

Valiokunnan liikenne- ja viestintäministeriöltä saaman selvityksen mukaan ehdotettuja 8 ja 9 artiklan säännöksiä ei voi rinnastaa ns. E-evidence-asetusehdotuksen todisteiden luovuttamista koskeviin säännöksiin. E-evidence-asetuksessa säädettäisiin siitä, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä.

Saadun selvityksen mukaan nyt käsillä olevan ehdotuksen 8 ja 9 artiklassa ei säädettäisi tämän tavisesta velvollisuudesta. Säännökset eivät velvoittaisi palveluntarjoajaa poistamaan toisen jäsenvaltion viranomaisen määräyksen nojalla sisältöjä tai toimittamaan pyydettyjä tietoja toisen jäsenvaltion viranomaiselle. Ainoa velvollisuus, josta asetuksen 8 ja 9 artiklassa säädettäisiin, olisi asiallisesti ottaen velvollisuus ilmoittaa määräyksen antaneelle toisen jäsenvaltion viranomaiselle määräyksen vastaanottamisesta ja siitä, mihin toimenpiteisiin määräys on antanut aihetta. Muuta velvollisuutta toimia ei asetuksen 8 ja 9 artikla aseta palveluntarjoajalle. Saadun selvityksen mukaan asetusehdotus ei näin ollen velvoita palveluntarjoajaa ryhtymään sanotuissa artikloissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin tai esittämään syytä sille, ettei toimenpiteisiin ryhdytä.

Edellä todetusta huolimatta lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kannassa ilmaistuun näkemykseen siitä, että ehdotetut 8 ja 9 artiklan menettelyt vaativat vielä selvennystä asetusneuvotteluissa. Sääntelyssä olisi varmistuttava siitä, että toisen jäsenvaltion tekemä toimenpidepyynnö ei voi johtaa palveluntarjoajan sijaintivaltion lainsäädännössä turvatun sananvapauden tai muiden perusoikeuksien kaventumiseen, sekä pyrittävä varmistamaan, ettei sääntely merkitse julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Valtioneuvoston kannasta ilmi käyvin tavoin asetusehdotus sisältää useita palveluntarjoajien velvollisuuksia ja toimenpiteitä, jotka tukevat disinformaation ja muun informaatiovaikuttamisen torjunnan tavoitetta ja joita valtioneuvosto lähtökohtaisesti tukee. Näitä ovat mm. esitetyt avoimuusraportointivelvoitteet, väärinkäytöksen vastaiset palveluntarjoajien toimet, erittäin suurten verkkoalustojen palveluiden systeemiin riskeihin liittyvä riskiarvio ja riskienhallintatoimet, viranomaisten ja tutkijoiden pääsy erittäin suurten verkkoalustojen dataan, joka liittyy asetuksen valvontaan, sekä kriisivarautuminen. Valiokunnalla ei ole huomauttamista valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotusten yksityiskohtaisia vaikutuksia ja vaikutuksia perusoikeuksiin on

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp

kuitenkin arvioitava jatkovalmistelussa. Valiokunta toteaa lisäksi, että sääntelyn ja sen kohteen ymmärtämisen kannalta on merkityksellistä myös muun muassa se, mitä disinformaatiolla tarkoitetaan.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

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

Helsingissä 6.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Komission asetusehdotuksessa harmonisoidaisiin erilaisia välittäjäpalvelujen tarjoajia koskevat vastuuvapaussäännökset käyttäjien palveluihin tallentamista ja palveluissa välitetyistä laittomista sisällöistä. Tavoitteena on, että palveluntarjoajat puuttuvat laittomaan sisältöön nykyistä tehokkaammin.

Laitonta sisältöä olisi asetusehdotuksen mukaan mikä tahansa tieto, joka ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta. Lakivaliokunnan lausunnossakin todetulla tavalla laittoman sisällön määrittely muodostuu komission ehdotuksessa siten erittäin laaja-alaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi, ja se voi myös poiketa sisällöllisesti eri jäsenvaltioissa.

On syytä korostaa sanotun ongelmallisuutta erityisesti sananvapauden kannalta. Laaja sananvapaus on yksi demokraattisen yhteiskunnan keskeinen perusta, ja erilaisia näkökulmia salliva ja avoin keskustelukulttuuri on perusta terveelle ja kehittyvälle yhteiskunnalle. Kannamme yleisesti huolta sananvapauden kaventumisesta ja olemmekin erittäin huolissamme siitä, että laitton sisältö on määritelty komission asetusehdotuksessa tavalla, joka tosiasiallisesti jättää täysin avoimeksi sen, mikä on laitonta sisältöä ja mihin täsmälliseen sääntelyyn käsitteen määrittely perustuu.

Yhdymme lakivaliokunnan näkemykseen, jonka mukaan laittoman sisällön käsitettä tulee olennaisesti täsmentää. Katsomme tässä yhteydessä tarpeelliseksi kuitenkin tarkentaa tapaa, jolla käsitteen täsmentämisen tulee tapahtua. Katsomme, että laittomana sisältönä tulee pitää ainoastaan sisältöä, jonka esittämistä tai levittämistä rajoittaa rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön perustuva vastuu. Muunlainen sisältö ei näkemyksemme mukaan voi olla "laitonta sisältöä". Selvytyden vuoksi toteamme pitävämme tärkeänä tavoitetta esimerkiksi lapsipornon ja terroristisen sisällön jakamiseen puuttumisesta ja tällaisen sisällön poistamisesta. Sanan- tai ilmaisunvapautta ei kuitenkaan saa rajoittaa, jollei vapauden käyttäminen täytä minkään rikoksen tunnusmerkistöä.

Kiinnitämme lisäksi huomiota asetusehdotuksen mukaiseen sääntelyyn, jonka perusteella palveluntarjoaja ei ole vastuussa palvelun vastaanottajan pyynnöstä tallennetuista tiedoista, jos se toimii viipymättä laittoman sisällön poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi heti saatuaan tiedon tällaisista seikoista. Vastuusta vapautuminen siten edellyttää, että palveluntarjoaja aktiivisesti puuttuu laittomaan sisältöön sen poistamiseksi tai sen saannin estämiseksi. Kannamme tähän liittyen huolta siitä, että rikos- tai vahingonkorvausoikeudellisen vastuun pelossa myös täysin lainmukaista sisältöä tullaan poistamaan. Kun kuka tahansa voisi tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä, saattaa ilmoitusmenettelystä helposti myös muodostua shikaaninomainen keino, jolla palveluntarjoajien toimintaa ja muiden tahojen ilmaisunvapauden käyttämistä tarkoituksellisesti haitataan.

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 luotet-

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2021 vp
Eriävä mielipide

tavan ilmoittajan asema voidaan myöntää, on komission ehdotuksessa muotoiltu hyvin epätasällisellä 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 perustamiseen lähtökohtaisesti kielteisesti ja katsomme, ettei esitetyn kaltainen ilmiantokulttuuri sovi demokraattiseen oikeusvaltioon.

Lakivaliokunnan lausunnossa todetulla tavalla komission asetusehdotus sisältää moninaisia valvontamekanismeja kuten palvelunkäyttäjien suorittaman sisältövalvonnan, luotettavien ilmoittajien suorittaman valvonnan, digitaalisten palvelujen koordinaattorin suorittaman valvonnan sekä komission valvontatoimet. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa saadun selvityksen mukaan tällainen valvontamekanismi on ylimitoitettu, kun otetaan huomioon muut valvontamekanismit, jotka kohdistuvat digitaalisiin palveluihin unionin lainsäädännöstä johtuvista syistä. Erityisesti komissiolle annettaviin merkittäviin uusiin toimivaltuuksiin on syytä suhtautua lähtökohtaisesti kielteisesti. On syytä muistaa, että komissio on epädemokraattisesti valittu poliittinen toimija, ei riippumaton lainkäyttöelin. Tästä huolimatta komission valtaa ollaan kuitenkin jatkuvasti lisäämässä, mikä aiheuttaa huolta kansallisen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta. Katsomme, että ratkaisu-, valvonta- ja sanktiovallan tulee olla kansallisilla viranomaisilla, eikä komissiolle pidä antaa valtaa kävellä kansallisten viranomaisten ylitse.

Asetusehdotus sisältää myös useita palveluntarjoajien velvollisuuksia ja toimenpiteitä, jotka tukevat disinformaation ja muun informaatiovaikuttamisen torjunnan tavoitetta. Kiinnitämme huomiota siihen, ettei disinformaatiota käsitteenä kuitenkaan ole määritelty valtioneuvoston kirjelmässä eikä myöskään komission asetusehdotuksessa. Sellaisen käsitteen sisältö, jota ei ole määritelty, muodostuu helposti mielivaltaiseksi, minkä vuoksi katsomme, että disinformaatio tulisi käsitteenä yksiselitteisesti määritellä, ennen kuin tällaista informaatiota edes voitaisiin aktiivisesti ryhtyä torjumaan. On myös huomattava, ettei disinformaatio lähtökohtaisesti ole "laitonta sisältöä".

Edellä todettuun viitaten katsomme, ettei komission asetusehdotusta voida hyväksyä sellaiseenaan ja ilman merkittävien muutosten tekemistä. Tämän olisi näkemyksemme mukaan tullut yksiselitteisesti ilmetä myös valiokunnan lausunnon ponnesta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 6.5.2021

Sebastian Tynkkynen ps
Leena Meri ps
Antero Laukkanen kd