

Pyöreän pöydän keskustelu DSA- paketin implementaatiosta

28.10.2022

Keskustelumuistio



Communication rights
in the age of digital disruption
CORDI
<https://cordi.blog/>

Pyöreän pöydän keskustelu DSA-paketin implementaatiosta Suomessa

28.10.2022 klo 12–15:30

**Helsingin yliopiston juhlahuoneisto
Unioninkatu 33, 00170 Helsinki**

Taustaa

DSA-asetus oli keskustelua käytäessä hyväksytty ja julkaistu EU:n virallisessa lehdessä. DSA-säädös sisältää paljon kansallista liikkumavaraa.

Raportin laadinnan periaatteet

Tämä raportti on koostettu pyöreän pöydän keskusteluista järjestäjien laatimien muistiinpanojen pohjalta. Tilaisuudessa alusti viestintäneuvos **Kreetta Simola** Liikenne- ja viestintäministeriöstä. Itse keskustelussa noudatettiin ns. Chatham House -sääntöä, jonka mukaan osallistujat voivat vapaasti käyttää saamiaan tietoja, mutta puhujan tai muiden osallistujien henkilöllisyyttä tai taustayhteisöä ei tietoja käytettäessä saa yksilöidä ja paljastaa.

Osanottajat

Pyöreän pöydän keskustelun osanottajien taustayhteisöt olivat (aakkosjärjestyksessä): Aikakausmedia, CORDI (Helsingin ja Tampereen yliopistot), EFFI, Faktabaari, Gramex, Journalistiliitto, Julkisen sanan neuvosto, Kuluttajaliitto, Liikenne- ja viestintäministeriö, Mediakasvatusseura, Metropolia Ammattikorkeakoulu, Musiikkituottajat – IFPI Finland, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Sitra, Teknologiateollisuus, Teosto, TIEKE, Traficom, TTVK, Uutismedian liitto, Yle.

Ennakkokysymykset

Osanottajille oli lähetetty ennakkoon neljä yleistä kysymystä:

1. DSA ja DMA ovat jo toteutumassa. Miten arvioit niiden vaikutuksen Suomessa?
 - a. Miten ne vaikuttavat omaan toimialaasi?
 - b. Mitä kansallisia toimia ja mahdollisesti uusia toimijoita DSA edellyttää?
 - c. Mitä kansallisia ominaispiirteitä tulisi ottaa huomioon DSA:n toimeenpanossa Suomessa?
2. Minkälaista alustapolitiikkaa Suomen ja EU:n tulisi harjoittaa jatkossa?
3. Miten näet ilmaisunvapauden ja kansalaisten viestinnällisten oikeuksien kehittyvän 2020- luvulla Suomessa? Entä laajemmin Euroopassa?

KREETTA SIMOLAN ALUSTUS JA SIIHEN LIITTYNEET KYSYMYKSET

Digipalvelusäädöksen eli DSA:n tavoitteena on parantaa internetin välityspalvelujen läpinäkyvyyttä ja turvallisuutta sekä lisätä palveluntarjoajien vastuullisuutta. Tavoitteena on myös helpottaa välityspalvelujen tarjoamista yli valtorajojen.

DSA julkaistiin 27.10.2022 ja tulee voimaan 16.11.2022. Asetuksena DSA on suoraan sovellettavaa oikeutta EU:ssa. Komissio on aloittanut täytäntöönpanosäädösten valmistelun. Soveltaminen alkaa suurimmista toimijoista ja muut ovat vuorossa myöhemmin. DSA:n soveltaminen suomalaisiin välityspalvelun tarjoajiin alkaa pääosin 17.2.2024. DSA:n valvontaa koskevan lainsäädännön on oltava voimassa tuolloin. Verkkoalustoja (ei mikro/pieniä) DSA:n piirissä Suomessa on ainakin muutamia.

Valvonnassa on alkuperämaa-periaate, mutta poikkeuksena ovat erittäin suuret toimijat. Komissiolla on yksinomainen toimivalta valvoa erittäin suurten toimijoiden erityisiä korotettuja velvollisuuksia ja ensisijainen toimivalta valvoa näiden muita DSA-velvollisuuksia. DSA soveltuu myös, vaikka toimijat ovat EU:n ulkopuolella. Toimijan pitää nimetä edustaja EU:ssa.

Jäsenvaltioiden viranomaiset toteuttavat valvontaa kansallisesti ja yhteistyössä. Perustetaan Euroopan Digitaalisten Palvelujen Lautakunta. Toinen tärkeä verkosto on EPRA (European platform of regulatory organizations), jossa Traficomilla on edustus. Verkostoissa käydään keskusteluja parhaista toimintamalleista. Siksi on tärkeää ottaa ne haltuun.

DSA edellyttää jokaiselta jäsenvaltiolta koordinoituviranomaisista, jonka vastuulla on kansallinen valvonta. Tämä voi olla esimerkiksi viestintäviranomainen, mediaviranomainen, tai kilpailu- ja kuluttajaviranomainen. Suomessa todennäköisesti viranomaiseksi tulee Traficom, mutta tästä ei kuitenkaan ole vielä poliittista päätöstä. Koordinoituviranomainen muun muassa hyväksyy hakemusten perusteella "trusted flaggersit". Niiltä edellytetään yleensä jonkin tietyn asian asiantuntemusta.

Asetuksen edellyttämän koordinoituviranomaisen lisäksi saa olla myös muita valvovia viranomaisia, mutta tästä ei ole vielä päätöstä Suomen osalta. E-kauppadirektiivi estää, että vaadittaisiin palveluntarjoajilta ilmoittautumisvelvollisuus. Tämä tarvittaisiin, jotta voitaisiin määrätä kotimaisia valvontamaksuja, joilla kansallista valvontaa rahoitettaisiin. Tätä ei olla vielä harkittu.

LVM on koonnut ministeriöistä ja viranomaisista työryhmän miettimään DSA:n toimeenpanoa ja valvontaa Suomessa. Sen tehtävänä on valmistella uusi laki, jossa säädetään digitaalisten palvelujen koordinaattorin tutkintatoimivaltuuksista ja mahdollisten seuraamusten määräämisestä säännösten rikkomistilanteessa. Tavoitteena on antaa laista hallituksen esitys eduskunnalle alkusyksyllä 2023.

KESKUSTELU

Yleistä

Pääosin DSA:ta pidettiin keskustelussa tarpeellisena ja hyvänä. Se sisältää paljon positiivista potentiaalia mutta myös jonkin verran epäselvyyttä. Toimeenpanolla on siis suuri merkitys lopputuloksen kannalta. Tehokas ja selkeä toimeenpano painottui monessa puheenvuorossa.

Säädöksen kunnianhimoisten pyrkimysten vuoksi nähtiin EU:lle uskottavuuskysymyksenä, saadaanko DSA tosiaan pantua toimeen. Isojen alustojen osalta komissiolla on valtava vastuu.

On epäselvää, millä tavalla verkkoalustan käyttäjämäärä lasketaan. On myös osittain epäselvää, milloin palvelua tarjotaan EU:n ulkopuolelta EU:n alueelle. Suomen osalta yksi kriteeri on ainakin se, tarjotaanko palvelu Suomen kielellä.

Pohdittiin, mihin perustuu DSA:n perusteluissa mainittu innovaatioiden edistäminen. EU:n tasolla innovaatioiden ja kansainvälisen kaupan edistämistä koskevat arviot perustuvat pari vuotta sitten tehtyyn vaikutusarvioon. Suomessa ei ole tehty erillistä vaikutusarviota tästä.

Tekijänoikeuksien osalta DSA nähtiin hyvänä alkuna, mutta toivottiin, että sääntely koskisi tekijänoikeuksia jopa enemmän. Nyt pitää varmistaa, että DSA:ta oikeasti aletaan noudattaa, niin että pidemmällä aikavälillä tekijänoikeuksien kunnioittamisesta tulee yleisesti hyväksytty tapa myös digipuolella.

Avoimuusvelvollisuuksien lisääminen on tervetullutta, joskin olisi voitu mennä pidemmällekin. Toivottiin, että DSA voisi auttaa myös disinformaation torjumisessa. Toki vaikea arvioida vielä, tuleeko tämä onnistumaan. Koska DSA ei sääntele haitallista nettisisältöä substanssitasolla, myös tässä korostuu kansallisen toimeenpanon merkitys.

Disinformaation torjunnan kannalta pääsy alustojen dataan on valtavan tärkeää. 2024 alkaen tullaan saamaan käsitystä siitä, mitä alustoilla tapahtuu. Alustoilta saatu data on saatava tutkijoille, jotta disinformaation torjuntaan saadaan lisää tietoa.

Teknologian merkitys valvonnassa ja sen toimeenpanossa nousi esiin keskustelussa. Oikeanlaisen teknologian kehitystä tulisi tukea. Tuleeko teknologisia vaateita esimerkiksi jäljitettävyydestä? Toisaalta huomautettiin myös, että teknologiaan yksin ei riitä eikä siihen pitäisi luottaa liikaa sisällön moderoinnissa. Medialukutaitoa ja vastuullista, monipuolista mediaa tarvitaan aina. Tämä onkin jo Suomessa vahvuus ja siitä on pidettävä kiinni.

Suomelle turha/haitallista sääntelyä?

Asetuksen taustalla on monta eri motiivia: isojen alustojen valta, digitaalisten sisämarkkinoiden luominen, epädemokraattisen kehityksen hillintä, informaatiovaikuttamisen torjunta. Eri jäsenvaltioilla haasteet painottuvat eri tavoilla.

Keskustelussa nousi esiin huoli siitä, että DSA voi tuoda ylimääräistä hallinnollista harmia tai jopa suoraa haittaa tietyille toimijoille. Erityisesti huolet koskivat lehdistöä, joka ei ole säädöksen varsinainen kohde, sekä ylipäätään sääntelyn alaisia yrityksiä, joiden osalta DSA:n vaatimukset koettiin epäselvinä.

Koko DSA:ssa on ensisijaisesti kyse alustataloudesta ja tarpeesta säännellä isoja alustoja. Keskustelussa nousi esiin huolia, että säädös kuitenkin vaikuttaisi lehdistöön ja media-alaan laajemmin haitallisesti. Lisäsääntely toisi lisäkustannuksia mutta ei välttämättä merkittäviä hyötyjä lehdistölle. Lisäksi mediayhtiöt omistavat markkinapaikkoja, joihin uusi sääntely voi kohdistua haitallisesti. Lehdistöllä, joka Suomessa koostuu muutamasta isosta ja monesta pienestä toimijasta, ei ole ollut mahdollisuutta olla mukana lobbauksessa yhtä suurilla resursseilla kuin suuret alustatoimijat.

Sopimattoman sisällön filtterointi on välttämättömyys internetissä. Ongelma kuitenkin on, että isot alustat määrittelevät nyt itse, mikä on hyväksyttävää mikä ei. Tämä on tiedotusvälineiden näkökulmasta huolestuttavaa, koska alustat voivat tögätä pois sellaista aineistoa, joka olisi hyväksyttävää. Olisi toivottu, ettei journalistisia sisältöjä olisi tarvinnut alustoilla enää samalla tavalla säädellä kuin muita sisältöjä, mutta tämä toive ei mennyt DSA:sta päätettäessä läpi.

Media-alan itsesääntelylle DSA on mahdollinen uhka. Yleinen pelko Suomessa ja EU:ssa on, että DSA tunkeutuu itsesääntelyn alueelle. Päällekkäinen sääntely saattaa heikentää itsesääntelyn asemaa, jolla on keskeinen rooli Suomen nykyisessä mediakentässä. Esimerkiksi jos sanomalehti julkaisee videoita, voidaanakin jo liukua itsesääntelyn ulkopuolelle.

Säädöksen varsinaisena kohteena olevien yritysten osalta huolet liittyivät ensisijaisesti vaatimusten epäselvyyteen. Keskustelussa nousi esiin huolia siitä, minkälaiset suomalaiset yritykset kuuluvat uuden sääntelyn piiriin ja mitä heiltä odotetaan. Tähän olisi tärkeä saada tarkat määrittelyt. Monella ”perinteisellä” yrityksellä saattaa olla pilvipalveluja, verkkokauppoja, kommenttikenttiä jne. Missä vaiheessa pilvipalvelu muuttuu DSA:n piiriin kuuluvaksi verkkoalustaksi, eli palveluksi, jossa joku lataa sisältöjä toisten nähtäväksi?

Varsinkin pk-yritysten osalta myös epäsuorat haittavaikutukset nousivat esille keskustelussa. Monet pienet toimijat ovat riippuvaisia isoista alustoista, joiden sääntely saattaa hankaloittaa pienten toimintaa. On oltava selkeät vaatimukset ja selvät prosessit siihen tilanteeseen, jos asiat eivät ole kohdallaan. Yritysten pitäisi esimerkiksi tietää, mitä alustoja he voivat käyttää.

Pyöreän pöydän keskustelu DSA-paketin implementaatiosta Suomessa

Seuraamismaksujen määrääminen voi olla ongelmallinen asia. Miten se järjestetään? Jäsenvaltioiden on vahvistettava tarkemmat menettelyt ja kriteerit tässä, että seuraamukset ovat oikeasuhtaisia. Esimerkiksi pieni toimija saattaa kasvaa nopeasti ja yhtäkkiä olla uusien vaatimusten piirissä, tuleeko sanktioita liian hitaasta reagoinnista?

Toteutuuko valvonta riittävän tehokkaasti?

Keskustelussa nousi esiin huolia siitä, että DSA:n vaatimusten valvonta ja sanktioiden toimeenpano eivät toteudu kunnolla. Jäsenvaltioihin hajautetut normit ja valvonta herättivät epäilyksiä. Olennaista on, että määritellään jokaisen asian kohdalla selkeästi, kenen vastuulla se on.

EU:n ulkopuolelle sijoittautuneen yrityksen velvollisuus asettaa laillinen edustaja EU:n alueelle nähtiin hyvänä asiana, kunhan se toteutuu. Kolmansista maista toimivien palvelujen kohdalla tässä voi olla ongelmia. Laittomia sisältöjä tarjoavista palveluista ei useinkaan tahdo löytyä todellista yhteyshenkilöä. Mikä on menettely, jos palvelu ei ilmoita yhteyshenkilöä? Kuka puuttuu tällaiseen? Kuka tahansa jäsenvaltio voi toimia, mutta kenellä on velvollisuus toimia? Se, että kaikki voivat tehdä, ei riitä, koska silloin välttämättä kukaan ei tee mitään.

DSA:ssa on aika korkeat riippumattomuusvaatimukset viranomaisille. On kuitenkin vaikea tilanne, jos jossain jäsenvaltiossa koordinoituviranomaisen ei olekaan riippumaton.

Onko sanktioita sellaisia alustoja kohtaan, jotka eivät noudata sääntöjä? Valvontaviranomainen voi periaatteessa voi puuttua esimerkiksi silloin, kun alusta ei perustele tekemäänsä sisällön poistoa. Kansalainen voi tehdä toimenpidepyynnön valvovalle viranomaiselle.

DSA tuo kuluttajalle paljon hyvää, parantaa ja laajentaa nykyistä kuluttajansuojaa. Petokset somealustoilla saadaan toivottavasti kuriin, nykytilanteessa poliisin on vaikea tehdä niille mitään. DSA ei ratkaise kybervaluuttojen markkinoinnin ongelmia. Kuluttajansuoja voisi mennä vielä pidemmällekin, esimerkiksi markkinoiden satunnaistarkastuksilla.

Tärkeää on myös, että sanktioiden lisäksi olisi selkeitä ratkaisumenetelmiä kuluttajalle. Esimerkiksi edustajakanteella voitaisiin tulevaisuudessa viedä eteenpäin myös DSA:han liittyviä asioita. Nyt riskinä on, että kuluttajalle ei välttämättä jää paljon käteen, vaikka hän tekisikin viranomaiselle ilmoituksen. Kansalaisten näkökulmasta on tärkeää, että heillä on tietoisuus oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä kanavat, joiden kautta oikeuksista voi pitää huolta.

CORDI: <https://cordi.blog/>

CORDIn pyöreän pöydän muistiot:

<https://www2.helsinki.fi/en/conferences/media-platformisation-and-small-nations/materials>