

EaT Johanna Isoaho  
LsN Maarit Leppänen

LAUSUNTO

19.2.2021

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Valtioneuvoston kirjelmä koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (KOM(2020) 825 lopullinen). Asetusehdotuksen tavoitteena on edistää digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa. Sillä laadittaisiin yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle, jossa myös käyttäjien EU:n perusoikeuskirjan sisältämiä perusoikeuksia suojellaan tehokkaasti. Tavoitteena on lisäksi kehittää nykyisen sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin (jäljempänä *sähkökauppadirektiivi*) välittäjäpalveluiden sääntelyä siirtämällä voimassaolevat direktiivin vastuuvapaussäännökset ehdotettuun asetukseen sekä lisäämällä asetukseen säännöksiä palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuuksista.

Oikeusministeriö lausuu kirjelmästä siltä osin kuin se keskeisesti kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan.

*Yleistä*

Valtioneuvoston kannan mukaisesti oikeusministeriö pitää kannatettavana asetusehdotuksen tavoitetta lisätä palvelujen käyttäjien turvallisuutta verkkoympäristössä ja parantaa toimintaympäristöä rajat ylittävälle innovatiivisille digitaalisille palveluille.

Oikeusministeriö pitää myös ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti tarpeellisenä. Asetusehdotus on kuitenkin hyvin monimutkainen ja sen sisältöä on vaikea hahmottaa. Tämä johtuu osin siitä, että asetuksen säännöksillä pyritään turvaamaan eri oikeushyviä, jotka eivät ole kaikilta osin yhteen sovitettavissa. Asetuksella pyritään esimerkiksi varmistamaan, että laittomaan digitaaliseen sisältöön voidaan puuttua tehokkaasti, kuitenkin niin, ettei välityspalvelun vastaanottajien (jäljempänä *käyttäjät*) perusoikeuksia, muun muassa sananvapautta, tarpeettomasti rajoiteta. Osin asetuksen ymmärtämiseen liittyvät haasteet johtuvat siitä, etteivät säännökset ole sisällöltään kovin selvät. Tätä

seikkaa ilmentää myös valtioneuvoston kanta, jossa lukuisissa kohdissa korostetaan asetustekstin jatkokehittämisen ja täsmentämisen tarpeellisuutta. Oikeusministeriö yhtyy tähän arvioon.

### *Vastuuvapaus*

Ehdotettuun asetukseen siirrettäisiin voimassa olevan sähkökauppadirektiivin ns. vastuuvapaussäännökset. Lisäksi asetukseen lisättäisiin selventävä säännös, jonka mukaan välityspalvelun tarjoajan omasta monitorointi- tai muusta vastaavasta toiminnasta ei seuraa, ettei vastuuvapautta koskevia säännöksiä sovelleta tarjoajaan. Vastuuvapaudesta säädettäisiin asetuksen 3 – 6 artiklassa.

Artikloissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täytyessä välityspalvelujen tarjoaja ei ole vastuussa siirtämiensä tai tallentamiensa tietojen lainvastaisesta sisällöstä tai oikeudettomasta välittämisestä. Ehdotettu sääntely koskee sekä rikosoikeudellista vastuuta että siviilioikeudellista korvausvastuuta. Jos välityspalvelun tarjoaja on toiminut asetuksen mukaisesti, hän ei olisi vastuussa siitä, että välityspalvelussa on ollut laitonta aineistoa.

Asetusehdotuksen vastuuvapautta koskevat säännökset vastaavat pitkälti sähkökauppadirektiivin säännöksiä, eivätkä ne käytännössä kavenna kansalliseen lakiin perustuvaa rikos- tai vahingonkorvausoikeudellista vastuuta.

Jos vastuuvapauden edellytykset eivät täytyisi, eli palveluntarjoaja ei olisi toiminut asetusehdotuksen artikloissa edellytetyllä tavalla, palveluntarjoaja ei olisi vastuusta vapaa asetuksen nojalla. Tästä ei kuitenkaan suoraan seuraisi, että välityspalvelujen tarjoaja olisi vastuussa laittomasta aineistosta. Sen sijaan välityspalvelujen tarjoajan mahdollinen vastuu arvioitaisiin tällaisessa tapauksessa rikosvastuuta ja korvausvastuuta koskevan muun, lähtökohtaisesti kansallisen lainsäädännön nojalla.

Sovellettaviksi tulevien kansallisten tai muiden normien sisällöstä riippuen lopputulos voisi olla, ettei palvelun tarjoajan vastuulle ole laissa perustetta. Voisi kuitenkin olla mahdollista, että välityspalvelun tarjoaja ääritapauksissa voisi joutua esimerkiksi rikosoikeudelliseen vastuuseen laittomasta sisällöstä rikoslain osallisuussäännösten nojalla muun muassa, jos hän on ollut tietoinen sisällön lainvastaisuudesta ja tietoisesti on sallinut aineiston jäädä alustalle. Rikosoikeuden yleisten periaatteiden mukaan rikosoikeudellinen vastuu on sillä, jota on pidettävä rikoksen tekijänä tai siihen osallisena. Tällöin kysymys olisi kuitenkin Suomen kansallisen lain soveltamisesta, eikä asetusta vaikuttaisi siihen.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa asetusehdotuksen vastuuvapautta koskeviin säännöksiin.

### *Alkuperämaaperiaate*

Alkuperämaaperiaate on tärkeä lähtökohta digitaalisten sisämarkkinoiden toimivuuden kannalta. Yksinkertaistettuna kyse on siitä, että kunkin jäsenvaltion on huolehdittava

siitä, että sen alueelle sijoittautuneet palvelun tarjoajat noudattavat kyseisen jäsenvaltion lakeja. Palvelun tarjoamisen vapaudesta ja alkuperämaaperiaatteesta on kuitenkin poikkeuksia. Sähkökauppadirektiivin liitteessä luetellut alat, esimerkiksi kuluttajasopimuksiin liittyvät velvoitteet, on rajattu niiden ulkopuolelle. Toiseksi direktiivi on mahdollistanut sen, että jäsenvaltiot voivat tietyillä perusteilla, esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tai kuluttajansuojan perusteella, yksittäistapauksissa rajoittaa palvelujen tarjontaa toisesta jäsenvaltiosta, mitä oikeusministeriö pitää tärkeänä.

Tähän sähkökauppadirektiivin perusperiaatteeseen ei lähtökohtaisesti puututa asetus ehdotuksessa. Lainkäyttövalta olisi jäsenvaltiolla, jossa välityspalvelujen tarjoajan päätoimipaikka sijaitsee (40 artikla). Kuitenkin tietyiltä osin asetuksen suhde sähkökauppadirektiivin alkuperämaaperiaatetta koskeviin säännöksiin on jäänyt epäselväksi. Ehdotuksen 8 ja 9 artiklat koskevat oikeus- tai hallintoviranomaisten välityspalvelun tarjoajille antamia määräyksiä ryhtyä toimiin laitonta sisältöä vastaan tai antaa tietoja yksittäisistä palvelun käyttäjistä. Määräys voi ulottua myös määräyksen antaneen viranomaisen jäsenvaltion rajojen yli. Asetusehdotuksen johdanto-osan 33 kappaleessa pyritään kuvaamaan näitä määräyksiä koskevien artiklojen suhdetta sähkökauppadirektiivin alkuperämaaperiaatetta koskevaan artiklaan. Kuvaus jää kuitenkin huomattavan epäselväksi ja asetuksen ja direktiivin välistä suhdetta olisi pyrittävä selkeyttämään neuvotteluissa.

### *Oikeusturva*

Asetusehdotuksessa on useita sekä välityspalvelujen tarjoajan että käyttäjän oikeusturvaan liittyviä säännöksiä.

Kuten edellä jo mainitaan, säädettäisiin asetusehdotuksen 8 artiklan 1 kohdassa siitä, mitä välityspalvelun tarjoajien on tehtävä saadessaan asianomaisen kansallisen oikeus- tai hallintoviranomaisen määräyksen toteuttaa toimenpiteitä tiettyä laitonta sisältöä vastaan. Artiklassa ei säädetä siitä, milloin kansallinen oikeus- tai hallintoviranominen voi antaa artiklassa tarkoitetun määräyksen toimenpiteisiin ryhtymisestä. Tällainen määräys perustuisi siten asianomaisen kansallisen oikeus- tai hallintoviranomaisen kansalliseen lakiin (ks. johdanto-osan 29 kappale). Artiklassa ei myöskään veloiteta välityspalvelun tarjoajaa ryhtymään toimenpiteisiin. Velvoite toimenpiteisiin ryhtymiselle täytyy siten voida johtaa muualta. Välityspalvelun tarjoajan on kuitenkin ehdotetun asetuksen nojalla ilmoitettava pyynnön esittäneelle oikeus- tai hallintoviranomaiselle siitä, mihin toimiin se on pyynnön perusteella ryhtynyt. Määräyksen tarkemmasta sisällöstä säädettäisiin 8 artiklan 2 kohdassa. Kohdan a alakohdan kolmannen luetelmakohdan mukaan määräyksessä tulee olla tiedot palveluntarjoajan ja sisällön tarjonneen käyttäjän käytettävissä olevista muutoksenhakukeinoista.

Asetusehdotuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädettäisiin 8 artiklaa vastaavalla tavalla siitä, miten välityspalvelun tarjoajien on tehtävä saadessaan asianomaisen kansallisen oikeus- tai hallintoviranomaisten määräyksen tietyn tiedon antamisesta yhdestä tai useammasta palvelun käyttäjästä. Myöskään tässä artiklassa ei säädetä siitä, milloin kansallinen oikeus- tai hallintoviranominen voi antaa artiklassa tarkoitetun määräyksen tiedon anta-

misesta. Tällainen määräys perustuisi siten asianomaisen oikeus- tai hallintoviranomaisen kansalliseen lakiin tai EU-lainsäädäntöön. Artiklassa ei myöskään veloiteta välityspalvelun tarjoajaa antamaan kysymyksessä olevassa määräyksessä pyydettyjä tietoja. Velvoite antaa tietoja täytyy siten voida johtaa muusta laista. Välityspalvelun tarjoajan on kuitenkin ilmoitettava pyynnön esittäneelle oikeus- tai hallintoviranomaisten siitä, mihin toimiin se on pyynnön perusteella ryhtynyt. Määräyksen tarkemmasta sisällöstä säädetäisiin 9 artiklan 2 kohdassa. Kohdan a alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan määräyksessä tulee olla tiedot palveluntarjoajan ja sisällön tarjontaan käyttäjän käytävissä olevista muutoksenhakukeinoista.

Oikeusministeriö pitää 8 ja 9 artiklan säännöksiä vaikeaselkoisena ja katsoo, että asetusehdotuksessa tarkoitettun viranomaismääräyksen suhde muun muassa pyynnön taustalla olevaan lainsäädäntöön olisi käytävä ilmi suoraan artiklasta. Tämä on erityisen tärkeää, koska kysymys on asetuksesta, jonka säännöksiä sovelletaan jäsenvaltioissa sellaisinaan. Muutoksenhakua koskeva säännös jää molempien artiklojen osalta irralliseksi. Tuleeko näissä tilanteissa voida hakea määräykseen muutosta vai onko kysymys vain muutoksenhakumahdollisuudesta informoimisesta siinä tapauksessa, että sellainen mahdollisuus on?

Asetusehdotuksen 15 artikla koskee säilytyspalvelun tarjoajan päätöstä poistaa käyttäjän toimittamia tietoja tai estää pääsy niihin. Säännös turvaa palvelun käyttäjän oikeuksia. Säilytyspalvelun tarjoajan on ilmoitettava päätöksestään ja perusteltava se selkeästi ja yksityiskohtaisesti. Artiklan 2 kohdassa luetellaan tarkemmin ne tiedot, jotka tulee olla päätöksen perusteluissa. Kohdan f alakohdan mukaan päätöksessä on oltava tiedot palvelun käyttäjän käytävissä olevista muutoksenhakukeinoista, erityisesti sisäisistä valituskäsittelymekanismeista, tuomioistuimen ulkopuolisesta riidanratkaisusta ja oikeudellisesta muutoksenhausta. Myöskään tässä kohdassa ei sinänsä edellytetä alakohdassa olevien muutoksenhakumekanismien saatavuutta, mutta jos niitä on, niistä tulee informoida palvelun käyttäjää.

Asetusehdotuksen 17 artikla koskee verkkoalustojen sisäisiä valituksenkäsittelyjärjestelmiä. Jos verkkoalusta olisi päättänyt poistaa tietoja tai estää pääsy niihin, keskeyttää tai lopettaa palvelun tarjoaminen käyttäjälle taikka sulkea käyttäjän tili kokonaan tai määrääjäksi ja syy päätökselle on käyttäjän toimittaman tiedon laittomuus tai ristiriita verkkoalustan ehtojen kanssa, verkkoalustan on tarjottava käyttäjälle mahdollisuus valittaa päätöksestä verkkoalustan sisäisessä valituksenkäsittelyjärjestelmässä. Verkkoalustojen on siis perustettava artiklassa tarkoitettu valitusjärjestelmä.

Artiklassa edellytetään, että verkkoalustojen on käsiteltävä sisäisen valitustenkäsittelyjärjestelmänsä kautta tehdyt valitukset oikea-aikaisesti, huolellisesti ja objektiivisesti. Jos tiedot, joita valitus koskee, eivät ole laittomia eivätkä ristiriidassa verkkoalustan ehtojen kanssa, verkkoalustan on peruutettava tekemänsä päätöksen ilman aiheetonta viivytystä. Jos päätöstä ei valituksen johdosta muuteta, tästä päätöksestä on ilmoitettava valituksen tehneille ja samalla ilmoitettava mahdollisuudesta 18 artiklassa tarkoitettuun tuomioistuimen ulkopuoliseen riitojenratkaisuun sekä muista saatavilla olevista muutoksenhakukeinoista.

Oikeusministeriö pitää ehdotusta verkkoalustojen sisäisistä valituksenkäsittelyjärjestelmistä sinänsä kannatettavana. On myös tärkeää, ettei valituskäsittelyjärjestelmän olemassaolo tai käyttäminen muodosta estettä verkkoalustan ja verkkoalustan käyttäjän välisen erimielisyyden saattamiselle tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, ettei verkkoalustan ja käyttäjän välisen riidan vieminen tuomioistuimeen määritelmällisesti ole muutoksenhakua valituksenkäsittelyjärjestelmäratkaisuun. Mahdollisuus kanteen nostamiseen käräjäoikeudessa turvaa kuitenkin käyttäjälle pääsyn tuomioistuimeen ja oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

Asetusehdotuksen 18 artiklassa säädettäisiin tuomioistuimen ulkopuolisesta riidanratkaisuelimestä ja elimessä noudatettavasta menettelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan käyttäjällä, jonka valitus on hylätty verkkoalustan valituskäsittelyjärjestelmässä tai jonka valitusta ei ole voitu käsitellä sanotussa järjestelmässä, tulee olla oikeus valita mikä tahansa 18 artiklan 2 kohdan mukaisesti todistuksella hyväksytty tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin kyseisiin päätöksiin liittyvien riitojen ratkaisemiseksi. Säännösehdotuksen mukaan verkkoalustojen on vilpittömässä mielessä pyrittävä yhdessä valitun elimen kanssa ratkaisemaan riita, ja kyseisen elimen tekemä päätös sitoo niitä. Vaihtoehtoinen riidanratkaisu ei estäisi käyttäjää saattamasta riitaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, eli se ei sitoisi käyttäjää.

Artiklassa säädetään verkkoalustan päätökseen tyytymättömän käyttäjän mahdollisuudesta valita tuomioistuimen ulkopuolinen elin ratkaisemaan asian, jota valitus koskee. Oikeusministeriö suhtautuu sinänsä myönteisesti riitojen ratkaisemiseen tuomioistuimen ulkopuolisissa riidanratkaisuelimissä, mutta toteaa samalla, ettei asetuksessa tule säätää valtiolle velvollisuutta perustaa tällaisia hyvin erityisluonteisiin riitoihin erikoistuneita elimiä. Asetusehdotus ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan asettaisikaan jäsenvaltioille tällaista velvoitetta, mutta jatkoneuvotteluissa asiasta on syytä varmistua.

Asetusehdotuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että tuomioistuinten ulkopuoliset riitojenratkaisuelimet voivat pyytää tulla hyväksytyiksi artiklan mukaisiksi riidanratkaisuelimiksi edellyttäen, että ne täyttävät artiklassa säädetyt edellytykset muun muassa puolueettomuudesta, riippumattomuudesta, asiantuntijuudesta, digitaalisuudesta sekä oikeudenmukaisten menettelysääntöjen noudattamisesta. Artiklassa säädettäisiin myös asianosaisten välisestä kuluvastuusta, elimen menettelymaksuista sekä valtion mahdollisuudesta tukea elinten toimintaa tai itse perustaa niitä.

Riidanratkaisuelintä koskeva säännös ei vaikuttaisi muiden vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten toimintaan. Jos asia kuuluisi esimerkiksi kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan, asia voidaan käsitellä siellä, vaikka se voitaisiin käsitellä myös asetuksen mukaisesti sertifioitussa riidanratkaisuelimessä.

Asetusehdotuksen 41 artiklassa säädetään digitaalisten palvelujen koordinaattorien toimivallasta. Koordinaattorin tehtävät ovat luonteeltaan hallinnollisen valvontaviranomaisen tehtäviä ja koordinaattorien toimintaan liittyvät kysymykset ovat lähtökohtaisesti hallinto-oikeudellisia. Välityspalvelujen tarjoajan oikeudet koordinaattorimenettelyssä

turvattaisiin siten hallintomenettelyn ja hallintoalainkäytön puitteissa (ks. 43(6) artikla). Artiklan 3 kohdassa säädettäisiin erikseen digitaalisten palvelujen koordinaattorien mahdollisuudesta pyytää, että toimivaltainen oikeusviranomainen tilanteessa, jossa asetuksen vastainen toimiminen muodostaa vakavan rikoksen, johon liittyy uhka ihmisten hengelle tai terveydelle, rajoittaa tilapäisesti käyttäjien pääsyn välityspalvelujen tarjoajan palveluun, tai jos tämä ei ole mahdollista, verkkorajapintaan. Asetuksessa säädettäisiin menettelystä, jota noudattaen edellä sanottu pyyntö käsiteltäisiin toimivaltaisessa oikeusviranomaisessa.

Asetusehdotuksen 43 artiklan mukaan käyttäjällä olisi oikeus tehdä valitus välityspalvelun tarjoajan toiminnasta sen jäsenvaltion digitaalisten palvelujen koordinaattorille, jossa käyttäjä asuu tai johon käyttäjä on sijoittautunut. Digitaalisten palvelujen koordinaattorin olisi arvioitava valitus ja toimitettava se tarvittaessa sijoittautumispaikan digitaalisten palvelujen koordinaattorille. Jos valitus kuuluisi kyseisen jäsenvaltion jonkin toisen toimivaltaisen viranomaisen vastuulle, valituksen vastaanottavan digitaalisten palvelujen koordinaattorin olisi toimitettava se kyseiselle viranomaiselle.

#### *Suhde edustajakannedirektiiviin*

Asetusehdotuksen 72 artiklan mukaan asetus lisättäisiin 24.12.2020 voimaan tulleen edustajakannedirektiivin soveltamisalaa määrittelevään luetteloon. Oikeusministeriö toteaa, että edustajakannedirektiiviä neuvoteltaessa pyrittiin selkeyttämään sanotun direktiivin sangen laajaa soveltamisalaa mainitsemalla kulloinkin kysymyksessä olevan direktiivin tai asetuksen osalta ne yksittäiset säännökset, jotka koskevat kuluttajien etuja. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että samaa systematiikkaa noudatettaisiin myös jatkossa lisättäessä uusia lainsäädäntövälineitä edustajakannedirektiivin liitteeseen I. Jatkoneuvotteluissa olisi siten mahdollisuuksien mukaan selvítettävä, mitkä asetuksen säännöksistä koskevat kuluttajien yhteisiä etuja siten, että säännösten rikkomisen perusteella tulisi voida nostaa kieltoa tai hyvitystä koskeva edustajakanne, ja mainittava nämä säännökset luetteloon sisällytettävässä kirjauksessa.

#### *Lopuksi*

Edellä todetuin huomioin ja painotuksin oikeusministeriö yhtyy valtioneuvoston kannassa esitettyyn.