Valiokunnan lausunto PeVL 36/2016 vp– HE 40/2016 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (HE 40/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- vanhempi hallitussihteeri Pauliina Kanerva, työ- ja elinkeinoministeriö
- kaupallinen neuvos Tomi Lounema, työ- ja elinkeinoministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Mikael Hidén

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain 2 §:n 3 momentin, perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan, perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden, perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan sekä perustuslain 124 §:n hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta. Laki olisi horisontaalinen, mutta sen soveltamisala olisi rajattu tiettyihin erityissääntelyn kattamiin tuoteryhmiin. Lailla luotaisiin tietyillä tuotesektoreilla yleiset ja yhdenmukaiset sääntelypuitteet markkinavalvonnalle sekä selkeytettäisiin ja tarkennettaisiin säännöksiä valvontaviranomaisten toimenpiteistä ulkorajavalvonnassa. Asianomaisessa tuotelainsäädännössä viitattaisiin näihin horisontaalisiin säännöksiin. Lailla korvattaisiin nykyisen sektorikohtaisen tuotelainsäädännön säännökset markkinavalvonnasta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn rakenne ei sinänsä ole perustuslain näkökulmasta ongelmallinen. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tällaisessa sääntelyssä on syytä erityisen tarkkaan huolehtia sääntelyn selkeydestä ja johdonmukaisuudesta. Valiokunnan mielestä talousvaliokunnan on kiinnitettävä erityistä huomiota näihin seikkoihin ottaen huomioon myös sen, että sektorikohtaiseen tuotelainsäädäntöön sisältyy eri aikoina laadittuja säännöksiä.

Ehdotetulla lailla pantaisiin osaltaan toimeen kuusi EU:n tuotedirektiiviä. Direktiivit ovat osa EU:n uutta lainsäädäntökehystä, jonka avulla pyritään osaltaan edistämään tuotteiden yhtenäistä ja tehokasta sääntelyä kaupan esteiden poistamiseksi sekä ihmisten terveyden, turvallisuuden ja ympäristönsuojelun edistämiseksi. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomautettavaa sääntelyn tavoitteesta.

Lakiehdotuksessa on monia säännöksiä, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen ja perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan. Tällaisia säännöksiä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.

Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus sekä oikeasuhtaisuus

Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen kannalta ongelmalliseksi muodostuu se, että viranomaisen toimivaltuuksien edellytykset eivät käy yksiselitteisesti ilmi käsiteltävästä laista, vaan toimivaltuuksien käytön edellytykset määräytyvät osittain lain 1 §:n 1 momentissa lueteltujen muiden lakien perusteella. Esimerkiksi lakiehdotuksen 18 §:n mukaan markkinavalvontaviranomainen voi kieltää talouden toimijaa valmistamasta, saattamasta markkinoille, asettamasta saataville markkinoilla tai muuten luovuttamasta tuotetta, jos 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on syytä pyrkiä täsmentämään nyt arvioitavana olevassa horisontaalilaissa, millainen muu yleinen etu kuin laissa erikseen luetellut riskit ihmisten terveydelle, turvallisuudelle, ympäristölle tai omaisuudelle voi oikeuttaa markkinavalvontaviranomaisen asettamaan laissa tarkoitettuja kieltoja ja muita määräyksiä. Tämä on tärkeää myös siksi, että lakiehdotuksen perusteluissa viitataan lakiehdotuksen mahdollistavan myös sen soveltamisalan laajentamisen tarvittaessa joustavasti kos-

kemaan myös muuta työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tuotesääntelyä sekä haluttaessa myös muiden hallinnonalojen tuotesääntelyä (s. 21).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota yleisemminkin siihen, että toimivaltuuksien käytöstä sääntéleminen jäisi ehdotuksen mukaisessa horisontaalilaissa suhteellisen yleisluonteiseksi. Perusoikeusrajoituksen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen johdosta säännöksiä on syytä pyrkiä täsmentämään. Esimerkiksi lakiehdotuksen 25 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että jos lakiehdotuksen 17—23 §:ssä tarkoitettuja määräyksiä ja kieltoja ei voida pitää riittävinä, markkinavalvontaviranomainen voi määrätä talouden toimijan tai Tullin hallussa olevan tuotteen ja 19 §:n nojalla talouden toimijalle palautetun tuotteen hävitettäväksi tai, jos tätä ei katsota tarkoituksenmukaiseksi, määrätä, miten tuotteen suhteen muutoin on meneteltävä. Tuotteen hävittämisen voidaan katsoa puuttuvan talouden toimijan omaisuudensuojaan varsin pitkälle menevällä tavalla (PeVL 43/2010 vp, s. 3/I). Talousvaliokunnan on tältä osin syytä täsmentää edellytyksiä markkinavalvontaviranomaisen toimivallasta määrätä tuote hävitettäväksi ja määräysvallasta erityisesti siitä, miten tuotteen suhteen muutoin on meneteltävä.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädetään markkinavalvontaviranomaisen ja Tullin oikeudesta ottaa tuotteita tutkittavaksi, jos se on tuotteen vaatimustenmukaisuuden valvonnan kannalta tarpeellista. Pykäläehdotuksen 3 momentin mukaan markkinavalvontaviranomainen voi velvoittaa talouden toimijan korvaamaan tuotteen hankinnasta, testauksesta ja tutkimisesta aiheutuneet kustannukset, jos tuote on vaatimustenvastainen. Korvaus on suoraan ulosottokelpoinen. Perustuslakivaliokunnan mielestä oikeasuhtaisuus tulisi säännöksessä paremmin huomioiduksi, mikäli korvausvelvollisuus sidottaisiin esimerkiksi merkittävään vaatimusten vastaisuuteen.

Oikeusturva

Lakiehdotuksen 29 §:n 3 momentin mukaan markkinavalvontaviranomaisen määräämään 21 §:ssä tarkoitettuun väliaikaiseen kieltoon ei saa erikseen hakea muutosta valittamalla. Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan väliaikainen kielto voitaisiin asettaa tietyin edellytyksin asian selvittämisen ajaksi. Väliaikainen kielto on voimassa, kunnes markkinavalvontaviranomainen antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa. Vaikka markkinavalvontaviranomaisen on säännösehdotuksen mukaan ratkaistava asia kiireellisesti, on perustuslakivaliokunnan mielestä selvää, että sääntelykohde huomioiden väliaikaisesta kiellosta voi aiheutua talouden toimijalle huomattaviakin taloudellisia menetyksiä. Näin ollen talouden toimijalla voi olla itsenäinen oikeusturvaintressi myös väliaikaista kieltoa koskevan päätöksen osalta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä valituskielto on poistettava lakiehdotuksesta. Vaihtoehtoisesti on mahdollista säätää lakiehdotuksen 21 §:ssä tarkoitetulle väliaikaiselle kiellolle riittävän lyhyt enimmäiskesto. Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Henkilötietojen suoja

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja. Valvonnassa saatuja tietoja esimerkiksi yksityisen henkilökohtaisista oloista voidaan muun muassa luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietyille viranomaisille, jos tiedon luovuttaminen on viranomaisen tehtävien suorittamisen kannalta välttämätöntä, mutta myös kyseisten viranomaisten suorittaessa laissa säädettyä valvontaa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot).

Edellä todetun vuoksi lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 2 kohtaa on muutettava vastaamaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 13 ja 29 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 20.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Ulla Parviainen kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2016 vp

jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen