

Prof. Sakari Melander  
5.5.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

**Hallituksen esitys (HE) 10/2020 vp** eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 54/2019 vp) täydentämisestä

### Aluksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiakohdassa mainittuihin hallituksen esityksiin sekä asiantuntijalausuntopyynnössä mainittuun oikeusministeriön vastineessa esitettyyn HE:n 54/2019 vp sisältämän 1. lakiehdotuksen tarkastusoikeutta koskevan 8 §:n ehdotettuun muotoiluun liittyen. Olen antanut HE:stä 10/2020 vp lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 12.3.2020 ja HE:stä 54/2019 vp lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 8.11.2019.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

### Yleistä hallituksen esityksistä ja niiden käsittelyvaiheista

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 10/2020 vp ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp). Viimeksi mainitun esityksen täydentämistarve johtuu eduskunnan

perustuslakivaliokunnan esityksen johdosta antamasta lausunnosta (PeVL 12/2019 vp), jossa on edellytetty, että esityksessä tarkoitetut seuraamusmaksut käsitellään markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti tätä seuraamusmaksun määräämismenettelyä ja muutoksenhakua koskevaa muutosta edellytyksenä sille, että HE:n 54/2019 vp sisältämä 3. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi lausunnon 12/2019 vp ponsikappaleessa, että esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:ään tehtävät muutokset ovat edellytyksenä sen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvosto on sittemmin antanut HE:n 10/2020 vp.

Nyt käsillä olevassa täydentävässä esityksessä HE 10/2020 vp ehdotetaan tehtäväksi vain perustuslakivaliokunnan edellyttämiä välttämättömiä muutoksia alkuperäisen esityksen sisältämään seuraamusmaksusäätelyyn. Samalla kuitenkin esitetään tehtäväksi eräitä muita täsmennyksiä alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyviin säännöksiin. Merkille pantavaa tämän lisäksi on, että perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan 12/2019 vp alkuperäisen hallituksen esityksen sisältämiin lakiehdotuksiin tehtäväksi myös muita muutoksia. Nämä muutokset koskevat alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen tiedonsaantioikeutta koskevaa 6 §:ää (PeVL 12/2019 vp, s. 2–5) ja tarkastusoikeutta koskevaa 8 §:ää (PeVL 12/2019 vp, s. 5–6), ja perustuslakivaliokunnan edellyttämien mainittuja säännöksiä koskevien muutosten tekeminen on lausunnon mukaan edellytyksenä alkuperäiseen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Nyt käsillä olevassa esityksessä näitä muutoksia ei kuitenkaan ehdoteta tehtäväksi. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta katsoi, että alkuperäisen esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 13–16 §:n sanamuotoa oli syytä sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä oikeasuhtaisuuden vuoksi muuttaa siten, että viranomaisen harkintavalta käy nimenomaisesti ilmi säännöksistä. Tätä muutosta ei myöskään ehdoteta tehtäväksi nyt käsillä olevassa esityksessä. Esityksen kansilehdellä ja s. 4 nimenomaisesti todetaan, että muut perustuslakivaliokunnan alkuperäiseen hallituksen esitykseen edellyttämät muutokset kuin seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä koskevat muutokset on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Eduskunnan lakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyynnöstä käy ilmi, että oikeusministeriö on antanut lakivaliokunnalle vastineen, jossa se on esittänyt HE:n 54/2019 vp sisältämän 1. lakiehdotuksen 8 §:n muotoilua uudelleen tavalla, jossa eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2019 vp säännöksestä esittämät valtiosäätöoikeudelliset seikat olisi otettu huomioon.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on HE:stä 10/2020 vp antamassaan lausunnossa PeVL 9/2020 vp katsonut, että HE:ssä 10/2020 vp ei ole esitetty asianmukaisia perustelua siinä valitulle ratkaisulle jättää alkuperäisen hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:n perustuslainvastaiseksi todettujen säännösten muuttaminen täydentävän hallituksen esityksen ulkopuolelle tilanteessa, jossa täydentävä esitys on perustuslain (731/1999) 71 §:n mukaisesti päätetty antaa. Valiokunta on lausunnossaan kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan (PeVL 9/2020 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan esittämä huomio on erittäin relevantti suhteessa täydentävän hallituksen esityksen antamista koskevaan perustuslain 71 §:ään sekä sen tarkoitukseen (HE 1/1998 vp, s. 38 ja 121) ja asiaa koskevaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiempaan lausuntokäytäntöön (ks. erit. PeVL 75/2014 vp, PeVL 12/2016 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 65/2018 vp ja PeVL 7/2019 vp; ks. myös PeVL 26/1992 vp).

Kuten edellä on todettu, oikeusministeriö on vastineessaan lakivaliokunnalle esittänyt uutta muotoilua HE:n 54/2019 vp sisältämän 1. lakiehdotuksen 8 §:stä, jonka muuttamista perustuslakivaliokunta on pitänyt edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 12/2019 vp, s. 5–6). Koska mainitusta säännöksestä esitettiin lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia huomioita, on erittäin epätydyttävää, että mainitun säännöksen muutosehdotus toteutetaan oikeusministeriön vastineessa. Tilanteessa, jossa muutosehdotus kohdistuu sellaiseen säännökseen, jonka suhteen perustuslakivaliokunta on esittänyt säätämisyjärjestykseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia huomioita, selvää on, että asia olisi edellyttänyt alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisyjärjestysarvioiden tekemistä (PeVL 12/2016 vp, s. 3–4, PeVL 7/2019 vp, s. 12 ja PeVL 9/2020 vp, s. 3), mikä olisi voitu paremmin toteuttaa täydentävän esityksen yhteydessä. Tällaisia arvioita ei nyt ole käytettävissä.

### Tarkastusoikeutta koskeva 1. lakiehdotuksen 8 §

HE:n 54/2019 vp 1. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa liike- ja varastotiloissa, maa-alueilla ja kulkuneuvoissa, jos tarkastus on tarpeen valvonta-asian hoitamiseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan tarkastus saataisiin toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos tilassa tosiasiallisesti harjoitetaan elinkeinotoimintaa, tarkastuksen toimittaminen valvonta-asian hoitamiseksi on välttämätöntä ja on perusteltua ja yksilöity syy epäillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu seuraamusmaksu tai rikoslaissa (39/1889) säädetty rangaistus.

Tarkastusoikeutta koskeva ehdotettu säännös perustuu kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyötä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamista koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2394 (jäljempänä yhteistyöasetus) 9(3)(c) artiklaan. On huomattava, että artikla on soveltamisalaltaan varsin laaja. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ensinnäkin huomauttanut, että 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin sisältämät pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät vaikuta kaikilta osin olevan yhteistyöasetuksen mukaisia (PeVL 12/2019 vp, s. 5; ks. myös PeVL 51/2014 vp, s. 2–3). Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momenttiin sisältyvä vaatimus tarkastuksen välttämättömydestä sekä vaatimus sääntelyn rikkomisesta sanktioidulla tavalla tarkastuksen toteuttamisen edellytyksenä eivät vaikuta olevan yhteistyöasetuksen 9(3)(c) artiklan mukaisia.

Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen soveltamisala on kuitenkin laajempi kuin edellä mainitun EU-asetuksen soveltamisala. 1. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan kuluttaja-asiamiehellä olisi lakiehdotuksessa säädetty toimivaltuudet myös silloin, kun kyse on muusta kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyvästä asiasta. Tarkastusoikeutta koskevaa ehdotettua sääntelyä tulee näin tarkastella myös perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Tältä osin eduskunnan perustuslakivaliokunta on edellyttänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta, ettei siinä mahdollisteta tarkastuksen toimittamista sakonuhkaisen rikkomuksen epäilyn perusteella silloin, kun kysymys on 4 §:n 1 momentissa tarkoitettusta muusta kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyvästä asiasta.

Valiokunta piti muutosta edellytyksenä säännöksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 12/2019 vp, s. 6).

Kuten edellä on todettu, oikeusministeriö on vastineessaan lakivaliokunnalle ehdottanut 1. lakiehdotuksen 2 momentin muotoilemista seuraavasti:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettu tarkastus saadaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos tilassa tosiasiallisesti harjoitetaan elinkeinotoimintaa, tarkastuksen toimittaminen valvonta-asian hoitamiseksi on välttämätöntä ja on perusteltu ja yksilöity syy epäillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena tässä laissa tarkoitettu seuraamusmaksu tai josta on rikoslaissa (39/1889) säädetty ankarampi rangaistus kuin sakkoa.”

Asiantuntijalausuntopyynnön mukaan oikeusministeriön vastineessa todetaan selvyiden vuoksi, että ehdotetussa säännöksessä edellytettäisiin enimmäisrangaistuksen, ei vähimmäisrangaistuksen, olevan vankeutta.

Ensinnäkin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että oikeusministeriön vastineessa esitetty muotoilu on ongelmallinen yhteistyöasetuksen 9(3)(c) artiklan kannalta. Kuten edellä todettiin, jo HE:n 54/2019 vp sisältämän 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin suhteen eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi, että momentin sisältämät pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät vaikuta kaikilta osin olevan yhteistyöasetuksen mukaisia (PeVL 12/2019 vp, s. 5). Oikeusministeriön vastineessaan ehdottama 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin muutos asettaisi edelleen ja vielä pidemmälle menevän kansallisen tarkastusoikeutta koskevan rajoituksen suhteessa yhteistyöasetuksen 9(3)(c) artiklaan, koska edellytyksenä olisi yksilöity syy epäillä yhteistyöasetusta rikottavan tavalla, josta on rikoslaissa säädetty ankarampi rangaistus kuin sakkoa. Tältä osin vastineessa ehdotettua muutosta voidaan pitää yhteistyöasetuksen kannalta ongelmallisena.

Edellä todettu ongelma on kuitenkin nähdäkseni ratkaistavissa siten, että 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä erotettaisiin yhtäältä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvat teot ja toisaalta 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä tarkoitettut muut kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvat valvonta-asiat, joskaan tämänkaltainen eriytetty tarkastusoikeudesta säätäminen ei olisi sääntelyn johdonmukaisuuteen liittyvistä syistä hyvä ratkaisu. On kuitenkin sinänsä todettava, että ensin mainittujen suhteen tarkastusoikeuden tulee olla linjassa yhteistyöasetuksen 9(3)(c) artiklan asettamien vaatimusten kanssa ja jälkimmäisten suhteen perustuslain 10 §:ssä asetettujen vaatimusten kanssa. Tämänkaltainen säännöksen muotoilu vastaisi myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2019 vp (s. 6) edellyttämää, mutta ei tosiaan vaikuttaisi erityisen johdonmukaiselta sääntelyratkaisulta sääntelyn kohde ja luonne huomioon ottaen.

Toiseksi oikeusministeriön vastineessa ehdotettu tarkastusoikeutta koskevan sääntelyn sanamuoto on erilainen kuin henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki; 1054/2018) oikeutta tehdä tarkastuksia koskevassa 48 §:ssä. Mainitun säännöksen mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa tarkastuksen saa toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä rikotun tai

rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena rikoslaisissa (39/1889) säädetty vankeusrangaistus.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään todennut, että vähäisten rikkomusten selvittämisessä tulee käyttää perusoikeuksien suojaan vähemmän puuttuvia keinoja kuin tarkastusvaltuuksia (ks. esim. PeVL 37/2010 vp, s. 5/II, PeVL 40/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2001 vp, s. 5/I). Mikäli kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin unionisäädöksen edellyttämä, on toimivaltuuden käyttö sidottava perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämällä tavalla vankeusuhkaksiin rikoslain säännöksiin (PeVL 26/2018 vp, s. 6). HE:stä 54/2019 vp antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että tarkastustoimivaltuutta ei saa mahdollistaa sakonuhkaisten rikkomusten perusteella silloin, kun kysymys ei ole yhteistyöasetuksen tar koittamasta tilanteesta (PeVL 12/2019 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan asiaa koskevasta lausuntokäytännöstä ei käy yksiselitteisesti ilmi, tarkoitetaanko siinä mainitulla vankeusuhkalla rikoslain säännöksen rangaistusasteikon sisältämää vankeusuhkaa vai tilannetta, jossa käsillä olevassa nimenomaisessa yksittäistapauksessa olisi odotettavissa vankeusrangaistus.

Lakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyynnöstä käy ilmi, että oikeusministeriö on tarkoituksellisesti muotoillut vastineessaan ehdotetun 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin erilaisin ilmaisin kuin rikosasioiden tietosuojalain 48 §. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sen nyt ehdottamasta muotoilusta käy selvemmin ilmi, että edellytyksenä ei ole, että juuri kyseisessä yksittäistapauksessa seuraamuksena tulisi olla nimenomaan vankeusrangaistus. Nähdäkseni eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämää muotoilua ei sinänsä ole perusteltua tulkita niin, että se edellyttäisi tarkastusvaltuuden käyttämisen edellyttävän, että juuri kyseisessä yksittäistapauksessa seuraamuksena tulisi olla nimenomaan vankeusrangaistus, koska muotoiluissa puhutaan nimenomaan vankeusuhkasta, jolla tavanomaisesti viitataan rikossäännöksen rangaistusasteikon sisältämään mahdollisuuteen tuomita säännöksessä tarkoitettusta rikoksesta vankeutta. Toisaalta perustuslakivaliokunta on perustellut tarkastusoikeuden rajaamista vain vankeusuhkaksiin tekoihin nimenomaan oikeasuhtaisuuteen liittyvillä näkökohdilla (esim. PeVL 26/2018 vp, s. 6 ja PeVL 12/2019 vp, s. 6), mikä voisi puoltaa tulkintaa, jonka mukaan tarkastustoimivaltuuden käyttäminen olisi mahdollista vain silloin kuin yksittäistapauksessa olisi odotettavissa vankeutta. Edellä esitetyn perusteella tämänkaltaiselle tulkinnalle ei kuitenkaan nähdäkseni ole perusteita, olkoonkin että 1. lakiehdotuksen tarkastustoimivaltuus muodostuu tällöin suhteellisen laajaksi toimivaltuudeksi.

Nähdäkseni on kuitenkin varsin vaikea löytää perusteita sille, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentti muotoiltaisiin kielellisesti erilaiseksi kuin rikosasioiden tietosuojalain 48 §:n 2 momentti. Koska momenteissa on asiallisesti kysymys samanlaista tilannetta koskevasta sääntelystä, joka on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan näkökulmasta, perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn täsmällisyyden ja tällaisen sääntelyn yleiseen johdonmukaisuuteen liittyvät vaatimukset eivät nähdäkseni salli säännöksen muotoilua kielellisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetystä vastaavasta säännöksestä poikkeavalla tavalla. 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentti tulisi näin muotoilla kielellisesti vastaavaksi kuin rikosasioiden tietosuojalain 48 §:n 2 momentti.

### HE:ssä 10/2020 vp ehdotetut muutokset

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi ne tarvittavat muutokset, jotka johtuvat siitä, että kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrättävät seuraamusmaksut ehdotetaan alkupe- räisestä hallituksen esityksestä poiketen käsiteltäväksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettuina kilpailu- ja valvonta-asioina. Ehdotettu muutos on perustuslakivaliokunnan lausunnossa 12/2019 vp todettu huomioon ottaen perus- teltu, koska kilpailu- ja valvonta-asiat käsitellään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa an- netun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an- netussa laissa (808/2019) säädetään. Asiasta otettaisiin selventävä viittaussäännös myös 1. lakie- hdotuksen 21 §:n 1 momenttiin. Täydentävän esityksen sisältämä sääntely vaikuttaa olevan pe- rustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2019 vp esittämän kannan mukaista. Kuluttaja-asiamie- hen esityksestä määrättävien seuraamusmaksujen käsittely hallintoprosessuaalisessa järjestyk- sessä merkitsee riittävien oikeusturvatakeiden ja puolustautumisoikeuksiin liittyvien seikkojen asianmukaista toteutumista seuraamusmaksujen määräämisessä, ottaen lisäksi huomioon, mitä esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen jakautumisesta sekä markkinaoikeuden ja korkeimman hal- linto-oikeuden kokoonpanosta täydentävässä esityksessä (s. 7) on lausuttu. Lisäksi on huomatta- vana, että alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 13–17 §:ssä maksuseuraamusten määräämi- sen edellytyksenä on tahallinen tai tuottamuksellinen käyttäytyminen, mikä osaltaan merkitsee, että seuraamukset eivät perustu tuottamuksesta riippumattomaan objektiiviseen vastuuseen.

Täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 22 §:n mukaan markkinaoikeuden seura- amusmaksua koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oi- keuteen. Asiassa ei tarvittaisi valituslupaa. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 12/2019 vp (s. 11), että muutoksenhaku asiassa tulee voida toteuttaa ilman valituslupaa. Täydentävän esityk- sen sisältämä sääntely on perustuslakivaliokunnan kannan mukainen. Täydentävän esityk- sen sisältämän 1. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momenttiin ehdotetaan jatkomuutoksenhakuoi- keuden symmetrisyyden turvaamiseksi säännöstä, jonka mukaan kuluttaja-asiamies saisi valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt kuluttaja-asiamiehen esityksen kokonaan tai osaksi. Säännös on nähdäkseen esityksessä (s. 6) mainituista syistä perusteltu, mutta sitä saattaisi perustuslain 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaan liittyvistä syistä olla syytä laajentaa siten, että kuluttaja-asiamies saisi valittaa markkinaoikeuden päätöksestä myös seuraamusmak- sun saaneen elinkeinonharjoittajan tai yksityishenkilön eduksi.

Täydentävässä esityksessä (s. 5) todetaan, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä sääntelyrat- kaisu johtaa eräisiin nykyiselle oikeusjärjestykselle epätavanomaisiin piirteisiin. Tällaisena seik- kana pidetään esimerkiksi sitä, että korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu mitään muuta asiaryhmää, jossa hallintotuomioistuinlinjassa käsiteltäisiin muutoksenhakuasioina vain hallinnollisia sanktioita. Lisäksi perustuslakivaliokunnan edellyttämästä sääntelymallista aiheu- tuu täydentävän hallituksen esityksen mukaan se ongelma, että kuluttajasuoja-asioissa seura- amusmaksun määräämistä ja kieltoa koskevia asioita ei voida käsitellä markkinaoikeudessa yh- dessä.

Esitystä laadittaessa on sen perustelujen (s. 5–6) mukaan edellä todetun vuoksi harkittu, että tulisiko perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksusääntelyn edellyttämän muutoksen johdosta myös erityisesti kuluttaja-asiamiehen kieltoasiat siirtää käsiteltäväksi hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Esityksessä päädytään katsomaan, että tämänkaltainen muutos olisi

laajuudeltaan siinä määrin mittava, että sen toteuttaminen edellyttäisi käytännössä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain kokonaisuudistusta eikä tällainen ole tässä yhteydessä mahdollista, koska esityksellä on liittymäkohta EU:ssa annettuun ns. yhteistyöasetukseen, joka on tullut jäsenvaltioissa sovellettavaksi 17.1.2020. Esityksessä omaksuttu lähtökohta on siinä mainituista syistä perusteltu, mutta kuten esityksessä myös (s. 6) todetaan, erityisesti kieltoasioiden mahdollista siirtämistä hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltäväksi on mahdollisesti jatkossa syytä arvioida uudelleen, jos nyt omaksuttu sääntelymalli ei osoittaudu toimivaksi.

Koska kuluttaja-asiamiehen esittämiä kieltoja ja seuraamusmaksuja käsiteltäisiin eri tuomioistuinprosessissa, täydentävän esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 23 §:n mukaan tuomioistuin voisi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiansa annettuun ratkaisuun. Ehdotettu säännös on perusteltu, koska seuraamusmaksun määrääminen saattaa tietyissä tilanteissa olla osin riippuvainen samaan asiakokonaisuuteen kuuluvan mahdollisen toisen prosessin lopputuloksesta.

Kuten edellä on todettu, epätydyttävänä voidaan pitää sitä, että täydentävässä hallituksen esityksessä ei ole kiinnitetty huomiota kaikkiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2019 vp tekemiin huomioihin. Hallinnollisten maksuseuraamusten määräämisen edellytyksiä koskevien 1. lakiehdotuksen 13–16 §:n suhteen valiokunta huomautti siitä, että viranomaisen harkintavalta seuraamusmaksun käyttämisessä ei käy ilmi säännösten sanamuodosta, vaikka alkuperäisen esityksen perustelujen (HE 54/2019 vp, s. 53) mukaan sääntelyssä on tarkoitus korostaa viranomaisen harkintavaltaa ja seuraamusmaksua olisi tarkoitus käyttää vain vakavimmissa tapauksissa. Nähdäkseni tämänkaltainen muutos 1. lakiehdotuksen 13–16 §:ään olisi edelleen välttämätöntä toteuttaa ja on valitettavaa, että sitä ei ehdoteta nyt käsillä olevassa täydentävässä esityksessä – sen ohella, että perustuslakivaliokunnan alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:stä esittämät muutokset on nähdäkseni välttämättä toteutettava.

#### HE:ssä 54/2019 vp ehdotettu koeostoja koskeva sääntely

HE:een 54/2019 vp 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.

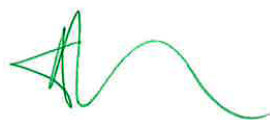
Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 72–73) koeostoa koskevaa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu suhteessa eduskunnan perustuslakivaliokunnan esitutkintaviranomaisen epäsovinnaisia menetelmiä koskevaan käytäntöön, jossa on katsottu, että viranomaisille ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltäviä edellytyksiä voida antaa toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisten tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 72) on lisäksi viitattu perustuslakivaliokunnan soti-lastiedustelulainsäädännön käsittelyn yhteydessä antamaan lausuntoon, jossa on silloin ehdotettu valeostoa koskevaan sääntelyyn liittyen tehty ero epäsovinnaisen 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 kansallinen 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 eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Mänttää sääntelyä arvioidessaan valiokunta katsoi kysymyksessä olevan viranomastoiminnan kanalta uudentyypinen 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 viranomaisen 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 tarkoitettulla valvontaviranomaisella on oikeus valvontaa varten tehdä koeostoja, jos on perusteltua syytä epäillä tätä lakia rikottun 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.

Espoossa 5.5.2020



Sakari Melander  
OTT, VT, rikosoikeuden professori