

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämistä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämistä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten koskevaa asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 22/2020 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Sami Teräväinen, työ- ja elinkeinoministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- markkinaoikeus
- Tuomioistuinvirasto
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- Neogames Finland ry
- Suomen Yrittäjät ry
- professori Marko Seppänen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- oikeusministeriö

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi laki verkossa toimivia välityspalveluja ja hakukoneita koskevasta kieltomenettelystä. Lisäksi ehdotetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettun lain muuttamista.

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

Esityksen tarkoituksena on antaa oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiiä varten annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta täydentävää sääntelyä. Esityksessä annettaisiin markkinaoikeudelle toimivalta käsitellä asetuksen mukaista kieltomenettelyä koskevia asioita. Markkinaoikeus voisi määrätä kiellon käyttää asetuksen vastaista menettelyä, jota voitaisiin tehostaa uhkasakolla.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 12.7.2020.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1150 oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiiä varten. Asetuksessa säädetään verkkoalustojen ja niitä käyttävien yritysten välisistä sopimussuhteista. Nyt esitettävässä kansallisessa sääntelyssä on kyse asetusta täydentävästä sääntelystä, jolla annetaan tuomioistuimelle toimivalta asetusta koskevissa asioissa.

Ehdotuksen taustalla olevan EU-sääntelyn tavoitteena on lisätä avoimuutta ja oikeusvarmuutta sekä markkinoiden ennakoitavuutta ja toimivuutta. Asetuksessa tarkoitettuihin verkossa toimiiviin välityspalvelujen tarjoajiin eli verkkoalustoihin kuuluvat esimerkiksi verkkokaupan markkinapaikat, sovellusohjelmistojen kaupat ja verkossa oleva sosiaalinen media. Sopimussuhteen tulee olla välityspalvelun ja yrityskäyttäjän välillä.

Sääntelyn tarpeen taustalla on verkkoalustojen markkinavoima ja markkinatoimijoiden välinen epäsymmetria: asetuksella puututaan ehtoihin, jotka välityspalvelujen tarjoaja määrittää yksipuolisesti. Kyse on alustojen ja niitä käyttävien yritysten epätasapainoisesta neuvotteluasemasta. Digitaalisessa taloudessa toimivat yritykset ovat usein täysin riippuvaisia jakelualustojen toiminnasta, eikä niillä ole käytännössä muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä alustojen käyttämät ehdot.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavassa esitetyin perusteluin ja täsmentävin muutoksin.

Keskeiset ehdotukset

Markkinaoikeudelle annettaisiin toimivalta käsitellä asetuksen mukaisia kieltomenettelyjä koskevia asioita. Markkinaoikeus voisi määrätä yleisen kiellon käyttää asetuksen vastaista menettelyä. Kiellon tehosteeksi voitaisiin käyttää uhkasakkoa, ja kiello voitaisiin tarvittaessa määrätä väliaikaisena.

Toimivallanjako markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten välillä. Esityksessä ehdotetaan, että markkinaoikeuden toimivalta koskisi vain asetuksen vastaisen kiellon määräämistä yleisesti. Sen sijaan yksittäiset riita-asiat käsiteltäisiin yleisissä tuomioistuimissa normaalien prosessisääntösten mukaisesti, eikä esitys sisällä näitä koskevia säännöksiä. Kieltoa voisivat hakea sekä elin-

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

keinonharjoittaja, johon välityspalvelun tarjoajan käyttämä ehto tai menettely kohdistuu, että jäljempänä tarkastellut järjestöt ja organisaatiot.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin eriäviä käsityksiä valitusta sääntelyratkaisusta. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on katsonut, että esityksessä tarkoitettu, määrältään todennäköisesti harvalukuiset asiat — yksittäisten asianosaisten väliset riita-asiat mukaan lukien — tulisi keskittää kokonaan yhdelle tuomioistumelle. Tätä on kuitenkin pidetty ongelmallisena siitä näkökulmasta, että ratkaisu hajauttaisi yksittäisten sopimusriitojen käsittelemisen markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten välille. Myös muutoksenhaku näiden tuomioistuinten ratkaisuista tapahtuisi eri tavoin.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esityksen mukaista sääntelyratkaisua saamansa selvityksen perusteella tarkoituksenmukaisena. Valiokunta katsoo kuitenkin, että asiaa koskevan säännöksen sanamuotoa on tarpeen täsmentää jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyllä tavalla, jotta jaottelu yleisen ja yksittäistä asiaa koskevan kiellon ja vastaavasti markkinaoikeuden ja yleisten tuomioistuinten toimivallan välillä on selkeä.

Järjestöjen kanneoikeus. Asetus edellyttää, että kelpoisuusvaatimukset täyttävät järjestöt voivat saattaa vireille asetuksen vastaista menettelyä koskevan asian. Lakiehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa, että tietyt elinkeinonharjoittajien etuja valvovat järjestöt voisivat saattaa Suomessa asian vireille markkinaoikeudessa. Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö nimeäisi hakeuksesta tällaiset organisaatiot ja järjestöt, ja nämä merkittäisiin asiaa koskevaan Euroopan komission laatimaan luetteloon. Nimeämisestä säädetäisiin tarkemmin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella. Talousvaliokunta pitää järjestöjen ja organisaatioiden kanneoikeutta tärkeänä erityisesti pienten yritysten aseman kannalta toimijoiden epätasapainoinen neuvotteluasema ja markkinavoima huomioon ottaen.

Viranomaisten rooli. Lakiehdotuksen valmistelun yhteydessä ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole laajemmin tarkasteltu vaihtoehtoa, jossa asetuksen noudattamisen valvonta osoitettaisiin tietyn viranomaisen tehtäväksi. Taustalla oleva asetus mahdollistaisi tällaisen sääntelyratkaisun mutta ei sitä edellytä. Valmistelun lähtökohtana on ollut, että yritysten väliseen sopimusvapauteen ei tulisi puuttua viranomaistoimin, ellei se ole täysin välttämätöntä. Muissa jäsenvaltioissa on päädytty tältä osin vaihteleviin täytäntöönpanoratkaisuihin. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista olisi pitänyt viranomaismenettelyä erityisesti pienten yritysten näkökulmasta edullisempana vaihtoehtona. Valittuun sääntelyratkaisuun sisältyy riski siitä, etteivät erityisesti pienemmät yritykset tule laajasti käyttämään nyt säädettyjä oikeussuojakeinoja. Tältä kannalta erityisesti edellä tarkasteltu järjestöjen kanneoikeus voi osaltaan parantaa tilannetta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä seurata sääntelyn toimivuutta tältä osin.

Kokoavia huomioita ja jatkotoimia

Alustojen markkinavoimaan ja sen aiheuttamiin kilpailunvääristymiin on EU-tasolla pyritty puuttumaan eri tavoin. Talousvaliokunta on aiemmin taustalla olevaa EU-asetusta arvioidessaan (TaVL 50/2018 vp — U 82/2018 vp) kiinnittänyt huomiota tarpeeseen käyttää laajaa keinovalikoimaa digitaalisen talouden toimintaympäristön kehittämisessä. Näitä keinoja ovat erityisesti toimiva kilpailu- ja kuluttajapolitiikka ja -lainsäädäntö, verotus, immateriaalioikeudellisen sään-

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

telyn modernisointi sekä digitaaliseen talouteen kohdistuvat investoinnit. Talousvaliokunta korostaa edelleen toimivan ja mahdollistavan sääntely-ympäristön merkitystä eurooppalaisen digitaalouden kehityksen kannalta.

Jatkossa tulee arvioida myös, takaako nyt esitetty kansallinen sääntely riittävän tehokkaan mallin asetuksen noudattamisen varmistamiseksi, vai tulisiko sitä tehostaa esimerkiksi asettamalla viranomaisen valvomaan sääntelyn noudattamista. Mikäli tähän päädyttäisiin, on tärkeää huolehtia, että asiaa hoitavalla viranomaisella olisi riittävät resurssit tehtävän toteuttamiseen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki verkossa toimivia välityspalveluja ja hakukoneita koskevasta kieltomenettelystä

2 §. Kiellon määrittäminen. Talousvaliokunta esittää pykälän sanamuotoa täsmennettäväksi niin, että sen perusteella on selvää, että markkinaoikeuden määräämässä kiellossa on kyse menettelyn kieltämisestä yleisesti eikä markkinaoikeuden toimivaltaan kuulu yksittäisten kieltojen määrääminen. Yksittäistapauksellisen kiellon määräisi yleinen tuomioistuin. Talousvaliokunta esittää, että 2 §:n 1 momentin sanamuotoa muutetaan niin, että siinä viitataan kieltoon jatkaa tai uudistaa *yrityskäyttäjiin tai yritysverkkosivustokäyttäjiin* kohdistuvaa asetuksen vastaista menettelyä. Säännöksen muotoilu ja siinä käytetty monikkomuoto vastaisivat tällöin pitkälti elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä annetun lain mukaista sääntelytapaa ja viitaisivat yleiseen kiellon määräämiseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 22/2020 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 22/2020 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

verkossa toimivia välityspalveluja ja hakukoneita koskevasta kieltomenettelystä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa annetaan oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämiseksi verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjää varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1150 14 artiklan mukaista kieltomenettelyä täydentävät säännökset.

2 §

Kiellon määrääminen

Markkinaoikeus voi kieltää 1 §:ssä mainitussa asetuksessa tarkoitettua verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajaa ja verkossa toimivan hakukoneen tarjoajaa jatkamasta tai uudistamasta yrityskäyttäjiin tai yritysverkkosivustokäyttäjiin kohdistuvaa asetuksen vastaista menettelyä.

Kieltoa on tehostettava uhkasakolla, jollei se ole erityisestä syystä tarpeetonta.

Kielto voidaan, jos siihen on erityistä syytä, kohdistaa myös verkossa toimivien välityspalvelujen tarjoajan tai verkossa toimivan hakukoneen tarjoajan palveluksessa olevaan tai muuhun, joka toimii hänen lukuunsa. Kielto voidaan määrätä myös väliaikaisena, jolloin kielto on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu.

Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).

3 §

Organisaatioiden ja järjestöjen nimeäminen

Työ- ja elinkeinoministeriö voi myöntää Suomeen sijoittuneelle organisaatiolle ja järjestölle hakemuksesta nimeämällä 1 §:ssä mainitun asetuksen 14 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeuden siten kuin 5 kohdassa säädetään.

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

Nimeämistä koskevasta hakemuksesta ja tietojen ilmoittamisesta säädetään työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

4 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 6 §:n ja 5 luvun 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 6 §:n 1 momentin 13 kohta ja 5 luvun 2 §:n 1 momentin 8 kohta, sellaisina kuin ne ovat 1 luvun 6 §:n 1 momentin 13 kohta laissa 1122/2018 ja 5 luvun 2 §:n 1 momentin 8 kohta laissa 1495/2018, ja
lisätään lain 1 luvun 6 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1124/2017 ja 1122/2018, uusi 14 kohta ja 5 luvun 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1495/2016 ja 1122/2018, uusi 9 kohta seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

Markkinaoikeus käsittelee *markkinaoikeudellisina asioina* asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

13) elintarvikemarkkinalaissa (1121/2018);

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

14) verkossa toimivia välityspalveluja ja hakukoneita koskevasta kieltomenettelystä annetussa laissa (/).

5 luku

Markkinaoikeudellisten asioiden käsittely

2 §

Asian vireillepanoon oikeudet

Edellä 1 §:ssä tarkoitetun hakemuksen voi tehdä:

8) tekijänoikeuden yhteishallinnoinnista annetun lain 66 §:ssä tarkoitetun kiellon määrittämisestä koskevissa asioissa se luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, johon mainitun lain 65 §:ssä tarkoitettua sopimusehtoa tai menettelyä sovellettaisiin, tai elinkeinonharjoittajien etujen valvomiseksi toimiva rekisteröity yhdistys, joka on neuvotellut kyseessä olevan sopimuksen kahden tai useamman edustamansa elinkeinonharjoittajan puolesta;

9) verkossa toimivia välityspalveluja ja hakukoneita koskevasta kieltomenettelystä annetun lain 2 §:ssä tarkoitetun kiellon määrittämisestä koskevissa asioissa se yrityskäyttäjä tai yritysverkostokäyttäjä, johon kiellettävä menettely kohdistuu, taikka oikeudenmukaisuuden ja avoimuuden edistämisestä verkossa toimivien välityspalvelujen yrityskäyttäjiä varten annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1150 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu julkinen elin, organisaatio tai järjestö.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö TaVM 9/2020 vp

Helsingissä 28.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juhana Vartiainen kok
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Mari Holopainen vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Minna Reijonen ps
jäsen Janne Sankelo kok
jäsen Joakim Strand r
jäsen Hussein al-Tae sd
jäsen Veikko Vallin ps
jäsen Tuula Väätäinen sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen