

Asia: VN/19178/2023

Hallituksen esitysluonnos eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräksi muiksi laeiksi (DSA:n toimeenpano)

1. Yleistä

Yleistä

Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry kiittää mahdollisuudesta lausua ja lausuu kunnioittaen seuraavaa:

Hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on toimeenpanna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös). Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta sekä muut digipalvelusäädöksen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön.

TTVK pitää esitysluonnosta huolellisesti valmisteltuna ja lähtökohtaisesti toimivana kokonaisuutena.

E erityisen lämpimästi kannatamme esitystä kumota sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa oleva vastuuvapaussäntely palveluun tallennetusta laittomasta sisällöstä (pykälät 182–184 § ja 187–194 §). Kuten esityksessäkin todetaan, jatkossa digipalvelusäädöksen suoraan sovellettavat säännökset verkon välityspalvelun tarjoajien vastuuvapaudesta korvaavat ne. Kansallisten säädösten kumoaminen on välttämätöntä, jotta digipalvelusäädöksellä tavoiteltu harmonisointi toteutuu; Suomessa ei voi olla asetuksesta tai muista EU-maista poikkeavaa sääntelyä.

Pyydämme lisäksi huomioimaan jatkovalmistelussa viranomaisten valvontatehtävistä ja seuraamuksista alla esiin tuomamme huomiot.

2. Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Koordinaattoriviranomaisena toimii esityksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto, joka vastaa asetuksen noudattamisen valvonnasta, ellei toimivaltaa ole erikseen säädetty kuluttaja-asiamiehelle tai tietosuojavaltuutetulle. Kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu valvovat asetuksen noudattamista erikseen viitattujen artiklojen osalta. TTVK pitää esitettyä jakoa lähtökohtaisesti hyvänä, kunhan Liikenne- ja viestintäviraston valvontavaltaisuus on todella yleinen eli kattaa kaikki asetuksen noudattamiseen liittyvät tilanteet, nyt ennakoitavissa olevat ja tulevat, sekä muissa EU-maissa koordinaattoriviranomaisen valvontavaltauksiin katsotut tilanteet.

Korostamalla Liikenne- ja viestintäviraston yleisen valvontavaltaisuuden laajuutta hallituksen esityksen perusteluissa vältetään tilanne, jossa eri tavalla asetuksen käsitteitä – esimerkiksi asetuksessa viitattua ”laitonta sisältöä” – tai veloitteita määrittelemällä kansalliset koordinaattoriviranomaiset tulkitsevat valvontavaltautustaan (ja samalla valvontavelvollisuuksiaan) eri tavoin. Lisäksi digipalvelusäädöksen tavoitteet edellyttävät, että myös harmaalla alueella olevat palvelut ovat valvonnan piirissä. Pelkkä epämääräinen väite siitä, ettei ole asetuksen soveltamisen piirissä, ei saa johtaa valvonnan välttämiseen.

Hallituksen esitysluonnoksessa mainitaan (s. 36), että ”suomalaisten viranomaisten tehokas valvontatyö Suomeen sijoittautuneiden palveluntarjoajien osalta on tärkeää”. Suomalaiset viranomaiset ovat tietenkin ensisijaisesti vastuussa suomalaisten palveluntarjoajien valvonnasta. Digipalvelusäädöksen tavoitteet huomioiden suomalaisten viranomaisten on kuitenkin valvottava myös ulkomaalaisia – erityisesti EU-alueen ulkopuolelta käsin toimivia – palveluja, jotka tarjoavat palveluitaan suomalaisille. Tuotevääreännöksiä kaupitellaan tyypillisesti EU-alueen ulkopuolelta.

EU:n valvontaviranomaisten välinen yhteistyö on ensisijaisen tärkeää asetuksen yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Digipalvelusäädöksen toimeenpanon yhteydessä on huolehdittava siitä, että suomalaisille valvontaviranomaisille annetaan riittävästi resursseja osallistua täysipainoisesti myös kv-yhteistyöhön. Lisäksi on huolehdittava siitä, että valvontaviranomaisilla on riittävä ipr-osaaminen.

3. Viranomaisten tutkintavaltaudet

Viranomaisten tutkintavaltaudet

Luonnoksessa viranomaisten tutkintamenettelystä ja valvontatoimenpiteistä esitetty vaikuttaa lähtökohtaisesti toimivalta.

Valvontaviranomaisten on esityksen 11 §:n mukaan toimittava lain mukaisia tehtäviä hoitaessaan ”tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä”. Olisi hyvä täsmentää esityksen perusteluissa, että Liikenne- ja viestintävirastolla on toimivalta automaattisesti, mikäli tietosuojavaltuutettu ja kuluttaja-asiamies katsovat, ettei niillä ole toimivaltaa. Näin vältetään tilanne, jossa kaikki kiistävät olevansa

toimivaltaisista. Lisäksi olisi hyvä täsmentää esityksen perusteluissa, kuinka toimitaan tilanteessa, jossa toimivalta on kaikilla kolmella viranomaisella tai jollakin muulla viranomaisella.

4. Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Esityksessä lähdetään siitä, että viranomaiset toteuttavat valvontaa ensisijaisesti ohjaamalla ja neuvomalla. Lisäksi valvova viranomainen voi velvoittaa palveluntarjoajan korjaamaan toimintansa tarvittaessa uhkasakolla. Seuraamusmaksut tulevat kyseeseen vain vakavimmissa asetuksen rikkomistilanteissa. TTVK pitää tällaista porrastettua lähestymistapaa lähtökohtaisesti hyvänä. Seuraamusmaksu tulee kuitenkin aina olla mahdollista määrätä tilanteessa, jossa palveluntarjoaja ei noudata sille annettua velvoittavaa päätöstä, ja asetuksen rikkominen tai laiminlyönti jatkuu – kysehän on tällöin myös vakavammasta asetuksen rikkomisesta, koska siihen liittyy tahallisuus ja toistuvuus. Asetuksen noudattamista ei voida jättää vapaaehtoisuuden varaan.

Säätely seuraamusmaksuista on hyvin yksityiskohtaista. Lähtökohta on, että seuraamusmaksu voidaan määrätä välityspalvelun tarjoajalle (13 §), säilytyspalvelun tarjoajalle (14 §) tai verkkoalustan tarjoajalle (15 §, 16 §), joka rikkoo tai laiminlyö jonkin asetuksessa sille säädetyn velvollisuuden. Selvä on, että ilman uhkaa seuraamuksista, asetuksella asetettu velvollisuus jää kuolleeksi kirjaimiksi.

Luonnoksessa on jätetty säätämättä seuraamusmaksut asetuksen artikloissa 9 (Määräykset toteuttaa toimia laitonta sisältöä vastaan) ja 10 (Määräykset antaa tietoja) välityspalveluille asetettujen velvoitteiden noudattamisen laiminlyönnin varalta. Kyse on velvoitteista asetuksen kohdissa 9(1) ja 9(5) sekä 10(1) ja 10(5). Kyseisissä artikloissa säädettyt velvoitteet eivät sisällä laadullisia tai avoimia kriteereitä välityspalveluille, vaan kyse on selväsanaisesti ilmoitetusta velvoitteesta toimia tietyllä tavalla. Jos kyse olisi EU-lainsäätäjän taholta vain suosituksesta tai toiveesta, ei velvoitteita olisi kirjattu artikloihin. Tulkintamme mukaan näidenkin velvoitteiden noudattamista olisi siten valvottava, ja velvoitteiden laiminlyönnistä tulee olla seuraamuksia. Voi hyvin olla, että välityspalvelu laiminlyö näiden artiklojen noudattamisen jatkuvasti, jolloin on tärkeää, että siihen voidaan tarvittaessa puuttua. Pyydämme tarkastelemaan hallituksen esitysluonnosta vielä tältä osin jatkovalmistelussa.

Huomautamme lisäksi, että kyse on uudentyyppisestä lainsäädännöstä, jolla EU-lainsäätaja haluaa nimenomaan kehittää ja harmonisoida välityspalveluiden toimintavelvoitteita EU:n laajuisesti. Siksi niistä on annettu asetus, ei direktiivi. Kansallisen lainsäätäjän ei käsityksemme mukaan ole sallittua arvioida välityspalveluille asetettavia toimintavelvoitteita eri tavoin.

Hallituksen esitysluonnoksessa 17 artiklan 3 f-kohdan rikkomisesta tai laiminlyönnistä on säädetty seuraamusmaksu verkkoalustoille (15 §). Käsityksemme mukaan sama velvoite koskee asetuksen

mukaan myös säilytyspalveluita, joten 17 artiklan 3 f-kohdan rikkomisesta tai laiminlyönnissä pitäisi säätää seuraamusmaksu myös luonnoksen 14 §:ssä. Pyydämme tarkastamaan hallituksen esitysluonnoksen tältäkin osin ja tekemään mahdollisesti tarvittavan korjauksen jatkovalmistelussa.

Luonnoksessa esitetään (s. 93), ettei asetuksen 14(4), 17(4), 20(4), 23(2), 28(1), 30(2) ja 31(3) artikloihin ehdoteta liitettäväksi mahdollista seuraamusmaksua, koska ko. kohdissa säädettyjä velvoitteita ei ole ilmaistu riittävän tarkasti tai ne sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle. Ilmeisesti 30(2) kohdan osalta kyse on kuitenkin vain ensimmäisestä alakohdasta, koska toisessa alakohdassa säädetyn veloitteen (keskeyttää palvelun tarjoaminen) rikkominen on hallituksen esitysluonnoksen kohdassa 16 § mainittu seuraamusmaksun kohteena. TTVK katsoo, että koko artiklakohta 30(2) on saatettava valvonnan piiriin.

Koko 30 artiklassa sen 2-kohta mukaan lukien kyse on digipalvelusäädöksen säätämisen aikana keskeiseksi muodostuneesta elinkeinonharjoittajien jäljitettävyyttä koskevasta periaatteesta (Know Your Business Customer). Kyse on myös asetuksen tavoitteiden kannalta merkittävistä huolellisuusvelvollisuuksista, joilla varmistetaan, että kuluttajat saavat tietää, kenen elinkeinonharjoittajan kanssa he ovat tekemässä etäsopimusta. Säännöksellä varmistetaan myös se, että väärinkäytöstilanteessa – esimerkiksi jos kuluttaja huomaa tulleen petetyksi tuoteväärennöksellä – elinkeinonharjoittaja on jäljitettävissä.

Kyseinä 30(2) kohdassa oleva verkkoalustoille asetettu velvoite on tärkeä ja riittävän tarkasti määritelty. Verkkoalustojen on täysin mahdollista ja jopa suotavaa luoda julkisia viranomaislähteitä käyttäen selkeitä ja tehokkaita prosesseja, joilla ne voivat parhaansa mukaan arvioida saamiensa tietojen luotettavuutta ja riittävyttä. Tämä parantaa ja edesauttaa merkittävästi kuluttajien luottamusta ja oikeusturvaa suhteessa elinkeinonharjoittajiin.

Verkkoalustan tarjoajalle asetettu ”parhaansa mukaan” -velvoite on muuallakin EU-lainsäädännössä käytetty velvoittava ilmaisu, jonka sisällöstä Euroopan unionin tuomioistuin tulee tarvittaessa antamaan tulkintaohjeistuksen.

EU-lainsäätäjällä on tehnyt tietoisien poliittisten valintojen ja säätänyt verkkoalustoille nämä artiklassa 30 mainitut huolellisuusvelvollisuudet. Asetus edellyttää, että kaikkien näiden velvoitteiden noudattamista valvotaan yhdenmukaisesti EU:n alueella ja niiden laiminlyönnistä on mahdollista määrätä myös seuraamusmaksu. Kansallinen lainsäätäjällä ei voi omavaltaisesti valikoida, mitä osia näistä velvoitteista valvotaan ja mitkä jätetään seuraamusten ulkopuolelle eli tehdään tyhjäksi. Erikseen on säädetty tilanteista, joissa seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä.

Myös 31(3) artiklassa asetetut velvoitteet on täysin mahdollista toimeenpanna. Tässäkin käytetyt ilmaisut ”parhaansa mukaan” ja ”kohtuullisia toimia” saavat tulkintaohjeistuksen tarvittaessa

unionin tuomioistuimelta. Tämäkin artiklan kohta on tuotava valvonnan piiriin ja sen rikkomisesta tai laiminlyönnistä täytyy olla mahdollista määrätä seuraamusmaksu.

Korostamme vielä, että kyse on EU-asetuksesta, jolla kehitetään ja harmonisoidaan käytäntöjä EU-laajuisesti. Kansallisen lainsäätäjän ei ole sallittua tehdä poikkeavia linjaratkaisuja. Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että digipalvelusäädöksessä palveluntarjoajille asetettuja velvollisuuksia ei lähdetä eriarvoistamaan erilaisilla seuraamusmahdollisuuksilla.

5. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Ei huomautettavaa.

6. Muut asiat

Muut asiat

Kuten lainvalmistelija oli oikein tulkinnut asetuksen johdantokappaletta 11, digipalvelusäädös ei vaikuta tekijänoikeutta ja lähioikeuksia koskeviin unionin oikeuden sääntöihin eikä niissä vahvistettuihin erityisiin sääntöihin ja menettelyihin, kuten esimerkiksi DSM-direktiivin 17 artiklaan (Tekijänoikeuslain uusi 6a-luku).

Kunnioitavasti

Tekijänoikeuden tiedotus- ja valvontakeskus ry

Jaana Pihkala

toiminnanjohtaja

Pihkala Jaana
TTVK ry