Juha Lavapuro 9.9.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 40/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta

Hallituksen esityksessä ehdotettavalla lailla tuotteiden markkinavalvonnasta pyritään luomaan eräille tuotesektoreille yhdenmukaiset puitteet markkinavalvonnalle ja valvontaviranomaisten toimenpiteille ulkorajavalvonnassa. Kysymys on siis horisontaalisesta laista, jota sovellettaisiin sektorikohtaisen erityissääntelyn rinnalla. Ehdotetulla lailla pantaisiin täytäntöön kuusi Euroopan unionin tuotedirektiiviä. joissa on pitkälti yhdenmukaiset säännökset koskien markkinavalvontaa, ulkorajavalvontaa ja suojamenettelyä.

Euroopan unionin lainsäädännössä markkinavalvonnalla tarkoitetaan viranomaisten toimintaa sen varmistamiseksi, että tuotteet ovat asiaa koskevassa yhteisön yhdenmukaistamislainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisia eivätkä vaaranna terveyttä, turvallisuutta tai muita yleisten etujen suojeluun liittyviä seikkoja. Asian luonteeseen liittyy, että sääntely kohdistuu pääosin elinkeinonharjoittajiin ja on luonteeltaan jossain määrin hallinnollisteknistä.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen, PL 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, PL 15 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojan, PL 18 §:n elinkeinovapaussäännöksen, PL 21 §:n mukaisen oikeusturvan sekä PL 124 §:ssä tarkoitetun hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta. Lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy eräitä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä säännösehdotuksia, joita on syytä arvioida perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen suojan kannalta. Olen seuraavassa arvioinut hallituksen esitystä valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisimmiltä osin kiinnittäen samalla korostunutta huomiota niihin kohtiin, joissa säätämisjärjestysperusteluja ei voida pitää riittävinä.

Elinkeinovapaus

Markkinavalvontalakiehdotuksen 18 § antaa markkinavalvontaviranomaiselle toimivallan kieltää tietyin 18 §:ssä säädetyin edellytyksin talouden toimijaa valmistamasta, saattamasta markkinoille, asettamasta saataville markkinoilla tai muuten luovuttamasta tuotetta. Tällainen kieltomääräys

voidaan 18 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan antaa muun muassa silloin, ”kun tuote tai tuotetta koskevat asiakirjat tai tiedot eivät ole vaatimusten mukaiset ja tuote saattaa tavanomaisissa ja kohtuudella ennakoitavissa olevissa käyttöolosuhteissa aiheuttaa riskin ihmisten terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle, omaisuudelle tai muulle 1 §:n 1 momentissa mainituissa laeissa tarkoitetulle yleiselle edulle”. Lisäksi markkinavalvontaviranomainen voi 1 momentissa tarkoitetun kiellon lisäksi ”määrätä talouden toimijaa poistamaan tuote markkinoilta sekä määrätä muista tuotteen markkinoilla saataville asettamisen rajoittamiseksi tarvittavista toimenpiteistä”.

Lakiehdotus merkitsee markkinavalvontaviranomaiselle annettavaa varsin avointa valtuutta puuttua perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen. Ainakaan kokonaan poissuljettuna ei voida pitää esimerkiksi tilannetta, jossa markkinavalvontaviranomaisen kieltopäätös johtaa käytännössä tuotteen valmistajan taikka maahantuojan elinkeinonharjoittamisen edellytysten keskeytymiseen tai lakkaamiseen. Kysymys ei kuitenkaan ole elinkeinon luvanvaraistamisesta, vaan tätä asteen lievemmästä puuttumista elinkeinonharjoittamisen edellytyksiin. Valiokunta on tarkastellut vastaavia tilanteita aiemmin käsitellessään ehdotuksia turvallisuusalan elinkeinoluvan haltijoita koskevista vastaavia hoitajia ja näiden pätevyyttä koskevista vaatimuksista (PeVL 22/2014 vp), pikavippitoimintaan kohdistuvista rajoituksista (PeVL 28/2012 vp), yrittäjäkuljettajien työajasta (PeVL 8/2013 vp) ja kuitintarjoamisvelvollisuudesta (PeVL 14/2013 vp).

Kieltosääntelystä aiheutuvan elinkeinovapauden rajoituksen voidaan epäilyksettä katsoa perustuvan hyväksyttävään perusteeseen. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, markkinavalvonnalla pyritään ihmisten turvallisuuden ja terveyden sekä omaisuuden ja ympäristön suojeluun. Tähän ei ole huomauttamista. Kysymys ei myöskään tyypillisesti ole elinkeinovapauden edellytyksiin erityisen voimakkaasti puuttuvasta sääntelystä. Jonkinasteisena ongelmana voidaan kuitenkin perusoikeutta koskevassa sääntely-yhteydessä pitää sitä, että sääntely näyttäisi jättävän markkinavalvontaviranomaisen varsin laajan harkintavallan. Viranomaisella olisi toimivalta antaa asiakirjatiedoiltaan puutteellista tuotetta koskeva kieltomääräys muun muassa silloin, kun se aiheuttaa riskin 1 §:n 1 momentissa mainituissa laissa tarkoitetulle yleiselle edulle. Viittaussäännös sektorilainsäädäntöön ei nähdäkseni tältä osin rajaa harkintaa ainakaan silloin kun kyseisissä laeissa ei säännösperustaisesti täsmennetä lainkaan sitä, mitä yleisellä edulla tarkoitetaan (ks. esim. Mittauslaitelain 2 §:n 1 momentin 4 kohta). Ongelmana myös on, että ehdotettu 18 §:n 2 momentti sisältää sekin varsin laajan valtuuden määrätä ”muista tuotteen markkinoille saataville asettamisen rajoittamiseksi tarvittavista toimenpiteistä”. Perustuslain suojaaman elinkeinovapauden ja sen rajoittamiseen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta olisi selvästi parempi vaihtoehto, jos markkinavalvontaviranomaisen kieltomääräystä koskeva toimivalta rajattaisiin säännösperustaisesti tiettyihin nimenomaisesti mainittuihin toimenpiteisiin ja jos kiellon määräämisen perusteet kytkettäisiin yksiselitteisesti yleistä etua täsmällisempiin intresseihin.

Tiedonsaanti- ja luovutusvaltuudet

Markkinavalvontaviranomaisella ja Tullilla on markkinavalvontalakiehdotuksen 11 §:n mukaan oikeus salassapitosäännösten ja muiden tiedonsaantia koskevien rajoitusten estämättä luovuttaa valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja toisilleen ja saada niitä muilta valvontaviranomaisilta. 13 §:n perusteella markkinavalvontaviranomainen saa myös salassapitosäännösten estämättä luovuttaa valvonnassa saamiaan tietoja yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta, liike- tai ammattisalaisuudesta taikka yksityisen henkilökohtaisista oloista. 8 §:n perusteella Markkinavalvontaviranomaisella ja Tullilla on oikeus saada valvontaa varten välttämättömät tiedot talouden toimijalta. Tiedonsaantioikeus koskee saman lainkohdan mukaan myös sellaisia valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja, jotka yksityistä liike- tai ammattitoimintaa, yksityisen taloudellista asemaa tai terveydentilaa koskevina taikka muutoin ovat viranomaisen hallussa ollessaan salassa pidettäviä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) nojalla.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Alle siteerattu kanta toistuu suurin piirtein saman sisältöisenä useassa valiokunnan lausunnossa:

> ”Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Ehdotettu sääntely sitoo tietojensaantioikeuden tietojen välttämättömyyteen markkinavalvontaviranomaisen ja tullin valvontatehtävien kannalta. Välttämättömyysvaatimukseen sidottuna tiedonsaantioikeus näyttäisi päällisin puolin vastaavan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä noudatettuja vaatimuksia. Lain sanamuodon perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että tiedon luovuttamis- ja saantioikeus koskisi myös mm. terveydentilatietojen kaltaisia arkaluotoisia tietoja. Tätä ei kuitenkaan ole perusteltu nähdäkseni mitenkään. Ottaen huomioon, että tiedonsaanti ja –luovuttamisvaltuudet ovat hyvin laajoja on tiedonsaanti ja –luovuttamisvaltuuksia koskeva sääntely nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisen väljää. (ks. myös. PeVL 59/2010 vp).

Tarkastusvaltuudet

Markkinavalvontaviranomaisella ja Tullilla on markkinavalvontalain 9 §:n nojalla oikeus valvontaa varten päästä kaikkiin tiloihin, joissa harjoitetaan 1 §:n 1 momentissa mainituissa laeissa tarkoitettua toimintaa tai säilytetään valvonnan kannalta merkityksellisiä tietoja, ja tehdä valvonnassa tarvittavia tarkastuksia. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin tarkastuksia ei kuitenkaan saa ulottaa. Tarkastuksissa noudatetaan, mitä hallintolain (434/2003) 39 §:ssä säädetään.

Koska nyt käsiteltävänä oleva lakiehdotus ei mahdollista puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan suojaan, ei se muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Myös vaatimus hallintolain 39 §:n soveltamisesta vastaa perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä ilmaistuja vaatimuksia (ks PeVL 35/2014 vp ja siinä mainittu valiokunnan käytäntö)

Muuta

Käsillä oleva lakiehdotus perustuu pitkälti EU-oikeuteen ja sen kansalliseen täytäntöönpanoon. Tähänkin liittyen ja henkilötietojen suojaan liittyvien kytkentöjen vuoksi olisi sinänsä perusteltua, että perustuslakivaliokunta jossakin sopivassa tilanteessa kiinnitäisi jo ennakollisesti huomiota siihen, että Euroopan Unionin yleinen tietosuoja-asetus tulee merkittävällä tavalla rajoittamaan kansallisen lainsäätäjän toimivaltaa määritellä tietosuojaan liittyvien oikeudellisten vaatimusten sisältöä silloinkin, kun vaatimukset johtuvat perustuslaista. Tätä oikeustilaa ennakoi jo se voimassaolevan ja toukokuusta 2018 sovellettavan tietosuoja-asetuksen 1 artiklan 3 kohdan säännös siitä, että ”henkilötietojen vapaata liikkuvuutta unionin sisällä ei saa rajoittaa eikä kieltää syistä, jotka liittyvät luonnollisten henkilöiden suojeluun henkilötietojen käsittelyssä.” Kirjaimellisesti luettuna perustuslain 10 §:ssä turvattu oikeus henkilötietojen suojaan ei voi unionioikeudellisessa mielessä enää tietosuoja-asetusta sovellettaessa tuottaa hyväksyttävää perustetta tietosuoja-asetuksesta poikkeamiselle, vaan henkilötietojen suojan täsmällisempi valtiosääntöoikeudellinen sisältö tulee enenevästi määrittymään EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan, sitä täsmentävän yleisen tietosuoja-asetuksen ja niitä koskevan tulkintakäytännön valossa.

Juha Lavapuro
professori