Olli Mäenpää
8.11.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp)

Seuraamusmaksut ja niiden määrääminen

Seuraamusmaksujen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2). Tällaisen seuraamusmaksun määrääminen lukeutuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvien rikossyytettä koskevien määräysten alaan. Myös hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusoikeussuojalla on merkitystä seuraamusmaksuja määrättäessä. Tältä kannalta on paikallaan arvioida myös 1. lakiehdotukseen sisältyviä seuraamusmaksuja.

Määräämistoimivalta

Seuraamusmaksun määräämistoimivalta kuuluisi lakiehdotuksen mukaan markkinaoikeudelle tai Finanssivalvonnan johtokunnalle. Tämä vastaa sitä sääntelyperiaatetta, että määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon etenkin, jos seuraamusmaksu on suuruudeltaan ankara sanktio (PeVL 14/2018 vp, s. 19).

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus

Seuraamusmaksu voisi ehdotuksen mukaan olla määrältään varsin ankara seuraamus, enintään neljä prosenttia liikevaihdosta. Tämän vuoksi keskeinen merkitys on seuraamusmaksun oikeasuhtaisuutta koskevilla vaatimuksilla. Seuraamusmaksun tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Tätä vaatimusta toteuttavat riittävästi 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin kriteerit. Niiden mukaan seuraamusmaksun mitoittamisessa on otettava huomioon muun muassa rikkomuksen moitittavuus, laatu ja rikkomuksella saatu hyöty.

Seuraamusmaksun määräämismenettelyssä on otettava huomioon myös tekijän tuottamus ja tahallisuus sekä vastuusta vapauttavat perusteet. Ehdotettu sääntely mahdollistaa myös seuraamusmaksun kohteena olevan teon tai laiminlyönnin tahallisuusarvioinnin, sillä seuraamusmaksun määräämisessä on otettava huomioon elinkeinonharjoittajan tahallisuus tai huolimattomuus sekä rikkomuksen vakavuus.

Seuraamusmaksu voitaisiin jättää 1. lakiehdotuksen 19 §:n mukaan perimättä vähäisten rikkomusten johdosta. Koska kyseessä ei olisi objektiivisin perustein määrättävästä seuraamusmaksusta (ks. niistä PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp), ehdotetun kaltaista Finanssivalvonnan ja markkinaoikeuden harkintavaltaa voidaan pitää mahdollisena.

Seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhentumisesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 22 – 23 §:ssä. Sääntelyä voidaan pitää oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaisena ja riittävänä.

Lakiehdotukseen ei sisälly seuraamusmaksun kohtuullistamista mahdollistavaa toimivaltasäännöstä. Seuraamusmaksu voitaisiin kuitenkin jättää perimättä, jos se olisi ilmeisen kohtuutonta. Sääntelyn voidaan katsoa vahvistavan riittävästi seuraamusmaksun kohtuullisuutta.

Erityiset oikeusturvavaatimukset

Hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevassa sääntelyssä on soveltuvin osin merkitystä myös rikosoikeudenkäynnissä sovellettavilla periaatteilla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen määräykset mm. syyttömyysolettamasta ja itsekriminointikiellosta koskevat myös ehdotettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja. Kyseiset periaatteet sisältyvät perustuslain 21 § :n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella hallinnollisia sanktioita säänneltäessä tulee siksi kiinnittää erityistä huomiota rikosoikeudenkäynnissä sovellettaviin periaatteisiin, joihin kuuluvat syyttömyysolettaman ja itsekriminointikiellon lisäksi etenkin legaliteettiperiaate ja kaksoisrangaistavuuden kielto.

Näiden periaatteiden soveltamisen ja 1. lakiehdotuksessa säännellyn seuraamusmaksun kohteen oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien kannalta on merkitystä etenkin sillä, että seuraamusmaksua koskeva asia käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana. Seuraamusmaksun määräämisessä sovellettaisiin tämän vuoksi pääosin oikeudenkäymiskaaren (OK) riita-asioita koskevia siviiliprossuaalisia säännöksiä.

Legaliteettiperiaatteen kannalta seuraamusmaksujen perusteiden määrittelyä laissa voidaan pitää riittävän täsmällisenä. Seuraamusmaksua koskevan sovinnon mahdollisuus, joka kuuluu siviiliprosessin erityispiirteisiin (OK 20 luku), poikkeaisi kuitenkin siitä vaatimuksesta, että rangaistuksen tulee perustua lakiin ja julkisen vallan käyttö voi perustua vain lakiin (PL 2.3 §). Rangaistusseuraamuksen määrääminen ei muutenkaan voi olla sopimuksenvarainen asia.

Syyttömyysolettama kuuluu perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin. Sitä edellytetään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleessa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 2 kappaleessa. Syyttömyysolettaman keskeisenä sisältönä on, että todistustaakka rikosasioissa kuuluu syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyyttään välttyäkseen rangaistukselta.

Syyttömyysolettaman kannalta on merkitystä sillä, että seuraamusmaksun kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla olisi siviiliprosessin todistustaakkaa koskevan säännöksen mukaan velvollisuus näyttää ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu (OK 17:2). Elinkeinonharjoittajalla voisi siten olla velvollisuus todistaa, että hän ei ole syyllistynyt seuraamusmaksuäännöksen kohteena olevaan menettelyyn tai laiminlyöntiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut pitävänsä käännetyn todistustaakan varaan perustuvaa seuraamuksen määräämistä perustuslain 21 §:ään sisältyvän syyttömyysolettaman vastaisena (PeVL 9/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 2/2017 vp s. 5, PeVL 15/2016 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2004 vp). Ehdotukseen perustuvan siviiliprosessuaalisen todistustaakan soveltaminen voisi asiallisesti merkitä syyllisyysolettamaa, josta vapautuakseen elinkeinonharjoittajan olisi todistettava syyttömyytensä. Tällainen sääntely olisi ristiriidassa seuraamusmaksun kohteen puolustautumisoikeuksien ja oikeusturvan kanssa.

Kaksoisrangaistavuuden kielto sisältyy 1. lakiehdotuksen 20 §:ään. Kun otetaan huomioon, että seuraamusmaksusääntelyn kohteena on samassa elinkeinotoiminnassa noudatettavien useiden säännösten vastainen menettely, voidaan kiinnittää huomiota myös siihen, että samasta rikkomuksesta ei voida määrätä myöskään useita seuraamusmaksuja. Erityistä sääntelyä ei tältä osin voitane kuitenkaan pitää välttämättömänä.

Itsekriminointisuojan kannalta välttämätön sääntely sisältyy 1. lakiehdotuksen 6 §:n 4 momenttiin. Säännöksen mukaan uhkasakkoa ei saa asettaa luonnolliselle henkilölle tietojenantovelvollisuuden tehosteeksi, jos henkilöä on aihetta epäillä rikoksesta ja tiedot liittyvät rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

Oikeusturvan takeisiin hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevassa oikeudenkäynnissä voidaan katsoa kuuluvan myös oikeus saada kohtuullinen *korvaus oikeudenkäyntikuluista*, jos rangaistusseuraamusta koskeva vaatimus hylätään lainvastaisena. Ehdotuksen mukaisessa menettelyssä rangaistusvaatimuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja kuitenkin joutuisi itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan myös tällaisessa tapauksessa (L oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:16). Tämä olisi omiaan heikentämään elinkeinonharjoittajan oikeusturvaa ja puolustautumisoikeuksia.

Seuraamusmaksun määrääminen markkinaoikeudessa

Hallituksen esityksen mukaan markkinaoikeus käsittelisi 3. lakiehdotuksen 1 luvun 6 §:n mukaan markkinaoikeudellisina asioina 1. lakiehdotuksen mukaiset seuraamusmaksuasiat. Markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyjärjestys merkitsisi muun muassa, että seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa ei käsiteltäisi

hallintoprosessissa. Sen sijaan markkinaoikeus määräisi seuraamusmaksun noudattaen lähtökohtaisesti dispositiivisen riita-asian käsittelyä koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaan (L oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:17).

Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen markkinaoikeudessa on sinänsä vakiintunut menettely, ja tällaisessa kilpailu- tai valvonta-asiassa noudatetaan hallintoprosessilakia (L oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 2:1). Toisaalta markkinaoikeus soveltaa myös riita-asian menettelyä, kun on kysymys markkinaoikeudellisesta asiasta. Sen sijaan riita-asian käsittelyä koskevan siviiliprosessuaalisen menettelyn soveltamista määrättäessä hallinnollinen rangaistusseuraamus voidaan pitää erittäin poikkeuksellisena prosessuaalisena ehdotuksena, jollaista perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin kuuluu muun muassa oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Asianmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän myös sitä, että asian käsittelyssä sovellettava oikeudenkäyntimenettely noudattaa käsiteltävän asian erityispiirteitä. Sovellettavan oikeudenkäyntimenettelyn erityispiirteet eivät käsiteltävän asian luonne huomioon ottaen saisi ainakaan heikentää asianosaisen puolustautumisoikeuksia ja oikeusturvaa.

Tältä kannalta voidaan pitää asianmukaisena sitä, että esimerkiksi yksityisoikeudelliset riidat käsitellään siviiliprosessuaalisessa menettelyssä ja julkisen vallan käyttöön perustuvien päätösten lainmukaisuus arvioidaan hallintoprosessuaalisessa menettelyssä. Vastaava asian luonteeseen perustuva lähtökohta käy ilmi muun muassa perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 32/2018 vp: Mikäli ”päätöksiin liittyy yksityisoikeudellista harkintaa ja niiden oikeusvaikutukset ovat yksityisoikeudellisia … on perusteltua, että muutosta ei haeta hallintolainkäyttölain mukaisesti, vaan päätöksistä tehtävät valitukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa”. Toisaalta, sikäli kuin tuomioistuin sen sijaan käsittelee julkisoikeudellista asiaa ja arvioi julkisen vallan käytön lainmukaisuutta, on perusteltua ja asianmukaista, että asia käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä

Koska hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön, sitä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa hallintoprosessilakia. Hallituksen esityksen perusteluissa perustellaan tästä lähtökohdasta poikkeavaa siviiliprosessuaalista menettelyä ainoastaan sillä, että on ”tarkoituksenmukaista, että prosessuaalinen sääntely on seuraamusmaksun ja kieltomenettelyn osalta samanlainen, koska kysymys on samojen aineellisoikeudellisten säännösten soveltamisesta.” (s. 34)

Oikeudenkäyntimenettelyn samanlaisuutta kielto- ja seuraamusmaksuasioissa voidaan epäilemättä pitää aiheellisena lähtökohtana. Tällainen perustelu ei kuitenkaan sisällä riittävän painavaa tai vakuuttavaa perustetta siviiliprosessin säätä-

miselle sovellettavaksi oikeudenkäyntimenettelynä asioissa, joissa on kysymys hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämisestä. Ehdotettua sääntelyä on perusteltua nämä lähtökohdat huomioon ottaen pitää varsin ongelmallisena perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

Hallituksen esitykseen sisältyvästä lähtökohdasta johtuen muun muassa seuraamusmaksun kohteena oleva elinkeinonharjoittaja voisi joutua itse todistamaan syyttömyytensä ja vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan silloinkin, kun seuraamusmaksua koskeva kuluttaja-asiamiehen hakemus hylätään lainvastaisena. Seuraamusmaksusta voitaisiin lisäksi tehdä sovinto. Muun muassa nämä lähtökohdat poikkeavat selvästi ja hyvin ongelmallisella tavalla seuraamusmaksun kohteen oikeusturvan kannalta hallintoprosessuaalisesta menettelystä, jota sovelletaan myös markkinaoikeudessa sen käsitellessä muita seuraamusmaksuja koskevia asioita.

Ehdotukseen sisältyvät perustuslailliset ongelmat ovat vaivattomasti vältettävissä säätämällä laissa, että sekä kielto- että seuraamusmaksuasiat käsitellään markkinaoikeudessa hallintoprosessissa. Tällä sääntelyratkaisulla voidaan välttää myös elinkeinonharjoittajan oikeusturvaan ja puolustautumisoikeuksiin kohdistuvat ongelmat. Tämä prosessilaji vastaa muun muassa kilpailu- ja hankintaoikeudellisten seuraamusmaksujen käsittelyssä sovellettavaa oikeudenkäyntimenettelyä. Kuluttajaoikeudellisten asioiden vaatima substanssiasiantuntemus voidaan markkinaoikeudessa turvata sen jäsenten kuluttajaoikeudellisella erityisasiantuntemuksella myös käsiteltäessä seuraamusmaksu hallintoprosessissa.

Valitus markkinaoikeuden päätöksestä

3. lakiehdotuksen 7 luvun uuden 4 a §:n mukaan, markkinaoikeuden ratkaisuun seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa haettaisiin muutosta korkeimmalta oikeudelta. Mikäli seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia käsitellään perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä hallintoprosessissa, kyseessä on hallintolainkäyttöasia. Ylin tuomiovalta hallintolainkäyttöasioissa kuuluu perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle, mikä edellyttää, että markkinaoikeuden hallintoprosessissa tekemään ratkaisuun haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa pyytämättä.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan poikkeuksen valituslupajärjestelmästä saattavat muodostaa tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus (esim. PeVL 49/2016 vp). Kun myös otetaan huomioon lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ankaruus, on paikallaan ehdotetulla tavalla mahdollistaa muutoksenhaku sen määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kysymys on ensisijaisesti markkinaoikeuden päätöksen lainmukaisuuden arvioinnista vastaavalla tavalla kuin muissa markkina-

toimien ja liikesuhteiden valvontaan kohdistuvien seuraamusmaksujen laillisuuden arvioinnissa. Myöskään tältä kannalta ei ole erityisiä perusteita ohjata valitustietä korkeimpaan oikeuteen.

Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto

Kieltopäätöksen tekeminen ja sen voimassaolo

Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin mukaan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan päätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Muutoksena nykytilaan on se, että kielto ei raukeaisi pelkästään elinkeinonharjoittajan vastustuksen perusteella. Sen sijaan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi hakemusteitse sillä uhalla, että kieltopäätös jää muutoin pysyväksi.

Hallintoasioissa noudatettavassa menettelyssä on lähtökohtana, että viranomaisen velvoittavaa päätöstä on noudatettava. Hallintopäätöksen kohteella ei siten ole oikeutta kieltäytyä noudattamasta sitä. Tältä kannalta arvioituna ehdotettua raukeamisseuraamuksen poistamista laista voidaan pitää hyvin perusteltuna ja hyvän hallinnon edellytyksiä toteuttavana.

Muutoksenhaku kieltopäätökseen

Lainvastaisen menettelyn kieltämistä koskeva kuluttaja-asiamiehen päätös on sellainen oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös, jonka lainmukaisuus pitää voida perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Kieltopäätöksen kohteella tulee siten olla oikeus saattaa kuluttaja-asiamiehen päätöksen lainmukaisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Kuluttaja-asiamiehen tekemään kieltopäätökseen kohdistuva valituskielto on tältä kannalta poikkeuksellinen. Valituskielto on tässä yhteydessä kuitenkin luonteeltaan ensisijaisesti tekninen. Sen tarkoituksena on ohjata tuomioistuinkontrollin vireillepano tehtäväksi hakemuksella markkinaoikeuteen. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukainen oikeus ”saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen … käsiteltäväksi” voidaan toteuttaa myös hakemuksella.

Kieltopäätöstä olisi säännösehdotuksen mukaan noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää. Säännös merkitsee, että kieltopäätöksestä tehty hakemus markkinaoikeuteen ei estä kiellon välitöntä täytäntöönpanoa. Hallintopäätöksen välittömästä täytäntöönpanosta voidaan säätää ehdotetulla tavalla lailla, kun otetaan huomioon, että markkinaoikeus voi määrätä asiassa toisin eli käytännössä kieltää tai keskeyttää kieltopäätöksen täytäntöönpanon.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:t määrittelevät toimivaltaiselle viranomaiselle oikeuden saada tietoja valvonnan kohteelta ja muilta toimijoilta. Varsin laajana voidaan pi-

tää 6 §:n mukaista toimivaltaa saada yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Tiedonsaantioikeuden laajuus korostuu, kun yhteistyöasetuksen (2017/2394/EU) 2 artiklan soveltamisalaa koskevan säännöksen mukaan asetusta ”sovelletaan unionin sisäisiin rikkomuksiin, laajalle levinneisiin rikkomuksiin ja laajalle levinneisiin rikkomuksiin, joilla on unioninlaajuinen ulottuvuus, vaikka mainitut rikkomukset olisivat loppuneet ennen täytäntöönpanon aloittamista tai saattamista päätökseen.” Koska soveltamisalasäännöstä on kuitenkin luettava yhdessä asetuksen kohdetta määrittelevän 1 artiklan kanssa, käy ilmi, että tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat vain kuluttajien etuja suojaavan unionin lainsäädännön rikkomusten selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Näin sovellettuna ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa rajaavan viranomaisen tiedonsaantioikeuden riittävästi.

1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentissa ja 7 §:ssä viranomaisen tiedonsaantioikeus salassapitosäännösten estämättä olisi rajattu tietoihin, jotka ovat välttämättömiä säännöksessä yksilöityjen asioiden selvittämiseksi. Toimivaltasääntely mukautuu tältä osin tällaiselle sääntelylle perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuihin vaatimuksiin (esim. PeVL 48/2018 vp, s. 4).

Kotirauhan suoja

Yhteistyöasetuksen 9.3 artiklan c-kohdan mukaan toimivaltaisella viranomaisella tulee olla valtuudet tehdä kaikki tarvittavat tarkastukset paikan päällä, mukaan lukien valtuudet päästä kaikkiin tiloihin, kaikille alueille tai kaikkiin kulkuneuvoihin, joita elinkeinonharjoittaja, jota tarkastus koskee, käyttää elinkeinotoimintaansa tai ammattiinsa liittyvässä tarkoituksessa.

Asetuksen vaatimusta vastaavasti 1. lakiehdotuksen 8 §:n määritellään viranomaisen tarkastusoikeus ulottuvaksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan, jos tilassa tosiasiallisesti harjoitetaan elinkeinotoimintaa. Tällaisen tarkastuksen on oltava välttämätön valvonta-asian hoitamiseksi, minkä lisäksi edellytyksenä on, että toimivaltaisella viranomaisella on perusteltu ja yksilöity syy epäillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena seuraamusmaksu tai rikoslaissa säädetty rangaistus.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Lailla voidaan säännöksen 3 momentin mukaan kuitenkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei tältä osin ole yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa (ks. myös PeVL 39/2016 vp, s. 6), sillä se ei sisällä perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaista kvalifioitua lakivarausta. Tällä seikalla on merkitystä etenkin siltä osin kuin viranomaisen tarkastusoikeus EU-lainsäädännön nojalla voi ulottua myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin, kun niitä käytetään elinkeinotoimintaan tai ammatinharjoittamiseen.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että kotirauhan suojan varsinainen ydin ei vaarannu tarkastettaessa tiloja, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on niin ikään antanut

merkitystä EU-oikeuteen perustuvan valvonnan kohteena olevan toiminnan tapahtumiselle usein kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, mikä on puoltanut tarkastustoimivallan tehokkuuden turvaamiseksi tarkastusten ulottamista myös kotirauhan piiriin (PeVL 2/2017 vp, s. 3). Ehdotettua sääntelyä ei nämä seikat huomioon ottaen voida kokonaisuutena arvioiden pitää ongelmallisena kotirauhan suojan kannalta.

Koeostot

1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaiset koeostot valehenkilöllisyyttä käyttäen kohdistuvat tavanomaisiin siviilioikeudellisiin oikeustoimiin. Toimivalta koeostojen tekemiseen on perusteltu valvonnan tehokkuuden ja kattavuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnalla ei ollut huomauttamista vastaavanlaiseen koeostot mahdollistavaan toimivaltaan sen arvioidessa kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä, vaikka se pitikin toimivaltuutta erikoislaatuisena. Koeostotoimivaltaan ei sisälly toimivaltaa toimiin, jotka olisivat rikosoikeudellisesti sanktioituja. On siten selvää, että viranomainen ei voi koeostoja tehdessään esimerkiksi yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon (PeVL 14/2013 vp, s. 4).

Verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvät toimivaltuudet

1. lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetut toimivaltuudet olisivat merkityksellisiä lähinnä sananvapauden ja elinkeinovapauden kannalta. Ehdotettu sääntely oikeuttaisi näihin perusoikeuksiin, kohdistuvat rajoitukset, joiden voidaan katsoa täyttävän perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten tällaisille rajoituksille asettamat vaatimukset.