

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Hallituksen esitys 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

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Hallituksen esitys 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 (HE 10/2020 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Sirpa Sillstén, työ- ja elinkeinoministeriö
- oikeusneuvos Tuomo Antila, korkein oikeus
- oikeusneuvos, OTT Eija Siitari, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Jussi Karttunen, markkinaoikeus
- lakimies Anu Kettunen, Finanssivalvonta
- ryhmäpäällikkö Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Sanna-Maria Bertell, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- edunvalvonta-asiantuntija Tiina Vyyryläinen, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- yhtiölakimies Maija Karskela, Suomen Perimistöimistöjen Liitto ry
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry
- professori Olli Mäenpää

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Ferratum Finland Oy
- IPF Digital Finland Oy
- Finanssiala ry
- Kaupan liitto ry
- Suomen Asianajajaliitto
- professori Sakari Melander

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksen HE 54/2019 vp pääasiallisena tavoitteena on panna täytäntöön kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annettu EU:n asetus (2017/2394, jäljempänä yhteistyöasetus tai asetus). Asetus on lähtökohtaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta sen toimeenpano edellyttää täydentäviä kansallisia säännöksiä kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksista. Kyseiset säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi uuteen kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annettavaan lakiin (1. lakiehdotus).

Yhteistyöasetusta sovelletaan vain sen liitteessä lueteltujen EU:n säädösten rajat ylittäviin rikkomuksiin jäsenvaltioissa. Hallituksen esityksellä pyritään kuitenkin kansallisista tarpeista johtuen tehostamaan kuluttajalainsäädännön noudattamista tätä laajemmin ehdottamalla, että kuluttajasiamiehellä on käytössään yhteistyöasetuksen mukaiset toimivaltuudet myös muissa sen valvontaan kuuluvissa asioissa, kuten kansallisissa asioissa.

Hallitus on myöhemmin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 12/2019 vp) johdosta antanut täydentävän hallituksen esityksen kuluttajansuojalainsäädännön rikkomista koskevan seuraamusmaksun määräämismenettelystä ja muutoksenhausta (HE 10/2020 vp).

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta kannattaa tavoitetta tehostaa kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista. Viranomaisten tehokkaat toimivaltuudet ja riittävän varoittava seuraamusvalikoima ovat omiaan turvaamaan kuluttajansuojan toteutumista ja edistämään tasapuolisia kilpailun edellytyksiä elinkeinonharjoittajien välillä.

Lakivaliokunta keskittyy oman toimialansa kysymyksiin ja lausuu niiden johdosta seuraavaa.

Tarkastusoikeus

Valvontaviranomaisen oikeudesta tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan hallinnassa olevissa tiloissa säädetään hallituksen esityksen HE 54/2019 vp 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä. Sen 2 momentin mukaan 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 sovel-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

tamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena tässä laissa tarkoitettu seuraamusmaksu tai rikoslaissa (39/1889) säädetty rangaistus. Tarkastusoikeutta koskeva sääntely perustuu osin yhteistyöasetuksen 9 artiklan 3 kohdan c alakohtaan.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut 1. lakiehdotuksen 8 §:stä valtiosääntöoikeudellista huomauttamista siltä osin kuin se koskee yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tarkastuksia (PeVL 12/2019 vp, s. 5). Siltä osin kuin toimivaltuuden ehdotetaan 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä koskevan muita kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvia asioita perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotettua perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista (perustuslain 10 §:n 3 mom.). Lisäksi siitä ilmenee, että perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Niin ikään sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkastusoikeus on asianmukaisesti sidottu välttämättömyytedellytykseen sekä perusteltuun ja yksilöityyn epäilyyn rikkomuksesta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta se pitää kuitenkin ongelmallisena, että säännöksen soveltamisalaan kuuluvat myös tilanteet, joissa on epäily rikoslaissa säädetystä, enimmillään sakolla rangaistavasta teosta. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöstä tulee tältä osin muuttaa siten, ettei siinä mahdollisteta tarkastuksen toimittamista sakonuhkaisen rikkomuksen epäilyn perusteella silloin, kun kyse on saman lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettusta muusta kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyvästä asiasta. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

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 näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan käytäntöä ei kuitenkaan ole perusteltua tulkita siten, että tarkastusvaltuuden käyttö edellyttäisi sitä, että juuri kyseisessä yksittäistapauksessa seuraamuksena tulisi olla nimenomaan vankeusrangaistus, sillä vankeusuhalla tavanomaisesti viitataan rikossäännöksen rangaistusasteikon sisältämään mahdollisuuden tuomita säännöksessä tarkoitettua rikoksesta vankeutta.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Niin sanotun rikosasioiden tietosuojalain (laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä, 1054/2018) 48 §:n 2 momentissa säädetään tarkastusoikeudesta. Kyseisen lain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä (HE 31/2018 vp) käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota tarkastustoimivaltuuden oikeasuhtaisuuteen ja katsoi, että jos kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin unionisäädöksen edellyttämä, toimivaltuuden käyttö on sidottava vankeusuhkaisiin rikoslain säännöksiin (PeVL 26/2018 vp, s. 6). Hallintovaliokunta ehdotti tämän vuoksi mietinnössään (HaVM 14/2018 vp) hallituksen esitykseen sisältyneen säännöshedotuksen muuttamista, ja eduskunta hyväksyi ehdotetun lain hallintovaliokunnan mietinnön mukaisena seuraavan sisältöisenä:

"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 rikoslaissa (39/1889) säädetty vankeusrangaistus."

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen HE 54/2019 vp käsittelyn yhteydessä oikeusministeriö on ehdottanut lakivaliokunnalle useita eri vaihtoehtoja 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin viimeisen lauseen muotoilemiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta. Oikeusministeriön ehdottamat muotoilut eroavat kielellisesti rikosasioiden tietosuojalain 48 §:n 2 momentin vastaavasta ilmaisusta. Lakivaliokunnan mielestä sekä rikostietosuojalain 48 §:n 2 momentti että oikeusministeriön esille tuomat vaihtoehdot toteuttavat asiallisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyn muutoksen eli sen, että toimivaltaisen viranomaisen tarkastusoikeuden ulkopuolelle rajautuvat vähäiset sakonuhkaiset rikkomukset eli tilanteet, joissa on epäily rikoslaissa säädetystä, enimmillään sakolla rangaistavasta teosta.

Yhdenmukaisuussyyt puoltaisivat 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin muotoilemista rikostietosuojalain 48 §:n 2 momentin tavalla, mutta lakivaliokunnan mielestä oikeusministeriön ehdottamat vaihtoehdot ovat kielellisesti selkeämpiä. Kyseisistä vaihtoehdoista lakivaliokunta pitää kielellisesti selkeimpänä seuraavaa ja esittääkin, että talousvaliokunta tarkistaa 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momenttia 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 [poist. rikoslaissa (39/1889)] *enimmäisrangaistukseksi* säädetty vankeutta."

Edellä mainitusta muotoilusta ilmenee lakivaliokunnan mielestä rikostietosuojalain 48 §:n 2 momenttia selkeämmin se, että edellytyksenä ei ole, että juuri kyseisessä yksittäistapauksessa seuraamuksena tulisi olla nimenomaan vankeusrangaistus. Niin ikään siitä ilmenee yksilöidymmin viranomaisen tarkastusoikeuden edellyttävän sitä, että rikkomuksesta rikoslaissa säädetty enimmäisrangaistus, ei vähimmäisrangaistus, on vankeutta. Teosta voi siten olla säädetty joko yksinomaan vankeusrangaistuksen uhka tai rangaistusasteikko, johon sisältyy vaihtoehtoina sakkorangaistus ja määräaikainen vankeusrangaistus.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta vielä toteaa, että momenttiin ei ole aiheellista sisällyttää viittauksia rikoslakiin ja sen säädösnumeroon siten kuin 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä on tehty, koska rikoslain ulkopuolisia rangaistussäännöksiä, joissa on vankeusrangaistuksen uhka, ei ole tarpeen rajata sääntelyn ulkopuolelle.

Nyt käsiteltävänä oleva tarkastusoikeutta koskeva 1. lakiehdotuksen 8 § koskee kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien osalta paitsi kyseisen lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitettuja myös yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvia valvonta-asioita. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota siihen, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät vaikuttaisi kaikilta osin olevan yhteistyöasetuksen mukaisia (PeVL 12/2019 vp, s. 5).

Oikeusministeriön lakivaliokunnalle antaman selvityksen mukaan yhteistyöasetus mahdollistaa asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa perustuslain asettamien reunaehtojen huomioimisen. Asetuksen johdanto-osan 19 kappaleen mukaan valtuuksien täytäntöönpanon ja käytön olisi oltava unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön, myös perusoikeuksia koskevien menettelytakeiden ja periaatteiden mukaista (ks. myös HE 54/2019 vp, s. 30 ja 31). Mainittu kirjaus tehtiin asetusneuvottelujen kuluessa osin Suomen aloitteesta, koska tärkeänä pidettiin, että toimivaltuuksien osalta voitaisiin ottaa huomioon perustuslain asettamat reunaehdot. Toisaalta hallituksen esityksen valmistelussa ei ole pidetty asianmukaisena, että valvontaviranomaisen toimivaltuudet vaihtelisivat sen mukaan, onko kyse yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta vai muusta kuluttaja-asiamiehen valvottavana olevasta asiasta, minkä vuoksi valtuutta on myös yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa ehdotettu rajattavaksi samalla tavoin kuin on edellytetty muissa kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa.

Koeostot

Toimivaltaiselle viranomaiselle ehdotetaan hallituksen esityksen HE 54/2019 vp 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä yhteistyöasetukseen perustuen oikeutta tehdä tietyissä tilanteissa koeostoja. Säännösehdoituksen 2 momentti mahdollistaa tietyin edellytyksin sen, että toimivaltainen viranomainen voi käyttää koeoston tekemisessä valehenkilöllisyyttä. Momentissa ei kuitenkaan mahdollisteta viranomaiselle oikeutta saada tähän käyttöön valmistettuja vääriä asiakirjoja (ks. HE, s. 50), minkä vuoksi lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että toimivaltaisen viranomaisen toimintamahdollisuudet ovat käytännössä rajalliset. Lisäksi on tuotu esiin, että ehdotettua säännöstä pitäisi laajentaa yleisemmin markkinavalvontaan muun muassa säätämällä alustojen velvollisuudesta sallia vääriin tietoihin perustuvien profiilien avaaminen viranomaisille.

Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta pitää tärkeänä, että koeostosääntelyn toimivuutta jatkossa seurataan. Valiokunta suhtautuu kuitenkin varauksellisesti siihen, että toimivaltainen viranomainen voisi koeostotarkoituksessa käyttää tähän tarkoitukseen valmistettuja vääriä asiakirjoja. Tällainen muutos olisi sekä periaatteellisesti että käytännön kannalta merkittävä.

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa ei aseteta erityisen pitkälle meneviä edellytyksiä koeostojen tekemisen suhteen, sillä ehdotetun säännöksen mukaan koeosto on mahdollinen, jos se on tarpeellista yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan valvontatehtävän suorittamiseksi. Ehdotettua sään-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

telyä on verrattu kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetun lain (658/2013) koeostoa koskevan 5 §:n 5 momenttiin, jonka mukaan laissa tarkoitettulla valvontaviranomaisella on oikeus valvontaa varten tehdä koeostoja, jos on perusteltua syytä epäillä mainittua lakia rikotun tai rikottavan. Lisäksi koeoston edellytyksenä on mainitussa pykälässä sen välttämättömyys kuitintarjoamisvelvollisuuden noudattamisen selvittämiseksi. Tämän vuoksi on tuotu esiin, että myös nyt käsiteltävänä olevan 1. lakiehdotuksen 10 §:n toimivaltuuden käytölle saattaisi olla perusteltua asettaa vastaavat edellytykset.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen valossa tällaisten edellytysten asettaminen ei kuitenkaan vaikuta olevan mahdollista eikä perusteltua. Yhteistyöasetuksen 9 artiklan 3 kohdan d alakohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava valtuudet ostaa tavaroita tai palveluja testiostoina, tarvittaessa valehenkilöllisyyden turvin, ja tarkastaa, tarkkailla, tutkia, purkaa tai testata niitä asetuksessa tarkoitettujen rikkomusten paljastamista ja näytön saamista varten. Oikeusministeriön mukaan toimivaltuuksien rajaaminen asetuksen sanamuotoja supistavasti on mahdollista vain, jos tähän on ennen muuta perustuslaista johtuvia syitä. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa edellyttänyt toimivaltuuden rajaamista. Saadun selvityksen mukaan rajauksille ei siten ole edellytyksiä siltä osin kuin kyse on yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta asiasta eikä ole perusteltua, että muissa kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa kuluttaja-asiamiehen valtuudet olisivat erilaiset.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus peruuttaa 1 momentissa tarkoitettu sopimus, jollei se ole elinkeinonharjoittajan kannalta kohtuutonta. Toimivaltaisen viranomaisen peruutusosoikeus on ehdotetussa momentissa varsin laaja, minkä vuoksi se voi lakivaliokunnan näkemyksen mukaan aiheuttaa käytännössä tulkintaepäselvyyksiä. Valiokunnan mielestä tulisi ottaa huomioon, että vaikka sopimusosapuoli on viranomainen, elinkeinonharjoittaja on koeostotilanteessa olettautunut tekemänsä sopimuksen kuluttaja-asemassa olevan henkilön kanssa. Sopimusosapuolen paljastuminen viranomaiseksi ja sopimuksen peruutusosoikeus voivat tämän vuoksi tulla elinkeinonharjoittajalle yllätyksenä. Elinkeinonharjoittajan kannalta olisi kohtuullisempaa, että toimivaltaisen viranomaisen peruuttamisoikeus muotoillaan vastaamaan kuluttajan peruuttamisoikeutta. Tämän vuoksi lakivaliokunta esittää talousvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentti muutetaan kuulumaan seuraavasti:

[Poist.: Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus peruuttaa 1 momentissa tarkoitettu sopimus, jollei se ole elinkeinonharjoittajan kannalta kohtuutonta.] *Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus peruuttaa 1 momentissa tarkoitettu sopimus, jos kuluttajalla olisi vastaava oikeus lain tai sopimusehtojen mukaan.*

Lakivaliokunnan edellä ehdottama momentti on muotoiltu siten, että siinä on otettu huomioon paitsi lakiin myös sopimusehtoihin perustuva peruuttamisoikeus. Selvyyden vuoksi valiokunta myös toteaa, että peruuttamisoikeuden sijaan sopimusehdoissa voidaan viitata palautusoikeuteen.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Seuraamusmaksun käyttöönotto

Yhteistyöasetuksessa edellytetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on valtuudet määrätä seuraamuksia asetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomusten vuoksi ja minkä tahansa asetuksen nojalla annetun toimenpiteen noudattamisen laiminlyönnin vuoksi (9 artiklan 4 kohdan h alakohdta). Hallituksen esityksestä HE 54/2019 vp ilmenee, että komissiolta saadun tiedon mukaan asetuksessa ei nimenomaisesti edellytetä seuraamusmaksun käyttöönottoa, mutta esityksessä ehdotetaan tällaista muutosta (s. 29 ja 33).

Kuluttaja-asiamiehellä ei nykyisin ole mahdollisuutta esittää elinkeinonharjoittajalle suoraa taloudellista seuraamusta kuluttajalainsäädännön rikkomisesta. Kuluttaja-asiamiehen keinovalikoimaa on jo pitkään pidetty puutteellisena. Tämä huomioon ottaen valiokunta pitää seuraamusmaksun käyttöönottoa valvonnan tehostamiseksi perusteltuna. Kyse ei myöskään ole täysin uudenlaisesta seuraamuksesta, sillä hallinnollisia seuraamusmaksuja on viime aikoina otettu käyttöön useilla hallinnon aloilla. Valvonnan tehostamiseksi on myös perusteltua, ettei seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä rajata koskemaan vain yhteistyöasetuksen liitteessä lueteltuja EU-säädöksiä, vaan se ulotetaan myös kuluttajansuojan kannalta keskeiseen kansalliseen lainsäädäntöön, kuten kuluttajaluottojen hintasääntelyyn ja saatavien perintään.

Seuraamusmaksua koskevat säännökset sisältyvät hallituksen esityksen HE 54/2019 vp 1. lakiehdotuksen 13—23 §:ään. Seuraamusmaksu määrätään elinkeinonharjoittajalle, joka kuluttajan vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 13—16 §:ssä tarkoitettuja säännöksiä. Ehdotetun 18 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin ja sitä määrättäessä otetaan huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika, rikkomuksella saavutettu hyöty, elinkeinonharjoittajat toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi sekä elinkeinonharjoittajan mahdolliset aiemmat kuluttajansuojalainsäädännöksiin liittyvät rikkomukset. Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta (1. lakiehdotuksen 21 §) ja eräissä erityistapauksissa Finanssivalvonnan johtokunta (1. lakiehdotuksen 5 §). Lisäksi kuhunkin lakiin, johon sisältyviä säännöksiä esitetään seuraamusmaksusääntelyn piiriin, sisällytetään yksilöity informatiivinen viittaus 1. lakiehdotukseen (lakiehdotukset 7.—16.).

Seuraamusmaksua koskeva sääntely on varsin yksityiskohtaista, mutta tämä on perusteltua, sillä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena tällainen sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi (ks. myös PeVL 12/2019 vp, s. 8).

Seuraamusmaksun määrääminen edellyttää ehdotetun sääntelyn mukaan sitä, että elinkeinonharjoittaja rikkoo säännöksiä tahallaan tai huolimattomuudesta (1. lakiehdotuksen 13—16 §). Seuraamusmaksu ei näin ollen perustu tuottamuksesta riippumattomaan ankaraan vastuuseen. Ehdotettu sääntely mahdollistaa huomattavankin seuraamusmaksun määräämisen, joten lakivaliokunta pitää ratkaisua perusteltuna (ks. esim. LaVL 17/2017 vp). Valiokunta on arvioinut myös sitä, tulisiko seuraamusmaksun määräämisen edellyttää tahallisuuden vaihtoehtona törkeää huolimattomuutta huolimattomuuden sijaan. Ehdotettu ratkaisu ei kuitenkaan ole oikeusjärjestyksessämme poikkeuksellinen (ks. esim. Finanssivalvonnasta annetun lain, 878/2008, 40 § ja sähkö- ja

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain, 590/2013, 16 §), joten valiokunta on päättänyt tukemaan sitä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 1. lakiehdotuksen asianomaisissa säännöksissä käytettyyn muotoiluun "seuraamusmaksu määrätään", vaikka muotoilu ei esityksen perustelujen mukaan (s. 53) merkitse sitä, että toimivaltaisella viranomaisella olisi velvollisuus tehdä hakemus markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi taikka Finanssivalvonnan ollessa kyseessä määrätä sitä itse (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyn sanamuotoa on syytä muuttaa niin, että viranomaisen harkintavalta käy nimenomaisesti ilmi säännöksistä (esim. "voidaan määrätä"). Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta esittää talousvaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 13—16 §:n johdantokappaleet muutetaan siten, että ilmaisu "seuraamusmaksu määrätään" korvataan ilmaisulla "*seuraamusmaksu voidaan määrätä*". Muutostarve koskee 1. lakiehdotuksen 13 §:n 1—3 momenttia, 14 ja 15 §:ää sekä 16 §:n 1 ja 2 momenttia.

Seuraamusmaksua ei ehdotetun sääntelyn mukaan haeta määrättäväksi eikä määrätä, jos rikkomus on vähäinen tai seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana (1. lakiehdotuksen 19 §:n 1 momentti). Taustalla on, että hallituksen esityksen mukaan seuraamusmaksun määräämistä on tarkoitus käyttää vain vakavammissa rikkomuksissa (ks. HE 54/2019 vp, s. 53). Lakivaliokunta pitää linjausta perusteltuna samoin kuin sitä, että seuraamusmaksun hakematta tai määräämättä jättämisestä sisällytetään nimenomaiset säännökset lakiin. On myös aiheellista, että säännöksessä tarkoitetuissa tapauksissa seuraamusmaksun hakematta ja määräämättä jättäminen on sidottua harkintaa eikä harkinnanvaraista (ks. myös LaVL 17/2017 vp).

Käsiteltävänä oleva seuraamusmaksu on rangaistuksenluonteinen hallinnollinen seuraamus, joten ehdotettu sääntely on merkityksellinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun *ne bis in idem* -periaatteen eli kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta. Keskeistä on, että samasta teosta ei määrätä sekä rikosoikeudellista rangaistusta että seuraamusmaksua. Lakivaliokunta katsoo, että kaksoisrangaistavuuden kieltö on otettu asianmukaisesti huomioon 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä, jossa säädetään seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen käsittelyyn. Valiokunta korostaa, että säännöksen soveltaminen edellyttää eri viranomaisten yhteistyötä ja sen arvioimista, mikä seuraamus kussakin tapauksessa on riittävä.

Selvyyden vuoksi lakivaliokunta toteaa, että oikeuskäytännössä erilaisten lupien peruuttamista ei ole pidetty rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvana hallinnollisena sanktiona eikä luvan peruuttamista koskeva päätös ole muodostunut *ne bis in idem* -periaatteen kannalta merkitykselliseksi (ks. esim. LaVL 17/2017 vp ja siinä viitatus KHO:2013:172, KHO:2014:96, KHO:2016:186 ja KHO:2017:84). Kaksoisrangaistavuuden kieltö ei siten estä määräämistä hallinnollista sanktiota muiden, rangaistusluonteisuutta vailla olevien hallinnollisten seuraamusten ohella (ks. myös Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 34).

Myöskään se, että säännöksen rikkomiseen on liitetty jokin sopimusoikeudellinen seuraamus, kuten sopimuksen sitomattomuus, ei ole esteenä ehdotetun seuraamusmaksun määräämiselle. Kyse ei kuitenkaan saa olla yksittäisestä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisestä asiasta (ks. HE 54/2019 vp, s. 34).

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Elinkeinonharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä saa 1. lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan olla enintään neljä prosenttia liikevaihdosta. Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntelytapa, jossa seuraamusmaksun enimmäismäärä liitetään maksuvelvollisen liikevaihtoon, on oikeushenkilöiden osalta tavanomainen (ks. esim. kilpailulain 13 §, Finanssivalvonnasta annetun lain 41 § sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 16 §; ks. myös Oikeusministeriön julkaisu 52/2018, s. 40). Myöskään ehdotettu enimmäisprosenttiosuus ei ole oikeusjärjestyksessämme poikkeuksellinen. Ehdotettua enimmäismäärää on kuitenkin lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa pidetty sekä liian korkeana että liian matalana. Tähän nähden sitä voidaan pitää kompromissina. Lakivaliokunta myös korostaa, että kyseessä on seuraamusmaksun enimmäisraja ja maksun suuruuden tulee perustua kokonaisarviointiin, jossa on edellä todetuin tavoin otettava huomioon useita eri seikkoja. Ehdotetut säännökset mahdollistavat siten sen, että maksun suuruus voidaan kussakin yksittäistapauksessa määritellä oikeasuhtaiseksi teon laatuun ja vahingollisuuteen nähden. Valiokunnalla ei edellä esitetyn valossa ole huomautettavaa säännösehdotukseen.

Seuraamusmaksu voidaan ehdotetun sääntelyn mukaan kohdistaa poikkeuksellisesti myös oikeushenkilön johtoon kuuluvalla tai tosiasiallista määräysvaltaa käyttävällä (1. lakiehdotuksen 17 §). Seuraamusmaksun enimmäismääräksi ehdotetaan tällöin neljä prosenttia luonnollisen henkilön rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloista, kuitenkin enintään 40 000 euroa (1. lakiehdotuksen 18 §:n 3 mom.). Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä on tarpeen, jotta voidaan puuttua toimintatapaan, jossa tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä henkilö siirtää liiketoiminnan toisen juridisen henkilön puitteissa jatkettavaksi välttääkseen sanktiot ja voidakseen jatkaa samaa lainvastaista menettelyä (s. 34). Lakivaliokunta toteaa, että säännös ei ole oikeusjärjestyksessämme yleinen, mutta ei poikkeuksellinenkaan (ks. Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 4 momentti). On myös katsottu, ettei kaksoisrangaistavuuden kielto estä määräämästä samassa asiassa rikosoikeudellista seuraamusta tai hallinnollista sanktiota luonnolliselle henkilölle ja hallinnollista sanktiota oikeushenkilölle (ks. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, s. 34).

Tässä yhteydessä lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös ehdotukseen siitä, että seuraamusmaksu voi tulla kyseeseen, jos elinkeinonharjoittaja kuluttajien vahingoksi tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö muun ohella kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:n mukaisen velvollisuuden arvioida kuluttajan luottokelpoisuus tai rikkoo saman luvun 16 a §:n säännöksiä luoton myöntämisestä (1. lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin 4 kohta). Viitatus kuluttajansuojalain (38/1978) 7 luvun 14 §:n 1 momentin mukaan luotonantajan on ennen luottosopimuksen tekemistä arvioitava, kykeneekö kuluttaja täyttämään luottosopimuksen mukaiset velvoitteensa. Arviointi on tehtävä kuluttajan tuloja ja muita taloudellisia olosuhteita koskevien riittävien tietojen perusteella. Saman luvun 16 a §:n mukaan luotonantaja saa myöntää luoton kuluttajalle ainoastaan, jos tämän luottokelpoisuuden arviointi osoittaa, että luottosopimuksesta johtuvat velvoitteet todennäköisesti täytetään luottosopimuksessa edellytetyllä tavalla. Luotonantajan on myös määriteltävä kuluttajaluottojen myöntämisessä käyttämänsä periaatteet. Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei esitetä muutoksia edellä mainittuihin kuluttajansuojalain 7 luvun säännöksiin.

Sen arvioinnissa, onko luotonantaja laiminlyönyt edellä tarkoitettuja kuluttajansuojalain säännöksiin perustuvia velvollisuuksiaan, keskeistä on se, mitä pidetään riittävän perusteellisena lainanhakijan taloudellisen tilanteen selvittämisenä. Tältä osin lakivaliokunta toteaa, että luotonan-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

tajan velvollisuutta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus on täsmennetty ja tiukennettu joitakin vuosia sitten ja kyseisen hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 78/2012 vp, s. 18 ja 19) on varsin yksityiskohtaisesti selostettu, mitä seikkoja luotonantajan yleensä tulisi vähintäänkin selvittää. Niiden mukaan perusvaatimuksena on, että luotonantaja tarkistaa kuluttajan luottotiedot. Poikkeuksena ovat tapaukset, joissa luotonantaja tuntee entuudestaan kuluttajan taloudellisen tilanteen pidemmältä ajalta ja sillä on tämän johdosta perusteltu syy olettaa, että kuluttajalla on taloudelliset edellytykset täyttää sitoumuksensa. Luottotietoja ei myöskään tarvitse tarkistaa tapauksissa, joissa luotonhakija on maasta, josta luottotietoja ei ole saatavissa. Edelleen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että luottotietojen ohella luotonantajan edellytetään hankkivan myös muita tietoja kuluttajan taloudellisesta asemasta kuluttajalta itseltään tai mahdollisista muista käytettävissä olevista lähteistä. Erikseen on todettu, että tietoja kuluttajan tuloista ja muista taloudellisista olosuhteista tulisi hankkia myös rahamäärältään pienempiä luottoja myönnettäessä.

Edellä viitatus kuluttajansuojalain muutosta koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarpeellisia tietoja kuluttajan maksuvaran ja siten luoton takaisinmaksuvyyn arvioimiseksi ovat kuluttajan tulojen määrän ja perusteen lisäksi tämän menot, velat ja varat sekä mahdolliset takausvastuut. Maksuvaran selvittämisessä tulee ottaa huomioon tulojen jatkuvuuteen vaikuttavat seikat, kuten työ- tai virkasuhteen laatu, sekä myös seikat, jotka voivat todennäköisesti johtaa menojen merkittävään kasvuun, kuten luoton korkomenojen nouseminen. Mitä suuremmasta lainasta on kyse, sitä seikkaperäisemmät selvitykset ovat tarpeen.

Luotonantajalla on kyseisen hallituksen esityksen perustelujen mukaan velvollisuus kohtuullisin toimenpitein pyrkiä varmistamaan kuluttajan antamien tietojen oikeellisuus. Riittävää ei siis ole, että lainanhakijaa esimerkiksi internetissä tehtävässä lainahakemuksessa pyydetään vain laittamaan rasti ruutuun, että hänellä on säännölliset, tietyn suuruiset tulot. Tulotietojen varmistamiseksi kuluttajaa tulee tilanteesta riippuen pyytää toimittamaan esimerkiksi palkka- tai eläketodistus taikka maanviljelijöiden viimeisin verotuspäätös ja erittelyosa. Perusteluissa todetun mukaisesti selvää on, että kuluttajan taloudellista asemaa koskevien tietojen lisäksi luotonantaja voi halutessaan arvioida kuluttajan luottokelpoisuutta myös muilla tavoilla, kuten tilastotietoihin pohjautuvilla menetelmillä. Yksinomaan tällaisten tietojen käyttäminen ei kuitenkaan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ole riittävää.

Kuluttajansuojalain luottokelpoisuuden arviointia koskevassa sääntelyssä on jonkin verran liikumavaraa, koska sitä sovelletaan monen tyyppisiin ja suuruisiin luottoihin. Edellä selostettujen kuluttajansuojalain muutosta koskevan hallituksen esityksen perustelujen valossa voidaan kuitenkin lakivaliokunnan mielestä arvioida, että on tilanteita, joissa sääntelyn rikkominen on selvää, esimerkiksi, jos kuluttajan luottokelpoisuuden arviointi perustuu yksinomaan tilastotietoihin pohjautuviin menetelmiin tai jos luotonantaja ei ylipäänsä pyri selvittämään lainanhakijoiden tulotietoja lainkaan edes kysymällä näitä kuluttajilta. Seuraamusmaksusääntelyn kytkeminen luottokelpoisuuden arviointia koskevaan sääntelyyn ei siten ole lakivaliokunnan mielestä ongelmallista. Tätä puoltaa myös se, että saadun selvityksen mukaan luottokelpoisuuden arviointia koskevan sääntelyn noudattamisessa on havaittu valvonnassa puutteita, ja viime vuosien velkomustuomiotilastojen perusteella on ilmeistä, että luottoja on myönnetty myös kuluttajille, joilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia selviytyä luoton takaisinmaksusta asianmukaisesti.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Seuraamusmaksun määräämisessä noudatettava menettely ja muutoksenhaku

Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina ja rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus on asiallisesti rinnastettu rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä HE 54/2019 vp antamassaan lausunnossa (PeVL 12/2019 vp) katsonut, että seuraamusmaksun määräämisessä merkityksellisiä ovat ihmisoikeusopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen määräykset muun muassa syyttömysolettamasta (todistustaakan kuuluminen rikosasioissa syyttäjälle ja oikeus tulla pidetyksi syyttömänä) ja itsekrimiinointikiellosta (oikeus olla todistamatta itseä vastaan) sekä perustuslain 21 §:n vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota ehdotukseen siitä, että seuraamusmaksua koskeva asia käsitellään markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana (3. lakiehdotuksen 6 §). Tämä merkitsee asian käsittelyä soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren riita-asioita koskevien säännösten mukaisesti (oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain, 100/2013, 5 luvun 17 §). Markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupasääntelyyn esitetään kuitenkin elinkeinonharjoittajan oikeusturvasyistä poikkeusta siten, että valituslupasääntely ei koskisi seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta, kun muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun hakee se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun (3. lakiehdotuksen 7 luvun 4 a §).

Perustuslakivaliokunnan mukaan hallituksen esityksessä ehdotetusta seuraa, että esimerkiksi sovinnon mahdollisuus poikkeaisi perustuslain 2 §:n 3 momentin sisältämästä vaatimuksesta, että rangaistuksen tulee perustua lakiin ja julkisen vallan käyttö voi perustua vain lakiin (PeVL 12/2019 vp, s. 9). Lisäksi, koska riita-asiaa asianosaisen on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu, elinkeinonharjoittajalla voi olla velvollisuus todistaa, että hän ei ole syyllistynyt seuraamusmaksusäännöksen kohteena olevaan menettelyyn tai laiminlyöntiin. Siviiliprosessuaalisen todistustaakan soveltaminen voisi siten perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan asiallisesti merkitä syyllisyysolettamaa, mikä olisi ristiriidassa syyttömysolettaman kanssa. Elinkeinonharjoittajan oikeusturva on perustuslakivaliokunnan mukaan omiaan heikentämään myös se, että ehdotuksen mukaisessa menettelyssä seuraamuskohteena oleva elinkeinonharjoittaja kuitenkin joutuu ilmeisesti itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan myös sellaisessa tapauksessa, että seuraamusta koskeva vaatimus hylätään lainvastaisena (oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 16 §).

Perustuslakivaliokunnan mukaan seuraamusmaksun määräämistä siviiliprosessuaalisessa menettelyssä voidaan pitää erittäin poikkeuksellisenä ratkaisuna. Perustuslakivaliokunta katsoo, että seuraamusmaksuasiat on käsiteltävä markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä (PeVL 12/2019 vp, s.10). Tämä vastaa muun muassa kilpailu- ja hankintaoikeudellisten seuraamusmaksujen käsittelyssä sovellettavaa oikeudenkäyntimenettelyä (oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 2 luvun 1 §), ja sillä voidaan välttää elinkeinonharjoittajan oikeusturvaan ja puolustautumisoikeuksiin kohdistuvat ongelmat. Lisäksi muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa (PeVL 12/2019 vp, s. 11).

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Tällaisten muutosten tekeminen 3. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallitus on perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta antanut täydentävän hallituksen esityksen HE 10/2020 vp, jonka tarkoituksena on tehdä perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen siltä osin kuin ne koskevat seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä. Lakiteknisesti tarvittavat muutokset ehdotetaan toteutettavaksi muuttamalla alkuperäisen hallituksen esityksen HE 54/2019 vp 1. lakiehdotusta, 3. lakiehdotusta (täydentävän hallituksen esityksen 2. lakiehdotus) sekä 5. lakiehdotusta (täydentävän hallituksen esityksen 3. lakiehdotus).

Täydentävässä hallituksen esityksessä HE 10/2020 vp ehdotetaan, että seuraamusmaksuasiat käsitellään markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Kuluttaja-asiamiehen esitykset (alkuperäisessä hallituksen esityksessä HE 54/2019 vp ”hakemukset”) seuraamusmaksun määrittämisestä ovat kyseisen hallituksen esityksen mukaan markkinaoikeudessa oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja niin sanottuja kilpailu- ja valvonta-asioita. Lisäksi muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun ehdotetaan ohjattavaksi korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaku ehdotetaan toteutettavaksi ilman valituslupaa. Jatkomuutoksenhaun symmetrisyyden turvaamiseksi jatkomuutoksenhakua ei ehdoteta rajoitettavaksi vain yksityisen osapuolen etujen huomioon ottamiseksi, vaan jatkomuutoksenhakuoikeus on myös kuluttaja-asiamiehellä tilanteissa, joissa kuluttaja-asiamiehen esitys on hylätty tai seuraamusmaksu on määrätty muutoin esityksestä poikkeavasti.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut huomauttamista täydentävään hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten säännösehdoista (PeVL 9/2020 vp).

Täydentävän hallituksen esityksen asiantuntijakuulemisessa on lakivaliokunnalle tuotu esiin, että kuluttaja-asiamiehen valitusoikeutta saattaisi olla syytä laajentaa siten, että kuluttaja-asiamies saisi valittaa markkinaoikeuden päätöksestä myös seuraamusmaksun saaneen elinkeinonharjoittajan tai yksityishenkilön eduksi. Lakivaliokunta toteaa, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 109 §:n 2 momentin mukaan alkuperäisen hallintopäätöksen tehneellä viranomaisella on oikeus hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimen päätökseen, jolla hallintotuomioistuin on kumonnut viranomaisen päätöksen tai muuttanut sitä. Lisäksi viranomaisen saa kyseisen pykälän 3 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla myös, jos valittaminen on tarpeen viranomaisen valvottavana olevan yleisen edun vuoksi. Hallintolainkäytössä viranomaisen valitusoikeus liittyy tyypillisesti siten siihen, että sen hakemus hylätään. Valiokunnan tiedossa ei ole, että muualla hallinnollisia sanktioita koskevassa lainsäädännössä olisi säännöksiä viranomaisen valitusoikeudesta yksityisen hyväksi. Viranomaisen valitusoikeuden laajentaminen edellä kuvatulla tavalla edellyttäisi siten, että nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen yhteydessä säädettäisiin erityisistä poikkeuksista muutoin yleisesti sovellettavista oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksistä. Tämä edellyttäisi painavia perusteita, ja muutoinkin kyse olisi periaatteellisesta muutoksesta, jonka tekeminen viranomaisen valitusoikeuteen tulisi selvittää yleisemmin eli kaikkien seuraamusmaksujen ja laajemminkin hallintolainkäyttöasioiden kannalta.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Lakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kuluttaja-asiamies voi peruuttaa esityksensä tai muuttaa sitä alkuperäistä lievemmäksi. Niin ikään, jos kysymyksessä on aikaisemmassa vaiheessa tapahtunut tosiseikkavirhe tai selvityksen riittämättömyys, kuluttaja-asiamies on velvollinen ilmaisemaan asiaa ratkaisevalle tuomioistuimelle omaa toimintaansa koskevat puutteelliset lähtökohdat (ks. oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 37 §:n 3 mom.). Lisäksi lainvoimainen päätös voidaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 117 §:ssä säädettyin tavoin purkaa, jos päätös perustuu sellaiseen ilmeisesti väärään lain soveltamiseen tai erehdykseen, joka on voinut olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta ei puolla viranomaisen valitusoikeuden laajentamista käsiteltävinä olevien esitysten eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

Alkuperäinen hallituksen esitys HE 54/2019 vp merkitsi lähtökohtaisesti sitä, että seuraamusmaksuasioissa kukin osapuoli olisi markkinaoikeudellisissa asioissa jo nykyisin noudatettavan pääsäännön mukaisesti vastannut omista oikeudenkäyntikuluistaan. Sen sijaan täydentävässä hallituksen esityksessä HE 10/2020 vp ehdotetun muutoksen myötä oikeudenkäyntikuluihin sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain säännöksiä. Kyseisen lain 95 §:n 1 momentin mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Pykälän 2 momentin mukaan korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle. Pykälän 3 momentin mukaan yksityinen osapuoli voidaan 1 ja 2 momentista poiketen velvoittaa korvaamaan viranomaisen oikeudenkäyntikuluja vain, jos yksityinen asianosainen on esittänyt ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Täydentävä esitys merkitsee siten sitä, että kuluttaja-asiamies voi esityksen tehneenä viranomaisena joutua korvaamaan yksityisen osapuolen oikeudenkäyntikulut, jos muunlainen ratkaisu olisi kohtuuton ottaen huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 95 §:n 1 ja 2 momentin säännökset (ks. HE 10/2020 vp, s 7). Lakivaliokunta pitää täydentävän esityksen merkitsemää muutosta oikeudenkäyntikuluihin myönteisenä.

Toisaalta lakivaliokunnan täydentävästä hallituksen esityksestä kuulemat asiantuntijat ovat kiinnittäneet huomiota hallituksen esityksen perusteluistakin (s. 5) ilmenevään seikkaan siitä, että perustuslakivaliokunnan edellyttämästä toteutuksesta seuraa eräitä nykyiselle oikeusjärjestykselle epätavanomaisia piirteitä. Tällainen seikka on ensinnäkin se, että korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan ei kuulu mitään muuta asiaryhmää, jossa hallintotuomioistuinlinjassa käsiteltäisiin muutoksenhakuasioina vain hallinnollisia sanktioita. Hallintotuomioistuinlinjassa käsiteltäviin asioihin kuuluvat yleensä myös muutoksenhaut niistä muista päätöksistä, joita valvontaviranomaiset tekevät toiminnanharjoittajan lainvastaisen tai muutoin epäasianmukaisen toimintatavan ehkäisemiseksi, muuttamiseksi tai kieltämiseksi. Ensi asteen ja ylimmän muutoksenhakutuomioistuimen asiallinen toimivalta on siten yleensä sama. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee myös, että hallintotuomioistuinlinjassa ei käsitellä muita kuluttaja-asiamiehen vireille panemia kuluttajansuoja-asioita, vaan toimivalta näissä asioissa kuuluu erityistuomioistuimena markkinaoikeudelle, jonka päätöksistä haetaan tältä osin muutosta valitusluvanvaraisesti korkeimmalta oikeudelta. Tässä asiaryhmässä ensi asteen tuomioistuimen toimivalta ja muutoksenhakutuomioistuimen toimivalta eivät siten ole saman sisältöiset. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

tästä lähtökohdasta aiheutuu myös se ongelma, että kuluttajansuoja-asioissa seuraamusmaksun määräämistä ja kieltoa koskevia asioita ei voida käsitellä markkinaoikeudessa yhdessä.

Täydentävä hallituksen esitys merkitsee kielto- ja seuraamusmaksuasoiden prosessien erillisyyttä ja valituksen eriytymistä korkeimpaan oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Yritysten näkökulmasta on arvioitu, että tämä lisää kustannuksia ja epävarmuutta sekä on omiaan lisäämään kynnystä hakea oikeussuojaa. On myös arvioitu, että se, ettei kieltoa ja seuraamusmaksua voida käsitellä samassa prosessissa, voi vaikuttaa kuluttaja-asiamiehen halukkuuteen hakea sekä kieltoa että seuraamusmaksua, jolloin kuluttaja-asiamiehen seuraamusta koskevaa harkintaa voisivat tarkoituksenmukaisuuden sijasta ohjata prosessisääntelyä koskevat seikat.

Täydentävän hallituksen esityksen valmistelussa on edellä esitetyn vuoksi harkittu, tulisiko perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksusääntelyyn edellyttämän muutoksen johdosta myös kuluttaja-asiamiehen kieltoasiat siirtää käsiteltäväksi hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä (ks. HE 10/2020 vp, s. 5 ja 6). Muutoksen tarkoituksenmukaisuuden tarkempaa arviointia ja toteuttamista ei esityksen mukaan kuitenkaan ollut tässä yhteydessä mahdollista suorittaa.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota edellä mainittuihin hallituksen esityksen perusteluista ilmeviin ja asiantuntijakuulemisissa esille tuotuihin seikkoihin ja pitää aiheellisena, että ehdotetun sääntelyn toimivuutta seurataan tarkoin ja kokemusten perusteella arvioidaan tarkemmin, tulisiko myös kuluttaja-asiamiehen kieltoasiat siirtää hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltäviksi. Lakivaliokunta esittää, että talousvaliokunta sisällyttää asiasta lausumaehdotuksen mietintöönsä (*Valiokunnan lausumaesitys*).

Kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustaminen

Hallituksen esityksessä HE 54/2019 vp ehdotetaan kansallisista syistä, että kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan on saatettava asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi uhalla, että kieltopäätös jää muutoin pysyväksi (2. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentti). Nykyisin kuluttaja-asiamiehen kieltopäätös raukeaa elinkeinonharjoittajan vastustuksen vuoksi ja asian vieminen tämän jälkeen markkinaoikeuden ratkaistavaksi on kuluttaja-asiamiehen vastuulla. Lakivaliokunta puoltaa muutosta nykytilan tehostamiseksi.

Ehdotetusta sääntelystä ei ilmene, mistä lähtien kuluttaja-asiamiehen kieltoa on noudatettava. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin selvyiden vuoksi, että päätöksen mukaan määräytyisi se, mistä lukien kieltoa on noudatettava (HE 54/2019 vp, s. 64). Vaikka hallintolain (434/2003) 44 §:stä voidaan johtaa velvollisuus määrätä päätöksessä, mistä lukien kieltoa on noudatettava, lakivaliokunta pitää selkeyssyistä perusteltuna, että HE 54/2019 vp:n 2. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momenttiin lisätään asiaa koskeva virke esimerkiksi seuraavasti:

Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon asiassa, joka ei ole lain soveltamisen kannalta huomattava. *Kuluttaja-asiamiehen päätöksestä tulee ilmetä, mistä lukien kieltoa on noudatettava.* Kuluttaja-asiamiehen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Se, johon kielto kohdistuu, voi saattaa päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa sen tiedoksisaannista. Muutoin päätös jää pysyväksi. Päätöstä on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

Hallituksen esityksessä todetaan uudistuksen merkitsevän kuluttaja-asiamiehen kannalta sitä, että kiellon uudelleenmuotoilu markkinaoikeudessa ei enää olisi nykyiseen tapaan mahdollista (HE 54/2019 vp, s. 37). Esityksen perustelujen mukaan tämä voisi merkitä sitä, että markkinaoikeus ei pysyttäisi kuluttaja-asiamiehen määräämää kieltoa, vaikka taustalla olisikin sinänsä lainvastainen menettely, jos se katsoisi, että kiello ei olisi määrättävissä kuluttaja-asiamiehen päättämällä tavalla.

Markkinaoikeus on lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa pitänyt mainittua hallituksen esityksen perustelulausumaa ongelmallisena ja tuonut esiin, että vastaavanlaisissa asioissa (saatavien perinnästä annettu laki 513/1999, alkoholilaki 1102/2017 ja tupakkalaki 549/2016) markkinaoikeuden oikeuskäytännössä on katsottu, että jos menettelyn kieltämiselle on perusteet, mutta ei kuitenkaan sillä tavoin kuin viranomaisen on muotoillut määräämänsä kiellon, markkinaoikeus voi muotoilla viranomaisen kieltoa sitä supistavasti. Oikeusministeriöltä saadun lisäselvityksen mukaan hallituksen esityksellä ei ole ollut tarkoitus muuttaa sitä, miten markkinaoikeuden ratkaisukäytännössä kieltoasioita on vastaavanlaisissa asioissa katsottu voitavan käsitellä. Lakivaliokunta katsoo, että markkinaoikeus voi siten jatkossakin muotoilla viranomaisen määräämää kieltoa sitä supistavasti oikeuskäytäntönsä mukaisesti.

Lopuksi

Perustuslakivaliokunnalla ei edellä mainituin tavoin ole ollut täydentävään hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten säännösten sisällöstä huomauttamista, mutta sen mielestä täydentävässä hallituksen esityksessä ei ole esitetty asianmukaista perustelua valitulle ratkaisulle jättää täydennettävän hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:n perustuslainvastaiseksi todettujen säännösten muuttaminen hallituksen esityksen ulkopuolelle tilanteessa, jossa täydentävä esitys on päätetty antaa (PeVL 9/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

Lakivaliokunnan oikeusministeriöltä saamien lisätietojen mukaan oikeusministeriö ottaa perustuslakivaliokunnan esittämän huomion vakavasti. Oikeusministeriö toteaa, että sen käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset alkuperäiseen esitykseen olisi ollut sinänsä mahdollista toteuttaa kokonaisuudessaan vastinemenettelyllä. Lisäksi se kiinnittää huomiota siihen, ettei perustuslakivaliokunta ole lausunnossaan myöskään edellyttänyt sääntelyn toimittamista vielä uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (vrt. esim. PeVL 72/2018 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät alkuperäisen hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:ään eivät olleet merkittäviä eivätkä esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia, vaan pikemminkin täsmennystarpeita, joiden osalta ei ollut epäselvyyttä myöskään siitä, mihin pykäliin muutostarpeet kohdistuivat. Oikeusministeriön mukaan ne olivat myös irrallisia suhteessa seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä koskevaan kokonaisuuteen. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestykseen olivat siinä määrin periaatteellisesti ja myös lakitekniisesti merkittäviä, että lainsäädännön laadun turvaamiseksi oikeusministeriö katsoi aiheelliseksi antaa siltä osin täydentävän hallituksen esityksen vastinemenettelyn sijaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että talousvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman (Valiokunnan lausumaesitys).

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tarkoin, miten kuluttaja-asiamiehen esityksestä määrättävien seuraamusmaksuasioiden käsitteleminen hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä toimii ja millaisia vaikutuksia uudistuksella on kuluttaja-asiamiehen kielto-asioihin ja elinkeinonharjoittajien asemaan, sekä kokemusten perusteella arvioi, tulisiko myös kuluttaja-asiamiehen kieltoasiat siirtää hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä käsiteltäviksi.

Helsingissä 20.5.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Iiris Suomela vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Hussein al-Tae sd
varajäsen Marko Asell sd
varajäsen Riikka Slunga-Poutsalo ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila