

Asia: VN/19178/2023

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

1. Yleistä

Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräksi muiksi laeiksi. Hallituksen esityksellä toimeenpantaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös).

Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut Liikenne- ja viestintäministeriön asettaman viranomaisista koostuvan työryhmän työskentelyyn, jossa hallituksen esityksen luonnosta on valmisteltu. Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta. Lisäksi muutettaisiin kuluttajansuojaviranomaisen eräistä toimivaltuuksista annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, Liikenne- ja viestintävirastosta annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

Lakiluonnosten mukaisella tavalla säädettäisiin digipalvelusäädöstä (jäljempänä myös asetus) valvovien viranomaisten tehtävistä, tutkintoimivaltuuksista sekä mahdollisista seuraamuksista asetuksen rikkomistilanteissa, esimerkiksi hallinnollisista seuraamusmaksuista. Lisäksi tehtäisiin muut digipalvelusäädöksen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön.

2. Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Ehdotetussa Verkon välityspalvelujen valvonnasta annettavassa laissa nimettäisiin asetuksen edellyttämäksi digitaalisten palvelujen koordinaattoriviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirasto, joka olisi myös asetuksen pääasiallinen valvontaviranomainen. Muita asetuksen valvovia viranomaisia olisivat kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että digipalvelusäädöksen valvontatehtävien jako ehdotuksessa esitetyllä tavalla on tarkoituksenmukaista, koska digipalvelusäädöksen III luvussa säädetty välityspalveluntarjoajien uudet huolellisuusvelvollisuudet tietyin osin lisäävät tai sivuavat voimassa olevaa EU-lainsäädäntöä kuluttajansuojasta ja tietosuojasta, erityisesti verkkoalustojen osalta. Digipalvelusäädöksen sääntely liittyy näin ollen usean viranomaisen tehtäviin Suomessa.

Ehdotetulla valvontavastuiden jaolla voitaisiin varmistaa digipalvelusäädöksen kansallisen ja EU-tasoisien tulkinnan ja valvonnan johdonmukaisuus tarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että vastaavanlaiseen ratkaisuun on päädytty myös useissa muissa EU-jäsenmaissa. Liikenne- ja viestintävirasto myös korostaa digipalvelusäädöksen edellyttävän toimivaltaisilta viranomaisilta tiivistä ja tehokasta yhteistyötä asetuksen valvonnassa.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että nimettynä kansallisena koordinaattoriviranomaisena (digitaalisten palveluiden koordinaattorina) virastolla olisi Suomessa laajin tehtäväkenttä asetuksen valvonnassa. Liikenne- ja viestintävirasto osallistuisi muiden jäsenvaltioiden vastaavien viranomaisten yhteistyöverkoston ja yhteistyöhön komission kanssa sekä erikseen perustettavan Euroopan digitaalisten palvelujen lautakunnan työhön. Kansallisena digitaalisten palvelujen koordinaattorina Liikenne- ja viestintävirasto toimisi yhteyspisteenä kaikissa asetuksen soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä, mikä edellyttäisi reagoitua niin välityspalvelujen tarjoajilta kuin palvelujen vastaanottajilta, kuluttajilta, luotetuilta ilmoittajilta, tutkijoilta sekä muilta viranomaisilta tuleviin yhteydenottoihin. Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi muun ohessa myös erittäin laaja-alainen velvollisuus valvoa verkkoalustan verkkorajapinnan ominaisuuksia, millä on liityntää muihin sisämarkkinalainsäädännön velvoitteisiin.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että uudenlaiset tehtävät edellyttävät vahvaa juridista ja teknistaloudellista osaamista jäsenmaiden rajat ylittävine menettelyineen. Sääntelyn myötä viraston valvottavana olevien yritysten piiri laajenee uusiin toimijoihin, joista virastolla ei vielä ole kokemusta. Valvonnan käynnistäminen edellyttää toimijapiirin ja erityisesti toimijoiden tarjoamien palveluiden kartoittamista ja arviointia.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että se on soveltuva viranomaisen hoitamaan sille suunniteltuja uusia tehtäviä ja pystyy täyttämään asetuksesta toimivaltaiselle viranomaiselle tulevat vaatimukset. Liikenne- ja viestintävirasto kuitenkin huomauttaa, että digipalvelusäädöksen asianmukainen ja tehokas valvonta edellyttää välttämättömiä lisäresursseja, jotta uudella sääntelyllä saavutettaisiin tavoitellut hyödyt ja lisäarvo. Digipalvelusäädös asettaa jäsenvaltioille veloitteen varmistaa, että digitaalisten palveluiden koordinaattoreilla on kaikki tarvittavat resurssit tehtäviensä hoitamiseksi,

mukaan lukien riittävät tekniset, taloudelliset ja henkilöresurssit. Euroopan komissio on myös voimakkaasti painottanut digipalvelusäädöksen toimeenpanon onnistumisen tärkeyttä EU-jäsenmaissa ja samalla riittävän resursoinnin merkitystä.

Kuten lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä todetaan, Liikenne- ja viestintävirastolle osoitettavia tehtäviä on arviolta 6,5 henkilötyövuoden edestä. Tehtävät ovat pysyviä ja vaativat siten myös pysyviä resursseja, jotta ne on mahdollista hoitaa digipalvelusäädöksen ja kansallisen lainsäädännön edellyttämällä tavalla.

Viraston lisäresurssitarpeita olisi tarkasteltava uudelleen siinä vaiheessa, kun nähdään virastolle tulleiden yhteydenottojen ja valitusten määrä sekä rajat ylittävän ja kansallisen yhteistyön vaikutukset työmäärään.

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty arviot myös työmäärästä, joka kuluttaja-asiamiehelle ja tietosuojavaltuutetulle aiheutuu asetuksen valvonnasta ja velvollisuudesta tehdä yhteistyötä muun muassa digitaalisten palveluiden koordinaattorin kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää erittäin tärkeänä, että digipalvelusäädöksen kansalliseen toimeenpanoon osoitetaan kaikki tarvittavat ja riittävät resurssit Liikenne- ja viestintävirastolle, kuluttaja-asiamiehelle ja tietosuojavaltuutetulle.

3. Viranomaisten tutkintavaltuudet

Viranomaisten tutkintavaltuudet

Digipalvelusäädöksen IV luvun 51 ja 52 artiklan säännökset kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tutkinta- ja toimeenpanovaltuuksista säännösten epäillyissä rikkomistilanteissa edellyttävät uutta kansallista sääntelyä. Laissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston, tietosuojavaltuutetun, sekä kuluttaja-asiamiehen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta.

Asetuksen 51 artiklassa luetellut tutkintatoimivaltuudet koskevat valvovan viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksia. Liikenne- ja viestintävirastolla on asetuksen 57 artiklan mukaisesti oikeus toisen jäsenvaltion koordinaattoriviranomaisen pyynnöstä toimittaa tarkastus Suomessa ehdotetun verkon välityspalvelujen valvonnasta annettavan lain 6 §:n mukaisesti. Omien tutkintavaltuuksien lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolla olisi asetuksen mukaisesti velvollisuus avustaa komissiota tarkastuksissa asetuksen 69 artiklan mukaisesti.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa sille kansallisessa laissa ehdotettujen asetuksen edellyttämien tutkintavaltuuksien olevan riittävät, mikä onkin digipalvelusäädöksen tehokkaan valvonnan kannalta tärkeää.

4. Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetussa verkon välityspalvelujen valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin seuraamusmaksuista tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten ja viranomaisten tutkintamääräysten rikkomisesta. Lakiehdotuksen 13-22 §:iin sisältyvät säädökset hallinnollisista seuraamusmaksuista ja palveluun pääsyn estämisestä, joita asetuksen 51 ja 52 artiklojen täytäntöönpano edellyttää. Liikenne- ja viestintävirasto pitää lakiehdotuksessa tehtyä rakenteellista jaottelua selkeänä tapana käsitellä digipalvelusäädöksen mukaisille eri toimijoille mahdollisesti kohdentuvia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että lakiehdotuksen rakenne selkeyttää eri kategorioihin kuuluville toimijoille kuuluvia velvoitteita, joiden rikkomisesta saattaa seurata hallinnollinen seuraamusmaksu.

5. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain muutoksella virastoon perustettaisiin seuraamuskollegio, joka jatkossa määräisi viraston toimivaltaan kuuluvat yli 100 000 euron seuraamusmaksut. Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että kyse on uudentyypisen toimivallan käytöstä, koska voimassa oleva muu lainsäädäntö ei anna virastolle itselleen toimivaltaa määrätä seuraamusmaksuja. Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain nojalla virasto voi vain tehdä esityksiä seuraamusmaksuista markkinaoikeudelle. Seuraamusmaksuja määrätessään virasto käyttäisi myös merkittävää julkista valtaa. Esitetty useamman jäsenen muodostama seuraamuskollegio 0,5 henkilötyövuoden resurssitarpeineen on viraston näkemyksen mukaan hallituksen esitysluonnoksessa todetuilla perusteilla perusteltu.

6. Muut asiat

Muut asiat

Liikenne- ja viestintävirasto valmistautuu uusien viranomaistehtävien vastaanottamiseen digipalvelusäädöksen mukaisessa aikataulussa. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta kansallisesti tulee säätää toimivaltaisista viranomaisista, valvonnasta ja sovellettavista seuraamuksista. Digipalvelusäädöksen pääasiallinen soveltaminen alkaa 17.2.2024.

Riikonen Jarmo
Liikenne- ja viestintävirasto - Datatalousverkosto