

HE 292/2018 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:n ja rajat ylittävstä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan palvelujen tarjoamisesta annetun lain ja rajat ylittävstä kieltomenettelystä annetun lain muuttamista. Ehdotuksella lisättäisiin kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan perusteettomien määräjoitusten kieltämistä koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonta. Lisäksi ehdotetaan, että asetus lisättäisiin rajat ylittävstä kieltomenettelystä annetun lain soveltamisalaan. Ehdotetut muutokset ovat tarpeellisia asetuksen täytäntöön panemiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Laki palvelujen tarjoamisesta

Palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) tarkoituksena on edistää palvelujen tarjoamisen vapautta. Lakia sovelletaan elinkeinotoiminnassa suoritettuihin palveluihin, joista tavallisesti maksetaan korvaus. Palvelujen tarjoamisesta annetulla lailla on pantu täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla, jäljempänä *palveludirektiivi*.

Palvelujen tarjoamisesta annettu laki ei sisällä erikseen palveludirektiivin 20 artiklan mukaisia syrjintäsäännöksiä, vaan näiltä osin on lain esitöissä (HE 216/2009) viitattu perustuslain, hallintolain (434/2003) ja tällöin voimassa olleen yhdenvertaisuuslain (21/2004) säännöksiin. Voimassa oleva yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) kieltää vastaavalla tavalla syrjinnän muun muassa alkuperän, kansalaisuuden ja asuinpaikan perusteella.

Palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:ssä säädetään valvonnasta. Pykälän mukaan lain 7–10 §:ssä säädetyn palveluntarjoajan tiedonantovelvollisuuden noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies. Lisäksi valvontatehtävän hoitamisen osalta viitataan kuluttajansuojalakiin (38/1978) ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettuun lakiin (661/2012).

Laki rajat ylittävästä kieltomenettelystä

Rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain (1189/2000) mukaan komission ylläpitämään luetteloon merkityillä ulkomaisilla viranomaisilla ja järjestöillä on oikeus panna vireille kieltomenettely Suomessa. Vireillepano-oikeus on tapauksissa, joissa Suomesta peräisin oleva toiminta loukkaa kuluttajien yleisiä etuja viranomaisen tai järjestön kotivaltiossa. Näillä viranomaisilla ja järjestöillä olisi oikeus vaatia sellaisen toiminnan kieltämistä, joka on vastoin kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/22/EU, jäljempänä *kieltokannedirektiivi*, liitteessä mainittujen direktiivien säännöksiä sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön. Toiminnan lainmukaisuus voi tulla arvioitavaksi joko Suomessa direktiivien panemiseksi täytäntöön annettujen säännösten mukaan tai toisen ETA-valtion säännösten mukaan sen mukaan, minkä valtion lakia asiaan on kansainvälisen yksityisoikeuden sääntöjen mukaan sovellettava. Yleensä ulkomaisen viranomaisen ja järjestön vaatimuksen käsittelee markkinaoikeus.

Lailla on pantu täytäntöön kieltokannedirektiivi.

Kuluttaja-asiamiehen toimivalta ja käytännöt

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävät liittyvät muun muassa kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaamiseen. Virastossa hoidetaan kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävät, joista Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan säädetään erikseen.

Kuluttaja-asiamies saa vuosittain tuhansia ilmoituksia ja yhteydenottoja kuluttajilta, yrityksiltä, muilta viranomaisilta ja järjestöiltä. Kuluttaja-asiamies käyttää saamiaan tietoja valitessaan

valvonnan kohteita. Kuluttaja-asiamies voi puuttua myös oma-aloitteisesti havaitsemiinsa ongelmiin.

Kuluttaja-asiamiehen toiminnan ensisijaisena tavoitteena on saada lainvastaisesti toimiva yritys lopettamaan menettelynsä tai muuttamaan sitä vapaaehtoisesti.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 8 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehellä on oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2006/2004 tarkoitetun yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi. Tarkastusta ei kuitenkaan saa tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa.

Lain 9 §:ssä säädetään kuluttaja-asiamiehen neuvotteluvollisuudesta. Havaitessaan elinkeinonharjoittajan ryhtyneen lainvastaiseen toimenpiteeseen kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Jos elinkeinonharjoittajaa ei saada neuvottelemalla luopumaan lainvastaisesta menettelystä, kuluttaja-asiamiehen on tarvittaessa ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Käytännössä näissä tilanteissa tulee kyseeseen uhkasakolla tehostetun kiellon määrittäminen, josta säädetään kuluttajansuojalain 2 ja 3 luvuissa ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:ssä.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 16 §:n mukaan elinkeinonharjoittajaa voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta kuluttajansuojalain 2 luvun säännösten tai niiden nojalla annettujen säännösten vastaista menettelyä taikka uudistamasta sellaista tai siihen rinnastettavaa menettelyä. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa. Vastaavasti 3 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittajaa voidaan, jos se on kuluttajansuojan kannalta tarpeellista, kieltää jatkamasta 3 luvun 1 §:n 1 momentin vastaisen sopimusehdon käyttämistä taikka uudistamasta sellaisen tai siihen rinnastettavan sopimusehdon käyttämistä. Kielto voi kohdistua myös elinkeinonharjoittajien yhteenliittymään. Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se erityisestä syystä ole tarpeetonta. Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa kuluttajansuojalain 3 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla myös elinkeinonharjoittajan palveluksessa olevaan henkilöön tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa.

Kieltoasian ratkaisee markkinaoikeus. Markkinaoikeus voi kuluttajansuojalain 2 luvun 17 §:n mukaan antaa kiellon myös väliaikaisena, jolloin se on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Kuluttajansuojalain 2 luvun 19 §:n mukaan määrätessään kuluttajansuojalain 2 luvussa tarkoitetun kiellon markkinaoikeus voi velvoittaa kiellon saaneen taikka markkinoinnin tilanteen tai suorittaneen elinkeinonharjoittajan määräajassa toimittamaan markkinointitoimen oikaisun, jos sitä markkinointitoimesta kuluttajille aiheutuvien ilmeisten haittojen vuoksi on pidettävä tarpeellisena. Määräystä voidaan tehostaa uhkasakolla.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). Niiltä osin kuin kyseisessä laissa tai kuluttaja-asiamiehen valvomislaeissa ei säädetä toisin, markkinaoikeudelliset asiat käsitellään markkinaoikeudessa soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren (4/1734) riita-asioita koskevien säännösten mukaisesti. Markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 10 §:n mukaan kuluttaja-asiamies voi itse määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta tai muuten merkitykseltään huomattava. Kielto raukeaa, jos yritys ilmoittaa annetussa määräajassa vastustavansa kiellon määräämistä. Kuluttaja-asiamies voi antaa kiellon väliaikaisena, jos yrityksen menettely on tarpeen estää kiireellisesti, esimerkiksi asian laajuuden tai sen nopean vaikutuksen vuoksi. Väliaikainen kielto tulee voimaan heti, mutta asia on vietävä kolmen päivän kuluessa markkinaoikeuden vahvistettavaksi.

Markkinaoikeus ja kuluttaja-asiamies voivat kumpikin asettaa antamansa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Jos yritys kieltopäätöksestä huolimatta jatkaa lainvastaista menettelyä, kuluttaja-asiamies voi hakea markkinaoikeudesta uhkasakon maksuunpanoa. Uhkasakon asettamista koskevat säännökset ovat uhkasakkolaissa (1113/1990).

1.2 EU:n lainsäädäntö

Palveludirektiivi

Palveludirektiivin tavoitteena on varmistaa palvelujen sisämarkkinoiden toteutuminen. Palveludirektiivin 20 artiklassa säädetään syrjimättömyydestä. Artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, ettei palvelujen vastaanottajille aseteta syrjiviä vaatimuksia, jotka perustuvat tämän kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan. Artiklan 2 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta varmistaa, että palvelun käytön yleiset edellytykset, jotka palveluntarjoaja saattaa yleiseen tietoon, eivät sisällä vastaanottajan kansallisuuteen tai asuinpaikkaan perustuvia syrjiviä ehtoja. Kohdan mukaan tämä ei kuitenkaan estä palveluntarjoajaa vahvistamasta objektiivisin perustein suoraan perusteltavissa olevia erilaisia käytön edellytyksiä.

Asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2018/302 perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta, jäljempänä *asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä*, pyritään puuttamaan perusteettomiin maarajoituksiin (ns. geoblockaus) ja torjumaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvaa syrjintää. Asetuksella pyritään parantamaan sisämarkkinoiden toimintaa estämällä suora tai epäsuora asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumisvaltion perustuva syrjintä ja näin lisäämään tavaroiden ja palvelujen saatavuutta. Elinkeinonharjoittaja ei saisi kieltäytyä myymästä tai asettaa poikkeavia ehtoja asuinpaikan tai kansalaisuuden perusteella.

Asetuksen tavoitteena on selkeyttää palveludirektiivin 20 artiklan tulkintaa, joka velvoittaa jäsenmaat varmistamaan, ettei palveluntarjoaja syrji asiakkaitaan kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella. Kyseisen artiklan ei ole nähty toteuttavan tavoitettaan riittävän hyvin sen tulkinanvaraisuuden vuoksi.

Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä 3 artiklassa säädetään elinkeinonharjoittajien velvollisuudesta olla estämättä asiakkaan pääsyä verkkorajapintoihinsa asiakkaan asuinpaikan perusteella. Asetuksessa määritellään tilanteet, joissa elinkeinonharjoittajat eivät saisi estää asiakkaan pääsyä sivustolle asiakkaan kansallisuuteen, asuin- tai sijoittautumisvaltion perustuvalla syyllä, eivätkä uudelleen ohjata asiakasta toiselle sivustoversiolle ilman asiakkaan erillistä ennakkosuostumusta.

Asetuksella pyritään kieltämään asiakkaiden syrjintä asetuksen 4 artiklassa säädettyssä kolmessa tavaroiden ja palvelujen myyntiin liittyvässä erityistapauksessa. Ensimmäinen tilanne koskee fyysisten tavaroiden myyntiä, kun elinkeinonharjoittaja ei osallistu tuotteen toimitukseen asiakkaan jäsenvaltioon. Toinen tilanne koskee sähköisesti suoritettavien palvelujen tarjoamista, kuten esimerkiksi pilvipalveluja, tietovarastointipalveluja tai webhotellipalveluja. Se ei koske palveluja, joiden keskeinen piirre on pääsyn tarjoaminen tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin ja muuhun suojattuun aineistoon ja niiden käytön mahdollistaminen. Kolmas tilanne koskee palveluja, joita elinkeinonharjoittaja tarjoaa asiakkaalle elinkeinonharjoittajan tiloissa tai fyysisessä paikassa, jossa elinkeinonharjoittaja toimii, eri jäsenvaltiossa kuin asiakkaan asuin- tai sijoittautumispaikka on.

Asetuksen 5 artiklan mukaan elinkeinonharjoittajat eivät saisi soveltaa erilaisia maksuehtoja asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan, maksutilin sijaintiin, maksupalvelun tarjoajan sijoittautumispaikkaan tai maksuvälineen myöntämispaikkaan unionissa liittyvistä syistä tietyissä ennalta määritellyissä tilanteissa.

Lisäksi asetuksen 6 artiklassa estettäisiin syrjintäkiellon kiertäminen passiivisissa myyntisopimuksissa. Elinkeinonharjoittajien kanssa tehtävät sopimukset, joihin sisältyy passiivista myyntiä koskevia rajoituksia ja jotka johtaisivat tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen rikkomiseen, olisivat mitättömiä.

Asetuksessa tarkoitetaan 2 artiklan 13 kohdan mukaan asiakkaalla kuluttajaa, joka on jäsenvaltion kansalainen tai jonka asuinpaikka on jäsenvaltiossa, tai yritystä, jonka sijoittautumispaikka on jäsenvaltiossa, ja joka vastaanottaa palvelun tai ostaa tavaran tai yrittää tehdä niin unionissa pelkästään loppukäyttöä varten. Toimet, joissa elinkeinonharjoittaja ostaa tavaroita tai palveluja jälleenmyyntiä varten, jäävät asetuksen ulkopuolelle. Kansalaisuuteen ja asuinpaikkaan perustuvien maarajoitusten asettaminen on asetuksen voimaan tulon jälkeen edelleen mahdollista, mikäli ne perustuvat jäsenvaltioiden EU-oikeuden mukaiseen lainsäädäntöön. Tällöin rajoituksia ei katsota perusteettomiksi.

Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä 7 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi elin, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanon riittävästä ja tehokkaasta valvonnasta.

Asetuksen 7 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista toimenpiteistä ja varmistettava, että ne pannaan täytäntöön. Säädettyjen toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Asetuksen 8 artiklassa säädetään kuluttajille annettavasta avusta. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä yksi tai useampi elin, joka vastaa käytännön avun antamisesta kuluttajille tämän asetuksen soveltamisesta johtuvissa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisissä riita-asioissa.

Asetuksen 10 artiklan 3 kohdan mukaan asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä lisätään kieltokannedirektiivin liitteeseen, jossa säädetään mainitun direktiiviin soveltamisalasta.

Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä soveltaminen alkoi 3.12.2018.

CPC-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o

2006/2004 kumoamisesta, jäljempänä *CPC-asetus*, soveltaminen alkaa 17.1.2020. Asetuksen tavoitteena on ottaa käyttöön moderneja, tehokkaita ja tuloksellisia kuluttajansuojayhteistyötä koskevia mekanismeja, joiden avulla voidaan vähentää unionin kuluttajalainsäädännön rajat ylittävistä ja laajalle levinneistä rikkomuksista kuluttajille aiheutuvia vahinkoja sekä varmistaa tehokas, tuloksellinen ja oikeasuhteinen puuttuminen laajalle levinneisiin rikkomuksiin.

CPC-asetuksessa säädettyjä menettelyjä sovelletaan asetuksen liitteessä lueteltujen EU:n kuluttajansuojasäädösten rikkomistilanteissa edellyttäen, että niillä on asetuksessa tarkemmin määritelty rajat ylittävä ulottuvuus. Asetuksen liite sisältää 26 säädöstä tai säädöksen osaa, joista yksi on asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä. Asetuksen mukaan toimivaltainen viranomaisena, tässä tapauksessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto, voi käyttää asetuksen mukaisia valtuuksia suoraan oman toimivaltansa nojalla tai hakemalla tarvittavan päätöksen toimivaltaiselta tuomioistuimelta.

Kieltokannedirektiivi

Kieltokannedirektiivin tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia puuttua rajat ylittävään lainvastaiseen toimintaan. Kuluttajansuojaviranomaisilla ja kuluttajien etuja valvovilla järjestöillä olisi oikeus panna vireille kieltokanne toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jos tästä valtiosta peräisin oleva toiminta loukkaa kuluttajien yleisiä etuja viranomaisen tai järjestön kotivaltiossa. Kieltokannedirektiivin säännökset koskevat sen liitteessä mainittujen direktiivien säännöksiä sellaisina kuin ne on pantu kansallisesti täytäntöön. Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä 10 artiklan 3 kohdan perusteella asetus lisätään mainittuun kieltokannedirektiivin liitteeseen.

1.3 Nykytilan arviointi

Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä täytäntöönpano edellyttää, että kansallisesti säädetään toimivaltaisesta valvontaviranomaisesta asetuksen tarkoittamissa tehtävissä.

Asetuksen on tarkoitus täydentää palveludirektiivin 20 artiklan tulkintaa ja sen soveltamisala on suhteellisen rajattu. Ainakin aluksi voi kuitenkin olla jossain määrin tulkinnanvaraa sen suhteen, mitä kielletty geoblokkaus on ja avoinna se kuinka siitä saadaan riittävää näyttöä.

Valtioneuvoston kanslian Elinkeinoelämän tutkimuslaitokselta vuonna 2015 tilaaman tutkimuksen Maarajoitusten taloudelliset vaikutukset suomalaisissa yrityksissä ja kotitalouksissa (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 19/2015) mukaan geoblokkaus on varsin yleistä ja se aiheuttaa merkittäviä taloudellisia menetyksiä suomalaisille kuluttajille. Tutkimuksessa selvitettiin sekä digitaalisten sisältöjen/palveluiden geoblokkausta että muissa verkkokaupoissa (fyysiset tavarat) ilmenevää geoblokkausta.

Asetuksen 10 artiklan 3 kohtaan perustuvan kieltokannedirektiivin muutoksen täytäntöönpano edellyttää, että asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä lisätään rajat ylittävistä kieltomenettelyistä annetun lain 1 §:n 2 momentin soveltamisalaluetteloon.

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa ja kuluttajansuojalaisissa elinkeinonharjoittajia vastaan säädettyjen seuraamusten voidaan arvioida olevan asetuksen tarkoittamalla tavalla riittävän oikeasuhtaisia, tehokkaita ja varoittavia eikä asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä edellytä erillisten asetuksen rikkomista koskevien seuraamusten määrittämistä. CPC-asetuksen täytäntöönpanon myötä Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontakeinojen valikoima tulee muuttumaan aiempaa laajemmaksi.

Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä 8 artiklan edellyttämänä neuvontaviranomaisena toimisi Euroopan kuluttajakeskuksen Suomen toimipiste, joka on osa Kilpailu- ja kuluttajavirastoa. Asia ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

Yhdenvertaisuuslaki voisi jossain tilanteissa tulla sovellettavaksi asetuksen tarkoittamissa tilanteissa, sillä esimerkiksi kansalaisuus, kansallisuus ja asuinpaikka ovat yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettuja syrjintäperusteita ja yhdenvertaisuuslain soveltamisala on laaja. Yhdenvertaisuuslaissa on erityiset syrjinnän ja oikeutetun erilaisen kohtelun määritelmät. Yhdenvertaisuuslaki suojaa kuluttajia lähinnä välillisesti toisin kuin asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä. Jos tilanteessa on kysymys yhdenvertaisuuslaissa tarkoitusta syrjinnästä, kuuluu sen valvonta yhdenvertaisuusvaltuutetulle ja myös yhdenvertaisuuslaissa säädetty seuraamukset tulevat sovellettavaksi.

2 Ehdotetut muutokset

Asetuksen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä täytäntöön panemiseksi olisi palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin tehtävä lisäys, jonka mukaan asetuksen valvonta tulisi voimassa olevan lain 19 §:ssä säädetyn palveluntarjoajan tiedonantovelvollisuuden valvontaa vastaavalla tavalla kuluttaja-asiamiehen valvonnan piiriin. Muilta osin palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin ei ehdoteta muutoksia.

Esityksessä ehdotetaan, että *palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:ää* muutetaan lisäämällä siihen perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä annetun asetuksen valvontaa koskevat säännökset. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin voimassa olevaa lakia vastaavasti, että kuluttaja-asiamies valvoo palvelujen tarjoamisesta annetun lain 7–10 §:ssä säädettyjen tiedonantovelvollisuutta koskevien säännösten noudattamista palvelun tarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa.

Pykälän *2 momentti* sisältäisi uuden säännöksen, jonka mukaan kuluttaja-asiamies valvoisi myös perusteettomien maarajoitusten kieltämistä koskevan asetuksen noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa. Asetus edellyttää valvontaa eri sektoreilla. Perusteettomien maarajoitusten kiellon valvonnessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto tulee tekemään tiivistä yhteistyötä muiden EU:n kuluttajansuojaviranomaisten kanssa. Asiaa koskeva yhteistyöverkosto tulee edelleen tiivistymään, kun CPC-asetus tulee voimaan. Asetusta sovelletaan myös elinkeinonharjoittajien välisissä suhteissa, tilanteissa jolloin elinkeinonharjoittaja ostaa tuotteen omaan käyttöönsä eli on tuotteen loppukäyttäjä. Ehdotus ei sisällä elinkeinonharjoittajien välisten suhteiden valvontaa koskevia säännöksiä eikä tämä jatkossakaan kuuluisi kuluttaja-asiamiehen toimivaltaan. Näiltä osin asetuksen täytäntöönpano jää jatkovalmistelun varaan.

Pykälän uusi *3 momentti* sisältäisi voimassa olevaan pykälään sisältyneen säädösviittauksen, jonka mukaan valvontatehtävien hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia ja asian saattamisesta markkinaoikeuteen säädettäisiin kuluttajansuojalaissa ja Kilpailu- ja kuluttajavirastossa annetussa laissa. Kuluttajansuojalakia koskeva viittaus muutettaisiin yleiseen muotoon, sillä kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksista säädetään kuluttajansuojalain 2 luvun ohella myös lain 3 luvussa.

Ehdotuksessa ehdotetaan lisäksi *rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n* muuttamista lisäämällä lain soveltamisalaan asetus perusteettomien maarajoitusten kieltämisestä. Muutoksen vuoksi myös pykälän *1 momentin 1 kohdassa* muutettaisiin maininnat direktiiviestä tai direktiivien artikloista muotoon ”Euroopan unionin säädöksiä tai niiden artikloja”. Vas-

taavat muutokset tehtäisiin 1 momentin 2 kohtaan. Muilta osin pykälän 1 momenttiin ei ehdoteta muutoksia.

Pykälän 2 momentin johtolauseeseen tehtäisiin vastaava muutos kuin 1 momenttiin korvaamalla direktiivejä tai niiden artikloja koskevat maininnat muotoilulla ”Euroopan unionin säädöksiä ja niiden artikloja”. Momentin sisältämään lain soveltamisalaa koskevaan luetteloon liittäisiin uudeksi 14 kohdaksi asetus perusteettomien määräjoitusten kieltämisestä.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotuksen mukaan kuluttaja-asiamies valvoisi perusteettomien määräjoitusten kieltämisestä annetun asetuksen noudattamista kuluttajan ja palveluntarjoajan välisessä suhteessa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto saa jo nykyisin ilmoituksia kuluttajilta, jotka ovat kokeneet kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan liittyvää syrjintää rajat ylittävässä verkkokaupassa, joten valvonta voisi aluksi perustua vastaavalla tavalla kuluttajien ilmoituksiin.

Ehdotuksesta aiheutuisi kuluttaja-asiamiehelle uusia tehtäviä ja lisätyötä. Perusteettomien määräjoitusten kieltämisestä annetun asetuksen soveltamisala on kuitenkin rajattu tiettyihin asetuksessa säädettyihin tilanteisiin. Jatkossa, kun asetuksen soveltamisesta saadaan enemmän käytännön kokemusta, on mahdollista arvioida tarkemmin sitä, millaiset valvontatoimet ovat riittävän tehokkaita ja onko asetuksen valvomiseksi riittävää esimerkiksi vain kuluttajilta tuleviin ilmoituksiin reagointi.

Käytännössä ilmoituksia kuluttajien kohtaamasta geoblokkauksesta on tullut kuluttaja-asiamiehelle vähän. Voidaan kuitenkin arvioida, että kuluttajien yhteydenotot tulevat vähitellen lisääntymään, kun asetuksen soveltaminen alkaa ja heidän tietonsa asetuksen tuomista oikeuksista lisääntyy. Nykyisin kuluttajat käytännössä joutuvat hyväksymään verkkokauppojen asettamat mahdolliset rajoitukset, jos he haluavat asioida ulkomaisissa verkkokaupoissa eivätkä siksi ilmoita siitä viranomaisille. Ulkomaisten kuluttajien taas ei ole luontevaa ottaa yhteyttä Suomen kuluttajaviranomaisiin kielikysymysten takia, vaan mahdolliset ongelmat hoidetaan Euroopan kuluttajakeskusten verkoston kautta. Kuluttajien on mahdollista käyttää rajat ylittävien kuluttajariitojen sovittelussa myös komission ylläpitämää ODR-foorumia (verkkovälitteinen riidanratkaisufoorumi). Euroopan kuluttajakeskus Suomessa toimii ODR-yhteispisteenä. Kuluttajaviranomaiset tekevät jo nykyisen kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 mukaan rajat ylittävää yhteistyötä, mutta uusi CPC-asetus vielä vahvistaa valvontaviranomaisten yhteistyötä EU-alueella.

Asetuksen 3 artiklassa tarkoitettu verkkokauppojen tehokas valvonta voi edellyttää sitä, että kuluttaja-asiamiehen tulisi alkaa tehdä valeostoksia vähintään pistokoemaisesti. Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuudet näiltä osin lisääntyvät CPC-asetuksen voimaantulon myötä tammi-kuussa 2020, kun muun muassa valeostot tulevat mahdolliseksi. Mahdollisen verkkorajapintaan pääsyn rajoittamisen selvittäminen edellyttää myös teknisiä työkaluja. Kuluttaja-asiamiehellä on parhaillaan meneillään teknisten valvontakeinojen kehittäminen.

Asetuksen 4 artikla kieltää geoblokkauksen syrjinnän kolmessa tavaroiden ja palvelujen myyntiin liittyvässä erityistapauksessa eli tavaroiden etäkaupassa, sähköisesti toimitetuissa ei tekijänoikeudella suojatuissa palveluissa ja muissa palveluissa, joissa palvelu tarjotaan fyysisesti palveluntarjoajan järjestämissä tiloissa. Ennen kuin asetuksen soveltamisesta saadaan kokemuksia, voi olla jossain määrin tulkinnanvaraista, mitä käytännössä ovat 4 artiklan 1 kohdan

b alakohdan mukaiset sähköisesti toimitetut ei tekijänoikeudella suojatut palvelut. Asetuksen johdanto-osan mukaan sähköisesti suoritettaviin palveluihin kuuluisivat esimerkiksi pilvipalvelut, tiedonvarastointipalvelut, verkkosivustojen ja palomuurien ylläpito sekä hakukoneiden ja internethakemistojen käyttö. Kaikki digitaaliset tekijänoikeudella suojatut sisällöt, e-kirjat ym. jäisivät artiklan ulkopuolelle.

Asetuksen 5 artiklassa säädetään maksutapoihin liittyvästä syrjimättömyydestä. Elinkeinonharjoittajat eivät saisi syrjiä asiakkaita kieltäytymällä tietyistä liiketoimista tai muutoin soveltamalla erilaisia maksuehtoja näihin liiketoimiin asiakkaan kansallisuuteen tai asuin- tai sijoitautumispaikkaan liittyvistä syistä.

Asetusta koskevan valvontatyön määrää on mahdollista arvioida tarkemmin vasta siinä vaiheessa, kun asetuksen soveltamisesta saadaan käytännön kokemuksia. Kuluttaja-asiamiehen valvontaresursseja olisikin tarkoituksenmukaisinta tarkastella siinä yhteydessä, kun CPC-asetuksen täytäntöönpano etenee. Oikeusministeriö on 15.6.2018 asettanut työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella asetuksen edellyttämät lainsäädäntömuutokset (OM043:00/2018). Tässä yhteydessä voitaisiin arvioida samalla kertaa molempien asetusten mukanaan tuoma mahdollisten uusien tehtävien tarve.

4 Asian valmistelu

Ehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Valmisteluvaiheessa on oltu yhteydessä Kilpailu- ja kuluttajavirastoon ja oikeusministeriöön. Valmisteluvaiheessa on arvioitu, että perusteettomien määräjoitusten kieltämisestä annetun asetuksen 7 artiklan 2 kohdan edellyttämät seuraamukset ovat jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella riittävän tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Asetuksen 8 artiklan edellyttämänä neuvontaviranomaisena toimisi Euroopan kuluttajakeskus, joka on osa Kilpailu- ja kuluttajavirastoa.

Kuulemista säädösvalmistelussa koskevien ohjeiden (OM:n selvityksiä ja ohjeita 18/2010) mukaan säädösehdotuksista pyydettyjen kirjallisten lausuntojen antamiseen varataan aikaa vähintään kuusi viikkoa ja laajoissa hankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa. Lausuntoaika voi perustellusta syytä olla edellä mainittua lyhyempi.

Luonnos hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 12.10.–9.11.2018. Esityksen lausuntoaika oli kuulemista säädösvalmistelussa koskevia ohjeita lyhyempi, neljä viikkoa, sillä esitys on hyvin suppea ja sen sisältö on pääasiallisen sidosryhmän eli Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedossa. Lyhyempi lausuntoaika oli tarpeen myös sen vuoksi, että esitys liittyy unionin oikeuden täytäntöönpanoon ja se on tämän vuoksi tarpeen antaa keväällä 2019 kautensa päättävän eduskunnan käsiteltäväksi.

Esityksestä lausunnon antoivat oikeusministeriö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Keskuskauppakamari ja Kuluttajaliitto. Lausunnonantajat puolsivat esityksen antamista siltä osin kuin siinä ehdotetaan valvontatehtävän antamista kuluttaja-asiamiehelle kuluttajan ja palveluntarjoajan välisissä suhteissa.

Oikeusministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston ja Keskuskauppakamarin lausunnoissa huomioitiin, että asetus soveltuu myös elinkeinonharjoittajien välisiin suhteisiin eikä esitys sisällä säännöksiä näiden suhteiden valvonnasta. Näiltä osin on todettu, että asetuksen täytäntöönpano jää jatkovalmistelun varaan. Oikeusministeriö toi lausunnossaan lisäksi esille, että lausuntokierrokselle toimitettu ehdotus ei sisältänyt lainkaan asetuksen 10 artiklaan sisältyvän kieltokannedirektiivin muuttamisen täytäntöönpanon edellyttämiä toimia. Esitykseen on jatkovalmistelun yhteydessä lisätty lakiehdotus rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain

HE 292/2018 vp

1 §:n muuttamisesta, jolla kieltokannedirektiivin muutokset pantaisiin täytäntöön. Kilpailu- ja kuluttajavirasto toi lausunnossaan muun muassa esille, että esityksessä olisi tarkoituksenmukaista kuvata tarkemmin mahdollisten valvontakeinojen sisältöä. Asiassa on kuitenkin kyse sellaisen EU-asetuksen täytäntöönpanosta, josta saadaan kokemuksia vasta asetuksen tultua voimaan. Komission voidaan ennakoida myös julkaisevan myöhemmin asetuksen soveltamista koskevia ohjeita. Tämän vuoksi lakiehdotukseen ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää perusteluja, jotka myöhemmin voisivat osoittautua valvonnan sisältöä rajoittavaksi.

Lausunnon antaneiden tahojen lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö ja Suomen yrittäjät ilmoittivat, että heillä ei ole lausuttavaa esityksen johdosta.

5 Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian. Perusteettomien maarajoitusten kieltämistä koskevan asetuksen soveltaminen alkoi 3.12.2018.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 19 §, sellaisena kuin se on laissa 674/2012, seuraavasti:

19 §

Valvonta

Tämän lain 7–10 §:n noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies.

Kuluttaja-asiamies valvoo perusteettomien määräjoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/302 noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa.

Valvontatehtävän hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia sekä asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi säädetään kuluttajansuojalaissa (38/1978) ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain (1189/2000) 1 §:n 1 momentti ja 2 momentin 13 kohta, sellaisena kuin niistä on 1 §:n 1 momentti laissa 753/2010, sekä *lisätään* 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 228/2011, uusi 14 kohta seuraavasti:

1 §

Sovelletamisala

Tässä laissa säädetään:

1) ulkomaisen viranomaisen ja järjestön oikeudesta panna Suomessa vireille kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/22/EY, jäljempänä *kieltokannedirektiivi*, tarkoitettu kieltokanne, jos Suomesta peräisin oleva toiminta on vastoin 2 momentissa mainittuja Euroopan unionin säädöksiä tai niiden artikloja sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa;

2) suomalaisen viranomaisen ja yhdistyksen oikeudesta panna vireille kieltokanne toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jäljempänä *ETA-valtio*, jos tästä valtiosta peräisin oleva toiminta on vastoin 2 momentissa mainittuja Euroopan unionin säädöksiä tai niiden artikloja sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja Euroopan unionin säädöksiä ja niiden artikloja ovat:

13) palveluista sisämarkkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY;

14) perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/302.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Työministeri Jari Lindström

1.

Laki

palvelujen tarjoamisesta annetun lain 19 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (1166/2009) 19 §, sellaisena kuin se on laissa 674/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

19 §

Valvonta

Tämän lain 7—10 §:n noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies. *Valvontatehtävän hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia sekä asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi on voimassa, mitä niistä säädetään kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012).*

Ehdotus

19 §

Valvonta

Tämän lain 7—10 §:n noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa valvoo kuluttaja-asiamies.

Kuluttaja-asiamies valvoo perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumipaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/302 noudattamista palveluntarjoajan ja kuluttajan välisessä suhteessa.

Valvontatehtävän hoitamisesta, oikeudesta määrätä seuraamuksia sekä asian saattamisesta markkinaoikeuden käsiteltäväksi säädetään kuluttajansuojalaissa (38/1978) ja Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetussa laissa (661/2012).

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

2.

Laki

rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rajat ylittävästä kieltomenettelystä annetun lain (1189/2000) 1 §:n 1 momentti ja 2 momentin 13 kohta, sellaisena kuin niistä on 1 §:n 1 momentti laissa 753/2010, sekä *lisätään* 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laissa 228/2011, uusi 14 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään:

1) ulkomaisen viranomaisen ja järjestön oikeudesta panna Suomessa vireille kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/22/EY, jäljempänä *kieltokannedirektiivi*, tarkoitettu kieltokanne, jos Suomesta peräisin oleva toiminta on vastoin 2 momentissa mainittuja direktiivejä tai direktiivien artikloja sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa;

2) suomalaisen viranomaisen ja yhdistyksen oikeudesta panna vireille kieltokanne toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jäljempänä *ETA-valtio*, jos tästä valtiosta peräisin oleva toiminta on vastoin 2 momentissa mainittuja direktiivejä tai direktiivien artikloja sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja direktiivejä ja direktiivien artikloja ovat:

Ehdotus

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään:

1) ulkomaisen viranomaisen ja järjestön oikeudesta panna Suomessa vireille kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2009/22/EY, jäljempänä *kieltokannedirektiivi*, tarkoitettu kieltokanne, jos Suomesta peräisin oleva toiminta on vastoin 2 momentissa mainittuja *Euroopan unionin säädöksiä tai niiden artikloja* sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa;

2) suomalaisen viranomaisen ja yhdistyksen oikeudesta panna vireille kieltokanne toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jäljempänä *ETA-valtio*, jos tästä valtiosta peräisin oleva toiminta on vastoin 2 momentissa mainittuja *Euroopan unionin säädöksiä tai niiden artikloja* sellaisina kuin ne on kansallisesti pantu täytäntöön sovellettavaksi tulevassa laissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja *Euroopan unionin säädöksiä ja niiden artikloja*

HE 292/2018 vp

13) palveluista sisämarkkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY.

ovat:

13) palveluista sisämarkkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY;

14) perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuviin syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/302.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20 .*
