Prof. Sakari Melander
8.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista, minkä lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia ja eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettavaksi. Esitys liittyy Euroopan unionissa annetun kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2017/2394 (jäljempänä yhteistyöasetus tai asetus) ja pääasiassa esityksessä ehdotetaan asetuksen toimeenpanon edellyttämää kansallista täydentävää sääntelyä.

Ehdotetussa kuluttajansuojaviranomaisten eräitä toimivaltuuksia koskevassa laissa säädettäisiin yhteistyöasetuksen mukaisesta tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, oikeudesta tehdä koeostoja, oikeudesta määrätä esimerkiksi verkkosivuilla olevaa sisältöä poistettavaksi tai poistamaan verkkosivusto tai verkkotunnus verkkotunnusrekisteristä samoin kuin hallinnollisista seuraamusmaksuista.

Esitys sisältää useita valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ehdotuksia. Keskityn lausunnossani pääasiassa ehdotetun kuluttajansuojaviranomaisten eräitä toimivaltuuksia koskevan lain sisältämiin toimivaltuuksiin sekä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan ehdotettuun sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta esityksestä

Kuten edellä on todettu, ehdotettu kuluttajansuoviranomaisten eräitä toimivaltuuksia koskeva laki (1. lakiehdotus) sisältäisi yhteistyöasetusta täydentävää kansallista sääntelyä. Asetus Euroopan unionin säädösinstrumenttina on kaikissa jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa unionin oikeutta eikä asetuksen sisältöä lähtökohtaisesti saa kansallisessa lainsäädännössä toistaa. Tietyissä tilanteissa unionioikeudellinen asetus kuitenkin saattaa edellyttää täydentävää kansallista sääntelyä. EU-tuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan jäsenvaltiot eivät voi toimenpiteillään estää asetuksen suoraa sovellettavuutta ja välitöntä vaikutusta (esim. C-34/73, Variola, ECLI:EU:C:1973:101, 10 kohta). Asetusten säännöksillä on luonteensa ja niillä unionin oikeuslähteiden järjestelmässä olevan tehtävän nojalla yleensä välitön oikeusvaikutus kansallisissa oikeusjärjestyksissä ilman, että kansallisten viranomaisten olisi ryhdyttävä täytäntöönpanotoimiin. Tästä huolimatta asetusten tiettyjen säännösten täytäntöönpano voi kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat tällaisia toimia (esim. C-278/02, Handlbauer, ECLI:EU:C:2004:388, 25–26 kohta). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tähän yleiseen lähtökohtaan liittyen nimenomaisesti todennut, että kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon, minkä lisäksi yksityiskohtaisemman kansallisen sääntelyn tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon myös käsillä olevan asetuksen tavoitteet ja soveltamisala (PeVL 14/2018 vp, s. 3).

Esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa on nähdäkseni pitäydytty sellaisessa kansallisessa sääntelyssä, jonka asetus joko nimenomaisesti mahdollistaa tai jota on pidettävä mahdollisena asetuksen tavoitteet ja soveltamisala huomioon ottaen. Esimerkiksi asetuksen 9 artiklassa tarkoitetut kansallisten toimivaltaisten viranomaisten vähimmäisvaltuudet ovat tyypillisesti sellaisia seikkoja, joista tulee antaa täsmentävää sääntelyä kansallisella tasolla, olkoonkin että asetus määrittää vähimmäistason sille, millaisia toimivaltuuksia kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla tulee olla (9 artikla) ja miten niitä tulee käyttää (10 artikla). Toimivaltuuksien suhteen merkityksellinen on myös asetuksen 19 johdantokappale, jonka mukaan ”[J]äsenvaltioiden on voitava edelleen määritellä toimivaltuuksien käytön edellytykset ja rajoitukset kansallisessa lainsäädännössä unionin oikeuden mukaisesti”. Asetus näin mahdollistaa toimivaltuuksia koskevan asetusta täydentävän lainsäädännön, jossa myös asetetaan toimivaltuuksien käytölle kansalliseen lainsäädäntöön sisältyviä edellytyksiä. Vastaavasti asetus mahdollistaa myös hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämisen kansallisesti, koska asetuksen 9(4)(h) artiklassa määrätään asetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten johdosta määrättävistä seuraamuksista varsin yleisluonteisesti.

On kuitenkin huomattava, että esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus olisi soveltamisalaltaan yhteistyöasetusta laajempi ja sitä sekä siinä määriteltyjä toimivaltuuksia sovellettaisiin jatkossa myös kansallisiin rikkomuksiin ja kolmansissa maissa sijaitsevien elinkeinonharjoittajien rikkomuksiin. Esityksen perusteluissa (s. 28 ja 30–31) on katsottu, että kansallisesti on tunnustettu tarve kehittää kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksia, minkä lisäksi yhdenmukaisuussyyt puoltavat samojen tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksien ulottamista koskemaan myös muita kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita. Esityksen asiaa koskeviin perusteluihin voidaan sinänsä yhtyä, etenkin koska kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien oikeudellinen asema olisi muutoin erilainen sen mukaan, onko käsillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluva tilanne vai ei.

Muunlaista tilannetta voitaisiin pitää perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena.

Tiedonsaantioikeus

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tiedonsaantioikeuksista. 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin oikeudesta saada tietoja elinkeinonharjoittajalta ja muulta yksityiseltä taholta ja 7 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta saada tietoja viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti arvioitu viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. 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 käytännön 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 (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, s. 5–6 ja PeVL 38/2016 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on myös katsottu, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Tähän liittyen valiokunnan käytännössä on erikseen korostettu, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kysymys tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen luovutuksessa tietojen vaihtoa perustelevat intressit syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39 ja PeVL 36/2018 vp, s. 29). Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus sen sijaan kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on perustuslakivaliokunnan mukaan tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2010 vp, s. 3/II–4/I, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II–3/I ja PeVL 17/2016 vp, s. 6).

1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:n sääntelyä on arvioitava edellä selostetun perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön näkökulmasta. 1. lakiehdotuksen 6.1 §:n mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta valvontatoimen kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta yhteisöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Muilta osin toimivaltaisen viranomaisen tiedonsaantioikeus on 1. lakiehdotuksen 6.2 §:ssa muulta yksityiseltä taholta saatavia tietoja koskevin osin ja 7 §:ssä

viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta saatavia tietoja koskevin osin sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Etenkin 1. lakiehdotuksen 6.1 § muodostuu ongelmalliseksi perustuslakivaliokunnan viranomaisen tietojen saamista koskevalle sääntelylle asettamien edellytysten näkökulmasta, koska siinä tietojen saaminen salassapitosäännösten estämättä on kytketty vain vaatimukseen tietojen tarpeellisuudesta yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan asian selvittämiseksi tietosisältöjä lainkaan yksilöimättä. Sääntelyä olisi tältä osin nähdäkseni välttämättä täsmennettävä, olkoonkin, että 1. lakiehdotuksen 6.1 §:ssä on kysymys tietojen saamisesta valvontatoimen kohteena olevalta elinkeinonharjoittajalta tai muulta taholta ja että vastaavankaltaista sääntelyä sisältyy hiljattain hyväksyttyyn muuhun lainsäädäntöön (esim. tietosuojalain (1050/2018) 18.1 §).

Tarkastusoikeus

1. lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen tarkastusoikeudesta. Ehdotetun 8 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla sekä kulkuneuvoissa, jos tarkastus on tarpeen valvonta-asian hoitamiseksi.

Ehdotetun 8 §:n 2 momentissa taas säädettäisiin tarkastusoikeudesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyyn tilaan, jos tilassa tosiasiallisesti harjoitetaan elinkeinotoimintaa. Tällöin toimivaltuuden käyttäminen edellyttäisi tarkastuksen toimittamisen olevan valvonta-asian hoitamiseksi välttämätöntä, minkä lisäksi edellytettäisiin, että käsillä on perusteltu ja yksilöity syy epäillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena seuraamusmaksu tai rikoslaissa (39/1889) säädetty rangaistus. Tarkastusoikeutta koskeva säännös perustuu yhteistyöasetuksen 9(3)(c) artikla, jonka mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oltava valtuudet tehdä kaikki tarvittavat tarkastukset paikan päällä, mukaan lukien valtuudet päästä kaikkiin tiloihin, kaikille alueille ja tai kaikkiin kulkuneuvoihin, joita elinkeinonharjoittaja, jota tarkastus koskee, käyttää elinkeinotoimintaansa tai ammattiinsa liittyvässä tarkoituksessa.

Ehdotusta on tältä osin arvioitava perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla, jonka mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että tarkastusoikeuden kytkeminen rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen ei ole ristiriidassa valiokunnan tulkintakäytännön kanssa, jossa ehdotettua tarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä on arvioitu suhteessa perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan suojaan (PeVL 7/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/II, PeVL 40/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 39/2016 vp, s. 4). Tässä suhteessa valiokunta on perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta pitänyt merkityksellisenä, että kysymys on sellaisesta rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta, jonka suuruuteen voivat vaikuttaa muun muassa rikkomuksen moitittavuus, vahingollisuus yhteiskunnalle ja sillä saadun hyödyn suuruus (PeVL 40/2010 vp, s. 4/I). Tarkastuksen liittyminen ”rikoksen selvittämiseen” on valiokunnan käytännössä edellyttänyt sitä, että tarkastus sidotaan konkreettiseen ja yksilöityyn syyhyn epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL 44/2002 vp, s. 3/II, PeVL 18/2010 vp, s. 7 ja PeVL 37/2010 vp, s. 5/II). Lisäksi perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti edellyttänyt, että tarkastuksen on oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (esim.

PeVL 54/2014 vp, s. 3 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5), mikä seuraa kotirauhan suojaa koskevasta perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeen nimenomaisesta sanamuodosta.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään korostanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin kotirauhan suojaa koskevassa rajoituslausekkeessa käytetty ilmaisu ”rikosten selvittämiseksi” on tietyissä tilanteissa muodostunut ongelmalliseksi. Valiokunnan käytännössä onkin arvioitu tilanteita, joissa ehdotetut tarkastusvaltuudet eivät aivan ongelmitta ole olleet sovitettavissa perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin perusteisiin (ks. esim. PeVL 12/2002 vp, s. 3–4, PeVL 30/2010 vp, s. 6 ja PeVL 36/2017 vp, s. 4–5). Joissakin EU-oikeusliitännäisissä tilanteissa on lisäksi jouduttu arvioimaan, mahdollistaako EU-oikeudellinen toimivaltasääntely tarkastustoimivaltuuden rajoittamisen perustuslain 10 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla, ja sääntelyä on arvioitu EU:n sekundäärioikeuden etusijan kautta (PeVL 54/2014 vp, s. 3 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5–6). Kaikkiaan valiokunta on korostanut sitä, että perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettu käsite ”rikosten selvittämiseksi” on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi ja sen tulkinnassa on osin irtauduttu momentissa käytetystä sanamuodosta (kootusti PeVM 4/2018 vp, s. 5–6).

Nähdäkseni ehdotettu tarkastusoikeutta koskeva 1. lakiehdotuksen 8 §:n sääntely ei ensinnäkään muodostu sen taustalla olevan yhteistyöasetuksen sisältämän velvoitteen suhteen ongelmalliseksi, vaikka yhteistyöasetuksen 9(3)(c) artikla on sanamuodoltaan väljähkö. Asetuksen 10(2) artiklan mukaan 9 artiklassa tarkoitettujen valtuuksien täytäntöönpanon ja käytön on oltava oikeasuhtaista ja unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön, myös asiaankuuluvien menettelytakeiden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteiden mukaista. Lisäksi asetuksen 19 johdantokappaleessa viitataan siihen, että toimivaltuuksien täytäntöönpanon ja käytön on oltava kansallisen lainsäädännön mukaista. Asetus näin nähdäkseni mahdollistaa sen, että tarkastusoikeuden käytölle asetetaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaiset ja perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneet edellytykset.

Ehdotettu tarkastusoikeutta koskeva sääntely sisältäisi tarkastuksen välttämättömyyttä koskevan vaatimuksen, minkä lisäksi edellytettäisiin perusteltua ja yksilöityä syytä epäillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan sääntelyn rikkomistilannetta, josta voi olla seuraamuksena seuraamusmaksu tai rangaistus. Myös tältä osin ehdotus vaikuttaa täyttävän edellä selostetut perustuslakivaliokunnan käytännössä tarkastusvaltuuksia koskevalle sääntelylle asetetut edellytykset. 1. lakiehdotuksessa ehdotettu seuraamusmaksua koskeva sääntely myös vaikuttaa täyttävän ne perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetut edellä mainitut edellytykset, jossa tarkastusoikeus on kytketty sellaiseen rangaistusluonteiseen hallinnolliseen seuraamusmaksuun, jonka suuruuteen voivat vaikuttaa muun muassa rikkomuksen moitittavuus, vahingollisuus yhteiskunnalle ja sillä saadun hyödyn suuruus. 1. lakiehdotuksessa seuraamusmaksu olisi esityksen perustelujen (s. 75) mukaan nimenomaan kuluttajansuojan kannalta olennaisen sääntelyn rikkomistilanteisiin liittyvä seuraamus, minkä lisäksi seuraamusmaksun suuruus määräytyisi ehdotetun 18 §:n 1 momentin mukaan osin rikkomuksen laadun, laajuuden ja vakavuuden samoin kuin sillä saavutetun hyödyn perusteella. Ehdotettu tarkastusoikeutta koskeva sääntely vaikuttaa näin edellä mainituilta osin täyttävän eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä tämänkaltaiselle sääntelylle asetetut edellytykset.

Toinen asia sen sijaan on, että rangaistusluonteisten hallinnollisten maksuseuraamusten ei aivan ongelmitta voi katsoa sisältyvän perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeessa tarkoitetun rajoitusperusteen ”rikosten selvittämiseksi” sanamuotoon. Vaikka perustuslakivaliokunnalla

käytännön mukaan tarkastusoikeus on voitu tavallisella lailla kytkeä myös rangaistusluonteisilla maksuilla sanktioituun käyttäytymiseen (esim. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II, PeVL 39/2005 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/II, PeVL 40/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 39/2016 vp, s. 4), rangaistusluonteisella maksulla sanktioidussa käyttäytymisessä ei ole kysymys rikoksesta, minkä vuoksi kysymys on tällaisessakin tilanteessa perustuslain 10 §:n 3 momentin nimenomaisesta sanamuodosta erkaantumisesta. Viranomaisten välisen työnjaon asianmukaisen ja tarkkarajaisen jakautumisen kannalta tietyllä tavalla ongelmallisena voidaan lisäksi pitää sellaista lainsäädännöllistä ratkaisua, jolla mahdollistetaan muun kuin esitutkintaviranomaisen toteuttama tarkastus ”rikosten selvittämiseksi”. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan tarkastusoikeus on mahdollinen myös, kun on syytä epäillä sääntelyä rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena rikoslaissa säädetty rangaistus. Selvää sinänsä on, että 1. lakiehdotuksessa tarkoitetuilla toimivaltaisilla viranomaisilla ei ole toimivaltaa tutkia rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Tarkastusoikeutta koskevan sääntelyn muotoileminen osin myös rangaistavaksi säädetyn menettelyn kattavaksi ei näin ole asianmukainen tapa huolehtia tällaisissa tilanteissa perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun rajoitusperusteen ”rikosten selvittämiseksi” asettamien edellytysten täyttymisestä, olkoonkin että tämänkaltaista sääntelyä sisältyy myös hiljattain hyväksyttyyn muuta aihepiiriä koskevaan lainsäädäntöön (ks. esim. tietosuojalain (1050/2018) 18.2 §).

Koeostot

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus tehdä koeostoja, jos se on tarpeellista yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan valvontatehtävän suorittamiseksi. Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan koeostoja tehdessään toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus käyttää valehenkilöllisyyttä, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava valehenkilöllisyyden käytöstä elinkeinonharjoittajalle. Ehdotettu sääntely perustuu yhteistyöasetuksen 9(3)(d) artiklaan.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 72–73) koeostoa koskevaa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitutkintaviranomaisen epäsovinnaisia menetelmiä koskevaan käytäntöön, jossa on katsottu, että viranomaisille ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisten tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 72) on lisäksi viitattu perustuslakivaliokunnan sotilastiedustelulainsäädännön käsittelyn yhteydessä antamaan lausuntoon, jossa on silloin ehdotettuun valeostoa koskevaan sääntelyyn liittyen tehty ero epäsovinnaisten menetelmien ja tavanomaisten siviilioikeudellisten oikeustointen suhteen. Jälkimmäisiin ei valiokunnan näkemyksen mukaan liity ongelmia lainalaisuusperiaatteen näkökulmasta eikä niille ole osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena (PeVL 36/2018 vp, s. 15).

Edellä todetusta huolimatta koeostoja koskeva nimenomainen sääntely on kuitenkin nähdäkseni tarpeellista, koska yhteistyöasetuksen 9(3)(d) artiklassa ei aseteta nimenomaisia edellytyksiä toimivaltuuden käytölle, ottaen myös huomioon, että asetuksen 10 artikla ja 19 johdantokappale sallivat toimivaltuuksia koskevan täsmentävän kansallisen sääntelyn. Koeoston tekeminen olisi yleisesti sidottu ehdotetun 10 §:n 1 momentin mukaan tarpeellisuusvaatimukseen, mutta

valehenkilöllisyyden käyttäminen koeostoa tehtäessä olisi 2 momentin mukaan sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Toimivaltuutta voidaan nähdäkseni arvioida samoin perustein kuin kuitintarjoamisvelvollisuudesta annetun lain (658/2013) 5.5 §:n sisältämää koeostoa koskevaa sääntelyä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Mainittua sääntelyä arvioidessaan valiokunta katsoi kysymyksessä olevan viranomaistoiminnan kannalta uudentyyppinen ja erikoislaatuinen toimivaltuus, minkä vuoksi valiokunnan näkemyksen mukaan tuolloin käsillä olleessa esityksessä (HE 23/2013 vp) olisi tullut selkeämmin selostaa ja havainnollistaa, mitä koeostolla tarkoitetaan ja miten sitä voidaan käyttää (PeVL 14/2013 vp, s. 4/II). Nyt käsillä olevan esityksen suhteen tarkempaa koeoston määrittelyä ei nähdäkseni ole juuri mahdollista lainsäädännöllisesti toteuttaa, koska yhteistyöasetuksen 9(3)(d) artiklassa kuvataan koeostojen toteuttamisen tarkoitus melko yksityiskohtaisesti (artiklan mukaan koeostoilla voidaan ostaa tavaroita tai palveluita testiostoina ja tarkastaa, tarkkailla, tutkia, purkaa tai testata niitä asetuksessa tarkoitettujen rikkomusten paljastamista ja näytön saamista varten). Sitä sen sijaan voidaan pitää myös 1. lakiehdotuksen 10 §:n suhteen selvänä, että viranomainen ei voi koeostoja tehdessään millään tavalla esimerkiksi yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon (PeVL 14/2013 vp, s. 4/II), mikä on esityksen perusteluissa (s. 50) todettukin.

Voidaan kuitenkin kiinnittää vielä huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa ei aseteta erityisen pitkälle meneviä edellytyksiä koeostojen tekemisen suhteen. Säännöksen mukaan koeosto olisi mahdollinen, jos se on tarpeellista yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan valvontatehtävän suorittamiseksi. Kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) koeostoa koskevan 5.5 §:n mukaan laissa tarkoitetulla valvontaviranomaisella on oikeus valvontaa varten tehdä koeostoja, jos on perusteltua syytä epäillä tätä lakia rikotun tai rikottavan. Lisäksi koeoston edellytyksenä on sen välttämättömyys kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamisen selvittämiseksi. Toimivaltuuden erikoislaatuisuuden (PeVL 14/2013 vp, s. 4/I) vuoksi saattaisi olla perusteltua asettaa 1. lakiehdotuksessa toimivaltuuden käytölle vastaavat edellytykset.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Aluksi. – Esityksen sisältämä 1. lakiehdotus sisältää laajaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. 1. lakiehdotuksen 12 §:ssä säädettäisiin verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvistä toimivaltuuksista, 13 §:ssä seuraamusmaksusta eräiden kuluttajansuojalain säännösten rikkomisesta, 14 §:ssä seuraamusmaksusta eräiden matkustajan oikeuksia koskevien säännösten rikkomisesta, 15 §:ssä seuraamusmaksusta eräiden muiden kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta sekä 16 §:ssä seuraamusmaksusta tietojen antamista koskevien säännösten rikkomisesta. 1. lakiehdotuksen 17–23 §:ssä sen sijaan olisi yleisempiä säännöksiä muun muassa seuraamusmaksun määräämisestä, suuruudesta, määräämisestä jättämisestä sekä täytäntöönpanosta. Keskityn seuraavassa 1. lakiehdotuksen sisältämiin hallinnollisia maksuseuraamuksia koskeviin ehdotuksiin.

Perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksuja koskeva aiempi käytäntö. – Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5 ja PeVL 9/2018 vp, s. 2). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on

merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyden arviointi. – Seuraamusmaksua koskeva sääntely pohjautuu yhteistyöasetuksen 9(4)(h) artiklaan. Esityksen perustelujen (s. 29) mukaan artikla ei välttämättä nimenomaisesti edellytä seuraamusmaksun käyttöönottoa, mutta toisaalta esimerkiksi julkinen varoitus tai uhkasakko eivät riittäisi täyttämään asetuksessa asetettua seuraamuksia sekä niiden tehokkuutta koskevaa velvoitetta. Esityksessä onkin päädytty katsomaan, että asetuksen sisältämä velvoite on perusteltua täyttää ottamalla käyttöön hallinnollinen seuraamusmaksu, minkä lisäksi sille todetaan olevan myös kansallisia perusteita. Nähdäkseni esityksessä omaksuttu perusratkaisu on tältä osin perusteltu, ottaen myös huomioon se, miten sanktiot on kohdistettu alla mainituin tavoin moitittavaan käyttäytymiseen.

Ehdotetussa seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä on ensinnäkin pyritty esityksen perustelujen mukaan (s. 33 ja 75) rajaamaan seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen sillä perusteella, miten olennaisena sääntelyä pidetään kuluttajansuojan kannalta. Tämä on osin johtanut tilanteeseen, jossa seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen kattaa myös muunlaista käyttäytymistä kuin minkä yhteistyöasetus velvoittaa sanktioimaan, joskin tämä on osin seurausta myös 1. lakiehdotuksessa omaksutusta edellä selostetusta perusratkaisusta, jolla lakiehdotuksen sisältämä sääntely kattaa myös muita kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita. Ehdotetut seuraamusmaksua koskevat säännökset (13–16 §) sisältäisivät asianmukaiset viittaukset 1. lakiehdotuksen ulkopuoliseen lainsäädäntöön, jossa sanktioitu käyttäytyminen määritellään, minkä lisäksi 13–16 § sisältäisivät myös tietynlaiset asialliset luonnehdinnat sanktioiduista teoista. Esityksen sisältämät 7.–15. lakiehdotukset taas sisältäisivät asianmukaiset takaisinviittaussäännökset 1. lakiehdotuksen sisältämään seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 13–16 § sisältävät syyksiluettavuutta koskevan vaatimuksen, jonka mukaan sanktioidulta käyttäytymiseltä edellytetään tahallisuutta tai huolimattomuutta. Niin sanottu ankara vastuu ei näin ehdotettujen säännösten mukaan tule

kysymykseen. Kuten esityksen perusteluissa (s. 53–54) todetaan, seuraamusmaksun määräämisessä lähtökohtana olisi toimivaltaisen viranomaisen vastuu rikkomuksen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hallintolain (434/2003) viranomaisen selvittämisvelvollisuutta koskevan 31 §:n mukaisesti, minkä vuoksi seuraamusten määrääminen ei perustuisi käännettyyn todistustaakkaan. Näiltä osin seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn voi näin katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut edellytykset.

Seuraamusmaksun harkinnanvaraisuus. – 1. lakiehdotuksen sisältämät seuraamusmaksua koskevat säännökset (13–16 §) on muotoiltu tavalla, joka vaikuttaa olevan hieman ristiriidassa esityksen perustelujen kanssa. Mainittujen säännösten mukaan ”Seuraamusmaksu *määrätään*” (kurs. tässä). Esityksen perustelujen (s. 53) mukaan säännöksissä käytetty muotoilu ei merkitse, että toimivaltaisella viranomaisella säännöksissä mainituissa tilanteissa olisi velvollisuus tehdä hakemus markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi. Perusteluissa (s. 53) todetaan seuraamusmaksun määräämisen olevan luonteeltaan merkittävä toimi ja sitä olisi tarkoitus käyttää vain vakavimmissa rikkomuksissa ja korostetaan viranomaisen harkintavaltaa. Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 13–16 §:ssä käytetty ilmaisu ”seuraamusmaksu määrätään” ei kuitenkaan selkeimmällä mahdollisella tavalla tuo ilmi perusteluissa esitettyä lähtökohtaa seuraamusmaksun käyttämisestä vain vakavimmissa tapauksissa sekä seuraamusmaksun määräämisen perustumista viranomaisen harkintavaltaan. Jos tämä on tarkoitus, säännökset olisi syytä muotoilla tämän tarkoituksen paremmin ilmentävällä tavalla (esimerkiksi muotoilulla ”Seuraamusmaksu *voidaan määrätä*”).

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus. – Kuten edellä on todettu, rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Yhteistyöasetuksessa ei aseteta siinä tarkoitetuille seuraamuksille euromääräisiä rajoja tai muitakaan erityisen täsmällisiä seuraamusten tasoa koskevia vaatimuksia. 1. lakiehdotuksen 18.2 §:n momentin mukaan elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta. Säännöksen 3 momentin mukaan luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu taas saisi olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa.

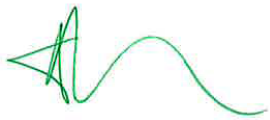
Esityksen sisältämä 1. lakiehdotus sisältäisi seuraamusmaksun suuruuden määräämistä koskevaa täsmentävää sääntelyä (18 §) samoin kuin seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevaa sääntelyä (19 §), mitkä säännökset merkittävällä tavalla täsmentävät seuraamusmaksun rahallisen tason mittaamista koskevaa harkintaa, minkä vuoksi näillä säännöksillä on merkitystä ehdotettujen seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuutta koskevassa arvioinnissa. Ottaen lisäksi huomioon, että seuraamusmaksujen määrääminen on kohdistettu edellä mainitun mukaisesti kuluttajansuojan kannalta moitittavimpiin tilanteisiin sekä se, että maksu voitaisiin vain poikkeuksellisesti määrätä luonnolliselle henkilölle ja luonnollista henkilöä koskien seuraamusmaksulla olisi euromääräinen yläraja, ehdotettuja seuraamusmaksuja voidaan nähdäkseni pitää oikeasuhtaisina. Ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua myös seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä nimenomaisesti varmistua siitä, että niiden määrääminen ei ole pakollista vaan harkinnanvaraista.

Muutoksenhaku eräissä seuraamusmaksun määräämistä koskevissa asioissa. – Esitykseen sisältyvän 3. lakiehdotuksen 4 a §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa seuraamusmaksun määräämistä

koskevaan markkinaoikeuden ratkaisuun voitaisiin hakea muutosta korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämättä. Mainitun säännöksen mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun voidaan hakea korkeimmalta oikeudelta valituslupaa pyytämättä, jos muutosta hakee se elinkeinonharjoittaja tai 1. lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettu henkilö, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun. Jos muutosta hakisi kuluttaja-asiamies, edellytettäisiin valituslupaa korkeimmalta oikeudelta.

Ehdotettua poikkeuksen valituslupajärjestelmästä sisältävää sääntelyratkaisua perustellaan (s. 66) sen tarpeellisuudella oikeusturvan näkökulmasta, koska markkinaoikeus päättäisi seuraamusmaksun määräämisestä ensi asteena ja koska seuraamusmaksu on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. myös PeVL 49/2016 vp, s. 4). Perustuslain 21 §:ään liittyvistä oikeusturvasyistä saattaisi olla perusteltua lähteä myös siitä, että myös kuluttaja-asiamiehen hakiessa muutosta markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan ratkaisuun seuraamusmaksun saaneen elinkeinonharjoittajan tai yksityishenkilön eduksi muutosta voitaisiin hakea valituslupaa pyytämättä, ottaen etenkin huomioon, että seuraamusmaksu on mahdollista tietyissä tilanteissa määrätä myös yksityishenkilölle.

Helsingissä 8.11.2019



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori