

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- viestintäneuvos Kreetta Simola, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Mira Turpeinen, oikeusministeriö
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen tohtori Riku Neuvonen

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 lopullinen). 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

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

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.

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 uudenlaisesta ja laajasta verkossa välitettyjä sisältöjä koskevasta lainsäädännöstä. Valtioneuvosto painottaa, että asetusehdotus sisältää erityisesti sananvapauteen, 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 sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

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 ta-

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

valla. 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 vahingonkorvaus oikeudellista 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.

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

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

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 selvitettävä 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 selvitettävä asetuseuvotteluissa. Asetuseuvotteluissa on huolehdittava siitä, että kansallisesti voidaan säätää asetuksessa tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti. Edelleen on huolehdittava siitä, että komission ja kansallisten viranomaisten tarkastus- ja sanktointivaltuudet 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 asetusta sisältää elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin suhteisiin liittyviä säännöksiä.

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 asetuseuvotteluissa. Sääntelyssä olisi varmistuttava siitä, että toisen jäsenvaltion tekemä toimenpidepyyntö ei voi johtaa palveluntarjoajan sijaintivaltion lainsäädännössä turvautun sananvapauden tai muiden perusoikeuksien kaventumiseen sekä pyrittävä varmistamaan, ettei sääntely merkitse julkisen

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

hallintotehtävän 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 yhteensopivuudesta 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 PERUSTELUT

Ehdotuksen pääkohdat

(1) Valtioneuvoston kirjelmä koskee ehdotusta niin sanotuksi digipalvelusäädökseksi (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 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".

(2) Asetusehdotuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti niin sanottujen välittäjäpalveluiden tarjontaa. Välittäjäpalveluja ovat esimerkiksi internetyhteyksien tarjonta loppukäyttäjille (pelkkä siirtotoiminta) sekä erilaiset tallennuspalvelut verkossa (ns. hosting-palvelut), joita ovat esimerkiksi niin sanotut pilvipalvelut ja verkkoalustojen tarjoamat välittäjäpalvelut ulottuen viime kädessä erittäin suurten ja tyypillisesti maailmanlaajuisten verkkoalustojen tarjoamiin palveluihin. 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.

(3) Valtioneuvoston kirjelmän valossa keskeisiä tarkasteltavia kysymyksiä liittyy ainakin asetusehdotuksen 8, 9, 14, 15 ja 20 artiklaan. Asetusehdotuksen mukaan välityspalveluntarjoaja on velvollinen reagoimaan mahdollisiin toisen jäsenvaltion oikeus- tai hallintoviranomaisen 8 ja 9 artiklassa tarkoitettuihin määräyksiin ilmoittamalla viranomaiselle, mihin toimiin palveluntarjoaja on ryhtynyt määräyksen johdosta. Määräykset voivat koskea joko laittoman sisällön poistamista tai palvelun käyttäjiä koskevien tietojen antamista. Kaikilla tallennuspalvelun eli säilytyspalvelun (esim. pilvipalvelut ja verkkoalustan palvelut) tarjoajilla on lisäksi velvollisuus järjestää palvelussaan ilmoitusmenettely, jossa kuka tahansa voi tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä (14 artikla). Ilmoituksen saatuaan palveluntarjoajan on tehtävä päätöksensä ilmoituksen johdosta oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti sekä ilmoitettava mahdollisesta sisällön poistamisesta sisällön ladanneelle palvelun käyttäjälle (15 artikla). Ehdotuksen 20 artiklan mukaan verkkoalustoilla (jos se ei ole mikro- tai pieni yritys) on velvollisuus keskeyttää tietyltä käyttäjältä kohtuulliseksi ajaksi 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.

Sananvapaus

(4) Asetusehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kanalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

(5) Perustuslain 12 §:ssä turvattu sananvapaus sisältää oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslain 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). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, s. 2). Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (ks. HE 309/1993 vp, s. 57).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvään oikeuksien väärinkäytön kieltoon, joka valiokunnan käsityksen mukaan osaltaan vahvistaa asetuksen hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Valiokunta ei ole pitänyt ongelmallisena esimerkiksi sääntelyä, jos sen voitiin katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilytyspalveluiden avulla (PeVL 43/2018 vp, s. 4). Valiokunta on lisäksi painottanut, että kiihottaminen kansanryhmää vastaan ei nauti perustuslain sananvapauden tai esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (ks. myös PeVL 40/2017 vp, PeVL 10/2000 vp, s. 3, PeVL 19/1998 vp, s. 6/II). Valiokunta on pitänyt sananvapausrajoituksen hyväksyttävyyden kannalta ongelmattomana esimerkiksi säännösehdotusta, jonka mukaan tietoyhteiskunnan palvelun tulee viipymättä toimia tallentamansa tiedon saannin estämiseksi, kun tallennettu tieto on sisällöltään selvästi rikoslain kiihottamista kansanryhmää vastaan koskevan rangaistussäännöksen vastainen (PeVL 60/2001 vp, s. 2—3). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut, että sananvapaus ei turvaa oikeutta kiihottamiseen rasistiseen syrjintään ja ulkomaalaisvihaan (Ferret vastaan Belgia 16.7.2009, ks. myös Pastörs v. Saksa 3.10.2019).

(7) Valtioneuvoston kannan mukaan asetusneuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Perustuslakivaliokunta korostaa painokkaasti tämän näkökohdan merkitystä. Lisäksi asetuksen valmistelussa on valiokunnan mielestä tärkeitä huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

(8) Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 57/II).

(9) Perustuslakivaliokunta on tarkastellessaan osin samankaltaista mutta nyt ehdotettua huomattavasti pistemäisempää EU-sääntelyä korostanut asetuksen sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden merkitystä. Tämä on koskenut esimerkiksi asetuksen soveltamisalan kannalta olennais-

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

ta kielletyn tai lainvastaisen verkkosisällön määritelmää (PeVL 43/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä kannalta erityisesti huomiota siihen, että nyt ehdotetun asetuksen soveltamisen kannalta keskeinen laittoman sisällön määritelmä on hyvin avoin. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että määritelmää täsmennetään asetuksen jatkovalmistelussa tai että sääntelyn soveltamisalaa muutoin olennaisesti täsmennetään.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että palveluntarjoajalla ei ehdotuksen mukaan ole velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä sille tehdyn ilmoituksen perusteella, vaan velvollisuus käsitellä oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta. Tultuaan tietoiseksi laittomasta sisällöstä palveluntarjoaja ei kuitenkaan enää voi vedota 5 artiklan vastuuvapaussäännöksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tästä voi tosiasiallisesti syntyä voimakaskin kannuste poistaa sisältöä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällä saattaa olla epätoivottavia vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen.

Suhdetta perustuslakiin koskeva arvio

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota myös perustuslain 1 §:n 3 momentin säännökseen, jonka mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Saman säännöksen mukaan Suomi on Euroopan unionin jäsen. Valiokunnan mielestä perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan EU-säädöshankkeita kiinnittänyt huomiota siihen, että valtioneuvoston kirjelmissä tarkasteltaisiin ehdotuksia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta riittävästi. Valiokunnan mukaan säädösehdotuksen arviointi vain pintapuolisesti ja sääntelykohde huomioon ottaen vähäisesti voi johtaa siihen, ettei valtioneuvoston kirjelmä tarjoa perustuslakivaliokunnalle asianmukaisia edellytyksiä hoitaa perustuslain 74 §:ssä valiokunnalle osoitettua tehtävää antaa lausuntoja lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 5, PeVL 43/2016 vp, s. 3).

(13) Nyt arvioitavaan valtioneuvoston kirjelmään (s. 9—16) sisältyy sivumääräisesti varsin laaja jakso asetusehdotuksen suhteesta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin. Erityisesti sananvapauteen liittyviä kysymyksiä käsitellään jaksossa varsin monipuolisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että asetusehdotuksessa on monilta osin vielä tarkempaa selvittämistä ja perustuslainmukaisuuden arviointia vaativia kysymyksiä. Ainakin palveluntarjoajille mahdollisesti osoitettavista julkisista hallintotehtävistä, komissiolle ja kansallisille viranomaisille osoitettavien toimivaltuuksien täsmällisyydestä, hallinnollisista sanktioista ja

Valiokunnan lausunto PeVL 20/2021 vp

ehdotetuista oikeusturvajärjestelyistä on valiokunnan käsityksen mukaan jatkovalmistelun aikana välttämätöntä saada nyt esitettyä täsmällisempää selvitystä, jonka perusteella valtioneuvoston tulee tehdä seikkaperäisemmin selkoa ehdotuksen suhteesta perustuslakiin. Vasta sitten sanottuja seikkoja voidaan asianmukaisesti arvioida perustuslain kannalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

*että se yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että neuvotteluissa on huolehdittava, että ase-
tuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoitel-
tavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi ja*

*että se muutoin kiinnittää huomiota edellä esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin seikkoi-
hin.*

Helsingissä 26.5.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala