

Asia: VN/19178/2023

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

1. Yleistä

Yleistä

Pääviestit:

- Valvontaviranomaisille tulee kohdentaa lisäresurssia ja osaamista uuden asetuksen valvontatehtävien hoitamiseen. Erityisesti Liikenne- ja viestintävirastolle uusien tehtävien hoitamiseksi lisäresurssi ja lisäosaaminen on välttämätöntä. Virastolle on osoitettu viime vuosina useita uusia tehtäviä, mutta niitä on hoidettu olemassa olevilla resursseilla ja mahdollisilla organisaation sisäisillä tehtävien uudelleenjärjestelyillä. Riittävät osaavat viranomaisresurssit lisäävät elinkeinoelämän oikeusvarmuutta ja edistävät myös digitaalisen liiketoiminnan ja yhteiskunnan kehittämistä.
- Kansallisen liikkumavaran soveltaminen viranomaisen tiedonsaantioikeudessa on kannatettava esitys.
- Valvontaviranomaisten tulee valvontatehtävän alkuvaiheessa seuraamusmaksujen sijaan keskittää resurssinsa asetuksen soveltamisen ohjeistamiseen ja neuvontaan. Tähän tehtävään tulee suunnata riittävästi osaavia resursseja ja viranomaiset tulee tehdä tiivistä yhteistyötä huolehtiakseen yhdenmukaisista menettelyistä ja tulkintalinjauksista.
- Valvontaviranomaiselle täytyy kohdentaa riittävästi resursseja myös EU:n valvontaviranomaisten yhteistyöhön osallistumiseen, jotta asetuksen tulkinta ei eriydy muista jäsenvaltioista ja heikennä siten myös suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä suhteessa verrokkimaissa toimiviin yrityksiin.
- Lakiesityksen jatkovalmistelussa tulee myös tarkentaa käsitteitä, jotka koskevat viranomaisvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamista, esimerkkinä käsite ”kaupallinen mainonta”, joka liittyy tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen vastuunjakoon.

2. Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Valvovat viranomaiset ja niille osoitetut valvontatehtävät

Esitysluonnoksessa ehdotetaan kansalliseksi digitaalisten palveluiden koordinaattoriviranomaiseksi ja pääasialliseksi valvontaviranomaiseksi Liikenne- ja viestintävirastoa pois lukien asetuksen tehtävät, jotka on nimetty erikseen kuluttaja-asiamiehen ja tietosuojavaltuutetun valvontamandaattiin kuuluviksi. Tällaisia tehtäviä ovat kuluttaja-asiamiehelle esitettävät ns. pimeiden käytäntöjen (dark patterns) kiellot silloin kun verkkoalusta tarjoaa palvelua kuluttajalle sekä elinkeinonharjoittajalta kuluttajalle suunnattu kaupallinen mainonta, missä huolehditaan mainonnan läpinäkyvyyden ja tunnistettavuuden toteutumisesta mainonnan vastaanottajalle. Tietosuojavaltuutetulle esitetään kuuluvaksi kohdennetun mainonnan valvonta silloin, kun mainonta koskee arkaluontoisiin henkilötietoihin perustuvaa profilointia kuten alaikäisille kohdennettua mainontaa.

Liikenne- ja viestintävirastolle tulisi digipalveluasetuksen valvonnasta paljon uusia tehtäviä, jotka edellyttävät oikeudellista ja teknistaloudellista osaamista. Myös kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävä edellyttää oikeudellisesti ja teknisluonteisesti uudenlaista osaamista, johon esitetään pysyvää kolmen henkilötyövuoden lisäystä. Tietosuojavaltuutetulle kohdennettavat valvontatehtävät ovat osittain päällekkäisiä tietosuoja-asetuksen valvontatehtävän kanssa mutta osittain täysin uusia (täydentäen tietosuoja-asetuksen valvontaa), vaatien oikeudellista ja teknisluonteista lisäosaamista. Lisäksi kohdennettu mainonta on osa-alue, josta tietosuojaviranomainen saa eniten kanteluita valvontavastuulla olevista asioista. Tämän johdosta myös tietosuojaviranomaiselle esitetään kahden henkilötyövuoden lisäresurssia.

Medialiitto pitää perusteltuna, että valvontaviranomaisille esitetään lisäresurssia uuden asetuksen valvontatehtävien hoitamiseen. Erityisesti Liikenne- ja viestintävirastolle uusien tehtävien hoitamiseen esitettävä 6,5 henkilötyövuoden lisäresurssi on välttämätön. Liikenne- ja viestintävirastolle on osoitettu viime vuosina useita uusia tehtäviä, joihin ei kuitenkaan ole allokoitu lisärahoitusta eikä -osaamista, vaan tehtäviä on alettu hoitaa olemassa olevilla resursseilla ja mahdollisilla organisaation sisäisillä tehtävien uudelleenjärjestelyillä. Uusien tehtävien hoitaminen edellyttää, että virastolle kohdennetaan niiden edellyttämä määrä lisää resursseja ja osaamista. Riittävät osaavat viranomaisresurssit lisäävät elinkeinoelämän oikeusvarmuutta ja edistävät myös digitaalisen liiketoiminnan ja yhteiskunnan kehittämistä.

Medialiitto katsoo, että valvontaviranomaisten vastuut on perusteltu esityksessä selkeästi. Jaottelussa hyödynnetään kunkin viranomaisen nykyisten valvontatehtävien osaamisalueita, mikä tukee viranomaisresurssien tehokasta kohdentamista. Myös vertailuvaihtoehtona esitetty Liikenne- ja viestintävirastolle keskitetty valvontamalli tukee esitykseen valittua kolmen viranomaisen jaettua valvontavastuuta. Jos valvontatehtävässä olisi päädytty esittämään keskitettyä mallia, valvontaan olisi tullut päällekkäisyyttä tietosuoja- ja kuluttaja-asiamiehen vastuiden kanssa. Hajautettu malli on kannatettava, kunhan huolehditaan riittävien osaamis- ja henkilöresurssien turvaamisesta viranomaisille ja erityisesti koordinaativastuussa olevalle Liikenne- ja viestintävirastolle, jolla tulee uudesta säädöksestä eniten uusia tehtäviä.

Lakiesityksen jatkovalmistelussa olisi myös tärkeä tarkentaa käsitteitä, jotka koskevat viranomaisvalvontaan liittyvien tehtävien hoitamista. Esimerkkinä mainittakoon käsite ”kaupallinen mainonta”, joka liittyy tietosuojavaltuutetun ja kuluttaja-asiamiehen vastuunjakoon.

3. Viranomaisten tutkintavaltuudet

Viranomaisten tutkintavaltuudet

Digipalvelusäädökseen kirjatut kansallisten valvontaviranomaisten tutkintatoimivaltuudet ovat laajoja, koska taustalla on ollut tavoite asetuksen tehokkaasta ja yhdenmukaisesta valvonnasta EU:ssa. Digipalvelusäädöksen kansallista täytäntöönpanoa toteuttavassa laissa verkon välityspalvelujen valvonnasta säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston, tietosuojavaltuutetun sekä kuluttaja-asiamiehen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta sekä oikeudesta määrätä seuraamusmaksu tiettyjen laissa yksilöityjen asetuksen säännösten ja viranomaisten tutkintamääräysten rikkomisesta.

Medialiitto pitää hyvänä, että esityksessä on käytetty kansallista liikkumavaraa ja säädetty tiedonsaantioikeus asetuksen tarjoamaa mahdollisuutta suppeammaksi. Valvontaviranomaiselle asetettu tiedonsaantioikeus on säädetty koskemaan vain valvontatehtävien kannalta aivan välttämättömiä tietoja koskien esimerkiksi asetuksen epäiltyä rikkomista. Esityksessä korostetaan hyvin viranomaisen perusteluvelvollisuutta tietopyyntöjen yhteydessä sekä sitä, ettei esityksen laajuudesta ja monimutkaisuudesta johtuen ole ollut mahdollisuutta listata tyhjentävästi tietoja, joita tiedonsaantioikeus voisi koskea.

4. Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Seuraamukset digipalvelusäädöksen rikkomisesta

Asetuksen tehokasta valvontaa toteutetaan käyttämällä seuraamusmaksujen uhkaa. Esityksen mukaisesti, kun kyseessä on uusi monimutkainen säädös ja sääntelyn kohteena ovat voimakkaasti kehittyvän alustamarkkinan eri toimijat ja niiden tarjoamat palvelut, valvontaviranomaisten tulee valvontatehtävän alkuvaiheessa seuraamusmaksujen sijaan keskittää resurssinsa asetuksen soveltamisen ohjeistamiseen ja neuvontaan.

Medialiitto pitää tätä hyvänä lähtökohtana, kunhan huolehditaan siitä, että neuvonta- ja ohjaamistehtävään suunnataan varmasti riittävästi osaavia resursseja ja viranomaiset tekevät tiivistä yhteistyötä huolehtiakseen yhdenmukaisista menettelyistä ja tulkintalinjauksista.

5. Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan koordinaattoriviranomaisen tehtävien lisäksi perustettavaksi seuraamuskollegio. Se määräisi digipalvelusäädöksen valvonnassa viraston toimivaltaan kuuluvat yli 100 000 euron hallinnolliset seuraamusmaksut. Digipalveluasetus ei velvoita seuraamuskollegion perustamiseen, mutta valtiosääntöoikeudellisista syistä Suomessa on tehty kansallinen linjaus suurien seuraamusmaksujen määräämisen säätämisestä monijäsenen kollegion päätettäväksi. Seuraamuskollegio ja suurien seuraamusmaksujen määräämismahdollisuus on kokonaan uusi järjestely Liikenne- ja viestintävirastossa, kun taas tietosuojavaltuutetun toimistossa järjestely on tietosuoja-asetuksen valvonnassa jo tutuksi tullut tapa toimia. Seuraamuskollegion perustamista varten Liikenne- ja viestintävirastolle esitetään kohdennettavaksi pysyvä 0,5 henkilötyövuoden lisäresurssi.

Medialiitto katsoo, että suurien hallinnollisten sanktioiden määräämisessä on hyvä noudattaa Suomessa jo valittua käytäntöä, josta on kokemusta. Koska hallinnollisten seuraamusten määrä voi olla välityspalveluita tarjoavalle yritykselle poikkeuksellisen suuri hallinnollinen raskaus, on hyvin tärkeää, että viranomaisella on käytössä riittävästi resursseja ja osaamista seuraamusten arviointiin ja määräämiseen.

6. Muut asiat

Muut asiat

Yritysvaikutukset:

Yritysvaikutusten arviointi on jäänyt esitysluonnoksessa ohueksi ottaen huomioon, että uusi sääntely koskee kaikkia asetuksessa säänneltyjä välityspalveluiden tarjoajina toimivia yrityksiä, eli myös kotimaisia yrityksiä, ja se kohdistuu jatkuvasti kehittyvään alustatalouden markkinaan. Se edellyttää valvoilta viranomaisilta uudenlaista osaamista ja lisäresursseja. Yritysten kannalta on olennaista, että suomalaiset valvontaviranomaiset kykenevät osana valvontatehtäväänsä ohjeistamaan asetukseen liittyvissä vaikeissakin tulkintakysymyksissä. Se tarkoittaa, että valvontaviranomaisella täytyy olla riittävästi resursseja myös EU:n valvontaviranomaisten yhteistyöhön osallistumiseen, jotta asetuksen tulkinta ei eriydy muista jäsenvaltioista ja heikennä siten myös suomalaisten yritysten toimintaedellytyksiä suhteessa verrokkimaissa toimiviin yrityksiin.

Yleisesti viestimme verkkoalustoja koskevaan digipalvelusäädökseen on ollut, että sen tulee vahvistaa eurooppalaisten ja suomalaisten yritysten asemaa digitaalisilla markkinoilla ja huolehtia näiden yritysten kilpailuedellytysten turvaamisesta. Media-alan yritysten kannalta tasavertaisten kilpailuedellytysten vahvistaminen suhteessa verkkoalustoihin on elintärkeää.

Tähtivuori Riikka
Medialiitto ry