

Markkina- ja valvontasääntelyn koordinaatioryhmä – kirjallinen menettely 31.3.2020 – 14.4.2020

Muistio 2: Verkkorajapinnat

Markkina- ja valvonta-asetus (EU) 2019/1020 – kansallisesti säädettävä verkkorajapintoja koskevista toimivaltuuksista

Markkina- ja valvonta-asetuksen 14 artiklassa säädetään markkina- ja valvontaviranomaisten vähimmäistoimivaltuuksista, jotka jäsenvaltioiden tulee siirtää markkina- ja valvontaviranomaisille. Artiklan 4 kohdan k) alakohdan mukaan:

” - - jos ei ole muita tehokkaita keinoja vakavan riskin poistamiseksi, valtuudet i) vaatia sellaisen sisällön poistamista verkkorajapinnalta, jossa viitataan kyseisiin tuotteisiin, tai vaatia selkeän loppukäyttäjille suunnatun varoituksen laittamista esille, kun nämä käyttävät verkkorajapintaa; tai ii) jos i) alakohdan mukaista vaatimusta ei ole noudatettu, vaatia tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajia rajoittamaan pääsyä verkkorajapintaan, myös pyytämällä asiaankuuluvaa kolmatta osapuolta toteuttamaan tällaisia toimenpiteitä.”

1. Nykytila

Markkina- ja valvontalakiin ei tällä hetkellä sisälly markkina- ja valvontaviranomaisen toimivaltuutta verkkorajapinnan sisällön poistamisesta tai pääsyn rajoittamisesta verkkorajapintaan. Ilmeisesti minkään markkina- ja valvonta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvan tuoteryhmän osalta ei ole säädetty markkina- ja valvontaviranomaiselle vastaavaa toimivaltuutta EU-säädöksessä tai kansallisesti.

Elintarvikelain 66 a §:ssä (1397/2019) ja siemenlain (600/2019) 39 §:ssä on hiljattain annettu Ruokavirastolle oikeus sulkea internetsivusto tai internetsivuston osa esimerkiksi silloin, jos on ilmeistä, että sivustolla myytävä elintarvike aiheuttaa vaaraa ihmisten terveydelle. Muissa tapauksissa verkkorajapintaan kohdistuvista rajoitus-/sulkemistoimista päättää tällä hetkellä tuomioistuin. MvA:n perusteella säädettävä toimivaltuus ei siis olisi täysin uusi, mutta kattaisi internetsivustojen lisäksi myös muut verkkorajapinnat kuten mobiilisovellukset.

Kuluttajaviranomaisten yhteistyöasetuksen ((EU) 2017/2394, ns. CPC-asetus) panemiseksi täytäntöön on vireillä hallituksen esitys 54/2019 täydennyksineen. CPC-asetuksessa säädetään lähes MvA:ta vastaavalla tavalla markkina- ja valvontaviranomaisen valtuuksista verkkorajapintojen suhteen, mutta säännöksissä on myös jonkin verran eroa. Vireillä olevaan hallituksen esitykseen (HE 54/2019) sisältyy ehdotus myös verkkorajapintaan pääsyn rajoittamista koskevasta toimivaltuudesta.

2. Ratkaisuehdotus

Tarkoituksena on ehdottaa markkina- ja valvontalakiin verkkorajapintaan pääsyn rajoittamiseen ja sisällön poistamiseen liittyviä toimivaltuuksia markkina- ja valvontaviranomaiselle. Pykäläehdotus mukaillee HE 54/2019:ssä ehdotettua, mutta erojakin on tarpeellisilta osin.

Alustava luonnos pykäläehdotuksesta markkina- ja valvontalakiin:

”Jos tuote aiheuttaa vakavan riskin ihmisten terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle, omaisuudelle tai muulle 1 §:n 1 momentissa mainituissa laeissa tarkoitettulle yleiselle edulle ja on välttämätöntä vakavan riskin poistamiseksi, markkina- ja valvontaviranomainen voi määrätä palveluntarjoajan poistamaan tuotteeseen viittaavaa sisältöä verkkorajapinnalta tai antamaan loppukäyttäjälle selkeän varoituksen verkkorajapintaan pääsyn yhteydessä.

Jos 1 momentissa tarkoitettua määräystä ei ole noudatettu, markkinavalvontaviranomainen voi:

- 1) määrätä palveluntarjoajan estämään tai rajoittamaan pääsyä verkkorajapintaan taikka poistamaan verkkorajapinnan; tai
- 2) määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä tai merkitsemään verkkotunnuksen markkinavalvontaviranomaisen nimiin.

Markkinavalvontaviranomainen voi antaa päätöksen myös väliaikaisena. Väliaikainen kieltö on voimassa, kunnes markkinavalvontaviranomainen antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa. Markkinavalvontaviranomaisen on ratkaistava asia kiireellisesti.

Markkinavalvontaviranomaisen on ennen 1-3 momentin mukaisen päätöksen antamista varattava päätöksen saajalle sekä talouden toimijalle tilaisuus tulla kuulluiksi, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii.”

Pykälässä tarkoitettuja palveluntarjoajia olisivat hosting-, internet- ja alustapalveluntarjoajat sekä teleyritykset tai muuten tiedon julkaisusta, välittämisestä tai sen verkossa esilläolosta vastaavat toimijat. Lähtökohtana säännöksessä on, että markkinavalvontaviranomaisen päätös voi kohdistua tahoihin, joilla on tosiasiallinen mahdollisuus säännöksessä mainittujen keinojen käyttöön, minkä vuoksi kyseeseen tulevia palveluntarjoajia ei ole tarkoituksenmukaista määritellä tyhjentävästi.

Markkinavalvonta-asetuksen vähimmäistoimivaltuuksiin ei sisälly toimivaltuutta määrätä verkkotunnuksen merkitsemisestä toimivaltaisen viranomaisen nimiin. Tällainen toimivaltuus kuitenkin ehkäisisi tilanteita, joissa verkkotunnuksen käytöstä poistamisen jälkeen sama toimija ottaisi verkkotunnuksen uudelleen käyttöönsä ja jatkaisi siten aiempaa toimintaansa. Muut tahot eivät voisi ottaa verkkotunnusta uudelleen käyttöön, kun se olisi merkitty markkinavalvontaviranomaisen nimiin. CPC-asetuksessa on säädetty tällaisesta toimivaltuudesta nimenomaisesti. Kyseessä sen sijaan olisi kansallinen lisä markkinavalvonta-asetuksessa esitettyyn vähimmäistoimivaltuuteen nähden.

Markkinavalvonta-asetus jättää liikkumavaraa sen suhteen, käyttääkö toimivaltuutta viranomainen vai esimerkiksi tuomioistuin viranomaisen hakemuksesta. Nopean reagointimahdollisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi ehdotettaisiin viranomaisen päättävän toimivaltuuden käytöstä.

3. Perustuslaki

Verkkorajapintoihin kohdistuviin rajoituksiin liittyviä toimivaltuuksia sisältäviä hallituksen esityksiä on hiljattain ollut perustuslakivaliokunnan käsittelyssä kaksi: HE 54/2019 ja HE 36/2019. Molemmissa tapauksissa katsottiin hyväksyttäväksi säätää viranomaiselle toimivaltuus internetsivuston sulkemiseen ja/tai muihin verkkorajapintoihin kohdistuviin toimenpiteisiin. Perusoikeuksia, joihin tällaisella toimivaltuudella on yhteys, ovat sananvapaus ja elinkeinonvapaus. Perusoikeuksien rajoitusta voidaan kuitenkin perustella mm. tavoitteilla suojata ihmisten terveyttä, turvallisuutta, ympäristöä ja omaisuutta. Edellytyksenä toimivaltuuden käyttämiselle olisi aiheutuvan riskin vakavuus, toimenpiteiden välttämättömyys sekä suhteellisuusperiaatteen mukainen toimenpiteiden porrastaminen siten, että ensisijaisesti olisi käytettävä lievempiä keinoja.