12.3.2021

Eduskunta
Lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

Lausunto asiassa U 2/2021 vp – komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (digipalvelusäädös)

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) suhtautuu myönteisesti komission ehdotukseen asetukseksi digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (ns. DSA-asetus). Ehdotetun sääntelyn tavoitteina on lisätä palvelujen käyttäjien turvallisuutta, parantaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumista, puuttua laittomaan sisältöön verkossa tehokkaasti sekä vahvistaa kuluttajien asemaa ja turvata yritysten tasapuolisia kilpailuedellytyksiä. Kuluttajansuojan kannalta tavoitteet mahdollistavat EU:n Consumer Agendan mukaisen holistisen lähestymistavan ja kuluttajien intressien huomioimisen säädöskehystä luotaessa.[1]

KKV pitää keskeisenä sitä, että sääntelyssä on lähtökohtana kuluttajansuojan korkean tason turvaaminen.[2] Kuluttajansuojan ja kuluttajien luottamuksen näkökulmasta hankkeella on toteutuessaan merkittäviä myönteisiä vaikutuksia. Ottaen huomioon alustoilla toteutuvan kaupankäynnin ja markkinoinnin volyymit, on selvää, että lainvastaisuuksien tehokkaaseen torjumiseen tarvitaan muutakin kuin viranomaisten toimia. Välittäjäpalveluiden tarjoajilta ja alustayrityksiltä on edellytettävä aktiivista panosta kuluttajansuojan parantamiseen, sillä ne sekä hyötyvät sisältöjen välittämisestä ja alustoilla tapahtuvasta toiminnasta että ovat parhaassa asemassa torjumaan palveluidensa piirissä tapahtuvia lainvastaisuuksia. Selkeiden velvoitteiden asettaminen lainsäädännöllä on tarpeen, jotta vastuunkanto tulisi riittävällä tavalla huomioiduksi vahvojen taloudellisten kannustimien rinnalla.

Vastuusääntelyn selkeyttäminen

KKV kannattaa ehdotettua vastuusääntelyä. Sääntelyn yksityiskohtiin paneuduttaneen vielä jatkovalmistelussa, varsinkin kun tarkoituksena on myös oikeuskäytännön ja EU-tuomioistuimen ratkaisujen huomioiminen.

Voimassa oleva EU:n kuluttajansuojaoikeudellinen sääntely luo kuluttajansuojaviranomaisille puitteita puuttua alustayritysten lainvastaisiin menettely-

[1] EU:n Consumer Agenda 13.11.2020 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2069 Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta artikla 169 ja Euroopan Unionin perusoikeuskirjan artikla 38.
[2] EU:n kilpailukykyneuvosto on päätelmissään 22.2.2021 kiinnittänyt huomiota kuluttajansuojasääntelyn ja DSA-asetuksen yhteensovittamiseen https://www.consilium.europa.eu/media/48560/st06364-en21.pdf

tapoihin.[3] Kuluttajansuojan toteuttamisessa ongelmallisiksi ovat kuitenkin osoittautuneet sääntelyn tulkinnanvaraisuudet, joita liittyy alustojen ja välittäjäpalveluiden tarjoajien oikeudelliseen asemaan. Voimassa oleva sähkökauppadirektiivi (2000/31/EC) on yli 20 vuotta vanha eikä se ole sisällöltään riittävä toimintaympäristön muututtua.

Ehdotus sisältää useita kohtia, joilla selkeytetään välittäjäpalveluntarjoajien ja alustayritysten vastuuta ja velvollisuuksia:
- vastuuvapaudesta ja sen rajoituksista säätäminen (5 artikla),
- laittoman sisällön ilmoittamis- ja toimintamekanismit (ns. notice & action, 14 artikla),
- toimenpiteet väärinkäytöksiä vastaan (20 artikla),
- selonottovelvoite ja tunne yritysasiakkaasi -periaate (22 artikla),
- verkkomainonnan läpinäkyvyys (24 artikla).

Ehdotettua vastuusääntelyä on syytä arvioida myös kuluttajien voimaannuttamisen näkökulmasta. Ehdotetulla sääntelyllä voidaan luoda edellytyksiä kuluttajien omalle aktiivisuudelle lainvastaisuuksien torjunnassa. Lainsäädännöllä luotavat selkeät vastuumekanismit voivat parantaa kuluttajien joukkoliikkeiden sekä kansalaisaktivistien ja kuluttajajärjestöjen vaikutusmahdollisuuksia suhteessa digitaalisiin palveluntarjoajiin. Kuluttajat itse ovat merkittävä muutosvoima, joka voi vaikuttaa digitaalisten ympäristöjen ja menettelytapojen kehittymiseen.

Ehdotuksen mukaan vastuusääntelyä ei ulotettaisi täysimääräisesti mikro- ja pienyrityksiin. Ne voisivat poiketa esimerkiksi 20, 22 ja 24 artiklan velvoitteista. KKV huomauttaa, että sääntelyn tehokkuus voi kärsiä, jos sillä ei saavuteta riittävää kattavuutta. Digitaalisessa toimintaympäristössä lainvastaisuudet siirtyvät ketterästi sinne, mistä ne voi voivat jatkua. Velvoitteiden tarkoituksenmukaista kohdentamista on syytä arvioida siltäkin kannalta, että välityspalveluntarjoajat luovat mahdollisuuksia sisällön julkaisemiseen siitä riippumatta, minkä kokoinen yritys palvelua tarjoaa. Kun lainvastainen sisältö on julkaistu, verkossa sitä voidaan levittää nopeasti, mikä vaikeuttaa muiden palveluntarjoajien työtä lainvastaisuuksien torjunnassa.

Ehdotettujen huolellisuusvelvoitteiden tueksi on mahdollista kehittää vapaaehtoisia menettelytapoja, kuten itsesääntelyä ja omavalvontaa, sekä standardeja. Lainsäädännön tasolla on kuitenkin säädettävä periaatteista, joita voidaan täsmentää itse- tai yhteissääntelyllä.

EU-sääntelyn kokonaisuus ja vaikutukset viranomaistoimintaan

KKV pitää tärkeänä, että kansallisten viranomaisten toimivaltuuksista on voitava säätää johdonmukaisesti ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotettu sääntely on horisontaalista. Sen suhdetta voimassa oleviin EU:n kuluttajansuojasäädöksiin ja eri viranomaisten toimivaltuuksiin on selkeytettävä

[3] Tarkemmin EU-tason kuluttajaviranomaisten yhteismenettelyistä https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumers/enforcement-consumer-protection/coordinated-actions_en ja kuluttaja-asiamiehen valvontatoimista http://www.anpdm.com/newsletter/5482259/44415A427740405A4771

jatkovalmistelussa. Ehdotus sisältää merkittäviä kansallisten viranomaisten ja komission toimivaltaa sekä riidanratkaisua koskevia säännöksiä.

EU:ssa on luotu ns. CPC-asetuksella[4] puitteet kuluttajansuojaviranomaisten samantasoiselle keinovalikoimalle ja rajat ylittävän viranomaisyhteistyön tehostamiselle. Ehdotuksessa jää epäselväksi esimerkiksi se, miksi DSA-asetusta ei ehdoteta CPC-asetuksen soveltamisalaan. Ehdotuksen 1 artiklassa viitataan eri EU-säädösten etusijaan ja mm. CPC-asetukseen. Lisäksi esimerkiksi ehdotuksen 8 ja 9 artiklojen menettelyt ovat keinoina samantyyppisiä kuin CPC-asetuksessa on säädetty kuluttajansuojaviranomaisille.

Kuluttajariitojen ratkaisuun liittyen ehdotuksessa todetaan, että DSA-asetus säädettäisiin kokonaisuudessaan kuulumaan niin sanotun edustajakanne-direktiivin soveltamisalaan. Tältä osin jatkovalmistelussa olisi syytä selvittää, olisiko direktiivin kuitenkin sovelluttava vain niihin DSA-asetuksen artikloihin, jotka liittyvät välittömästi kuluttajien ja elinkeinonharjoittajan väliseen suhteeseen.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettuun uuteen hallintomalliin liittyy uusi viranomaistehtävä digitaalisten palvelujen koordinaattori. Ottaen huomioon DSA-asetuksen laaja-alaisuus, digitaalisten palvelujen koordinaattorin tehtäväkenttä olisi erilainen kuin nykyisten viranomaisten. Suomessa ei myöskään ole ehdotuksessa kuvatun kaltaista yleistä tai digitaalisiin palveluihin erikoistunutta tuomioistuimen ulkopuolista riidanratkaisuelintä.

Riikka Rosendahl
ryhmäpäällikkö

[4] Asetus (EU) 2017/2394 https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumers/consumer-protection-cooperation-regulation_en ja l**aki** kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200566