

U 2/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (rättsakten om digitala tjänster)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 15 december 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors 4 februari 2021

Kommunikationsminister Timo Harakka

Kommunikationsråd Kreetta Simola

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM EN INRE MARKNAD FÖR DIGITALA TJÄNSTER OCH OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2000/31/EG

1 Förslagets bakgrund och mål

Den 15 december 2020 utfärdade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (COM(2020) 825 slutlig). Förslaget baserar sig på genomförandet av kommissionens strategi för den digitala inre marknaden som kommissionen presenterade i sitt meddelande i februari 2020 "En digital framtid för Europa".

Kommissionens lagstiftningsprojekt om digitala tjänster har redan varit förväntat under en viss tid eftersom den elektroniska handeln, delningsekonomin och sociala mediernas it-plattformar har en viktig ställning i ekonomin och människors vardag, och varken digitala plattformar eller deras verksamhetsmodeller existerade när bestämmelserna om det nuvarande direktivet (2000/31/EG) om den elektroniska handeln utarbetades för 20 år sedan. Under förslagets beredning sommaren 2020 anordnade kommissionen en offentlig utfrågning om digitala tjänster och Finland lämnade sina synpunkter till kommissionen. Av dessa utarbetades en E-utredning till riksdagen. (E 94/2020 rd).

Förordningen om digitala tjänster har som mål att främja den inre marknadens funktion, särskilt tillhandahållande av s.k. förmedlingstjänster. Syftet är att utfärda allmänna regler för säker, förutsägbar och pålitlig nätverksmiljö, med effektivt skydd också för användarnas grundrättigheter, enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Ett vidare mål är att fördjupa regleringen av förmedlingstjänsterna i det nuvarande direktivet om elektronisk handel, genom att förflytta den nuvarande direktivets regler om ansvarsfriskrivning till förordningsförslaget samt genom att tillfoga dessa tjänsteleverantörers aktsamhetskrav i förordningen. Dessa aktsamhetskrav är nya och syftet är att främja användarnas och konsumenternas säkerhet i nätet.

Tillsammans med det nämnda förslaget till rättsakt om digitala tjänster utfärdade kommissionen även ett förslag om fungerande och rättvis inre marknad för det digitala området (COM(2020) 842 slutlig). Syftet är att ingripa i de negativa följderna av uppförande av de digitala plattformar som fungerar som "portvakter" för den inre marknaden. Om detta har man utarbetat en separat U-skrivelse från statsrådet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Förordningens tillämpningsområde och tjänsteleverantörerna inom regleringen (artiklarna 1 och 2)

Förslagets tillämpningsområde skulle omfatta ett stort antal olika *förmedlingstjänster*, som definieras i förslaget och om vars villkorliga ansvarsfriskrivning föreskrivs i det nuvarande direktivet om elektronisk handel. Dessa tjänster omfattar till exempel tillhandahållande av internetförbindelser till slutanvändare (*enbart överföring*) samt olika lagringstjänster i nätet (s.k.

hosting-tjänster), exempelvis s.k. molntjänster och plattformarnas tjänster, som i sista hand sträcker sig till tjänster som erbjuds av extremt stora och typiskt världsomfattande digitala nätverksplattformar. Förordningen är inte tillämplig på tjänster som erbjuds genom plattformen (som till exempel logi- och transporttjänster), utan på dessa tillämpas normalt möjliga förordningar som berör dessa tjänster (art. 1.4).

Förslaget skulle harmonisera reglerna för ansvarsfriskrivning, som gäller leverantörer av olika förmedlingstjänster, för innehåll som användarna lagrat i tjänsterna, och det olagliga innehållet som förmedlats genom dessa. Vidare skulle förslaget föreskriva om aktsamhetskraven gällande olika tjänsteleverantörer för att öka nättjänsternas säkerhet och öppenhet. I motsats till det nuvarande direktivet om elektronisk handel skulle förslaget också tillämpas på tjänsteleverantörer utanför unionen, som erbjuder tjänster åt användare inom EU.

Några få skyldigheter skulle tillämpas på t.ex. teleföretag som tillhandahåller internetförbindelser, men de viktigaste aktsamhetskraven skulle gälla för extremt *stora digitala plattformar* som når minst 10 procent av EU:s befolkning, vilket är cirka 45 miljoner användare. Definitionen av en extremt stor nätverksplattform skulle inte vara densamma som definitionen av s.k. portvaktsplattformar i förordningen om digitala marknader.

En del av de föreslagna aktsamhetskraven skulle inte tillämpas på små eller mikroföretag, som är definierade i kommissionens rekommendation (2003/361/EG). Enligt rekommendationen är ett mikroföretag ett företag, som sysselsätter färre än 10 personer, och vars årliga omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro. Enligt kommissionens rekommendation är ett små företag ett företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år.

Förslagets innehåller bestämmelser om förordningens genomförande, samarbetet mellan medlemsstaternas tillsynsmyndigheter samt kommissionens och de nationella myndigheternas befogenheter i tillsyn av föreskrifterna.

2.2 Ansvarsfriskrivning för internetaktörerna som förmedlare (artiklar 3-7)

S.k. regler för ansvarsfriskrivning i det nuvarande direktivet om elektronisk handel som gäller för olika förmedlare skulle överföras till den föreslagna förordningen nästan utan ändringar. För digitala plattformar, som fungerar som marknadsplatser, skulle reglerna för ansvarsfriskrivning preciseras. Även om reglerna för ansvarsfriskrivning skulle harmoniseras direkt i den tillämpliga förordningen, skulle tjänsteleverantörens möjliga ansvar i dess tjänst för enstaka olagligt innehåll eller åtgärd, i sista hand definieras enligt nationell rätt.

Förordningsförslagets direkt tillämpliga artikel 5 skulle föreskriva att leverantören av en *lagringstjänst* inte skulle vara ansvarig för data, som lagrats på begäran av tjänstens användare, förutsatt att leverantören av lagringstjänsten inte har faktiska uppgifter om olaglig verksamhet eller olagligt innehåll och, med hänsyn till skadeståndskravet, inte heller kunskap om fakta eller omständigheter av vilka verksamhetens eller innehållets uppenbara olaglighet skulle framgå. En ytterligare förutsättning är att leverantören av en lagringstjänst utan dröjsmål agerar för att radera det olagliga innehållet eller för att förhindra åtkomsten till det, efter att ha fått information om detta. Denna föreskrift om ansvarsfrihet skiljer sig från 184 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation (917/2014) som använts för att verkställa direktivet om elektronisk handel artikel 14.

Nytt i förordningen skulle vara föreskriften enligt vilken tjänsteleverantören inte förlorar sin möjlighet att återropa regler för ansvarsfriskrivning endast med motiveringen att denna frivilligt och genom att typiskt utnyttja automatiska förfaranden försöker hitta och spärra illegal åtkomst till innehållet i sina tjänster. Bestämmelsens syfte är att uppmuntra aktörerna att verka mera aktivt i sina tjänster i bekämpningen av olagligt innehåll. Också föreskriften i det nuvarande direktivet enligt vilken en tjänsteleverantör inte får åläggas någon allmän förpliktelse för tillsyn av data, som den överfört eller lagrat.

2.3 Nationella myndigheters framställan om åtgärder till tjänsteleverantörer i en annan medlemsstat (artiklarna 8 och 9)

Enligt föreslagna föreskrifter skulle myndigheten kunna kontakta en tjänsteleverantör i en annan medlemsstat. Enligt förslaget är tjänsteleverantören skyldig att reagera på en order från en annan medlemsstats domstol eller myndighet (order) om att ingripa i visst olagligt innehåll (eller viss tjänst) i sina tjänster eller en order att lämna ut uppgifter om mottagare av sina tjänster. I sådana fall ska tjänsteleverantören åtminstone meddela myndigheten (i den andra medlemsstaten) om vilken verkan ordern givits, med angivande av vilka specifika åtgärder som vidtagits och när detta skett. Medlemsstaterna bör säkerställa att bestämmelserna uppfyller de närmare kraven som definierats i förordningen. En hemställan om åtgärder ska vidarebefordras för information till alla nationella myndigheter i deras elektroniska datasystem.

2.4 Tjänsteleverantörers aktsamhetskrav (artiklarna 10-37)

Alla leverantörer av förmedlingstjänster ska publicera sina elektroniska kontaktuppgifter för myndighetskontakter samt ha användningsvillkoren för sina tjänster tillgängliga, med information om innehållets moderering i tjänsten. Med undantag för små och mikroföretag ska tjänsteleverantörerna publicera uppgifter om den innehållsmoderering de använder. Tjänsteleverantörerna utanför EU, som tillhandahåller tjänster inom EU, skulle vara skyldiga att utse en rättslig företrädare i någon av medlemsstaterna.

Alla leverantörer av förmedlingstjänster vars tjänster innebär lagringstjänster (hosting) är skyldiga att anordna ett anmälningsförfarande i sina tjänster, där vem som helst kan anmäla olagligt innehåll (artikel 14) Efter att ha mottagit en anmälan bör tjänsteleverantören fatta beslut om anmälan rätttidigt (timely), noggrant och objektivt. Beslut kan antingen fattas manuellt eller automatiskt. Om tjänsteleverantören fattar beslut om att vägra åtkomst till ett visst innehåll, bör den anmäla motiveringen till den användare av tjänsten, som skapat innehållet, samt ange uppgifter om tillgängliga besvär förfaranden. Överklagande av beslut fattade av digitala plattformar borde vara möjligt enligt nedan.

Digitala nätverksplattformars aktsamhetskrav

Om en leverantör av förmedlingstjänsten skapar en digital nätverksplattform enligt förordningens definition, borde den följa aktsamhetskraven som gäller digitala plattformar, i tillägg till ovan beskrivna aktsamhetskrav. Enligt kommissionens uppskattning finns det ca 10 000 digitala plattformar inom EU, av dessa 85 procent små eller mikroföretag, på vilka man enligt förslaget inte kommer att tillämpa förordningens föreskrifter gällande digitala plattformar. Å andra sidan skulle föreskrifterna passa in på tillräckligt stora digitala plattformar, som inte har sitt säte i unionen, men som tillhandahåller tjänster inom EU:s område.

De digitala plattformarna borde inrätta ett inre system för klagomål, som användarna av tjänsten kunde vända sig till för ändring av beslut, som plattformen utnyttjat för att vägra åtkomst till ett

visst innehåll, avslutat tjänsten åt en användare eller tillsvidare eller permanent avslutat användarens konto (artikel 17). Ett beslut med utgångspunkt i överklagan får inte endast fattas genom automatik. Den digitala plattformen måste meddela klaganden om beslut som fattats på begäran och informera användaren om möjligheten att föra saken vidare till tvistlösning utanför domstol och om övriga besvärsförfaranden. Klaganden har rätt att föra beslutet, som fattats utifrån ett överklagande, till en självvald instans för tvistlösning utanför domstol, förutsatt att instansen av medlemsstatens samordnande myndighet för digitala tjänster utnämns till sådan instans. (artikel 18). Av förordningsförslaget framgår inte klart om alla medlemsstater bör ha en sådan utnämnd instans. Enligt förordningens artikel 43 kan användaren dock alltid föra ett ärende om inskränkning av förordningen för lösning till samordnaren av de digitala tjänsterna eller annan behörig myndighet.

En samordnande myndighet utnämnd av medlemsstaten skulle kunna på ansökan utnämna pålitliga anmälare (trusted flaggers), vars anmälningar om olagligt innehåll borde prioriteras och behandlas utan dröjsmål av nätverksplattformarna. För att förhindra missbruk av sina tjänster borde de digitala plattformarna vara skyldiga att vägra användningen av sina tjänster, när användaren gång på gång producerar klart olagligt innehåll till tjänsten, och när användaren gång på gång gör klart grundlösa anmälningar om innehållet, som övriga användare laddat in i tjänsten. Avbrott i åtkomsten till tjänster skulle vara tidsbundet och föregås av en varning till användaren. Plattformen skulle också vara skyldig att anmäla till myndigheten om plattformen får kunskap om ett allvarligt brott, som hotar människors liv eller säkerhet, eller misstanke om att ett sådant brott sannolikt kommer att begås i framtiden. Av förordningsförslaget framgår inte om denna anmälningsplikt inbegriper en påföljd för möjlig underlåtelse att göra anmälan, och vilken sorts kompetens och kunskap som privatpersoner förutsätts ha om dessa brott.

När den digitala plattformen i sin tjänst tillåter fjärravtal mellan konsumenter och näringsidkare, borde den digitala plattformen på ett föreskrivet sätt kunna identifiera näringsidkare som levererar produkter eller tjänster. Föreskriften skulle typiskt passa in på marknadsplatsplattformar. Syftet är att vid behov kunna spåra näringsidkare som verkar på marknadsplatsen. Plattformarna borde också publicera uppgifter om antalet av sina användare, den automatiska moderingen av innehåll som de utnyttjar, samt numerär information om tillämpad nedstängning av vissa användares konton eller av åtkomsten till tjänsterna. Den kommersiella reklamen på den digitala plattformen borde vara tydligt identifierbar som sådan. Vidare borde det framgå vem den fysiska eller juridiska personen är för vilkens räkning reklamen finns samt relevant information om reklamens inriktning.

Extremt stora plattformars skyldigheter

I sitt förslag framlägger kommissionen de systemiska riskerna för samhället av tjänster levererade av extremt stora digitala plattformar (artikel 26). Volymmässigt föreslår kommissionen flest ansvarskrav för dessa extremt stora plattformar. Etableringslandets myndighet skulle med sitt beslut utpeka en extremt stor plattform, om plattformen har minst 45 miljoner användare inom EU.

Dessa extremt stora plattformar borde bedöma de systemiska risker som förorsakas av deras tjänster. Dessa risker omfattar bland annat spridning av olagligt innehåll i tjänsterna och negativa konsekvenser för förverkligande av grundrättigheter enligt artikeln, samt en manipulation av tjänsterna med syfte att bland annat påverka den allmänna hälsan, minderåriga, allmänna val eller allmän säkerhet. Plattformarna borde utarbeta och tillämpa proportionerliga och effektiva åtgärder för att begränsa de ovan beskrivna systemiska riskerna, till exempel genom att omforma sina modererings- eller rekommendationssystem, tjänster eller användningsvillkor.

Kommissionen kunde, tillsammans med nationella myndigheter, utfärda anvisningar åt plattformarna för åtgärder för riskminimering.

När det gäller extremt stora plattformars rekommendationssystem borde de följa föreskriven öppenhet samt tillåta åtminstone en tjänsteoption utan profilering. Plattformarna borde lagra föreskrivna historiska data om reklam, som visas på plattformen för användarna. Plattformarna borde överlämna data, som krävs för tillsyn av förordningen, till etableringslandets tillsynsmyndigheter och kommissionen samt också erkända forskare, såsom kommissionen föreskriver med en senare delegerad akt, beaktande skydd av personuppgifter och affärshemligheter. De digitala plattformarna borde utnämna en person i sitt företag för tillsyn av efterlevnaden av förordningen (compliance officer).

Kommissionen och en nämnd bestående av medlemsländernas tillsynsmyndigheter skulle vara initiativtagarna för utarbetande av plattformarnas uppförandekoder. Syftet med uppförandekoderna skulle vara att svara på utmaningar som har att göra med olika typer av olagligt innehåll och systemiska risker. Kommissionen och nämnden skulle också följa upp hur uppförandekoderna når sina mål. Uppförandekoderna skulle inte direkt vara bindande för de digitala plattformarna, men deras efterlevnad skulle kunna betraktas som en tillräcklig åtgärd från plattformens sida för att minimera systemiska risker i sina tjänster. Under kommissionens ledning och genom plattformarnas samarbete kunde man förbereda sig för olika krissituationer, som hotar den allmänna säkerheten och hälsan, samt utfärda olika åtgärdsrekommendationer (crisis protocols) för plattformarna om dem.

Extremt stora plattformar skulle vara skyldiga att låta utföra oberoende auditioner på egen bekostnad, om hur de uppfyller förordningens skyldigheter och förordningens uppförandekoder. Plattformarna borde sammanställa offentliga rapporter av dessa auditioner och övriga faktorer med anknytning till efterlevnad av förordningen.

2.5 Tillsyn av föreslagna föreskrifter samt medlemsstaternas och kommissionens behörigheter och samarbete i tillsynen (artiklar 38 - 66)

Förordningsförslaget kapitel 4 innehåller föreskrifter om tillsynen av förordningens skyldigheter och myndigheternas samarbete.

Nationella samordnare och den europeiska nämnden för digitala tjänster

Enligt förordningsförslaget ska medlemsstaterna utnämna en eller flera behöriga myndigheter för tillsyn av förordningens efterlevnad. Vidare ska varje medlemsstat utnämna en av behöriga myndigheter till de s.k. digitala tjänsternas samordnande myndighet, som ska samarbeta med övriga behöriga myndigheter i den aktuella medlemsstaten, kommissionen, den europeiska nämnden för digitala tjänster och andra länders samordnare. Samordnarens uppgift är att säkerställa att förordningen genomförs enhetligt i den relevanta medlemsstaten samt i unionen.

Förordningen innehåller även föreskrifter om samordnande myndighetens rätt till data och tillsyn samt tillgängliga metoder för att ingripa i förordningsstridig verksamhet. Enligt artikel 41 kan samordnaren godkänna och göra tjänsteleverantörers åtaganden bindande, för uppfyllande av förordningens skyldigheter. Den kan också beordra ett slut på överträdelsen samt ålägga tjänsteleverantören proportionerliga skyldigheter för att upphöra med överträdelsen. Samordnaren kan fastställa temporära åtgärder och ålägga påföljdsavgifter eller vite. Påföljdsavgiften kan vara högst 6 procent av tjänsteförmedlarens årsinkomst eller årliga omsättning. Vite kan vara högst 5 procent av tjänsteleverantörens genomsnittliga dagliga omsättning under föregående

räkenskapsperiod. Som sista utväg vid allvarlig skada förorsakad av överträdelsen, kan samordnaren beordra styrelsen för förmedlingstjänsten att utarbeta en verksamhetsplan för överträdelens upphörande. Gäller det ett allvarligt brott, som kan allvarligt hota människors säkerhet och hälsa, kan samordnaren rikta en begäran till den aktuella medlemsstatens rättsmyndighet för att spärra åtkomsten till tjänsten, som är föremål för överträdelsen. Åtgärderna måste vara proportionerliga i förhållande till överträdelsen, dess allvar och varighet och åtgärden får inte omotiverat spärra åtkomsten till lagliga innehåll. Utestängningen får gälla högst 4 veckor och tiden kan vid behov förlängas med hänvisning till mera detaljerade grunder som nämns i förordningen.

Med förordningen tillsätts ett självständigt, rådgivande organ – den europeiska nämnden för digitala tjänster. Den har som uppgift att bistå samordnande myndigheter och kommissionen i förordningens enhetliga tillämpning och medlemsstaternas samarbete. Kommissionen ska vara ordförande i myndigheternas nämnd men har ingen rösträtt i beslutsfattandet.

Bestämmande av behörigheten

Behörigheten i tillsyn av förordningens kapitel 3 och 4 tillhör primärt den medlemsstat där leverantören av förmedlingstjänster har sitt säte. Tillsynen av en tjänsteleverantör med säte i Finland skulle alltså tillhöra en myndighet utnämnd av Finland. Om tjänsteleverantören inte har sitt säte i något av medlemsstaterna, men tjänsterna tillhandahålls inom unionen, tillhör tillsynsbehörigheten den medlemsstat i vilken leverantören av förmedlingstjänster har sin rättsliga företrädare. Om ett företag med säte utanför unionen inte utnämnt en rättslig företrädare, anses vilken medlemsstat som helst vara behörig i ärendet, efter en anmälan till övriga medlemsstater.

Samordnarnas gränsöverskridande samarbete

Förordningen innehåller föreskrifter om samordnarnas samarbete. En annan medlemsstats samordnare eller myndigheters nämnd - i en situation, där en överträdelse berör minst tre medlemsstater - kan begära att samordnaren i leverantörens etableringsstat tar sig an ärendet om överträdelse av förordningen för utredning. Om inte etableringsstatens samordnare företar åtgärder inom en given tidsfrist, eller om samordnaren som lämnat begäran har en avvikande åsikt om den bedömning som gjorts av etableringsstatens samordnare, kan samordnaren, som lämnat begäran, eller nämnden föra ärendet vidare till kommissionen för behandling. Kommissionen kan begära att etableringsstatens samordnare tar sig an ärendet för en ny utredning.

Tillsyn av extremt stora plattformar

Förordningen innehåller särskilda föreskrifter om tillsyn av extremt stora digitala nätverksplattformar. Kommissionen eller myndigheternas nämnd kan, antingen på eget initiativ eller nämnd på minst tre medlemsstaters begäran, lämna en begäran till etableringsstatens samordnare att företa en utredning i ärendet.

Kommissionen själv kan också företa en utredning, om etableringsstatens samordnare trots kommissionens uppmaning inte igångsatt en utredning, eller har uttryckligen begärt att kommissionen företar utredningen. Kommissionen kan företa en utredning också i situationer där etableringsstatens samordnare utnyttjat sin behörighet för att utreda överträdelsen och för dess avlägsnande. Kommissionens medel för informationshämtning är bl.a. begäran om information, utfrågningar och granskningar. Kommissionen skulle anförtros behörighet att lämna begäran om information till nätverksplattformarna och också personer, som på grund av sin näringsverksamhet kan ha information om nätverksplattformens möjliga överträdelse av bestämmelserna. Dessa granskningar kan också företas i en sådan persons verksamhetslokaler. Om personen eller

nätverksplattformen avsiktligt eller av oaktsamhet levererar kommissionen felaktig eller vilseledande information, eller inte lämnar informationen eller förhindrar kommissionen från att genomföra sin granskning, kunde kommissionen ålägga personen eller nätverksplattformen böter till ett belopp motsvarande 1 procent av årsomsättningen under föregående år, eller ett vite motsvarande 5 procent av föregående års genomsnittliga omsättning per dag. Enligt förordningsförslaget kan informationsskyldigheten, tillsynsbehörigheterna och sanktionerna gälla också ”andra personer som agerar för ändamål som rör deras närings-, affärs-, hantverks- eller yrkesverksamhet vilka rimligen kan ha kännedom om information om en misstänkt överträdelse eller en överträdelse”. I förordningen lämnas denna grupp av personer öppen och förordningen täcker både juridiska och fysiska personer. Oklar förblir också grunden för bestämmande av böter.

Enligt förordningen kan en digital plattform göra upp verksamhetsplaner och utge åtaganden för att få slut på överträdelsen. Genom sitt beslut kan kommissionen bestämma att nätverksplattformen ska rätta till sitt förfarande. Som sista utväg kan plattformen föreläggas böter eller vite. En övre gräns för böter som kommissionen ålagt är 6 procent av föregående räkenskapsperiodens omsättning för extremt stora nätverksplattformar, och en övre gräns för vite är 5 procent av den genomsnittliga omsättningen under föregående år, per dag. Kommissionen har vidare behörighet att få tillgång till plattformens databaser och algoritmer och plattformen kan utsättas för externa kontroller.

Förordningen innehåller även föreskrifter för samverkan mellan kommissionen, etableringsstatens samordnare och nationella domstolar i situationer, där alla metoder i förordningen uttömts, medan överträdelsen fortsätter och förorsakar allvarlig fara för människors hälsa eller säkerhet. Domstolen kan bestämma ett temporärt förbud för åtkomsten till tjänsten. Åtgärderna måste vara proportionerliga i förhållande till överträdelsen, dess allvar och varighet och åtgärden får inte omotiverat spärra åtkomsten till lagliga innehåll.

2.6 Delegerade och genomförandeakter samt förordningens ikraftträdande

Förslaget innehåller bestämmelser om kommittéförfarande samt användningen av kommissionens delegerade befogenheter. Kommissionen kunde utfärda genomförandeakter angående modellen för de digitala plattformarnas publicering av uppgifter, som finns föreskrivna i förordningen, till exempel genomförandeuppgifter i samband med avstängning av användarkonton och uppgifter om utnyttjade modereringsmetoder av innehåll. Vidare skulle kommissionen överföras behörighet att utge genomförandeakter angående praktiska åtgärder vid kommissionens kontroll och tillsyn av extremt stora digitala plattformar, såsom utfrågning av plattformen och införskaffande av information. Vidare kunde kommissionen utfärda genomförandeakter om ett datasystem som ska konstrueras mellan medlemsstaternas samordnare. Kommissionen skulle biträdas av en kommitté bestående av medlemsstaternas representanter, såsom avses i kommittéförfarandeförordningen (EU) nr 182/2011). Kommissionens representant skulle vara kommitténs ordförande. Rådgivande kommittéförfarande skulle tillämpas på kommittén. I det rådgivande kommittéförfarandet har kommittén en rådgivande roll och inte lika stora påverkansmöjligheter på innehållet av genomförandeakter som vid användning av föreskrivande förfarande.

Enligt förordningsförslaget skulle kommissionen överföras behörighet att utfärda delegerade rättsakter om hur plattformens genomsnittliga månatliga användarantal ska definieras. Enligt förslaget ska etableringsstatens myndighet utse den extremt stora digitala plattformen utgående från användarantalet. Vidare skulle kommissionen överföras behörighet att utfärda delegerade rättsakter om de tekniska villkoren enligt vilka de extremt stora digitala plattformarna ska överlämna nödvändiga uppgifter till etableringsstatens myndighet och kommissionen, för tillsyn av

förordningen, som de enligt förordningen är skyldiga till. I den delegerade rättsakten skulle det mera detaljerat föreskrivas om villkoren för erkända forskares tillgång till extremt stora digitala plattformars data gällande tillsyn av förordningen.

Förordningen ska tillämpas från och med 3 månader efter ikraftträdandet.

3 Förordningsförslagets förhållande till skyldigheter om grundläggande och mänskliga rättigheter samt till grundlagen

Enligt förordningsförslagets artikel 1 är målsättningen att skapa enhetliga bestämmelser i EU för en säker, förutsägbar och tillförlitlig nätverksmiljö, så att bestämmelserna effektivt skyddar rättigheterna i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Kommissionen har bedömt sitt förslag, med tanke på EU:s grundläggande rättigheter, i sina konsekvensbedömningar (SWD(2020) 348 final s.60)¹ och ansett att förslaget inte förväntas ha negativa konsekvenser för de grundläggande rättigheterna.

I Finland bör förslaget bedömas åtminstone med tanke på grundlagens föreskrifter enligt följande: 6 § (jämlighet), 7 § (Rätten till liv, personlig frihet och integritet), 8 § (Den straffrättsliga legalitetsprincipen), 10 § (Skydd för privatlivet), 12 § (Yttrandefrihet och offentlighet), 15 § (Egendomsskydd), 18 § (Näringsfrihet och rätt till arbete), 21 § (rättsskydd) och 124 § (Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter).

Likabehandling

Grundlagens 6 § 1 mom. innehåller en allmän likabehandlingsklausul enligt vilken alla är lika inför lagen. Den innefattar krav på lika behandling i likadana fall. Likabehandlingsklausulen omfattar även lagstiftaren, och människor eller människogrupper kan inte genom en lag godtyckligt försättas i en fördelaktigare eller ofördelaktigare ställning än andra.

Den allmänna klausulen kompletteras av diskrimineringsförbudet i paragrafens 2 mom. I 6 § 2 mom. i grundlagen finns en förteckning över förbjudna diskrimineringsgrunder (kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd, handikapp). Förteckningen kan ändå inte anses som uttömmande, utan de förbjudna diskrimineringsgrunderna kan jämföras med någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. (RP 309/1993 rd, s.43–44).

Kännetecknande för lagstiftningen är att för att kunna uppnå faktisk jämlighet, kan det vara nödvändigt att behandla en viss grupp, till exempel minoriteter, annorlunda. Likabehandlingsföreskriften tillåter också inom vissa gränser åtgärder genom positiv särbehandling för att förbättra en viss grupps ställning eller omständigheter. Grundlagsutskottet har ändå vedertaget konstaterat att den allmänna principen om likabehandling inte leder till strama gränser för lagstiftarens prövning, när bestämmelser som krävs för samhällsutvecklingen eftersträvas. (se t.ex. GrUU 11/2012 rd, s. 2, GrUU 2/2011 rd, s. 2 ja GrUU 1/2006 rd, s. 2.) Det väsentliga är om man vid varje tillfälle kan motivera särbehandlingen på sätt som är godtagbart med beaktande av grundrättighetssystemet och om särbehandlingen blir godtycklig eller orimlig (GrUU 7/2014 rd, s. 5).

Förordningen kan delvis anses förhindra diskrimineringen av vissa grupper genom att radera sådant olagligt innehåll från nätet som exempelvis kan anses uppmana till diskriminering. Å

¹ http://www.astrid-online.it/static/upload/dsa_/dsa_impactassessmentpart1.pdf.pdf

andra sidan bör man i förordningen beakta att borttagande av innehåll utifrån en anmälan eller spärrande av tjänsten får inte i sig bli diskriminerande, i synnerhet om beslutet fattas automatiskt med hjälp av algoritmer.

För att minska denna risk finns det anledning att betona förslagets krav på åtgärdernas transparens och anmälningsplikten. Väsentliga för detta är till exempel artiklarna 13, 23 och 24, som förpliktar nätplattformarna till transparens när det gäller deras manuella och automatiska modereringssystem och rekommendationssystem för innehållet.

Vidare utnyttjar de största nätplattformarna verifierings- och filtreringsmetoder på innehåll samt algoritmer som förutspår skadliga användarkonton och -profiler. Dessa teknologier och frågan om hur de konstrueras och utnyttjas, medför en risk för användarnas likabehandling och jämlikheten mellan könen. Här har förslagets artikel 26 (1) punkt b) relevans för stora digitala nätverksplattformar, som ska utföra en riskanalys om deras tjänsters systemiska risker, som kan ha negativa konsekvenser för grundrättigheterna, inklusive förbud mot diskriminering.

Rätten till liv, personlig frihet och integritet

I 7 § i grundlagen om rätten till personlig trygghet betonas offentlig myndighets positiva handlingskyldigheter för att skydda människor för brott och andra lagstridiga gärningar mot dem. Den förutsätts vidta åtgärder för att trygga brottsoffrens rättigheter och förbättra deras ställning. Enligt kommissionens ståndpunkt främjar förordningsförslaget speciellt utsatta användares ställning i nätet samt också sådana användares ställning som löper störst risk för att utsättas för brott eller som offer för annan skadlig verksamhet på nätet. Det föreslagna anmaningsförfarandet gällande olagligt innehåll skulle framför allt förbättra ställningen av de människor som blir offer för brott eller olagligt innehåll i nätverksmiljön. När det gäller tjänsternas systemiska risker (art. 26) har man redan särskilt nämnt nätverksplattformarnas möjliga negativa konsekvenser för barnets rättigheter samt de negativa effekterna på den allmänna hälsan och säkerheten av avsiktlig manipulering av nätverksplattformarnas tjänster.

Yttrandefrihet och offentlighet

Förordningsförslagets målsättning är att tjänsteleverantörerna ingriper i det olagliga innehållet mera effektivt än hittills. Enligt artikel 14 är alla leverantörer, inklusive leverantörer av lagringstjänster, skyldiga att anordna ett anmälningsförfarande i sina tjänster, där vem som helst kan anmäla olagligt innehåll. Det olagliga innehållet har definierats i förordningens artikel 2. Enligt den betyder olagligt innehåll sådan information, som i sig eller genom att den hänvisar till en verksamhet, däribland försäljning av produkter eller tillhandahållande av tjänster, inte är förenlig med unionsrätten eller lagstiftningen i en medlemsstat, oavsett denna lagstiftnings exakta sakinnehåll eller art.

Efter att ha mottagit en anmälan bör tjänsteleverantören fatta beslut om anmälan rättidigt (timely), noggrant och objektivt. Om tjänsteleverantören beslutar att spärra åtkomsten till ett innehåll eller radera det, måste den anmäla motiveringen för beslutet till den tjänsteanvändare som skapat innehållet, samt om en eventuell möjlighet att föra beslutet till tjänsteleverantörens eget rättelseförfarande, tvistlösning utanför domstol eller för domstolsavgörande. Tjänsteleverantören ska också anmäla dessa uppgifter när den på eget initiativ raderar innehåll på grund av moderering av innehållet. Vidare borde tjänsteleverantören anmäla sina beslut om att vägra åtkomst till innehållet eller att radera innehåll, till den offentliga databas som upprätthålls av kommissionen (artikel 15) samt publicera uppgifter om tillämpning av sitt anmälningsförfarande.

U 2/2021 rd

rande (art. 13 gällande alla tjänsteleverantörer och art. 33 gällande extremt stora digitala nätverksplattformar). För nätverksplattformar, som varken är små eller mikroföretag, gäller vidare föreslagna skyldigheter om ett inre system för överklagande (art. 17), tvistlösningsförfarande utanför domstol (art. 18) och öppenhetsrapportering (art. 23) angående tjänsteleverantörens beslut om moderering av innehåll som lagrats i tjänsten.

I förordningsförslaget finns föreskrifter som utökar nätverksplattformarnas (om den inte är ett mikro- eller småföretag) öppenhets gentemot reklamen på nätverksplattformen (art. 24 och 30) samt föreskrifter om öppenhets av extremt stora nätverksplattformarnas tillämpning av rekommendationssystem för innehåll. Förordningsförslaget kräver inte av tjänsteleverantörerna någon förhandskontroll av det innehåll som laddas i tjänsten, ej heller användning av föregripande automatiskt filtreringssystem, utan tjänsteleverantören skulle spärra åtkomsten till det innehåll den anser olagligt efter att detta laddats i tjänsten. Enligt förslaget skulle tjänsteleverantören vara skyldig att behandla mottagna anmälningar om olagligt innehåll, som anmälaren önskar att få raderat från tjänsten.

Föreskrifterna innebär en förbättring jämfört med nuvarande praxis, där nätverksplattformarna spärrar åtkomsten eller raderar innehåll med automatiska eller manuella metoder, utan att förfarandet på något sätt regleras på EU-nivån. Nätverksplattformarna tillämpar också rekommendationssystem för innehåll åt sina användare, utan att plattformarnas skyldigheter om öppenhets i systemen.

Enligt artikel 20 är nätverksplattformarna (om de inte är mikro- eller småföretag) skyldiga att vägra användningen av sina tjänster när användaren gång på gång laddar *klart* olagligt innehåll till tjänsten och när användaren gång på gång gör *klart* grundlösa anmälningar om innehållet, som övriga användare laddat in i tjänsten och som användaren anser vara olagligt. Enligt artikel 26 i förslaget ska extremt stora digitala nätverksplattformar bedöma den systemiska risken i tjänster som de levererar, för yttrandefriheten, såsom den definieras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna samt verka så att riskerna minimeras i tjänsterna.

Kommissionens förslag är relevant med hänsyn till yttrandefriheten som tryggas i grundlagens 12 § 1 mom. Enligt grundlagens föreskrift om yttrandefrihet omfattar yttrandefriheten rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg förhindrar detta. Föreskriftens syfte är att förbjuda både den traditionella förhandsgranskningen av meddelanden samt övriga ingripanden i yttrandefriheten som innebär ett förhandshinder (se GrUU 52/2010 rd, s. 2/I och RP 309/1993 rd, s. 57). Yttrandefriheten tryggas också enligt bestämmelserna i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, artikel 10. Yttrandefriheten och friheten för informationsförmedling behandlas även i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 11.

I grundlagen definieras yttrandefriheten brett och medieneutralt (GrUU 45/2014 rd, s. 5-6, GrUU 16/2013 rd, s. 3/I). Utskottets ståndpunkt är att kommunikationen i datanätverk är förknippad med flera sådana särdrag som kan frambringa flera relevanta synvinklar som gäller bruk av yttrandefriheten och bestämmelserna för det (GrUU 60/2001 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har betonat att begränsningarna av yttrandefriheten måste vara nödvändiga, precist begränsade och icke-diskriminerande (se t.ex. GrUU 18/2014 rd, 3/II).

Grundlagsutskottet har behandlat yttrandefriheten i datanätverk i sina utlåtanden (GrUU 43/2018 ja GrUU och GrUU 4/2019) i samband med Europaparlamentets och rådets förordning om bekämpande av spridning av terroristiskt innehåll i nätet. Utskottet har lagt vikten på betydelsen av att bestämmelserna är precisa och tydligt fastställda samt att ingripande i grund- och

mänskliga rättigheter samt demokratin och medborgarnas delaktighets- och påverkansmöjligheter med stöd av förordningen ska begränsas till det absolut nödvändiga.

Kommissionens förslag till reglering påverkar uppfyllandet av yttrandefriheten. Det ska beaktas att åtminstone de större nätverksplattformarnas syfte inte är allmännyttigt utan ekonomiskt, för att plattformen ska kunna uppnå största möjliga antal användare och reklamintäkter.

Syftet med de föreslagna föreskrifterna är att minska det olagliga innehållet i nätet samt att förbättra användarnas ställning i tjänsterna. Det nuvarande läget, där nätverksplattformarna raderar innehåll som lagrats på plattformen som olagligt eller i strid med deras användningsvillkor, utan att raderingen skulle ske offentligt eller utan någon som helst reglering på EU-nivå, kan inte anses vara tillfredsställande. Till exempel innehåll som produceras av finska medier har blivit föremål för stora nätverksplattformars automatiska innehållsredigering så att det delvis raderats. Föreslagna föreskrifter om hur tjänsteleverantörerna ska möjliggöra anmälningar om olagligt innehåll (art. 14) och hur tjänsteleverantörerna ska berätta för användarna om det innehåll som raderats på grund av en anmälan eller automatisk innehållsmoderering (art. 15) samt om nätverksplattformars skyldighet att möjliggöra motanmälan och möjlighet till förlikningsförfaranden utanför domstol (art. 17 och 18) skulle förbättra den nuvarande situationen för tjänsteanvändarna och yttrandefriheten. Vidare borde aktörerna publicera statistikuppgifter om hur och i vilken mån de raderar innehåll från sina tjänster samt om den tillämpade innehållsmodereringen. Till denna del kan förordningarna anses som en förbättring av nuvarande praxis i nätverkstjänsterna.

Enligt förslaget skulle tjänsteleverantören vara skyldig att behandla mottagna anmälningar om olagligt innehåll, som enligt anmälaren ska raderas från tjänsten. Anledningen varför en tjänsteleverantör raderar ett anmält innehåll är, att efter att ha fått kännedom om det olagliga innehållet, kan leverantören inte längre åberopa ansvarsfrihetsreglerna i artikel 5. Således är det fråga om tjänsteleverantörens egen riskbedömning om det möjliga ansvaret för innehållet som anmälts till den. Det bör observeras att det faktum att en tjänsteleverantör inte kan åberopa ansvarsfriskrivning i en viss situation medför ännu inte automatiskt ett brotts- eller skadeståndsrättsligt ansvar för visst innehåll på nätverksplattformen, utan ansvarsfrågan löses enligt nationella föreskrifter för brotts- eller skadeståndsrättsligt ansvar. Trots att tjänsteleverantören inte åläggs en faktisk skyldighet att radera innehåll, utan bara en skyldighet att i sin tjänst anordna en möjlighet för anmälan och behandla anmälningar om möjligt olagligt innehåll, så kan tjänsteleverantören ha ett incitament i situationer som kan ge upphov till tolkningar, att för säkerhets skull radera innehåll för att kunna åberopa ansvarsfrihetsbestämmelserna i artikel 5. Detta kan ha en s.k. chilling effect när det gäller bruk av yttrandefrihet.

Enligt artikel 20 är nätverksplattformarna (om de inte är mikro- eller småföretag) skyldiga att vägra användningen av sina tjänster när användaren gång på gång laddar klart olagligt innehåll till tjänsten och när användaren gång på gång gör klart grundlösa anmälningar om det innehåll som övriga användare laddat in i tjänsten. Avbrott i åtkomsten till tjänster skulle vara tidsbundet och föregås av en varning till användaren. Syftet skulle vara att förhindra missbruk av tjänsterna för ett klart olagligt ändamål, och det skulle vara ett godtagbart skäl att begränsa användarens yttrandefrihet. Förordningen anger dock ingen maximifrist eller övriga villkor för tidsfristen, utan lämnar detta helt och hållet till nätverksplattformen för beslut. Vidare preciseras begreppet "klart olagligt" innehåll närmast i inledningens 47) punkt genom ett konstaterande att innehållet är klart olagligt, om det är uppenbart för en lekman utan egentligt materielrättsligt kunnande, att innehållet är olagligt. Med tanke på yttrandefriheten är det betydelsefullt att en vägran för åtkomst till tjänsten överensstämmer med proportionalitetskravet och att man först försöker ingripa i överträdelsen med mildare medel. Här är det av betydelse att ett beslut om vägran att

tillåta åtkomst till tjänsten först kan fattas när det är fråga om en upprepad och klar överträdelse. Beslutet är tidsbestämt och föregås av en varning. Med tanke på den föreslagna åtgärdens tyngd, är det nödvändigt att vid den fortsatta behandlingen fästa uppmärksamhet vid precisering av regleringen.

Viktigt är att se till, att ett ingripande i yttrandefriheten med förordningens stöd begränsas till det nödvändiga, för att uppnå dess godtagbara målsättning.

Närings- och avtalsfrihet

Förordningsförslaget ålägger tjänsteleverantörerna olika aktsamhetskrav för att höja säkerheten i internet samt en skyldighet att behandla anmälningar om olagligt innehåll. När det gäller näringsfriheten innefattar förordningsförslaget bestämmelser, som förutsätter specialkompetens av tjänsteleverantörer och utveckling av elektroniska tjänster särskilt av större tjänsteleverantörer.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I tillägg förstärker förordningen principen om näringsfrihet, när ett yrke och en näring nämns speciellt som ett sätt att skaffa sig sin försörjning. Den rättighet som föreskrivs i momentet begränsas naturligt av vissa faktiska omständigheter. En yrkes- och näringsidkares valmöjligheter begränsas av personens förmåga att saluföra sina produkter och tjänster så att han eller hon kan skaffa sig sin försörjning. Förutom faktiska begränsningar är yrkes- och näringsfriheten föremål för ett stort antal rättsliga begränsningar, men begränsningarna ska stadfästas med lag (GrUU 18/2006 rd, s. 3-4) I grundlagsutskottets praxis har man ur arbets-, yrkes- och näringsfrihetens synpunkt bedömt till exempel bestämmelserna om vissa skyldigheter för näringsidkare.

Avtalsfriheten skyddas genom grundlagens generalklausul i 15 § om skydd av egendom. De bestämmelser som kommissionen föreslår påverkar förmedlingsleverantörernas avtals- och användningsvillkor. Till exempel i de föreslagna artiklarna 12 och 20.4 finns allmänna bestämmelser om vad som tjänsteleverantörerna ska inkludera i sina användningsvillkor.

Aktsamhetskraven bör också noggrant bedömas i förhållande till hur omfattande krav inom förordningens tillämpningsområde som kan ställas på tjänsteleverantörer av olika storlekar. Här bör man också ur tjänsteleverantörens rättighetssynpunkt bedöma hur omfattande kompetens och kunskap till exempel om olika innehåll i lagstiftningen dessa kan förutsättas inneha och vilka rättsliga påföljder som kan uppstå i oklara situationer som är öppna för tolkning.

Skötsel av offentligt förvaltningsuppdrag

Förordningsförslaget ställer några tämligen omfattande aktsamhetskrav på tjänsteleverantörer med tanke på förslaget breda begrepp om olagligt innehåll. Tjänsteleverantörerna bör möjligtvis reagera på allt innehåll, som enligt unionens eller medlemsstaters lagstiftning måste anses som olagligt.

Förordningsförslaget artiklar 14 och 15 ställer krav på tjänsteleverantörer för behandling av anmälningar om olagligt innehåll och skyldigheten om öppenhet i sina beslut. Enligt artiklarna 26 och 27 skulle tjänsteleverantören vara skyldig att identifiera och minimera s.k. systemiska risker i sina tjänster. Vidare bör tjänsteleverantörer reagera på allvarliga brott de fått kunskap om och som begåtts eller ska möjligen begås, samt bedöma med stöd av artiklarna 8 och 9 en annan medlemsstats hemställan om olagligt innehåll.

Föreskrifterna, som gäller leverantörer av förmedlingstjänster, förpliktar tjänsteleverantören att anordna ett förfarande i sin tjänst för anmälan om olagligt innehåll. Syftet med dessa skyldigheter är att förhindra förmedling av olagliga innehåll i tjänsten. I praktiken innebär regleringen att tjänsteleverantörerna bör i sin egen verksamhet försöka förhindra att deras tjänst utnyttjas för spridning av olagligt innehåll. Grundlagsutskottet har ansett att till exempel hets mot folkgrupp, som är straffbar enligt strafflagen, åtnjuter inte desto mer skydd av yttrandefriheten enligt grundlagen eller av förenings- och mötesfriheten (GrUU 40/2017 rd, GrUU 10/2000 och GrUU 19/1998 rd). När det gäller legitimiteten av en begränsning av yttrandefriheten, har grundlagsutskottet ansett att till exempel förslaget till föreskrift är oproblematiskt, när det gäller en tjänst i informationsområdet, som utan dröjsmål bör agera för att förhindra åtkomst till information, som den lagrat, när den lagrade informationen till sitt innehåll är klart i strid med strafflagens bestämmelse om hets mot folkgrupp (GrUU 60/2001 rd). Regleringen som syftar till att blockera kommunikation, som enligt strafflagens 34 a kapitel 1 § 2 punkt ska straffas som offentlig uppmaning till brott med terrorisminnehåll, är inte heller problematisk ur yttrandefrihetens synpunkt (GrUU 43/2018 rd). Syftet med kommissionens förslag är att skydda användare och samhället mot olagliga innehåll; därför kan regleringen anses ha godtagbara grunder.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden bedömt förordningen om tjänsteleverantörernas skyldighet om förhindrande av spridning av terrorisminnehåll online (GrUU 43/2018 rd). I sitt utlåtande betonade grundlagsutskottet betydelsen av regleringens precision och strikt definition, vilket gäller speciellt den väsentliga definitionen av terroristiskt innehåll online, utifrån förordningens tillämpningsområde och begreppet leverantör av lagringstjänst. Här ville utskottet fästa uppmärksamhet vid behovet att säkerställa att regleringen inte möjliggör ett ingripande i yttrandefriheten på ett sätt som är avskilt från bekämpning av terrorismbrott. Utskottet har lagt vikten på betydelsen av att regleringen är precis och tydligt fastställd samt att ingripande i grund- och mänskliga rättigheter samt demokratin och medborgarnas delaktighets- och påverkansmöjligheter med stöd av förordningen, ska begränsas till det absolut nödvändiga. Grundlagsutskottet betonade med tanke på grundlagens 124 § och skyddet för grundläggande och mänskliga rättigheter att i den fortsatta behandlingen av förordningen bör man vidare förtydliga olika aktörers ställning och uppgifter. Vidare betonade utskottet den roll i förfaranden som tillkommer den myndighet i staten där leverantören av lagringstjänsten är etablerad.

Förordningsförslaget förpliktar inte direkt tjänsteleverantören att radera det olagliga innehållet. Genom att radera det olagliga innehållet behåller tjänsteleverantören ändå sin förordningsförenliga ansvarsfrihet för det olagliga innehållet. I ljuset av förslaget skulle inte ett beslut om radering av innehåll vara slutgiltigt, utan det ska finnas möjlighet att be om rättelse av plattformen av dess beslut (art. 15). I den fortsatta behandlingen ska man säkerställa att regleringen inte skulle betyda att aktörerna i fråga skulle överföras offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 124 § i grundlagen. I vissa avseenden kan förordningen anses gälla villkor i lagstiftningen för tjänsteleverantörernas verksamhet. I ljuset av grundlagsutskottets praxis och när det gäller omfattningen av skyldigheter som åläggs tjänsteleverantörerna, kan det faktum att förordningsförslagets begrepp "olagligt innehåll" är brett, ha betydelse i den konstitutionella bedömningen. Utifrån 124 § i grundlagen är den väsentliga frågan om tjänsteleverantörerna ska ges den slutliga beslutsbehörigheten angående innehållets olaglighet.

Nedan finns en närmare granskning av förordningsförslaget med tanke på grundlagens 124 § och de enskilda artiklarna.

Förslagets artiklar 8 och 9 gäller nationella myndigheters hemställan om åtgärder till tjänsteleverantörer etablerade i en annan medlemsstat. En hemställan om åtgärder från en annan medlemsstat skulle enligt förordningen delges alla behöriga nationella myndigheter, men den privata

tjänsteleverantören skulle i sig bedöma, vilka åtgärder som den ska vidta med anledning av hemställan. Det aktuella förslaget förpliktar inte tjänsteleverantören att radera olagliga innehåll eller lämna begärd information till en myndighet i en annan medlemsstat. Här är inte kommissionens förslag tydligt och bestämmelserna i fråga bör förtydligas i den fortsatta beredningen.

Bestämmelserna kunde ställa tjänsteleverantören i en utmanande position, om den andra medlemsstatens hemställan om åtgärder skulle beröra ett sådant innehåll, som skyddas med stöd av yttrandefriheten i tjänsteleverantörens etableringsstat. I praktiken skulle tjänsteleverantören då möjligtvis vara tvungen att bedöma förenligheten av sin etableringsstats och den medlemsstats lagstiftning som gjorts hemställan. I bestämmelserna borde man säkerställa att en annan medlemsstats hemställan om åtgärder inte kan leda till en inskränkning av yttrandefriheten, som skyddas av etableringsstatens lagstiftning, eller av andra grundläggande rättigheter. Det finns utrymme för resonemang om tjänsteleverantörens etableringsstat kunde ha möjligheten att delta i behandlingen i sådana situationer där en hemställan om åtgärder är i strid med dess lagstiftning.

I sitt utlåtande GrUU 23/2018 rd ansåg grundlagsutskottet att förslaget (s.k. e-evidence-förslaget) var problematiskt. Det föreslogs reglering om hur och på vilka förutsättningar en annan medlemsstats lagtillsynsmyndighet kan förplikta en tjänsteleverantör, som tillhandahåller tjänster inom unionen, att leverera och lagra information, som finns hos en viss tjänsteleverantör i elektronisk form, för att användas som bevisning i ett pågående straffrättsligt förfarande. Enligt grundlagsutskottets syn är förordningsförslaget problematiskt ur konstitutionellt perspektiv, med tanke på uppgifter som anförtros tjänsteleverantörerna och deras mycket självständiga ställning. Enligt utskottets ståndpunkt ska inte Finland godkänna de föreslagna förordningsbestämmelserna om uppgifter som anförtros tjänsteleverantörerna och deras ställning. Med tanke på verkställandet av grundrättigheter och bestämmelserna i grundlagens 124 § betonade utskottet ställningen av den medlemsstats myndighet, där begäran om information gäller en verksam tjänsteleverantör.

I den fortsatta behandlingen borde man sträva efter att bestämmelserna inte betyder att offentliga förvaltningsuppgifter överförs på en privat tjänsteleverantör på det sätt som avses i 124 § i grundlagen.

Enligt förslaget artikel 19 kunde medlemsstaten efter ansökan utnämna betrodda anmälare (Trusted flaggers) vars anmälningar om olagligt innehåll de digitala plattformarna borde prioritera och behandla utan dröjsmål. Artikeln ställer också vissa krav på dessa anmälares kompetens, självständighet, karaktär och verksamhetssätt. I den fortsatta beredningen borde man precisera vilken roll dessa anmälare har och om de uppgifter som anförtros dem behöver möjligtvis bedömas utifrån grundlagens 124 §.

Legalitetsprincipen

Förordningsförslaget innefattar en förpliktelse att ålägga påföljder för leverantörer av förmedlingstjänster för underlåtenheten att iakttäta förordningen. Enligt en preliminär bedömning skulle påföljderna i Finland vara förvaltningsmässiga. Även kommissionen skulle anförtros behörighet att ålägga en extremt stor nätverksplattform samt i vissa fall även personer böter för försummelse av deras informationsskyldighet gentemot kommissionen.

Grundlagens 8 § innefattar de viktigaste beståndsdelarna i den straffrättsliga legalitetsprincipen. Förvaltningsmässiga disciplinåtgärder och övriga straffliknande sanktioner som föreskrivs i förvaltningsordningen innebär i allmänhet inte straff för brott såsom avses i 8 § i grundlagen. Där-

U 2/2021 rd

för tillämpas inte den straffrättsliga legalitetsprincipen som sådan på bestämmelserna om förvaltningsmässiga sanktioner. I grundlagsutskottets praxis har man dock haft ståndpunkten att bestämmelserna om förvaltningsmässiga sanktioner bör uppfylla allmänna krav på exakthet och proportionalitet (GrUU 14/2013 rd, s. 2/II, GrUU 34/2012 rd, s. 3–4, GrUU 17/2012 rd, s. 6).

Det är viktigt att man nationellt kan föreskriva om påföljder som avses i förordningens artikel 42, enligt grundlagens krav.

Skydd för privatlivet

Enligt förslaget ska samordnaren av digitala tjänster föreskrivas rätten till insyn var som helst i förmedlingstjänsteleverantörens och privatpersoners lokaler gällande verksamhet enligt förordningen. I förslaget anförs även kommissionen omfattande rättigheter till insyn. Förslaget har betydelse för föreskrifterna i grundlagens 10 § om skydd för privatlivet. Enligt förslaget skulle rätten till insyn möjligtvis även beröra skydd för hemfrid enligt 10 § 1 och 3 mom. i grundlagen, om verksamheten bedrivs till exempel i företagarens hem eller lokaler med omedelbar anknytning till hemmet. Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheter har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis är en inspektion som sträcker sig till hemfriden bunden till nödvändighetskravet (t.ex. GrUU 23/2020 rd, 54/2014 rd). Grundlagsutskottet har vidare ansett att lagstiftningen gällande myndigheternas inspektionsbefogenheter bör vara tillräckligt precisa och omfatta tillräckliga garantier mot missbruk när det gäller inspektion hos företag (t.ex. GrUU 5/2010 rd)

Det är nödvändigt att beakta att inspektionsbefogenheterna, när det gäller rätten till grundlagsenligt skydd av hemfrid, begränsas till endast de nödvändiga. Vidare ska man säkerställa att inspektionsbefogenheterna inte är alltför breda ur grundrättigheternas synpunkt.

Bestämmelserna i förslagens flera artiklar berör också personuppgifter, och när det gäller dessa ska man beakta existerande bestämmelser för skydd av personuppgifter (till exempel art. 9, 29, 31, 35 och 36).

Rättsskydd

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Utgångspunkten är individens rätt att på eget initiativ få sin sak behandlad. Behandlingen av en domstol eller någon annan myndighet ska alltid ske på behörigt sätt och utan omotiverat dröjsmål.

Om en leverantör av lagringstjänster (hosting-tjänst) fattar beslut om att vägra åtkomsten till ett visst innehåll, bör den anmäla motiveringen till den användare av tjänsten som skapat innehållet samt ange uppgifter om tillgängliga besvärsförfaranden (art. 15). De digitala plattformarna borde inrätta ett inre system för klagomål, som användarna av tjänsten kunde vända sig till för ändringsbeslut, som plattformen har utnyttjat för att vägra åtkomsten till ett visst innehåll eller avslutat tjänsten åt en användare eller tillsvidare eller permanent avslutat användarens konto (artikel 17). Ett beslut som följd av överklagan får inte endast fattas genom automatiserade förfaranden. Den digitala plattformen måste meddela klaganden om beslut som fattats på begäran och informera användaren om möjligheten att föra saken vidare till tvistlösning utanför domstol och om övriga besvärsförfaranden. Klaganden har rätt att föra beslutet, som fattats utifrån ett

överklagande, till en självvald instans för tvistlösning utanför domstol, förutsatt att instansen av samordnaren av digitala tjänster utnämns till sådan instans. (artikel 18). Av förordningsförslaget framgår inte klart om alla medlemsstater bör ha en sådan utnämnd instans. Enligt förordningens artikel 43 kan användaren dock alltid föra ett ärende om inskränkning av förordningen för lösning till samordnande myndigheten av de digitala tjänsterna eller annan behörig myndighet.

Enligt förordningsförslaget har kommissionen behörighet att ålägga extremt stora nätverksplattformar eller personer, som på grund av sin näringsverksamhet kan ha information om plattformens överträdelse av bestämmelserna, böter eller vite. Som ett medel för rättsskydd ska förordningen åtföljas av möjlighet att anföra besvär om kommissionens ovannämnda beslut.

4 Behörighetsgrund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Som rättslig grund har förslaget artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Artikel 114 gäller åtgärder i samband med genomförandet och funktionen av den inre marknaden och dess syfte är att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning genom att säkerställa en enhetlig och icke-diskriminerande tillämpning i unionen

Flera medlemsstater har stiftat eller planerar att stifta nationella lagar för anmälningsförande om tjänsteleverantörernas olagliga innehåll samt tjänsternas öppenhet. Tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster försvåras av den splittrade regleringen i EU. De digitala tjänsterna är typiskt gränsöverskridande och några tjänsteleverantörer inom förordningens tillämpningsområde erbjuder sina tjänster globalt. Förordningen skapar gemensamma och allmänna aktsamhetskrav för leverantörer av förmedlingstjänster och bestämmelser för ingripande för EU-området i olagligt innehåll, vilket underlättar tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster. Målsättningen är även en trygg nätverksmiljö för EU:s alla medborgare. Vidare syftar förslaget till att minimera systemiska risker, som är förknippade med extremt stora nätverksplattformars tjänster, för användare och samhället. Regleringen som kommissionen föreslår skulle även ha betydelse för internationellt stora nätverksplattformars verksamhet.

Enligt förslaget skulle kommissionen, i tillägg till tjänsteleverantörens etableringsland, ha befogenheter att utöva tillsyn av extremt stora nätverksplattformar. Detta gäller nätverksplattformar som är typiskt globala och har över 45 miljoner europeiska användare. Kommissionens befogenheter att utöva tillsyn av extremt stora nätverksplattformar vid sidan av medlemsstaterna kan anses överensstämma med subsidiaritetsprincipen.

Enligt statsrådets uppfattning är denna rättsliga grund riktig. Vidare anser statsrådet att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Kommissionens konsekvensbedömning

I kommissionens konsekvensbedömning (SWD(2020) 348 final part 1/2)² har man bedömt konsekvenserna ur ekonomisk synpunkt; vidare har kommissionen bedömt samhällsmässiga och miljökonsekvenser samt konsekvenser för grundrättigheterna.

² http://www.astrid-online.it/static/upload/dsa_/dsa_impactassessmentpart1.pdf.pdf

När det gäller ekonomiska konsekvenser, bedömer kommissionen att förslaget förbättrar den rättsliga säkerheten för tjänsteleverantörer, som är verksamma i flera EU-stater. Enligt kommissionens bedömning skulle förslaget inte påverka konkurrensen; de minsta eller nya företag skulle inte utsättas för orimliga skyldigheter och de största kostnaderna för skyldigheterna skulle drabba extremt stora nätverksplattformar, eller cirka 20 plattformar i EU och den största nätverksplattformen i världen. Den föreslagna förordningens konsekvenser för de digitala tjänsternas konkurrensförmåga, innovationer och investeringar skulle vara positiva på grund av utökad rättslig säkerhet. Förslaget skulle medföra flera enhetliga konkurrensvillkor mellan företagen etablerade i och utanför EU. Förslaget skulle förbättra konkurrensförmågan hos de företag som följer bestämmelserna, minska utbudet av olagliga produkter och tjänster och främja digital handel på den inre marknaden (enligt kommissionens bedömning cirka 1 -1,8%)

Konsekvenserna för företagens verksamhet

I likhet med övriga europeiska leverantörer av förmedlingstjänster skulle finska företag gagna av att ansvaret och skyldigheter, som gäller för leverantörer av förmedlingstjänster i internet, skulle harmoniseras i EU. Förslaget är kostnadssparande för företag med verksamhet i flera medlemsstater. Med det sagt, bestämmelserna om *lagringstjänsteleverantörers* ansvarsfrihet i artikel 5 skiljer sig från bestämmelserna i 184 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation om ansvarsfrihet för tjänsteleverantören och skärper den. Förändringens konsekvenser för finska leverantörer av lagringstjänster, såsom molntjänster och nätverksplattformar, bör utredas ytterligare.

Tjänsteleverantörerna skulle beläggas med olika aktsamhetskrav på olika nivåer. Syftet i förslaget har varit att ålägga skyldigheter enligt proportionalitetsprincipen så att skyldigheterna som främjar nätverkssäkerheten differentieras enligt karaktären av företagets verksamhet och deras storlek. Minimiskyldigheter skulle gälla för alla leverantörer av förmedlingstjänster, men alla leverantörer av lagringstjänster, inklusive också de minsta nätverksplattformarna, borde tillhandahålla ett anmälningförfarande om olagligt innehåll för sina användare. Deras direkta kostnader skulle bland annat bero på antalet anmälningar om olagligt innehåll och hur anmälningarna möjliggörs tekniskt samt hur riskutsatt tjänsten är för olagligt innehåll. De särskilda skyldigheterna för nätverksplattformar skulle inte gälla sådana plattformar som är små- eller mikroföretag. För extremt stora nätverksplattformar föreslås betydligt mera långtgående aktsamhetskrav än för andra aktörer, beroende på tjänsternas större risker, och kostnaderna för dessa kunde, enligt kommissionens uppskattning, stiga upp till maximalt 3,5 miljoner euro per år.

Konsekvenserna för nätsäkerheten och användarnas och konsumenternas ställning

De föreslagna bestämmelserna skulle främja användarnas och konsumenternas säkerhet i nätet. Konsumentskyddet skulle bland annat förstärkas av bättre spårbarhet av näringsidkare på marknadsplatserna, samt en större öppenhet i rekommendationssystemen för innehåll och reklamen.

Skyldigheterna, som gäller de extremt stora nätverksplattformarna, skulle enligt kommissionens bedömning minimera de stora plattformarnas systemiska risker för allmän säkerhet, såsom olagligt innehåll i nätet, samt risker för samhället av medveten manipulering av nätverksplattformarnas tjänster.

Konsekvenserna för EU:s budget

Kommissionen uppskattar att den föreslagna administrationen och förvaltningen i Europeiska kommissionen skulle kräva 50 årsverken samt en operativ budget på 25 miljoner euro. I förordningen föreslås kommissionen uppdrag i tillsynen av extremt stora nätverksplattformar, i ledningen av nämnden bestående av nationella samordningsmyndigheter samt till exempel i utarbetandet av nätverksplattformars uppförandekod tillsammans med plattformarna, de nationella myndigheterna och övriga intressenter. Också skapandet av datasystem mellan medlemsstaterna skulle medföra kostnader.

5.2 Konsekvenserna för finska myndigheter och den finska lagstiftningen

Konsekvenser för myndigheterna

Aktsamhetskraven i förordningsförslaget beträffande leverantörer av förmedlingstjänster i internet är nya och tillsynsuppdraget över dessa skulle i samband med förordningens genomförande i Finland anförtros en eller flera myndigheter. Vidare borde en myndighet tillsättas i Finland för att fungera som nationell samordningsmyndighet för digitala tjänster, som skulle delta i myndighetssamarbetet på EU-nivå.

Förordningsförslaget ökar myndigheternas uppgifter i Finland. Detta gäller särskilt den myndighet som utnämns till samordnare för digitala tjänster och som utövar tillsyn över tjänsteleverantörer inom förordningen samt deltar i myndighetssamarbetet på EU-nivå. I kommissionens konsekvensbedömning har kostnaden i medlemsstaten uppskattats till minst 1-2 årsverken, beroende på antalet tjänsteleverantörer. Å andra sidan är nyttan för finska myndigheter av delta i ett EU-omfattande samarbete mellan samordnarna utökad kompetens och effektivisering av tillsynen över digitala tjänster runt omkring i EU samt även i Finland. Efter förordningens ikraftträdande ansvarar kommissionen för kostnaderna för ett datasystem mellan samordnarna.

Förordningen skulle föreskriva om tvistlösning utanför domstol. I Finland finns inget offentligt organ eller organ som specialiserat sig på digitala tjänster för tvistlösning utanför domstol. Konsumenttvistenämnden är en tvistenämnd utanför domstol, men dess befogenhet omfattar endast tvister mellan konsumenter och näringsidkare. Förordningen skulle ålägga Finland att på ansökan utnämna organ för tvistlösning utanför domstol, som uppfyller förordningens krav, till tvistlösningsorgan utanför domstol, såsom avses i förordningen. Det är inte helt klart om varje medlemsstat bör ha ett sådant organ för tvistlösning eller om det räcker att ett sådant organ kan utnämnas och om det redan existerar och har meddelat om sin önskan att bli utnämnd.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Lagstiftningsmässigt är en EU-förordning direkt gällande rätt i medlemsstaterna som i princip inte förutsätter nationell genomförandereglering. Den föreslagna förordningen förorsakar dock ändringsbehov i den finska nationella regleringen, eftersom det krävs nationella föreskrifter om en eller flera myndigheter samt deras uppgifter och befogenheter samt om påföljderna för försummelse att iaktta förordningen.

Med nationell lagstiftning ska man bland annat säkerställa att den nationella samordnaren av digitala tjänster har tillräckliga rättigheter, enligt artikel 41, för tillgång till information och kontrollrätt gällande information om förmedlingsleverantörer inom medlemsstatens område. Samordnaren ska även ha befogenhet att godkänna och bekräfta tjänsteleverantörernas åtaganden om uppfyllelse av förordningens skyldigheter, befogenhet att fastställa proportionerliga

skyldigheter och beordra att överträdelsen ska upphöra. Vidare ska den ha befogenhet att fastställa tillfälliga åtgärder och befogenheten att ålägga påföljdsavgifter och vite enligt artikel 42 samt undersöka mottagna överklaganden och vidarebefordra dessa till samordnaren på tjänsteverantörens placeringsort för undersökning (artikel 43).

Bestämmelser om utnämning av ett organ för tvistlösning utanför domstol borde inlemmas i den nationella lagstiftningen.

Förordningen skulle vidare förorsaka ett ändringsbehov i 22 kap i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation där man verkställt artiklarna 12-15 i direktivet om elektronisk handel. Förordningsförslaget skulle upphäva dessa artiklar och motsvarande bestämmelser skulle direkt överföras till den tillämpliga förordningen och då borde åtminstone 182-184 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation upphävas. En övergång till direkt tillämpliga bestämmelser skulle skärpa regleringen av ansvarsfriheten för de finska leverantörerna av lagringstjänster. Lagens 184 § om ansvarsfrihet vid lagring av information har i Finland beretts i en tid då till exempel nätverksplattformarna inte hade en lika stor betydelse i samhället som idag (RP 194/2001 rd). Konsekvenserna av paragrafens upphävande samt av ansvarsfrihetsbestämmelsen i den föreslagna artikeln 5 allmänt och för leverantörer av lagringstjänster bör utredas ännu närmare. Föreskriften i lagens 182 § om ansvarsfrihet vid överföring av information och vid tillhandahållande av tillgång till kommunikationsnät samt föreskriften i 183 § om ansvarsfrihet vid lagring av information i cacheminne motsvarar förordningsförslagets artiklar 3 och 4.

6 Förslagets nationella behandling och behandling i EU

Kommissionen gav förslaget den 15 december 2020. I Finland arrangerades en utfrågning om förordningsförslaget för intressenter och myndigheter 11 januari 2021.

Ett utkast till U-skrivelse har behandlats den 21 januari 2021 i ett gemensamt möte med sektionen för konkurrenskraft (EU 8), konkurrens, upphandling och statsstöd (EU 12), och kommunikation (EU 19) och i skriftlig procedur i sektionen för rätts- och inrikesfrågor (EU 7) 19 - 22 januari 2021.

Utkastet till U-skrivelsen har även behandlats i EU:s ministerkommitté den 29 januari 2021.

Behandlingen av förslaget har inletts i rådets arbetsgrupp för konkurrens och tillväxt (inre marknaden) den 16 december 2020. EU:s ordförandeland Portugal har som målsättning att presentera en sammanfattande lägesrapport om behandlingen av förslaget i konkurrenskraftsrådet i maj 2021.

I Europaparlamentet är det ansvariga utskottet (IMCO), utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd. Rapportör för betänkandet är Christel Schaldemose (Danmark, S&D).

7 Ålands självstyrelse

Lagstiftningsförslaget har som mål att främja den inre marknads funktion för digitala förmedlingstjänster och framför allt tillhandahållande av s.k. förmedlingstjänster. Målsättningen är att utfärda allmänna regler för en säker, förutsägbar och pålitligt nätverksmiljö. När det gäller förordningsförslaget är en fördelningen av lagstiftningsbehörigheten mellan landskapet och riket betydelsefull såtillvida som regleringen berör näringsverksamheten. Till den del som regleringen berör annan verksamhet än näringsverksamheten (bl.a. föreningar) tillhör frågan rikets behörighet.

Enligt självstyrelselagen för Åland (1991/1144) 18 § 22 punkten har landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller näringsverksamhet med beaktande av vad som stadgas i 27 § 2, 10, 12, 40 och 41 punkten. I 27 § 2 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten, brev-, telegraf- och telefonhemligheten, 10 punkten om konsumentskydd, 12 punkten gällande utrikeshandeln och 40 punkten gällande televäsendet. Dessutom har riket enligt 27 § 41 punkten lagstiftningsbehörighet i andra privaträttsliga angelägenheter, om de inte direkt hänför sig till ett rättsområde som enligt denna lag hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Tillhandahållande av förmedlingstjänsterna som förordningsförslaget avser som en del av tillhandahållande av informationssamhällets tjänster innefattas av televerksamheten i förordningen, vilket skulle tyda på att förordningen tillhör rikets lagstiftningsbehörighet. I tolkningen av självstyrelselagens ordalydelse ska man beakta att datanätverk såsom internet inte kunnat beaktas när självstyrelselagen stiftades (se grundlagsutskottets utlåtande 22/2001 rd). Hur som helst har riket lagstiftningsbehörighet enligt 27 § 42 punkten i övriga angelägenheter som enligt grundsatserna i denna lag skall hänföras till rikets lagstiftningsbehörighet. Detta innebär att förordningsförslagens angelägenheter inte kan hänföras till landskapets lagstiftningsbehörighet.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder målsättningen i kommissionens förslag att främja tjänsteanvändarnas säkerhet i nätverksmiljön och att förbättra verksamhetsmiljön för gränsöverskridande innovativa digitala tjänster genom en harmonisering av lagstiftningen. Förordningsutkastet innefattar även samhälleliga målsättningar för att förbättra förverkligandet av medborgarnas grundläggande rättigheter när nätverksplattformarnas förfaranden regleras i tillfällen där raderar lagstridigt innehåll som användarna laddat, eller innehåll som strider mot deras uppförandekod. Ingripande i olagligt innehåll i nätet måste ske effektivt för att hindra att nätverksmiljön används i ett lagstridigt syfte. Regleringen måste vara proportionerlig i förhållande till syftet, den ska säkerställa förverkligandet av användarnas yttrandefrihet och övriga grundrättigheter samt ett högt konsumentskydd. Vidare är förslagens syfte att minimera s.k. systemiska risker förknippade med stora nätverksplattformars tjänster, för användare och samhället, värt att understöda.

Det är fråga om delvis ny sorts och omfattande lagstiftning för innehåll som förmedlas genom nätet. Statsrådet betonar att förordningsförslaget innefattar konstitutionella frågor, som framför allt berör yttrandefriheten, likabehandlingen, rättssäkerheten, rättsskyddet och överföringen av offentliga förvaltningsuppdrag, som bör noggrant utredas i förordningsförhandlingarna. Yttrande- och åsiktsfriheten är en grundläggande rättighet med tanke på samhällets funktion och demokratin. Vid förhandlingarna om förordningen bör man se till att ett ingripande i yttrandefriheten med förordningens stöd begränsas till endast det nödvändiga, för att uppnå dess godtagbara målsättning.

Statsrådet anser att målsättningen att tjänsteleverantörerna skulle ingripa i olagligt innehåll enligt bestämmelserna är positiv. I förhandlingarna om förordningen bör man se till att användarna har tillräckliga metoder som skyddar dem för tjänsteleverantörens beslut om radering av innehåll. Regleringen bör också vara tillräckligt väl avgränsad. Som horisontell reglering lämnar förslaget tillräckligt med spelrum till exempel när det gäller tidsfristen för behandling av anmälningar i anmälningsförfarandet, eftersom det olagliga innehållets allvarlighet varierar och en tidsfrist skulle inte vara ändamålsenlig. I förordningsförhandlingarna bör man också se till att de föreslagna föreskrifterna inte förändras så att de skulle innebära överföring av förvaltningsuppgifter på tjänsteleverantören på det sätt som avses i 124 § i grundlagen. Vid förberedningsarbetet ska man beakta behoven för inre säkerhet och brottsbekämpande, särskilt när det gäller ingripande i olagligt nätverksinnehåll.

Trots att förslaget målsättning om att ingripa i olagligt innehåll i nätet kan anses vara ett mål som man kan ställa sig bakom, är det också viktigt att beakta att på grund av den ganska breda definitionen av olagligt innehåll, ålägger regleringen privata aktörer av olika storlekar några ganska betydande och långtgående skyldigheter, som förutsätter hög sakkunskap och allsidig kompetens av dessa aktörer om innehållet i både unionens och medlemsstaternas lagstiftning. I fortsatta förhandlingar ska man också reda ut frågan om i vilken omfattning och av hur stora privata aktörer man kan förutsätta så omfattande kompetens för möjligen oklart innehåll, som är öppet för tolkning, och i lagstiftningen i olika rättssystem. Statsrådets åsikt är att när det gäller privata aktörer och påföljder för dem enligt förordningen eller annars, bör man beakta skyldigheternas omfattning och utmaningar, om deras straffrättsliga eller skadeståndsrättsliga ansvar för det olagliga innehållet kommer att bedömas senare, särskilt i fall som är öppna för tolkning.

Den föreslagna regleringen skulle förbättra ställningen av personer som utsätts för olaglig hatretorik och förbättra tjänsteleverantörernas, med andra ord nätverksplattformarnas ingripande i olaglig hatretorik. Enligt statsrådet är det viktigt att ingripa i olaglig hatretorik, och statsrådet betonar att resultaten av arbetet utifrån uppförandekoden om bekämpning av hatretoriken har kontinuerligt förbättrats.

Desinformationen och annan informationspåverkan skakar medborgarnas förtroende för en öppen och demokratisk samhällsordning. Nätverksplattformarna har en stor roll i spridningen av desinformation. Förordningsförslaget omfattar flera skyldigheter och åtgärder för tjänsteleverantörer, som stöder målsättningarna för bekämpning av desinformation och annan informationspåverkan och som statsrådet i princip stöder. Dessa omfattar bland annat skyldigheter för öppenhetsrapportering, tjänsteleverantörernas åtgärder mot missbruk, riskbedömningen av tjänsternas systemiska risker på extremt stora nätverksplattformar samt riskhanteringssystemen, myndigheternas och forskarnas tillgång till extremt stora nätverksplattformars data i samband med förordningens tillsyn, samt krisberedskapen. Förslagets detaljerade konsekvenser och effekter för grundläggande rättigheter bör bedömas i den fortsatta beredningen. Vidare stöder Finland kommissionens plan att reformera och förstärka nätverksplattformars gemensamma uppförandekod för bekämpning av desinformation utifrån gemensamma bestämmelser i den europeiska handlingsplanen för demokrati. Vid en extern evaluering har man upptäckt brister i efterlevnaden av den nuvarande uppförandekoden. Finland har konsekvent stöttat främjande av EU:s och medlemsstaternas beredskap i bekämpning av hybridpåverkan och desinformation och har en positiv inställning till planerna att utveckla EU:s åtgärder för bekämpning av utländskt inflytande och av påverkansoperationer.

Statsrådet prioriterar utvecklingen av frivilliga förfaringssätt och standarder som stöd för efterlevnaden av förordningens aktsamhetskrav, tillsammans med leverantörerna av elektroniska tjänster. Det vore positivt om också mindre aktörer kunde delta i denna verksamhet trots att inte samma krav gäller dem som större nätverksplattformar.

Statsrådets åsikt är att förutsättningarna för ekonomisk tillväxt bör förstärkas genom en effektivisering av inre marknadens funktion samt genom att utnyttja de möjligheter som digitaliseringen medför. Harmoniseringen av bestämmelserna för ansvarsfrihet och aktsamhetskraven i EU skulle underlätta tillhandahållande av gränsöverskridande tjänster.

En positiv utgångspunkt enligt statsrådet är att kommissionen i sitt förslag om inriktning av aktsamhetskraven för olika slags och olika stora aktörer har tagit hänsyn till proportionalitetsprincipen. I de fortsatta förhandlingarna bör man noggrannare reda ut kravens ändamålsenliga inriktning i förhållande till målet för olika slags och olika stora tjänsteleverantörer samt målet

för kraven, beaktande de konsekvenser som kraven innebär för företagen. Regleringen ska vara i linje med EU:s övriga reglering.

Statsrådet ställer sig bakom en förstärkning av konsumenternas ställning och tryggheten av företagens jämlika konkurrensvillkor, till exempel föreskrifter om spårning av näringsidkare på marknadsplatsplattformar. Statsrådet stöder principiellt bestämmelser om öppenhet i tjänsterna för rekommendationssystem för innehåll samt öppenheten i reklamen som visas för användarna. Samtidigt finns det anledning att beakta skyddet för näringsidkarnas motiverade affärshemligheter. Regleringens omfattande geografiska tillämpningsområde som innebär att tillämpningsområdet innefattar aktörer utanför EU när dessa tillhandahåller tjänster inom EU, är motiverat med tanke på konsumenternas förtroende och konkurrensen.

Förslaget innefattar viktiga regler för nationella myndigheter och kommissionens befogenheter samt tvistlösning, vars ändamålsenlighet och tydlighet bör ännu redas ut i förordningsförhandlingarna. I förhandlingarna om förordningen ska man se till att man nationellt, enligt grundlagens krav, kan föreskriva om påföljder som avses i förordningen. Vidare ska man säkerställa att kommissionens och nationella myndigheters inspektions- och sanktionsbefogenheter inte är alltför breda ur grundlagens synpunkt. Enligt förordningsförslaget skulle kommissionen ha behörighet att ålägga böter eller vite. Som ett medel för rättsskydd ska förordningen åtföljas av möjlighet att anföra besvär om kommissionens ovannämnda beslut. I förhandlingarna borde man också försäkra sig om att förordningen inte medför medlemsstaternas krav att tillsätta ett tvistlösningsorgan utanför domstol för hantering av klagomål gällande tjänsteleverantörens beslut.

Med den existerande EU-regleringen har man skapat samma slags befogenheter för nationella myndigheter som i förslaget och förhållanden av föreslagna myndighetsbefogenheter gentemot existerande befogenheter måste redas ut, och samtidigt ska man tillförsäkra att nationella myndigheters befogenheter kan föreskrivas på ett logiskt och ändamålsenligt sätt med tanke på helheten. Otydligt är bland annat varför det inte föreslås att förordningen skulle inlemmas i tillämpningsområdet för den s.k. CPC-förordningen som gäller befogenheter för konsumentskyddsmyndigheter, till den del som förordningen innehåller bestämmelser om förhållandena mellan näringsidkaren och konsumenten.

Statsrådet stöder kommissionens förslag om principen att den medlemsstats myndighet där tjänsteleverantören är etablerad, har tillsyn över bestämmelserna i förordningens kapitel III och IV (ursprungslandsprincipen). De föreslagna förfarandena i artiklarna 8 och 9 kräver vidare förtydligande i förhandlingarna om förordningen. I bestämmelserna borde man säkerställa att en annan medlemsstats hemställen om åtgärder inte kan leda till en inskränkning av yttrandefriheten, som skyddas av etableringsstatens lagstiftning, eller andra grundläggande rättigheter och försöka säkerställa att regleringen inte betyder att offentliga förvaltningsuppgifter överförs på en privat tjänsteleverantör på det sätt som avses i 124 § i grundlagen.

Kommissionen föreslår en ny tillsynsstruktur för tillsyn av förordningens föreskrifter. Kommissionens och de nationella myndigheternas roll i förordningens genomförande ska vara tydliga och samarbetet mellan dem effektivt. I förhandlingarna ska man se till att nationella myndigheters befogenheter och deras förvaltningsmässiga påföljder samt grunderna för påföljdernas storlek är tillräckligt precist och väl avgränsat definierade. Statsrådet vill fästa uppmärksamhet vid kommissionens omfattande rättigheter till informationshämtning och tillsynsbefogenheter i förslaget. Statsrådet anser att det är viktigt att utveckla samarbetet mellan medlemsstaternas myndigheter för främjande av enhetligt genomförande av reglerna för den inre marknaden.

U 2/2021 rd

I förordningsförslaget skulle kommissionen anförtros befogenhet för viktiga delegerade akter och genomförandeakter av vilka en del kan vara förknippade med frågor om till exempel dataskydd och affärshemligheter. Statsrådet anser vidare, att behörigheterna som delegeras till kommissionen, ska vara noggrant avgränsade, proportionerliga, ändamålsenliga och välmotiverade. Dessa saker ska beaktas i förordningsförhandlingarna.

Statsrådets position är att förslaget kräver förtydligande. Till exempel skulle förordningen föreskrivas i sin helhet som en del av tillämpningsområdet för det så kallade direktivet om företrädartalan. Det är dock oklart om alla artiklar i förordningsförslaget innehåller bestämmelser som skyddar konsumenternas rättigheter. För att tillförsäkra exaktheten av tillämpningsområdet av direktivet om företrädartalan, borde man överväga möjligheten att begränsa direktivets tillämpning till enbart de artiklar i förordningen, som är relevanta ur konsumenträttigheternas synpunkt.

Vidare bör man fästa uppmärksamhet vid tydligheten av direkt tillämpliga förordningsföreskrifter enligt principerna för bättre reglering. Statsrådet anser att olika rättsakters och rättsaktsförslagets inbördes beroende borde vara en anledning att utvärdera regleringen som en helhet, med hänsyn till EU-lagstiftningens kvalitet, tydlighet och funktionalitet. Statsrådet anser att det är viktigt att tillförsäkra förordningens förenlighet med EU:s allmänna dataskyddsreglering och för övrigt med förverkligandet av skydd för personuppgifter.

Enligt förordningsförslaget ska förordningen tillämpas från och med 3 månader efter ikraftträdandet. Trots att det är viktigt att föreskrifterna träder snabbt i kraft, anser statsrådet att den föreslagna tiden tre månader är för kort, med hänsyn till beredningen av nationell lagstiftning med anknytning till förordningen samt den tid som krävs för åtgärderna i företagen som är förordningens föremål.

Beslut om nationell finansiering fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.