

U 2/2021 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 15 päivänä joulukuuta 2020 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta sekä siitä laadittu muistio.

Helsingissä 4.2.2021

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Viestintäneuvos Kreetta Simola

LIIKENNE- JA VIESTIN-
TÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2020/1785

4.2.2021

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI DIGITAALISTEN PALVELUJEN SISÄMARKKINOISTA JA DIREKTIIVIN 2000/31/EY MUUTTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

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 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.

Komissio julkaisi yhdessä edellä mainitun digitaalisia palveluja koskevan säädösehdotuksen kanssa myös toimivia ja oikeudenmukaisia markkinoita digitaalisella koskevan ehdotuksen (KOM(2020) 842 lopullinen). Sen tavoitteena on puuttua kielteisiin, seurauksiin, joita aiheuttaa sisämarkkinoiden ”portinvartijoina” toimivien verkkoalustojen käyttäytymisestä markkinoilla ja siitä on laadittu erillinen valtioneuvoston U-kirjelmä.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Asetuksen soveltamisala ja sääntelyn piiriin kuuluvat palveluntarjoajat (1 ja 2 artiklat)

Ehdotuksen soveltamisalaan kuuluisi laaja joukko ehdotuksessa määriteltyjä verkossa tarjottavia erilaisia *välittäjäpalveluja*, joiden ehdollisesta vastuuvapaudesta säädetään voimassa olevassa sähköisestä kaupankäynnistä annetussa direktiivissä. Näitä palveluja ovat esimerkiksi internetyhteyksien tarjonta loppukäyttäjille (*pelkkä siirtotoiminta*) sekä erilaiset tallennuspalvelut

verkossa (ns. *hosting-palvelut*), joita ovat esimerkiksi ns. pilvipalvelut ja verkkoalustojen tarjoamat välittäjäpalvelut ulottuen viime kädessä erittäin suurten ja tyypillisesti maailmanlaajuisien verkkoalustojen tarjoamiin palveluihin. Asetus ei sovellu alustan kautta tarjottaviin palveluihin (kuten esimerkiksi majoitus- tai kuljetuspalvelu), vaan näihin sovelletaan normaalisti tällaisia palveluita mahdollisesti koskevaa sääntelyä (art.1.4).

Ehdotuksessa harmonisoidaisiin erilaisia välittäjäpalvelujen tarjoajia koskevat vastuuvapaus-säännökset käyttäjien palveluihin tallentamista ja palveluissa välitetyistä laittomista sisällöistä. Lisäksi ehdotetussa asetuksessa säädettäisiin erilaisia palveluntarjoajia koskevista huolellisuusvelvollisuuksista verkossa tarjottujen palvelujen turvallisuuden ja avoimuuden lisäämiseksi. Toisin kuin voimassa olevaa sähköisestä kaupankäynnistä annettua direktiiviä, ehdotusta sovellettaisiin myös EU:n ulkopuolelle sijoittautuneisiin palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat palveluitaan käyttäjille EU:n alueella.

Joitakin harvoja velvollisuuksia sovellettaisiin esimerkiksi internetliittymiä tarjoaviin teleyrityksiin, mutta merkittävimmät huolellisuusvelvollisuudet koskisivat *erittäin suuria verkkoalustoja*, jotka tavoittavat vähintään 10 prosenttia EU:n väestöstä eli noin 45 miljoonaa käyttäjää. Erittäin suuren verkkoalustan määritelmä ei olisi sama kuin digitaalisia markkinoita koskevassa asetusehdotuksessa tarkoitettujen ns. portinvartijaverkkoalustojen määritelmä.

Osaa ehdotetuista huolellisuusvelvollisuuksista ei sovellettaisi pieniin ja mikroyrityksiin, jotka on määritelty Euroopan komission suosituksessa (2003/361/EY). Suosituksen mukaan mikroyritys on yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa. Pieni yritys on komission suosituksen mukaan yritys, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa.

Ehdotus sisältää säännöksiä asetuksen täytäntöönpanosta, jäsenvaltioiden kansallisten valvontaviranomaisten yhteistyöstä sekä Euroopan komission ja kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista säännösten valvonnassa.

2.2 Välittäjinä toimivien internetin toimijoiden vastuuvapaus (3-7 artiklat)

Ehdotettuun asetukseen siirrettäisiin voimassa olevan sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin erilaisia välittäjinä toimivia koskevat ns. vastuuvapaussäännökset lähes muuttumattomina. Markkinapaikkoina toimivien verkkoalustojen osalta vastuuvapaussäännöstä tarkennettaisiin. Vaikka vastuuvapaussäännökset harmonisoidaisiin suoraan sovellettavassa asetuksessa, viime kädessä palveluntarjoajan mahdollinen vastuu sen palveluun tallennetusta yksittäisestä laittomasta sisällöstä tai toimesta määriteltäisiin kansallisen oikeuden mukaan.

Asetusehdotuksen suoraan sovellettavassa artiklassa 5 säädettäisiin, että *tallennuspalvelun* tarjoaja ei olisi vastuussa palvelun käyttäjän pyynnöstä tallennettujen tietojen osalta edellyttäen, että tallennuspalvelun tarjoajalla ei ole tosiasiallista tietoa laittomasta toiminnasta tai laittomasta sisällöstä eikä hänen tiedossaan vahingonkorvausvaatimuksen kyseessä ollen ole tosiasioita tai olosuhteita, joiden perusteella toiminnan tai sisällön laittomuus on ilmeistä. Lisäedellytyksenä on, että tallennuspalvelun tarjoaja toimii viipymättä laittoman sisällön poistamiseksi tai siihen pääsyn estämiseksi heti saatuaan tiedon tällaisista seikoista. Tämä vastuuvapaussäännös eroaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 184 §:stä, jolla on pantu täytäntöön sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 14 artikla.

Uutena asetukseen otettaisiin säännös, jonka mukaan palveluntarjoaja ei menetä mahdollisuuttaan vedota vastuuvapaussäännöksiin pelkästään sen perusteella, että se vapaaehtoisesti ja tyyppillisesti automaattisia menetelmiä hyväksi käyttäen pyrkii löytämään ja estämään pääsyn laittomaan sisältöön palveluissaan. Säännöksen tarkoituksena on kannustaa toimijoita toimimaan nykyistä aktiivisemmin laittoman sisällön torjumiseksi palvelussaan. Asetukseen siirrettäisiin myös voimassa olevan direktiivin säännös, jonka mukaan palveluntarjoajalle ei saa asettaa yleistä velvoitetta valvoa siirtämiään tai tallentamiaan tietoja.

2.3 Kansallisten viranomaisten toimenpidepyynnöt toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle (8 ja 9 artiklat)

Ehdotettujen säännösten mukaan viranomainen voisi olla yhteydessä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneeseen palveluntarjoajaan. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoaja on velvollinen reagoimaan toisen jäsenvaltion tuomioistuimelta tai viranomaiselta saapuvaan määräykseen (order) puuttua tiettyyn laittomaan sisältöön (tai palveluun) palvelussaan tai määräyksen luovuttaa tietoja palvelunsa vastaanottajista. Tällöin palveluntarjoajan on vähintään ilmoitettava määräykseen sen lähittäneelle (toisen jäsenvaltion) viranomaiselle, mihin määräys on johtanut, sekä täsmennettävä toteutetut toimet ja niiden toteuttamisajankohta. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että määräykset täyttävät asetuksessa tarkemmin määritellyt vaatimukset. Toimenpidepyyntö välitettäisiin tiedoksi kaikille kansallisille viranomaisille niiden välisessä sähköisessä tietojärjestelmässä.

2.4 Palveluntarjoajien huolellisuusvelvollisuudet (10-37 artiklat)

Kaikkien välittäjäpalvelun tarjoajien tulee julkaista sähköiset yhteystietonsa viranomaisten yhteydenottoja varten sekä niillä tulee olla palvelujensa käyttöehdot, jotka sisältävät tietoa palvelussa tehtävästä sisällön moderoinnista. Pieniä- ja mikroyrityksiä lukuun ottamatta palveluntarjoajien on julkaistava tietoja käyttämästään sisällön moderoinnista. EU:n ulkopuolelle sijoittautuneilla palveluntarjoajilla, jotka tarjoavat palveluja EU:n alueella, olisi velvollisuus nimetä lainlinen edustajansa jossain jäsenvaltiossa.

Kaikki välittäjäpalvelun tarjoajat, joiden palvelu on tallennuspalvelua (hosting), on velvollisuus järjestää palveluissaan ilmoitusmenettely, jossa kuka tahansa voi tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä (artikla 14). Ilmoituksen saatuaan palveluntarjoajan on tehtävä päätöksensä ilmoituksen johdosta oikea-aikaisesti (*timely*), huolellisesti ja objektiivisesti. Päätös voidaan tehdä joko manuaalisesti tai automaattisesti. Jos palveluntarjoaja päättää estää pääsyn tiettyyn sisältöön, sen on ilmoitettava päätöksensä syyt sisällön luoneelle palvelun käyttäjälle sekä antaa tietoja käytettävissä olevista valitusmenettelyistä. Verkkoalustojen päätöksiin tulisi voida hakea muutosta siten kuin jäljempänä selostetaan.

Verkkoalustojen huolellisuusvelvollisuudet

Jos välittäjäpalvelun tarjoajan palvelu muodostaa asetuksen määritelmän mukaan verkkoalustan, sen olisi noudatettava asetuksen verkkoalustoja koskevia huolellisuusvelvollisuuksia edellä kuvattujen huolellisuusvelvollisuuksien lisäksi. Komission arvion mukaan EU:n alueelle on sijoittautunut noin 10 000 verkkoalustaa, joista noin 85 prosenttia on pieniä tai mikroyrityksiä, joihin asetuksen verkkoalustoja koskevia säännöksiä ei ehdoteta sovellettavaksi. Tosin säännökset soveltuisivat myös riittävän suuriin verkkoalustoihin, jotka eivät ole sijoittautuneet EU:n alueelle, mutta jotka tarjoavat palveluja EU:n alueella.

Verkkoalustojen olisi perustettava sisäinen valitusjärjestelmä, jonka puitteissa palvelun käyttäjä voi hakea muutosta päätökseen, jolla verkkoalusta on estänyt pääsyn tiettyyn sisältöön, lopettanut palvelunsa tarjoamisen käyttäjälle tai sulkenut käyttäjän käyttäjätilin toistaiseksi tai kokonaan (artikla 17). Valituksen johdosta tehtävää päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoiduin keinoin. Verkkoalustan on ilmoitettava valittajalle pyynnön johdosta tehdystä päätöksestä ja informoitava tätä mahdollisesta mahdollisuudesta saattaa asia tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisuun sekä muista muutoksenhakumenettelyistä. Valittaja on oikeutettu saattamaan valituksen johdosta tehdyn päätöksen haluamansa tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi, edellyttäen että elin on jäsenvaltion nimeämän digitaalisten palveluiden koordinaattoriviranomaisen toimesta nimetty tällaiseksi elimeksi (artikla 18). Asetusehdotuksesta ei selkeästi ilmene, onko kaikissa jäsenvaltioissa oltava tällainen nimetty elin. Asetuksen 43 artiklan mukaan käyttäjä voi kuitenkin aina saattaa asetuksen loukkausta koskeva asia digitaalisten palveluiden koordinaattorin tai muun toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Jäsenvaltioiden nimeämä koordinaattoriviranomainen voisi hakemuksesta nimetä luotettuja ilmoittajia (*trusted flaggers*), joiden ilmoituksia laittomasta sisällöstä verkkoalustojen tulisi priorisoida ja käsitellä viivytyksettä. Palveluidensa väärinkäytön estämiseksi verkkoalustoilla olisi velvollisuus kieltää palveluidensa käyttö silloin, kun käyttäjä toistuvasti tuottaa palveluun selvästi laitonta sisältöä tai kun käyttäjä toistuvasti antaa selvästi perusteettomia ilmoituksia muiden käyttäjien palveluun lataamasta laittomasta sisällöstä. Palveluiden esto olisi määräaikaan ja sitä tulisi edeltää varoitus käyttäjälle. Verkkoalustalla olisi myös velvollisuus ilmoittaa viranomaisille, jos verkkoalustan tietoon tulee ihmisten henkeä tai turvallisuutta uhkaava vakava rikos tai epäily siitä, että sellainen on todennäköisesti tapahtumassa tulevaisuudessa. Asetusehdotuksesta ei ilmene, kohdistuuko tähän ilmoitusvelvollisuuteen jokin seuraamus mahdollisesta ilmoittamatta jättämisestä ja minkälaista osaamista sekä tietoa näistä rikoksista yksityisiltä edellytetään.

Silloin kun verkkoalusta mahdollistaa palvelussaan kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välillä tehtävät etäsopimukset, verkkoalustan olisi tunnistettava säädetyllä tavalla tuotteita tai palveluja tarjoavat elinkeinonharjoittajat. Säännös soveltuisi tyypillisesti ns. markkinapaikka-verkkoalustoihin. Tarkoituksena on, että markkinapaikoilla toimivat elinkeinonharjoittajat voidaan tarvittaessa jäljittää. Verkkoalustojen tulisi myös julkaista tietoja käyttäjämäärästään, soveltamastaan automaattisesta sisällön moderoinnista sekä numeerista tietoa soveltamastaan käyttäjätilien tai palvelujensa epäämisestä tietyiltä käyttäjiltä. Mainonta verkkoalustalla tulisi olla selvästi tunnistettavissa sellaiseksi. Lisäksi siitä tulisi ilmetä se luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jonka lukuun mainonta toteutetaan, sekä mainonnan kohdentamista koskeva merkityksellinen tieto.

Erittäin suurten verkkoalustojen velvollisuudet

Komissio tuo ehdotuksessaan esille erittäin suurten verkkoalustojen palvelujen aiheuttamat systeemiset riskit yhteiskunnalle (art. 26). Määrällisesti komissio ehdottaa eniten huolellisuusvelvollisuuksia näille erittäin suurille verkkoalustoille. Sijoittautumismaan viranomainen nimeäisi päätöksellään erittäin suuren verkkoalustan, jos verkkoalustan palveluilla on vähintään 45 miljoonaa käyttäjää EU:n alueella.

Erittäin suurten verkkoalustojen tulisi arvioida omien palvelujensa aiheuttamat systeemiset riskit. Näitä riskejä ovat muun muassa palveluissa laittoman sisällön leviäminen ja negatiiviset vaikutukset artiklassa mainittujen perusoikeuksien toteutumiselle sekä palvelujen manipulointi tarkoituksena vaikuttaa muun muassa yleiseen terveyteen, alaikäisiin, yleisiin vaaleihin tai yleiseen turvallisuuteen. Verkkoalustojen tulisi laatia ja soveltaa kohtuullisia ja tehokkaita toimenpiteitä edellä kuvattujen systeemisten riskien vähentämiseksi, esimerkiksi mukauttaa sisällön

moderointi- tai suosittelujärjestelmiään, palveluitaan tai käyttöehtojaan. Komissio yhdessä kansallisten viranomaisten kanssa voisi laatia ohjeita verkkoalustoille tällaisista verkkoalustojen toimenpiteistä riskien vähentämiseen.

Erittäin suurten verkkoalustojen soveltamien sisällön suosittelujärjestelmien osalta niiden olisi noudatettava säädettyä avoimuutta sekä sallia ainakin yksi palveluoptio, jossa ei käytetä profilointia. Verkkoalustojen tulisi säilyttää säädettyjä historiatietoja alustalla käyttäjille näytetyistä mainoksista. Niiden tulisi luovuttaa asetuksen valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja sijoittautumisensa valvontaviranomaiselle ja komissiolle sekä tarvittavia tietoja myös tunnetuille tutkijoille siten kuin komissio säätää myöhemmin delegoidulla säädöksellä ottaen huomioon henkilötietojen suojan ja liikesalaisuuksien suojan. Verkkoalustojen tulisi nimetä yrityksissään asetuksen noudattamista valvova toimihenkilö (compliance officer).

Komissio ja jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten muodostama lautakunta olisivat aloitteellisia verkkoalustojen käytäntöjen luomisessa. Käytännönsääntöjen tarkoituksena olisi vastata haasteisiin, jotka liittyvät erityyppiseen laittoman sisältöön ja systeemiin riskeihin. Komissio ja lautakunta myös seuraisivat, miten käytännönsäännöt saavuttavat tavoitteensa. Käytännönsäännöt eivät suoraan sitoisi verkkoalustoja, mutta niiden noudattaminen voitaisiin katsoa riittäväksi verkkoalustalta edellytetyksi toimenpiteeksi vähentää systeemiä riskejä palvelusaan. Komission johdolla ja verkkoalustojen yhteistyöllä voitaisiin myös varautua erilaisiin yleisiin turvallisuutta tai terveyttä uhkaaviin kriisitilanteisiin ja laatia niissä verkkoalustoille suositeltavia toimenpiteitä (kriisisäännöt).

Erittäin suurilla verkkoalustoilla olisi velvollisuus teettää kustannuksellaan riippumattomia auditointeja siitä, miten ne noudattavat asetuksessa säädettyjä velvollisuuksia ja miten ne noudattavat asetuksen mukaan laadittuja käytäntönsääntöjä. Näistä auditoinneista sekä muista asetuksen noudattamiseen liittyvistä seikoista verkkoalustojen tulisi laatia julkisia raportteja.

2.5 Ehdotettujen säännösten valvonta sekä jäsenvaltioiden ja komission toimivaltuudet ja yhteistyö valvonnassa (38 – 66 artiklat)

Asetusluonnoksen 4 luku sisältää säännökset asetuksen mukaisten velvoitteiden valvonnasta ja viranomaisten välisestä yhteistyöstä.

Kansalliset koordinaattorit ja Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunta

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee nimetä yksi tai useampi toimivaltainen viranomainen valvomaan asetuksen noudattamista. Lisäksi kunkin jäsenvaltion tulee nimetä yksi toimivaltainen viranomaisista ns. digitaalisten palveluiden koordinaattoriviranomaiseksi, joka toimii yhteistyössä asianomaisen jäsenvaltion muiden toimivaltainen 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. Koordinaattori voi artiklan 41 mukaan hyväksyä ja tehdä sitoviksi palveluntarjoajien sitoumuksia asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi. Se voi myös määrätä rikkomuksen lopettamiseksi sekä asettaa palveluntarjoajalle oikeasuhtaisia velvoitteita rikkomuksen lopettamiseksi. Koordinaattori voi määrätä väliaikaisia toimenpiteitä ja määrätä seuraamusmaksuja ja uhkasakkoja. Seuraamusmaksu voi olla suuruudeltaan enintään 6 prosenttia välittämättömän palvelun tarjoajan

vuositulosta tai vuosittaisesta liikevaihdosta. Uhkasakko voi olla enintään 5 prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden keskimääräisestä päivittäisestä liikevaihdosta. Viimesijaisena keinona rikkomuksen aiheuttaessa vakavaa vahinkoa, koordinaattori voi määrätä välittäjäpalvelun tarjoajan hallituksen laatimaan toimintasuunnitelman rikkomuksen lopettamiseksi. Mikäli kyseessä on vakava rikos, joka voi aiheuttaa vakavaa vaaraa ihmisten turvallisuudelle ja terveydelle, voi koordinaattori tehdä pyynnön asianomaisen jäsenvaltion oikeusviranomaiselle määrätä estettäväksi pääsy rikkomuksen kohteena olevaan palveluun. Toimien tulee olla oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun, vakavuuteen ja kestoon nähden eikä toimilla tule estää perusteettomasti pääsyä laillisiin sisältöihin. Pääsyn esto voi olla voimassa enintään 4 viikkoa ja voimassaoloa voidaan tarvittaessa jatkaa asetuksessa tarkemmin mainituin perustein.

Asetuksella perustetaan jäsenvaltioiden korkean tason edustajista koostuva itsenäinen, neuvoa antava elin – Euroopan digitaalisten palvelujen viranomaisten lautakunta. Sen tehtävänä on avustaa koordinaattoriviranomaisia ja komissiota asetuksen yhtenäisessä soveltamisessa ja jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä. Komissio toimii viranomaisten lautakunnan puheenjohtajana, mutta sillä ei ole äänioikeutta päätöksenteossa.

Toimivallan määräytyminen

Toimivalta asetuksen 3 ja 4 luvun valvonnassa on ensisijassa sillä jäsenvaltiolla, jossa välittäjäpalvelun tarjoajan päätoimipaikka sijaitsee. Suomeen sijoittautunutta palveluntarjoajaa valvoisi siis Suomen nimeämä viranomainen. Mikäli missään jäsenvaltiossa ei ole palveluntarjoajan päätoimipaikkaa, mutta palveluja tarjotaan unionin alueella, toimivalta on sillä jäsenvaltiolla, jonne välittäjäpalvelun tarjoajan laillinen edustaja on sijoittautunut. Jos unionin ulkopuolelle sijoittautunut yritys ei ole nimennyt laillista edustajaa, millä tahansa jäsenvaltiolla katsotaan olevan toimivalta asiassa ilmoitettuaan tästä muille jäsenvaltioille.

Koordinaattoreiden välinen rajat ylittävä yhteistyö

Asetus sisältää säännökset koordinaattoreiden välisestä yhteistyöstä. Toisen jäsenvaltion koordinaattori tai viranomaisten lautakunta - tilanteessa, jossa rikkomus koskettaa vähintään kolmea jäsenvaltiota - voi pyytää palvelun tarjoajan sijoittautumisvaltion koordinaattoria ottamaan asetuksen mukaisen rikkomuksen tutkittavakseen. Jos sijoittautumisvaltion koordinaattori ei ryhdy toimiin määrätyssä ajassa tai jos pyynnön tehnyt koordinaattori on erimieltä sijoittautumisvaltion koordinaattorin tekemästä arviosta, voi pyynnön tehnyt koordinaattori tai lautakunta saattaa asian komission käsiteltäväksi. Komissio voi pyytää sijoittautumisvaltion koordinaattoria ottamaan asian uudelleen tutkittavaksi.

Erittäin suurten verkkoalustojen valvonta

Asetus sisältää erityiset säännökset menettelystä erittäin suurten verkkoalustojen valvonnasta. Komissio tai viranomaisten lautakunta voi 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 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. Komissiolle annettaisiin toimivalta tehdä tietopyyntöjä verkkoalustoille sekä myös

henkilöille, joilla voi elinkeinonsa vuoksi voi olla tietoja verkkoalustan mahdollisesta säännösten rikkomisesta. Myös tarkastuksia voitaisiin tehdä tällaisen henkilön tiloissa. Jos henkilö tai verkkoalusta tahallaan tai tuottamuksellisesti toimittaa komissiolle vääriä tai harhaanjohtava tietoja, laiminlyö tietojen toimittamisen tai estää komission tarkastuksen, komissio voisi määrätä henkilölle tai verkkoalustalle sakon, jonka suuruus on 1 prosentti edellisen vuoden liikevaihdosta taikka uhkasakon, jonka suuruus on 5 prosenttia edellisen vuoden keskimääräisestä päiväkohtaisesta liikevaihdosta. Asetusehdotuksen mukaan tiedonantovelvollisuudet, tarkastusvaltuudet ja hallinnolliset sanktiot voivat koskea myös ” muita henkilöitä, jotka toimivat elinkeino- tai ammattitoimintaansa liittyvässä tarkoituksessa ja voivat kohtuudella olla tietoisia rikkomiseen tai epäiltyyn rikkomiseen liittyvistä tiedoista”. Tämä henkilöjoukko jää sääntelyssä avoimeksi ja kattaa niin oikeushenkilöt kuin luonnolliset henkilöt. Epäselväksi jää myös sakon määräytymisen peruste.

Asetuksen mukaan verkkoalusta voi laatia toimintasuunnitelmia ja antaa sitoumuksia rikkomuksen lopettamiseksi. Komissio voi määrätä päätöksellään verkkoalustan korjaamaan menettelynsä. Viimesijaisena keinona alustalle voidaan määrätä sakkoja ja uhkasakkoja. Komission määräämän sakon enimmäismäärä on 6 prosenttia erittäin suuren verkkoalustan edellisen tilikauden liikevaihdosta ja uhkasakon enimmäismäärä on 5 prosenttia tämän edellisen vuoden keskimääräisestä päiväkohtaisesta liikevaihdosta. Komissiolla on lisäksi toimivaltuudet päästä alustan tietokantoihin ja algoritmeihin ja alustalla voidaan toteuttaa ulkopuolisia tarkastuksia.

Asetus sisältää myös säännökset yhteistoiminnasta komission, sijoittautumisvaltion koordinaattorin ja kansallisten tuomioistuinten kesken tilanteessa, joissa kaikki asetuksen mukaiset keinot on käytetty, rikkomus jatkuu edelleen ja aiheuttaa vakavaa vaaraa ihmisten terveydelle tai turvallisuudelle. Tuomioistuim voi määrätä väliaikaisen eston palveluun pääsulle. Toimien tulee olla oikeassa suhteessa rikkomuksen laatuun, vakavuuteen ja keston nähden eikä toimilla tule estää perusteettomasti pääsyä laillisiin sisältöihin.

2.6 Delegoidut ja täytäntöönpanosäädökset sekä asetuksen voimaantulo

Ehdotus sisältää säännökset komitologiakomiteasta ja komission delegoidun säädösvallan käytöstä. Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäännöksiä koskien mallia, miten verkkoalustat julkaisevat asetuksessa säädettyjä tietoja, esimerkiksi toteutumistietoja liittyen käyttäjätilien sulkemiseen ja soveltamistaan sisällön moderoitumistekniikoista. Lisäksi komissiolle siirrettäisiin valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä käytännön menettelyistä liittyen komission tekemiin erittäin suurten verkkoalustojen tarkastuksiin ja valvontaan, kuten verkkoalustan kuulemiseen ja tietojen saantiin. Edelleen komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä jäsenvaltioiden koordinaattoriviranomaisten välille rakennettavasta tietojärjestelmästä. Komissiota avustaisi komitologia-asetuksessa ((EU) N:o 182/2011) tarkoitettu, jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea. Komitean puheenjohtajana olisi komission edustaja. Komiteaan sovellettaisiin neuvoa-antavaa komitologiamenettelyä. Neuvoa-antavassa komitologiamenettelyssä komitealla on neuvoa-antava rooli eikä yhtä suuria vaikutusmahdollisuuksia täytäntöönpanosäädöksen sisältöön kuin käytettäessä tarkastelumenettelyä.

Asetusehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä siitä, miten määritellään verkkoalustan keskimääräinen kuukausittainen käyttäjämäärä. Ehdotuksen mukaan sijoittumismaan viranomaisen nimeää erittäin suuren verkkoalustan käyttäjämäärän perusteella. Lisäksi komissiolle siirrettäisiin valta antaa delegoituja säädöksiä niistä teknisistä ehdoista, joiden nojalla erittäin suurien verkkoalustojen tulee luovuttaa asetuksen valvontaa varten tarvittavia tietoja sijoittumismaan viranomaiselle ja komissiolle, mihin niillä asetuksen mukaan on velvollisuus. Delegoidussa säädöksessä säädettäisiin myös tarkemmin niistä edellytyksistä,

joiden perusteella tunnetut tutkijat voisivat saada asetuksen valvontaan liittyviä erittäin suurten verkkoalustojen tietoja.

Asetusta sovellettaisiin 3 kuukauden kuluttua sen voimaantulosta.

3 Asetusehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Asetusluonnoksen 1 artiklan mukaan tavoitteena on luoda EU:ssa yhtenäiset säännökset turvaliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle niin, että säännökset suojaavat tehokkaasti EU:n perusoikeuskirjassa turvatutuja oikeuksia. Komissio on arvioinut ehdotustaan EU:n perusoikeuksien kannalta vaikutusarviossaan (SWD(2020) 348 final s. 60)¹ ja katsonut, että ehdotuksella ei odoteta olevan negatiivisia vaikutuksia perusoikeuksiin.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: 6 § (yhdenvertaisuus), 7 § (Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 8 § (Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 § (Yksityiselämän suoja), 12 § (Sananvapaus ja julkisuus), 15 § (Omaisuuksien suoja), 18 § (Oikeus työhön ja elinkeinonvapauteen), 21 § (oikeusturva) ja 124 § (Hallintotoiminnan antaminen muulle kuin viranomaiselle).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentti sisältää yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuuslausekkeeseen sisältyy vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuuslauseke koskee myös lainsäätäjää, eikä lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yleistä lauseketta täydentää pykälän 2 momentin syrjintäkielto. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo kielletyistä erotteluperusteista (sukupuoli, ikä, alkuperä, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, terveydentila, vammaisuus). Luetteloa ei kuitenkaan ole pidettävä tyhjentävänä vaan kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastuvat muut henkilöön liittyvät syyt (HE 309/1993 vp, s. 43–44).

Lainsäädännölle on ominaista, että tosiasiallisen tasa-arvon saavuttamiseksi voi olla tarpeellista kohdella tiettyä ryhmää, kuten vähemmistöjä, eri tavoin. Yhdenvertaisuussäännös salliiikin tiettyissä rajoissa tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia positiivisen erityiskohtelun kautta. Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esimerkiksi PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2 ja PeVL 1/2006 vp, s. 2. Keskeistä on, voidaanko kulloinkin tehtävät erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla ja muodostuvatko erottelut mielivaltaisiksi tai kohtuuttomiksi (PeVL 7/2014 vp, s. 5).

Ehdotuksen voidaan katsoa osaltaan ehkäisevän tiettyihin ryhmiin kohdistuvaa syrjintää poistamalla verkosta sellaista laitonta sisältöä, joka voidaan pitää esimerkiksi kehittämisenä syrjin-

¹ http://www.astrid-online.it/static/upload/dsa_/dsa_impactassessmentpart1.pdf.pdf

tään. Toisaalta ehdotuksessa on myös huomioitava, että ilmoituksen perusteella tehtävien sisältöjen poistaminen tai palvelun estäminen ei itsessään saa muodostua syrjiväksi, etenkin mikäli päätös tehdään automaattisesti algoritmien avulla.

Edellä mainitun riskin vähentämiseksi onkin syytä painottaa esitykseen sisältyviä vaatimuksia läpinäkyvyydestä ja ilmoitusvelvollisuudesta käytettävien menettelyiden osalta. Tämän osalta merkityksellisiä ovat esimerkiksi 13, 23 ja 24 artiklat, jotka velvoittaisivat verkkoalustoja avoimuuteen käyttämiensä manuaalisten ja automaattisten sisällön moderointijärjestelmien sekä sisällön suosittelevien järjestelmien osalta.

Lisäksi suurimmat verkkoalustat hyödyntävät sisällön tunnistus- ja suodatusmenetelmiä sekä algoritmeja, jotka ennustavat haitallisia käyttäjätilejä ja käyttäjäprofiileita. Tällaiset teknologiat sekä se, miten niitä suunnitellaan ja käytetään, muodostavat riskin käyttäjien yhdenvertaisuudelle ja sukupuolten tasa-arvolle. Tältä osin merkitystä on ehdotuksen 26 (1) artiklan b) kohdalla, jossa suurten verkkoalustojen tulee suorittaa riskianalyysi niiden palvelujen systeemisistä riskeistä, jotka voisivat aiheuttaa negatiivisia vaikutuksia perusoikeuksien, mukaan lukien syrjintäkiellon, osalta.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen

Perustuslain 7 §:ään sisältyvällä oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Siltä edellytetään toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi. Komission näkemyksen mukaan asetusehdotus parantaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien käyttäjien asemaa verkossa sekä niiden käyttäjien, jotka ovat eniten vaarassa joutua rikoksen tai muun haitallisen toiminnan uhriksi verkossa. Ehdotettu laittoman sisällön ilmoitusmenettely parantaisi erityisesti niiden ihmisten asemaa, jotka joutuvat rikoksen tai laittoman sisällön uhriksi verkkoympäristössä. Palvelujen systeemisten riskien osalta (art. 26) on mainittu erityisesti verkkoalustojen palvelujen mahdollinen negatiivinen vaikutus lasten oikeuksiin sekä verkkoalustojen palvelujen tahallisen manipuloinnin aiheuttamat negatiiviset vaikutukset yleiseen terveyteen ja turvallisuuteen.

Sananvapaus ja julkisuus

Asetusehdotuksen tavoitteena on, että palveluntarjoajat puuttuvat laittomaan sisältöön nykyistä tehokkaammin. Ehdotetun 14 artiklan mukaan tallennuspalvelun tarjoajilla, mukaan lukien kaikki verkkoalustat, on velvollisuus järjestää palveluissaan ilmoitusmenettely, jossa kuka tahansa voi tehdä ilmoituksen laittomasta sisällöstä. Laiton sisältö on määritelty asetuksen 2 artiklassa. Sen mukaan laitton sisältö tarkoittaa mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai viittaamalla johonkin toimintaan, mukaan lukien tuotteiden myynti tai palvelujen tarjoaminen, ei ole unionin tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaista, riippumatta kyseisen lainsäädännön täsmällisestä kohteesta tai luonteesta.

Ilmoituksen saatuaan palveluntarjoajan on käsiteltävä ilmoitus ja tehtävä päätöksensä ilmoituksen johdosta oikea-aikaisesti (timely), huolellisesti ja objektiivisesti. Jos palveluntarjoaja päättää estää pääsyn sisältöön tai poistaa sisällön, sen on ilmoitettava päätöksensä syyt sisällön luonteelle palvelun käyttäjälle sekä mahdollisesta mahdollisuudesta saattaa päätös palveluntarjoajan omaan oikaisumenettelyyn, tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisumenettelyyn tai tuomioistuimen ratkaistavaksi. Palveluntarjoajan on ilmoitettava nämä tiedot myös silloin, kun se poistaa sisältöjä oma-aloitteisesti sisällön moderoinnin perusteella. Edelleen palveluntarjoajan tulisi ilmoittaa päätöksistään estää pääsy sisältöön tai poistaa sisältöjä komission ylläpitämään julkiseen tietokantaan (artikla 15) ja julkistaa tietoja tarjoamansa ilmoitusmenettelynsä

soveltamisesta (art. 13 koskien kaikkia palveluntarjoajia ja art. 33 koskien erittäin suuria verkkoalustoja). Lisäksi verkkoalustoja, jotka eivät ole pieniä tai mikroyrityksiä, koskevat ehdotetut velvollisuudet sisäisestä valitusjärjestelmästä (art. 17), tuomioistuimen ulkopuolisesta riidantarkaisumenettelystä (art. 18) ja avoimuusraportoinnista (art. 23) liittyen palveluntarjoajan päätöksiin palveluun tallennetun sisällön moderoinnista.

Asetusehdotuksessa on säännöksiä, joissa lisätään verkkoalustojen (jos se ei ole mikro- tai pieni yritys) avoimuutta liittyen mainontaan verkkoalustalla (art. 24 ja 30) ja säännöksiä erittäin suurten verkkoalustojen soveltamista sisällön suosittelujärjestelmien avoimuudesta (art. 29). Asetusehdotuksessa ei edellytetä palveluntarjoajilta ennakkollista palveluun ladattavan sisällön tarkistamista tai ennakoivaa automaattista suodatusmenetelmän käyttöä, vaan palveluntarjoaja estäisi pääsyn laittomaksi katsomaansa sisältöön sen jälkeen, kun se on ladattu palveluun. Ehdotuksen mukaan palveluntarjoajalla olisi velvollisuus käsitellä sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta.

Säännökset merkitsevät parannusta nykyiseen käytäntöön, jossa verkkoalustat estävät pääsyn tai poistavat sisältöä automaattisin ja manuaalisin menetelmin ilman, että menettelyä säännellään mitenkään EU:n tasolla. Verkkoalustat soveltavat myös sisällön suosittelumenetelmiä käyttäjille ilman, että verkkoalustoilla on järjestelmiin liittyviä avoimuusvelvollisuuksia.

Ehdotuksen 20 artiklan mukaan verkkoalustoilla (jos se ei ole mikro- tai pieni yritys) olisi velvollisuus kieltää 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. Ehdotuksen 26 artikla mukaan erittäin suurten verkkoalustojen on arvioitava niiden tarjoamien palvelujen muodostama systeeminen riski EU:n perusoikeuskirjassa määritellylle sananvapaudelle ja toimia riskien pienentämiseksi palveluissaan.

Komission ehdotus on merkityksellinen perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden suojan kannalta. Perustuslain sananvapaussäännöksen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. PeVL 52/2010 vp, s. 2/I ja HE 309/1993 vp, s. 57). Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (PeVL 45/2014 vp, s. 5-6, PeVL 16/2013 vp, s. 3/I). Valiokunta on katsonut tietoverkoissa harjoitettavaan viestintään liittyvän monia sellaisia erityispiirteitä, jotka voivat tuoda esiin uusia sananvapauden käyttämisen ja sen sääntelyn kannalta merkityksellisiä näkökulmia (PeVL 60/2001 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että sananvapaudelle asetettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä (ks. esim. PeVL 18/2014 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt sananvapautta tietoverkossa lausunnoissaan (PeVL 43/2018 ja PeVL ja PeVL 4/2019) liittyen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä. Valiokunta on korostanut sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä sekä sitä, että asetuksen nojalla puuttuminen perus- ja ihmisoikeuksiin sekä demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään.

Komission ehdottama sääntely vaikuttaa sananvapauden toteutumiseen. On otettava huomioon, että ainakin suurempien verkkoalustojen tarkoitus ei ole yleishyödyllinen, vaan taloudellinen niin, että verkkoalusta saavuttaa mahdollisimman paljon käyttäjiä sekä mainostuloja.

Ehdotettujen säännösten tavoitteena on vähentää laitonta sisältöä verkossa sekä parantaa käyttäjien asemaa palveluissa. Nykyistä tilannetta, jossa verkkoalustat poistavat alustalle talletettua sisältöä laittomana tai käyttöehtojensa vastaisena ilman, että poistamista tehtäisiin julkiseksi tai että toimintaa on säännelty EU:n tasolla mitenkään, ei voida pitää tyydyttävänä tilanteena. Esimerkiksi suomalaisen median tuottamaa sisältöä on joutunut suurten verkkoalustojen automaattisen sisällön muokkauksen kohteeksi niin, että sitä on poistettu. Ehdotetut säännökset siitä, miten palveluntarjoajien tulee mahdollistaa ilmoitukset laittomasta sisällöstä (art. 14) ja miten palveluntarjoajien on kerrottava käyttäjille ilmoitusten perusteella tai automaattisen sisällön moderoinnin perusteella poistetusta sisällöstä (art. 15) sekä verkkoalustojen velvollisuudesta mahdollistaa vastailmoitukset ja mahdollisuudesta tuomioistuimen ulkopuolisiin sovittelumenettelyihin (art. 17 ja 18), parantaisivat nykyistä tilannetta palvelujenkäyttäjien ja sananvapauden kannalta. Lisäksi toimijoiden tulisi julkistaa tilastotietoja siitä, miten ja missä määrin ne poistavat sisältöjä palveluistaan sekä tietoja niiden soveltamasta sisällön moderoinnista. Tältä osin ehdotettuja säännöksiä voidaan pitää parannuksena nykyiseen vallitsevaan käytäntöön palveluissa verkossa.

Ehdotuksen mukaan palveluntarjoajalla ei olisi velvollisuutta poistaa laitonta sisältöä, vaan velvollisuus käsitellä sille tehtyjä ilmoituksia laittomasta sisällöstä, joita ilmoittaja haluaa poistettavan palvelusta. Syy, miksi palveluntarjoaja poistaa ilmoitetun sisällön on se, että tultuaan tietoiseksi laittomasta sisällöstä, se ei enää voi vedota artiklan 5 vastuuvapaussäännöksiin. Kyse on siis palveluntarjoajan omasta riskiarviosta sen mahdollisesta vastuusta sille ilmoitetun sisällön suhteen. On huomattava, että se, että palveluntarjoaja ei voi vedota vastuuvapaussäännöksiin tietystä tilanteesta, ei vielä automaattisesti tarkoita rikos- ja vahingonkorvausoikeudellista vastuuta tietystä alustalla olevasta sisällöstä, vaan vastuu ratkaistaan rikosoikeudellista tai vahingonkorvausvastuuta koskevien kansallisten säännösten mukaisesti. Vaikka palveluntarjoajalle ei aseteta varsinaista velvollisuutta poistaa sisältöä, vaan velvollisuus järjestää palvelusaan mahdollisuus tehdä ilmoituksia ja käsitellä ilmoituksia mahdollisesti laittomasta sisällöstä, niin tulkinnallisissa tilanteissa palveluntarjoajalla voi olla kannustin poistaa sisältöä varmuuden vuoksi voidakseen vedota artiklan 5 vastuuvapaussäännöksiin. Tällä saattaa olla ns. chilling effect sananvapauden käyttämisen kannalta.

Ehdotuksen 20 artiklan mukaan verkkoalustoilla (jos se ei ole mikro- tai pieni yritys) olisi velvollisuus kieltää palveluidensa käyttö silloin, kun käyttäjä toistuvasti tuottaa palveluun selvästi laitonta sisältöä tai kun käyttäjä toistuvasti antaa selvästi perusteettomia ilmoituksia muiden käyttäjien palveluun lataamasta laittomasta sisällöstä. Palveluiden esto olisi määräaikainen ja sitä edeltäisi varoitus käyttäjälle. Tavoitteena olisi estää palveluiden väärinkäyttö selvästi laitomaan tarkoitukseen ja se olisi hyväksyttävä syy rajoittaa käyttäjän sananvapautta. Säännöksessä ei ole kuitenkaan asetettu mitään enimmäisaikaa tai muita ehtoja määräajan pituudelle, vaan se jää kokonaan verkkoalustan itsensä päätettäväksi. Lisäksi ”selvästi laittoman” sisällön käsitettä täsmennetään lähinnä johdannon 47) kohdassa todeten, että sisältö on selvästi laitton, jos se on ilmeistä maallikolle ilman varsinaista aineellisoikeudellista tietämystä, että sisältö on laitton. Sananvapauden kannalta on merkitystä, että palvelun estoa koskeva päätös on suhteellisuusvaatimuksen mukainen ja rikkomukseen pyritään ensin puuttumaan lievemmin keinoin. Tältä osin on merkityksellistä, että päätös palvelun estosta voidaan tehdä vasta toistuvasta ja selvästä rikkomuksesta. Lisäksi päätös on määräaikainen ja sitä edeltää varoitus. Huomioiden nyt ehdotettavan toimenpiteen painavuus säännöksen jatkovalmistelussa on tarpeen kiinnittää huomiota sääntelyn täsmällisyyteen.

Tärkeää on, että asetuksen nojalla puuttuminen sananvapauteen rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi.

Elinkeinonvapaus ja sopimusvapaus

Asetusehdotus asettaa palveluntarjoajille erilaisia huolellisuusvelvoitteita internetin turvallisuuden lisäämiseksi sekä velvoitteen käsitellä ilmoituksia laittomasta sisällöstä. Elinkeinovapauden osalta asetusehdotus sisältää säännöksiä, jotka edellyttävät palveluntarjoajilta erityisosaamista ja erityisesti suuremmilta palveluntarjoajilta sähköisten palvelujensa kehittämistä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Muun ohella säännöksessä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Momentissa säädettyä oikeutta rajoittavat luonnollisesti eräät tosiasialliset seikat. Ammatin- ja elinkeinonharjoittajan valinnanmahdollisuuksia rajoittavat hänen kykynsä myydä tuotteitaan ja palveluksiaan niin, että hän voi hankkia toimeentulonsa. Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapauden kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia, mutta rajoituksista tulee säätää lailla (PeVL 18/2006 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on arvioitu työn, ammatin ja elinkeinon harjoittamisen vapauden näkökulmasta esimerkiksi sääntelyä erinäisten velvoitteiden asettamisesta elinkeinonharjoittajalle.

Sopimusvapaus saa suojaa omaisuudensuojaa turvaavan perustuslain 15 §:n yleislausekkeen kautta. Komission ehdottamalla sääntelyllä on vaikutuksia välittäjäpalvelun tarjoajien sopimus- ja käyttöehtoihin. Esimerkiksi ehdotetussa 12 ja 20.4 artiklassa on yleisluontoiset säännöksiä siitä, mitä asioita palveluntarjoajan on sisällytettävä käyttöehtoihinsa.

Huolellisuusvelvoitteita tulee tarkasti arvioida myös sen osalta, kuinka laajoja velvoitteita voidaan asetuksen soveltamisalaan kuuluville eri kokoisille palveluntarjoajille asettaa sääntelyn puitteissa. Tältä osin tulee arvioida myös palveluntarjoajan oikeuksien kannalta, kuinka laajaa osaamista ja tietoa esimerkiksi eri lainsäädännön sisällöstä näiltä voidaan edellyttää ja mitä oikeudellisia seuraamuksia aiheutua erityisesti tulkinnallisesti epäselvissä tilanteissa.

Julkisen hallintotehtävän hoitaminen

Asetusehdotus asettaa palveluntarjoajille eräitä varsin laajoja huolellisuusvelvoitteita ottaen huomioon erityisesti ehdotukseen sisältyvä laaja käsite laittomasta sisällöstä. Palveluntarjoajien tulee mahdollisesti reagoida kaikkeen sisältöön, mitä joko unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaan on pidettävä laittomana.

Asetusehdotuksen artiklat 14 ja 15 asettavat välityspalveluntarjoajalle velvollisuuden käsitellä ilmoituksia laittomasta sisällöstä ja velvollisuuden avoimuudesta tekemistään päätöksistä. Artiklassa 26 ja 27 palveluntarjoajilla olisi velvollisuus palvelujensa ns. systematisien riskien tunnistamiseen ja vähentämiseen. Lisäksi palveluntarjoajien tulee reagoida tietoonsa tulleista vakavista rikoksista, jotka ovat toteutuneet tai mahdollisesti toteutumassa sekä arvioida ehdotuksen 8 ja 9 artiklan nojalla toisen jäsenvaltion kohdistamia pyyntöjä laittomasta sisällöstä.

Välityspalvelun tarjoajille ehdotetut säännökset velvoittavat palveluntarjoajan järjestämään palvelussaan menettelyn, jolla laittomasta sisällöstä ilmoitetaan. Velvollisuuksilla pyritään estämään lainvastaisten sisältöjen jakaminen palvelussa. Käytännössä sääntely merkitsee sitä, että palvelun tarjoajien tulee omalla toiminnallaan pyrkiä estämään se, että heidän tarjoamaansa palvelua ei käytetä lainvastaisen sisällön levittämiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei

esim. rikoslaissa rangaistavaksi säädetty kiihottaminen kansanryhmää vastaan nauti sen paremmin perustuslain turvaaman sananvapauden kuin esimerkiksi yhdistymis- ja kokoontumisvapauden suojaa (PeVL 40/2017 vp, PeVL 10/2000 ja PeVL 19/1998 vp). Perustuslakivaliokunta on niin ikään 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). Sääntely, joka pyrkii torjumaan viestintää, joka sisältää rikoslain 34 a luvun 1 §:n 2-kohdan mukaan terroristisena tekona rangaistavaksi säädettyä julkista kehottamista rikokseen, ei myöskään ole sananvapauden kannalta ongelmallista (PeVL 43/2018 vp). Komission ehdotuksen tarkoituksena on suojella käyttäjiä ja yhteiskuntaa lainvastaisilta sisällöiltä, joten sääntelylle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut aikaisemmassaan lausunnossaan asetusta palveluntarjoajien velvollisuudesta ehkäistä terroristisen sisällön levittämistä (PeVL 43/2018 vp). Perustuslakivaliokunta korosti lausunnossaan sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä, mikä koskee erityisesti asetuksen soveltamisalan kannalta olennaista terroristisen verkkosisällön määritelmää ja säilytyspalvelun tarjoajan käsitettä. Valiokunta kiinnitti tuolloin huomiota tarpeeseen varmistaa, ettei sääntely mahdollista puuttumista sananvapauteen tavalla, joka erkaantuu terrorismirikosten torjunnasta. Valiokunta katsoi edelleen, että asetuksen valmistelussa on tärkeää huolehtia siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen paitsi perus- ja ihmisoikeuksiin myös demokratiaan ja kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiin rajoittuu vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 124 §:n ja perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen vuoksi, että asetuksen jatkovalmistelussa eri toimijoiden asemaa ja tehtäviä tuli vielä selkeyttää. Lisäksi valiokunta painotti säilytyspalvelun tarjoajan sijaintivaltion viranomaisen roolia menettelyissä.

Asetusehdotus ei suoranaisesti velvoita palveluntarjoajaa poistamamaan laitonta sisältöä. Poistamalla laittoman sisällön palvelun tarjoaja kuitenkin säilyttää asetuksen mukaisen vastuuvapauden laittomasta sisällöstä. Sisällön poistoa koskeva päätös ei ehdotuksen valossa olisi lopullinen, vaan esimerkiksi verkkoalustan päätöksestä on oltava mahdollisuus pyytää oikaisua verkkoalustalta (art. 15). Ehdotuksen jatkovalmistelussa on varmistuttava, että sääntelyssä ei varsinaisesti olisi kysymys siitä, että kyseisille toimijoille olisi osoitettu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkisia hallintotehtäviä. Tietyltä osin voidaan katsoa sääntelyssä olevan kyse palvelun tarjoajalle toiminnan harjoittamiseksi lainsäädännöllä asetettavista ehdoista. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ja palveluntarjoajille asetettavien velvoitteiden laajuuden osalta merkitystä valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voi kuitenkin olla sillä, että asetusehdotuksen käsite 'laiton sisältö' on laaja. Perustuslain 124 §:n näkökulmasta olennaista on, annetaanko palveluntarjoajille lopullista päätösvaltaa tulkita sitä, milloin sisältö on lain vastaista.

Asetusehdotusta tarkastellaan alla tarkemmin perustuslain 124 §:n näkökulmasta yksittäisten artiklojen osalta.

Ehdotuksen 8 ja 9 artikla koskevat kansallisten viranomaisten toimenpidepyyntöjä toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle palveluntarjoajalle. Toisen jäsenvaltion tekemä toimenpidepyyntö annettaisiin tiedoksi kaikille asetuksen mukaan toimivaltaisille kansallisille viranomaisille, mutta sinänsä yksityinen palveluntarjoaja itsenäisesti arvioisi, mihin toimenpiteisiin se ryhtyy pyynnön johdosta. Nyt käsillä oleva ehdotus ei velvoita palveluntarjoajaa poistamaan laittomia sisältöjä tai toimittamaan pyydettyjä tietoja toisen jäsenvaltion viranomaiselle.

Sääntely voisi asettaa palveluntarjoajan haastavaan tilanteeseen, jos toisen jäsenvaltion toimenpidepyyntö koskisi sellaista sisältöä, jota suojataan sananvapauden nojalla palveluntarjoajan sijaintivaltiossa. Tällöin palveluntarjoaja käytännössä voisi joutua arvioimaan mahdollisesti sijaintivaltionsa lainsäädännön ja pyynnön esittäneen jäsenvaltion lainsäädännön yhteensopivuutta. Sääntelyssä olisi varmistuttava siitä, että toisen jäsenvaltion tekemä toimenpidepyyntö ei voi johtaa sijaintivaltion lainsäädännössä turvautuneen sananvapauden tai muiden perusoikeuksien kaventumiseen. Asiassa voisi harkita, voisiko palveluntarjoajan sijaintivaltiolla olla mahdollisuus osallistua käsittelyyn tilanteissa, joissa toimenpidepyyntö saattaisi olla ristiriidassa sen lainsäädännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan PeVL 23/2018 vp ongelmallisena ehdotusta (ns. evidence-ehdotus), jossa ehdotettiin säädettäväksi, miten ja millä edellytyksillä toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan asetusehdotus oli palveluntarjoajille osoitettujen tehtävien ja varsinkin itsenäisen aseman vuoksi valtiosäännön kannalta ongelmallinen. Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen ei kyseisessä asiassa tullut hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta korosti sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään.

Asetuksen jatkoneuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että sääntely ei merkitse julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle palveluntarjoajalle perustuslain 124 §:ssä tarkoittamalla tavalla.

Ehdotuksen 19 artiklan mukaan jäsenvaltio voisi hakemuksesta nimetä luotettuja ilmoittajia (Trusted flaggers), joiden ilmoituksia laittomasta sisällöstä verkkoalustojen tulisi priorisoida ja käsitellä viivytyksettä. Artiklassa asetetaan myös erinäisiä vaatimuksia koskien näiden ilmoittajien osaamista, itsenäisyyttä, luonnetta tai toimintatapaa. Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, mikä on näiden toimijoiden rooli ja onko heille siirrettäviä tehtäviä mahdollisesti arvioitava perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Laillisuusperiaate

Asetusehdotus sisältää velvoitteen säätää kansallisesti välityspalvelun tarjoajalle asetettavista asetuksen noudattamatta jättämisestä koskevista seuraamuksista. Alustavan arvion mukaan seuraamukset olisivat Suomessa hallinnollisia seuraamuksia. Myös komissiolle annettaisiin toimivalta määrätä sakko erittäin suurelle verkkoalustalle asetuksen rikkomistilanteissa ja eräissä tapauksissa myös henkilöille, jotka laiminlyövät tietojen antamisvelvollisuuden komissiolle.

Perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Hallinnolliset kurinpitoseuraamukset ja muut hallinnollisessa järjestyksessä määrättävät rangaistusluonteiset sanktiot eivät yleensä ole rikoksesta tuomittavia rangaistuksia perustuslain 8 §:n tarkoittamassa mielessä. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei siten sellaisenaan sovelleta hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin katsottu, että hallinnollisten sanktioidenkin sääntelyn tulee täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset (PeVL 14/2013 vp, s. 2/II, PeVL 34/2012 vp, s. 3–4, PeVL 17/2012 vp, s. 6).

On tärkeää, että kansallisesti voidaan säätää asetuksen 42 tarkoitetuista seuraamuksista perustuslain vaatimusten mukaisesti.

Yksityiselämän suoja

Ehdotuksen perusteella digitaalisten palvelujen koordinaattorille tulee säätää oikeudet tehdä tarkastuksia missä tahansa välityspalvelun tarjoajan sekä yksityisten henkilöiden tiloissa liittyen asetuksen mukaiseen toimintaan. Myös komissiolle on ehdotuksessa annettu laajat tarkastusoikeudet. Ehdotuksella on merkitystä perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaan koskevien säännösten kannalta. Ehdotuksen perusteella tarkastusoikeudet voisivat mahdollisesti koskettaa myös perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa turvattua kotirauhan suojan piiriä, jos toimintaa harjoitetaan esimerkiksi vrittäjän kotona tai kodin välittömässä yhteydessä olevissa tiloissa. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen (esim. PeVL 23/2020 vp, 54/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut, että viranomaisen tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä ja tarjottava riittävät takeet väärinkäytöksiä vastaan myös silloin, kun kysymys on yrityksiin kohdistuvista tarkastuksista (esim. PeVL 5/2010 vp.)

On tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että tarkastukseen liittyvät valtuudet rajataan perustuslailla suojatun kotirauhan piiriin kuuluvien oikeuksien osalta vain välttämättömiin. Lisäksi on varmistettava, että tarkastusvaltuudet eivät ole perusoikeuksien näkökulmasta liian väljiä.

Ehdotuksen usean artiklan sääntely liittyy myös henkilötietoihin ja niiden osalta on otettava huomioon voimassa oleva henkilötietojen suojan sääntely (esimerkiksi art. 9, 29, 31, 35 ja 36).

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentti sisältää yleissäännöksen jokaisen oikeudesta saada itseään koskeva asia lain mukaan toimivaltaisen tuomioistuimen tai muun viranomaisen ratkaistavaksi. Lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi. Käsitteilyn tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä.

Jos tallennuspalveluntarjoaja (hosting-palvelu) päättää estää pääsyn tiettyyn sisältöön, sen on ilmoitettava päätöksensä syyt sisällön luonteelle palvelun käyttäjälle sekä antaa tietoja käytettävissä olevista valitusmenettelyistä (art.15). Mikro- ja pieniä yrityksiä suurempien verkkoalustojen olisi perustettava sisäinen valitusjärjestelmä, jonka puitteissa palvelun käyttäjä voi hakea muutosta päätökseen, jolla verkkoalusta on estänyt pääsyn tiettyyn sisältöön, lopettanut palvelunsa tarjoamisen käyttäjälle tai sulkenut käyttäjän käyttäjätilin toistaiseksi tai kokonaan (artikla 17). Valituksen johdosta tehtävää päätöstä ei saa tehdä pelkästään automatisoiduin menettelyin. Verkkoalustan on ilmoitettava valittajalle pyynnön johdosta tehdystä päätöksestä ja informoitava tätä mahdollisesta mahdollisuudesta saattaa asia tuomioistuimen ulkopuoliseen riidanratkaisuun sekä muista muutoksenhakumenettelyistä. Valittaja on oikeutettu saattamaan valituksen johdosta tehdyn päätöksen haluamansa tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen käsiteltäväksi, edellyttäen että elin on digitaalisten palveluiden koordinaattorin toimesta nimetty tällaiseksi elimeksi (artikla 18). Asetusehdotuksesta ei selkeästi ilmene, onko kaikissa jäsenvaltioissa oltava tällainen nimetty elin. Asetuksen 43 artiklan mukaan käyttäjä voi kuitenkin aina saattaa asetuksen loukkausta koskeva asia digitaalisten palveluiden koordinaattoriviranomaisen tai muun toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

4 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 114 artiklaan. Artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, varmistaen lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa.

Useat jäsenvaltiot ovat säätäneet tai aikeissa säätää kansallista lainsäädäntöä koskien palveluntarjoajien laittoman sisällön ilmoitusmenettelyä sekä palvelujen avoimuutta. Sääntelyn hajautuminen EU:ssa vaikeuttaa palvelujen tarjoamista yli rajojen. Digitaaliset palvelut ovat tyypillisesti rajat ylittäviä ja eräiden asetuksen soveltamisalaan kuuluvien palveluntarjoajien palvelut ovat maailman laajuisia. Ehdotuksella luodaan yhteiset ja yleiset välittäjäpalvelun tarjoajien huolellisuusvelvollisuudet ja säännökset EU:n alueelle laittomaan sisältöön puuttumisessa, mikä helpottaa palvelujen tarjoamista yli rajojen. Tavoitteena on myös turvallinen verkkoympäristö kaikille EU:n kansalaisille. Lisäksi ehdotuksen tarkoituksena on vähentää erittäin suurten verkkoalustojen palveluihin liittyviä systeemisiä riskejä käyttäjille ja yhteiskunnalle. Komission ehdottamalla sääntelyllä olisi merkitystä myös kansainvälisesti suurten verkkoalustojen toimintaan.

Ehdotuksen mukaan komissiolla olisi toimivaltaa erittäin suurten verkkoalustojen valvonnassa palveluntarjoajan sijoittautumismaan ohella. Kyseessä ovat tyypillisesti maailmanlaajuiset ja yli 45 miljoonaa eurooppalaista käyttäjää omaavat verkkoalustat. Komission toimivaltaa erittäin suurten verkkoalustojen valvonnassa jäsenvaltioiden ohella voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen oikeusperustaa on pidettävä asianmukaisena. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komission vaikutusarviossa (SWD(2020) 348 final part 1/2)² ehdotuksen vaikutuksia on arvioitu taloudelliselta kannalta sekä lisäksi komissio on arvioinut myös yhteiskunnallisia vaikutuksia, ympäristövaikutuksia ja vaikutuksia perusoikeuksiin.

Taloudellisten vaikutusten osalta komissio arvioi, että ehdotus parantaa oikeudellista varmuutta palveluntarjoajille, jotka toimivat useassa EU-valtiossa. Sen arvion mukaan ehdotus ei vaikuttaisi kilpailuun, pienimpiin ja aloittaviin yrityksiin ei kohdistuisi suhteettomia velvollisuuksia ja suurimmat kustannukset velvollisuuksista aiheutuisivat erittäin suurille verkkoalustoille, noin 20 EU:n ja maailman suurimmalle verkkoalustalle. Ehdotetun sääntelyn vaikutus digitaalisten palveluiden kilpailukykyyn, innovaatioihin ja investointeihin olisi positiivinen johtuen oikeudellisen varmuuden lisääntymisestä. Ehdotus lisäisi yhdenmukaisia kilpailuedellytyksiä EU:hun sijoittautuneiden ja EU:n ulkopuolelle sijoittautuneiden yritysten välille. Ehdotus parantaisi säännöksiä noudattavien yritysten kilpailukykyä, vähentäisi laittomien tuotteiden ja palveluiden tarjontaa ja lisäisi digitaalista kauppaa sisämarkkinoilla (komission arvion mukaan noin 1-1,8 %).

Vaikutukset yritysten toimintaan

² http://www.astrid-online.it/static/upload/dsa_/dsa_impactassessmentpart1.pdf.pdf

Muiden eurooppalaisten välittäjäpalveluntarjoajien tavalla suomalaiset yritykset hyötyisivät siitä, että internetin välityspalveluiden tarjoajien vastuuta ja velvoitteita harmonisoidtaisiin EU:ssa. Ehdotus säästää kustannuksia niiltä yrityksiltä, jotka toimivat useassa jäsenvaltiossa. Toisaalta *tallennuspalvelun* tarjoajien vastuuvapaussäätely asetusehdotuksen 5 artiklassa eroaa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 184 §:n säännöksistä tallennuspalvelun tarjoajan vastuuvapaudesta ja tiukentaa sitä. Muutoksen vaikutusta suomalaisiin tallennuspalvelun tarjoajiin kuten pilvipalveluiden tarjoajiin ja verkkoalustoihin on selvitettävä vielä tarkemmin.

Palveluntarjoajille asetettaisiin erilaisia ja eri tasoisia huolellisuusvelvoitteita. Ehdotuksessa on ollut tavoitteena asettaa velvollisuuksia suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, siten että verkon turvallisuutta edistävät velvoitteet on porrastettu yritysten toiminnan luonteen ja koon mukaisesti. Kaikkia välittäjäpalvelun tarjoajia koskisivat vähäisimmät velvollisuudet, mutta kaikkien tallennuspalvelun tarjoajien, mukaan lukien pienimmätkin verkkoalustat, tulisi järjestää käyttäjilleen ilmoitusmenettely laittomasta sisällöstä. Niiden suorat kustannukset riippuisivat esimerkiksi siitä, kuinka paljon niille tehdään ilmoituksia laittomasta sisällöstä ja miten ilmoitukset teknisesti mahdollistetaan sekä kuinka riskialtis palvelu on laittomalle sisällölle. Verkkoalustoille ehdotetut erityiset velvollisuudet eivät koskisi verkkoalustoja, jotka ovat pieniä tai mikroyrityksiä. Erittäin suurille verkkoalustoille ehdotettaisiin merkittävästi pidemmälle meneviä huolellisuusvelvollisuuksia kuin muille toimijoille johtuen palvelujen suuremmista riskeistä ja kustannukset näiden osalta voisivat nousta komission arvion mukaan enimmillään 3,5 miljoonaan euroon vuodessa.

Vaikutukset turvallisuuteen verkossa ja käyttäjien ja kuluttajien asemaan

Ehdotettu sääntely parantaisi käyttäjien ja kuluttajien turvallisuutta verkossa. Kuluttajansuojaa vahvistaisi muun muassa markkinapaikka-alustoilla elinkeinonharjoittajien parempi jäljitettävyyss, sekä sisällön suosittelujärjestelmien ja mainonnan suurempi avoimuus.

Erittäin suuria verkkoalustoja koskevat velvoitteet pienentäisivät komission arvion mukaan suurten verkkoalustojen palvelujen aiheuttamia systeemisiä riskejä yleiselle turvallisuudelle kuten laiton sisältöä verkossa sekä verkkoalustojen palvelujen tahallisen manipuloinnin aiheuttamia riskejä yhteiskunnalle.

Vaikutukset EU-budjettiin

Komissio arvioi, että ehdotettu valvonta ja hallinto Euroopan komissiossa vaatisi 50 henkilötyövuotta sekä 25 miljoonan euron operatiivisen budjetin. Komissiolle asetuksessa ehdotetaan tehtäviä erittäin suurten verkkoalustojen valvonnassa, kansallisten koordinattori-viranomaisten muodostaman lautakunnan toiminnan johtamisessa sekä esimerkiksi verkkoalustojen käytäntöjen laatimisessa verkkoalustojen, kansallisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Myös tietojärjestelmän luomisesta jäsenvaltioiden välille aiheutuisi kustannuksia.

5.2 Vaikutukset Suomen viranomaisten ja lainsäädännön kannalta

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Asetusehdotuksen huolellisuusvelvoitteet koskien internetin välityspalvelujen tarjoajia ovat uusia ja niiden valvonta olisi annettava asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä Suomessa yhden tai useamman viranomaisen tehtäväksi. Lisäksi Suomessa tulisi nimetä yksi viranomainen toimimaan kansallisena digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomaisena, joka osallistuisi viranomaisten yhteistyöhön EU-tasolla.

Asetusehdotus lisää Suomessa viranomaisten tehtäviä, erityisesti sen, joka nimetään digitaalisten palvelujen koordinaattoriksi ja joka valvoo asetuksen piiriin kuuluvia palveluntarjoajia sekä osallistuu viranomaisten yhteistyöhön EU-tasolla. Komission vaikutusarvioinnissa kustannus jäsenvaltiossa on arvioitu alimmillaan 1-2 henkilötyövuodeksi riippuen valvottavien palveluntarjoajien määrästä. Toisaalta hyötynä Suomen viranomaisille on se, että osallistuminen EU:n laajuiseen koordinaattorien yhteistyöhön lisää tietoa ja tehostaa digitaalisten palvelujen valvontaa ympäri EU:ta sekä myös Suomessa. Komissio vastaa sähköisen tietojenvälitysjärjestelmän kustannuksista jäsenvaltioiden koordinaattorien välille asetuksen tultua voimaan.

Asetuksessa säädettäisiin tuomioistuimen ulkopuolisesta riidanratkaisusta. Suomessa ei ole yleistä tai digitaalisiin palveluihin erikoistunutta tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä. Kuluttajariitalautakunta on tuomioistuimen ulkopuolinen riidanratkaisuelin, mutta sen toimivaltaan kuuluvat vain kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliset riitaisuudet. Asetus velvoittaisi Suomen hakemuksesta nimeämään asetuksessa mainitut edellytykset täyttävät tuomioistuimen ulkopuoliset riidanratkaisuelimet asetuksessa tarkoitetuiksi tuomioistuimen ulkopuoliseksi riidanratkaisuelimiksi. Ei ole aivan selvää, tuleeko jokaisessa jäsenvaltiossa olla tällainen riidanratkaisuelin, vai onko riittävää, että tällainen elin voidaan nimetä, jos se on olemassa ja pyytää tulla nimetyksi.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä. Ehdotettu asetus aiheuttaa kuitenkin muutostarpeita Suomen kansalliseen sääntelyyn, sillä kansallisesti on säädettävä muun muassa yhdestä tai useammasta toimivaltaisesta viranomaisesta sekä näiden tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä asetuksen noudattamatta jättämiseen liittyvistä seuraamuksista.

Kansallisella lainsäädännöllä on mm. varmistettava, että kansallisella digitaalisten palveluiden koordinaattorilla on artiklan 41 mukaiset riittävät tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudet jäsenvaltion alueella saatavilla oleviin välityspalveluntarjoajaa koskeviin tietoihin. Koordinaattorilla tulee olla myös toimivalta hyväksyä ja tehdä sitoviksi palveluntarjoajien sitoumuksia asetuksen mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi, toimivalta asettaa oikeasuhtaisia velvoitteita sekä määrätä rikkomus lopetettavaksi. Lisäksi sillä tulee olla toimivalta määrätä väliaikaisia toimenpiteitä sekä toimivalta määrätä artiklan 42 mukaisia seuraamusmaksuja ja uhkasakkoja, sekä tutkia sille tehtyjä valituksia tai välittää ne välityspalveluntarjoajan sijaintipaikan koordinaattorille tutkittavaksi (43 artikla).

Kansalliseen lakiin olisi sisällytettävä tuomioistuimen ulkopuolisen riidanratkaisuelimen nimeämistä koskevia säännöksiä.

Lisäksi asetus aiheuttaisi muutostarpeen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 22 lukuun, jossa on pantu täytäntöön sähköisestä kaupankäynnistä annetun direktiivin 12-15 artiklat. Asetusehdotus kumoaisi kyseiset artiklat ja vastaavat säännökset siirtyisivät suoraan sovellettavaan asetukseen, jolloin myös ainakin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 182-184 § tulisi kumota. Siirtyminen suoraan sovellettaviin säännöksiin tiukentaisi vastuuvapauden sääntelyä suomalaisten tallennuspalveluntarjoajien osalta. Lain 184 § tallennuspalveluiden vastuuvapaudesta on Suomessa valmisteltu aikana, jolloin esimerkiksi verkkoalustoilla ei ollut selkeää merkitystä yhteiskunnassa kuin nykyisin (HE 194/2001 vp). Pykälän kumoamisen vaikutuksia sekä ehdotetun 5 artiklan vastuuvapaussäännöksen vaikutuksia yleisesti ja tallennuspalveluntarjoajiin on selvitettävä tarkemmin vielä. Lain 182 § säännös tiedonsiirto- ja verkkoyhteyspalvelujen vastuuvapaudesta sekä 183 § säännös vastuuvapaudesta tallennettaessa tietoja välimuistiin vastaavat asetusehdotuksen 3 ja 4 artiklaa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komission antoi ehdotuksen 15.12.2020. Suomessa asetusehdotuksesta järjestettiin kuulemistilaisuus 11.1.2021 sidosryhmille ja viranomaisille.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty 21.1.2021 kilpailukykyjaoston (EU 8), kilpailu-, hankinta- ja valtiontukijaostojaoston (EU 12) ja viestintäjaoston (EU 19) yhteisessä kokouksessa sekä oikeus- ja sisäjaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 19.1 – 22.1.2021.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty myös 29.1.2021 EU-ministerivaliokunnassa.

Ehdotuksen käsittely on alkanut neuvoston kilpailukyky ja kasvu(sisämarkkinat) -työryhmässä 16.12.2020. EU-puheenjohtajamaa Portugalin tavoitteena on esitellä ehdotuksen käsittelystä tilannekatsaus yhteenveto toukokuun 2021 kilpailukykyneuvostossa.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen pääkäsittelystä vastaa sisämarkkinat ja kuluttajansuoja - valiokunta (IMCO). Mietinnön esittelijä on Christel Schaldemose (Tanska, S&D).

7 Ahvenanmaan itsehallinto

Lainsäädäntöehdotuksen tavoitteena on edistää ns. välittäjäpalveluiden digitaalisten sisämarkkinoiden toimintaa ja erityisesti ns. välittäjäpalveluiden tarjontaa. Sen tavoitteena on laatia yleiset säännöt turvalliselle, ennakoitavalle ja luotettavalle verkkoympäristölle. Asetusehdotuksen osalta lainsäädäntövallan jaottelu Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välillä on merkityksellinen lähinnä siltä osin kuin sääntely koskee elinkeinotoimintaa. Siltä osin kuin sääntely koskee muuta kuin elinkeinotoimintaa (mm. yhdistykset), kuuluu asia valtakunnan toimivaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1991/1144) 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon mitä on säädetty 27 §:n 2, 10, 12, 40 ja 41 kohdassa. Itsehallintolain 27 §:n 2 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta, kun kyse on sanan-, yhdistys- ja kokoontumisvapauden käyttämisestä ja kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuudesta, 10 kohdan mukaan, kun kyseessä on kuluttajansuojasta, 12 kohdan mukaan kun kyse on ulkomaankaupasta ja 40 kohdan mukaan kun kyse on teletoiminnasta. 27 §:n 41 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta, kun kyse on muusta yksityisoikeudellista kysymyksestä, jollei kysymys välittömästi liity sellaiseen oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Asetusehdotuksessa tarkoitettujen välittäjäpalvelun tarjoaminen osana tietoyhteiskuntapalveluiden tarjoamista liittyy säännöksessä tarkoitettuun teletoimintaan, mikä viittaa asetuksen kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain sanamuodon tulkinnassa on huomattava, että internetin kaltaisia tietoverkkoja ei ole voitu ottaa huomioon itsehallintolakia säädettäessä (ks. PeVL 22/2001 vp). Joka tapauksessa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat 27 §:n 42 kohdan mukaan lisäksi muut itsehallintolain perusteiden mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat. Näin ollen asetusehdotuksessa tarkoitettut asiat eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 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 sananvapautta, yhdenvertaisuutta, oikeusvarmuutta, oikeusturvaan sekä julkisen hallintotohtävän 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 sananvapautta 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 hallintotohtävän 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 käytännėsääntöjen uudistamisesta ja vahvistamisesta Euroopan demokraatiotoimintasuunnitelmassa esitetyn yhteissääntelyn pohjalta. Nykyisten käytännėsääntöjen 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 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 kilpailuedellytysten 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 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 toimivaltaa antaa sakkoja ja uhkasakkoja. Asetukseen tulee liittää oikeussuojakeinona valitusmahdollisuus edellä mainituista päätöksistä. Neuvotteluissa olisi myös varmistettava, ettei asetuksesta seuraa jäsenvaltioille velvoitetta 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 ole-massa 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.

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