

Asia: VN/19178/2023

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

1. Yleistä

Yleistä

Kaupan liitto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös) vaikuttaa tulevaisuudessa merkittävästi verkon välityspalveluiden tarjoamiseen. Kaupan alan kannalta erityisen suuri merkitys on säännöksillä, joilla ohjataan alustapalveluiden tarjoajien ja verkon markkinapaikkojen ylläpitäjien toimintaa. Kyseessä on monimutkainen kokonaisuus niin palveluntarjoajien kuin viranomaisten näkökulmasta, ja ainakin alkuvaiheessa valvontaviranomaisten on tarpeellista ohjata riittävästi resursseja yritysten neuvontaan ja ohjaukseen.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräksi muiksi laeiksi (jatkossa: HE-luonnos) ehdotetaan säädettäväksi uusi laki verkon välityspalvelujen valvonnasta, jossa säädettäisiin asetuksen osalta toimivaltaisista viranomaisista. Toimivaltuuksia täsmennetään muussa lainsäädännössä. Lisäksi ehdotetaan muutoksia sähköisen viestinnän palvelulain 22 lukuun, jossa nykyisin säädetään välityspalvelun tarjoajan ehdollisesta vastuuvapaudesta perustuen sähköisestä kaupankäynnistä annettuun direktiiviin ja joiden kumoamista asetus edellyttää.

Kaupan liitto toteaa, että HE-luonnoksessa on seikkaperäisesti käyty läpi paitsi ehdotettua viranomaisvalvonnan mallia myös sen vaihtoehtoja ja ehdotus on kokonaisuutena johdonmukainen. Tästä huolimatta pidämme tarpeellisena, että tiettyihin toimivaltajakoa ja muun muassa seuraamusmaksujen määräämistä ja seuraamuskollegion järjestämistä koskeviin yksityiskohtiin kiinnitetään vielä huomiota asian jatkovalmistelun aikana.

2. Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Kaupan liitto pitää HE-luonnoksessa esitettyjen perusteluiden valossa tarkoituksenmukaisena ehdotusta, jonka mukaan viranomaisvalvonta jaettaisiin siten, että Liikenne- ja viestintävirasto toimii koordinaattoriviranomaisena ja vastaa yleisesti asetuksen noudattamisen valvonnasta, kun taas kuluttaja-asiamies ja tietosuojavaltuutettu valvovat asetuksen noudattamista oman tehtäväkenttensä osalta. Yksittäisten asetuksen artiklojen tai niiden kohtien osalta on vielä harkittava, mille viranomaiselle valvontatehtävä tulisi osoittaa.

Viranomaisvalvonnan kohdistaminen oikeisiin tahoihin ja kansainvälisen yhteistyön merkitys asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamiseksi on ensiarvoista, mikä on otettu hyvin huomioon ehdotuksessa. Kuten HE-luonnoksessa (s. 36) todetaan, suomalaisten viranomaisten tehokas valvontatyö Suomeen sijoittautuneiden palveluntarjoajien osalta on tärkeää, mutta yhtä tärkeitä on kohdentaa omaehtoista valvontaa erityisesti sellaisiin EU:n ulkopuolelle sijoittautuneisiin verkkoalustojen ja verkkomarkkinapaikkojen ylläpitäjiin, jotka eivät ole asettaneet laillista edustajaa EU:n alueelle ja jotka palvelevat suomalaisia kuluttajia ja muita käyttäjiä. Ottamatta kantaa lopullisiin rahamääriin Kaupan liitto pitää perusteltuna sitä, että valvontaviranomaisille myönnetään riittävästi lisäresursseja digipalvelusäädöksen mukaisten tehtävien täyttämiseen.

Laiton sisältö ymmärretään asetuksen kontekstissa hyvin laajasti, 3 artiklan h kohdan määritelmän mukaan sillä tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, joka sellaisenaan tai suhteessa johonkin toimintaan ei ole Unionin lainsäädännön tai sen kanssa linjassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaista. Laitonta sisältöä on siis esimerkiksi teollis- ja tekijänoikeuksia rikkova sisältö, mihin kuuluvat paitsi palveluihin tallennetut tai julkaistut sisällöt, myös verkon markkinapaikoilla myydyt tuoteväärengökset. Sääntelyn täytäntöönpanossa on huolehdittava siitä, että valvontaviranomaisilla on riittävät valmiudet ottaa huomioon myös tämäntyyppiset IP-oikeuksien loukkaukset.

HE-luonnoksen (s. 45) mukaan Suomessa laittomien tuotteiden ja palvelujen valvonta kuuluu muille kuluttajaviranomaisille kuin kuluttaja-asiamiehelle, joten kuluttaja-asiamiehen toimivalta laajenisi nykyisestä. Vaihtoehtoina (s. 49–50) on kuitenkin käsitelty vain yksinomaan Liikenne- ja viestintävirastoon keskitettävää valvontaa ja nyt ehdotettua kolmen viranomaisen työnjakoon perustuvaa mallia.

Nähdäksemme ehdotuksen perusteluissa olisi syytä avata, osallistuuko ja millä tavoin Turvallisuus- ja kemikaalivirasto asetuksen 32 artiklassa säädettyjen verkon markkinapaikan ylläpitäjän veloitteiden valvontaan, kun tuotteen tai palvelun laittomuus liittyy sen vaarallisuuteen tai vaatimustenvastaisuuteen, varsinkin kun viraston tehtävä tuoteturvallisuusasetukseen perustuvassa markkinapaikkojen valvonnassa on mainittu ehdotuksessa.

HE-luonnoksessa (s. 44–45 ja 53) todetaan, että asetuksen 26 artiklan 2 kohta – tarkemmin sen ensimmäinen kappale – velvoittaa verkkoalustaa tarjoamaan palvelun vastaanottajille teknisen mahdollisuuden ilmoittaa palvelun rajapinnalla tallentamansa sisällön kaupallisesta luonteesta. Toinen kappale sen sijaan koskee niin kuluttaja-asemassa olevien kuin muiden palvelun vastaanottajien mahdollisuutta tunnistaa kaupallinen viestintä.

Yhtäältä voidaan kyseenalaistaa, tarvitsevatko kuluttajat kaupallisen sisällön esittäjinä sellaista suojaa, joka poikkeaisi esimerkiksi elinkeinonharjoittajista. Toisaalta kuluttajat kaupallisen viestinnän vastaanottajina saavat jo nyt erityistä suojaa suhteessa elinkeinonharjoittajaan, eivät muihin kuluttajiin. Näillä perusteilla katsomme, että kaupallisen sisällön ja viestinnän valvonta tulisi lähtökohtaisesti osoittaa koordinaattoriviranomaiselle. Kuluttajille kohdistetun kaupallisen viestinnän tunnistettavuus on paremmin perusteltavissa kuluttaja-asiamiehen tehtäväksi. Tämän linjan puolesta puhuvat myös 2 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin sisältyvät viittaukset kuluttajansuojalakiin ja CPC-asetukseen.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan verkon välityspalvelujen valvonnasta annettavan lain 2 §:ää tulisi muuttaa siten, että kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan sisältyy vain asetuksen 26 artiklan 2 kohdan toinen kappale ja vain siltä osin, kun kyse on kuluttajiin kohdistuvasta kaupallisesta viestinnästä. Sen sijaan 26 artiklan 2 kohdan ensimmäisen kappaleen valvonta samoin kuin toisen kappaleen valvonta muihin kuin kuluttajiin kohdistuvasta kaupallisesta viestinnästä tulisi jättää Liikenne- ja viestintäviraston tehtäväksi.

Kaupan liitolla ei ole huomautettavaa lakiluonnoksen 3 §:n mukaisesta tietosuojavaltuutetun ehdotetusta toimivallasta.

3. Viranomaisten tutkintavaltuudet

Viranomaisten tutkintavaltuudet

Kaupan liitolla ei ole huomautettavaa välityspalvelujen valvonnasta annettavan lain 4–10 ja 12 §:n mukaisiin viranomaisten tutkintavaltuuksia käsitteleviin säännösehdotuksiin tai niiden perusteluihin. Pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa on käyty kattavasti läpi asetuksen ja kansallisen viranomais- ja oikeusjärjestelmän välistä yhteensovitusta säännösten taustalla.

Emme pidä lain 11 § 1 momentin yleisluontoista kirjausta viranomaisten tarkoituksenmukaisesta yhteistyöstä taikka 3 momentin väljästi muotoiltua ilmoitusvelvollisuutta riittävinä palveluntarjoajien ja niiden vastaanottajien oikeusturvan ja oikeusvarmuuden näkökulmasta. Viranomaisyhteistyön järjestämistä tulisi avata vähintään säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa ja mielellään pykälätasolla.

Erityisen tärkeätä viranomaisten välinen yhteistyö on tilanteissa, joissa välityspalvelun tarjoajan voidaan epäillä rikkoneen samanaikaisesti useampia asetuksista seuraavia velvoitteita. Koska toimivaltajako määräytyy erikseen lueteltujen asetuksen artiklojen tai artiklakohtien perusteella, korostuu Liikenne- ja viestintäviraston rooli tutkinnassa, vaikka pääasiallinen toimivalta ja asiantuntemus yksittäisessä rikkomistapauksessa olisi kuluttaja-asiamiehellä tai tietosuojavaltuutetulla. HE-luonnoksesta ei käy ilmi, miten Liikenne- ja viestintävirasto käytännössä huolehtii tehtävien koordinoinnista saatuaan tiedon toimenpidepyynnöstä, jos useampi viranomainen on toimivaltainen tutkimaan yhteen kokonaisuuteen sisältyviä epäiltyjä rikkomisia.

4. Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Kaupan liitto toteaa, että välityspalvelujen valvonnasta annettavan lain seuraamusmaksua ja muita hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännösetdotukset ovat pääosin perusteltuja ja linjassa asetuksen kanssa, joka jättää joka tapauksessa vain vähän liikkumavaraa jäsenmaille.

Pidämme tärkeänä, että HE-luonnoksessa (s. 60–61) on korostettu seuraamusmaksujen viimesijaisuutta, toisin sanoen niiden käyttämistä vain vakavimmissa asetuksen rikkomistilanteissa ja esimerkiksi silloin, jos palveluntarjoaja ei lopeta rikkomista tätä koskevasta velvoittavasta päätöksestä huolimatta.

Välityspalvelujen valvonnasta annettavan lain 15 § 1 momentin 7 kohdan osalta on epäselvää, mitä tarkoitetaan säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden (s. 67) kirjauksella, jonka mukaan ilman seuraamusmaksun uhkaa niin sanottuihin pimeisiin käytäntöihin voitaisiin puuttua vain valvontapäätösin asetuksen rikkomisen jo tapahduttua, minkä jälkeen verkkoalusta voisi käyttää toisenlaista pimeää käytäntöä ja samankaltainen valvontaprosessi alkaisi uudestaan.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan säännöksen perusteluita on välttämätöntä tarkentaa tältä osin. Lähtökohtana tulee jo yritysten oikeusturvan kannalta olla, että seuraamusmaksu voidaan määrätä vain sellaisten teknisten ratkaisujen käytöstä, joiden todetaan täyttävän pimeän käytännön määritelmän. Tämä edellyttää aina viranomaisen arviointia. Tilanteissa, joissa jokin tekninen ratkaisu on jo aiemmin katsottu kielletyksi, seuraamuksen uhka ohjaa joka tapauksessa yritysten toimintaa.

Pidämme HE-luonnosta puutteellisena myös siltä osin, kun palveluntarjoajan menettelyn sanktiointi ja erityisesti seuraamusmaksun määrääminen on seurausta useiden asetuksen mukaisten velvoitteiden epäilystä rikkomisesta yhdellä teolla. Yritysten oikeusturva ja HE-luonnoksessa selkeästi esille nostettu (s. 92–95) sanktioiden oikeasuhtaisuus edellyttävät käsityksemme mukaan, että rikkomisia tulisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena ja palveluntarjoajalle tulisi määrätä vain yksi seuraamusmaksu. Useiden asetuksen velvoitteiden samanaikainen rikkominen voidaan ottaa huomioon välityspalvelujen valvonnasta annettavan lain 17 § 1 momentin 1 ja 4 kohtien nojalla seuraamusmaksun määrän arvioinnissa.

Kaupan liitto katsoo, että palveluntarjoajalle tulisi määrätä seuraamusmaksu kertaalleen vain niissäkin tilanteissa, joissa sekä Liikenne- ja viestintävirasto että kuluttaja-asiamies tai tietosuojavaltuutettu ovat samanaikaisesti toimivaltaisia tutkimaan epäiltyä rikkomista ja määräämään mahdollisen sanktion. Nähdäksemme tulkinta ei olisi ristiriidassa asetuksen 52 artiklan 2 kohdan kanssa.

Kaupan liitto ehdottaa, että asia kirjataan lakiluonnoksen sopivaksi katsottuun yhteyteen. Tarvittaessa myös 17 §:n luetteloa voitaisiin täydentää kokonaisarviointissa huomioon otettavista seikoista. Koordinaatioviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston alaisen seuraamuskollegion tehtäviä ja kokoonpanoa olisi myös välttämätöntä täsmentää jäljempänä esitetyllä tavalla.

5. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

HE-luonnoksessa (s. 33–35, 39) on erityisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten todettu, että Liikenne- ja viestintävirastoon on syytä perustaa monijäseninen toimielin seuraamusasioita varten johtuen potentiaalisesti hyvin suuriksi nousevista seuraamusmaksuista ja samalla tuotu esille, ettei seuraamuskollegion käyttö ole tarkoituksenmukaista kaikissa tilanteissa. HE-luonnoksen mukaan seuraamuskollegio on Liikenne- ja viestintäviraston sisäinen toimielin, jonka jäsenet ovat virkasuhteessa virastoon, ja kollegion ratkaisuvallan tulisi rajautua tilanteisiin, joissa voidaan määrätä suuria sanktioita.

Kaupan liitto tukee ratkaisua periaatetasolla, mutta huomauttaa, että ehdotettu suuren sanktion raja 100.000 euroa on valittu olemassa olevan esimerkin perusteella ilman laajempaa arviota sen vaikutuksista, vaikka vaihtoehtoisia malleja on muutoin arvioitu kattavasti HE-luonnoksessa (edellä viitattujen lisäksi mm. s. 51). Nähdäksemme esityksessä olisi vielä syytä arvioida, millainen merkitys eritasoisilla rajoilla olisi yhtäältä käsittelyn tehokkuuden ja toisaalta yritysten oikeusturvan näkökulmasta.

Kaupan liiton näkemyksen mukaan lakiin olisi myös kirjattava, että määrättäessä seuraamusmaksua tilanteissa, joissa palveluntarjoaja on yhdellä teolla rikkinut useita asetuksen mukaisia velvoitteita ja joista myös kuluttaja-asiamies tai tietosuojavaltuutettu olisivat toimivaltaisia määräämään seuraamusmaksun, kollegio toimisi kaikkien mainittujen viranomaisten nimissä ja kokoontuisi laajennetussa kokoonpanossa, johon kuuluisi myös muiden mainittujen viranomaisten edustaja tai edustajia. Tämä edellyttäisi vähintään Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain muuttamisesta annettavan lain 7 a §:n sekä kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun tehtäviä koskevien säännösten täydentämistä asianmukaisella tavalla.

6. Muut asiat

Muut asiat

Kaupan liitolla ei ole huomautettavaa muista HE-luonnokseen sisältyvistä säännösehdoista tai muista seikoista.

Kunnioitavasti

KAUPAN LIITTO

Mari Kiviniemi

toimitusjohtaja

Kallio Ilari
Kaupan liitto ry