

Olli Mäenpää

6.11.2019

Lakivaliokunnalle

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

Lakivaliokunnan toimialaan liittyvät kysymykset, erityisesti hallinnolliset seuraamukset, ml. seuraamusmaksu, ja kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon vastustaminen

Seuraamusmaksun määrääminen

Hallinnollisia sanktioita koskevassa oikeusministeriön mietinnössä on kirjattu sääntelyperiaatteet, joita tulisi noudattaa myös hallinnollisten seuraamusmaksujen sääntelyssä (Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen. Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018). Sääntelyperiaatteet perustuvat pääasiassa perustuslakiin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvän sääntelyn voidaan lähtökohtaisesti arvioida täyttävän näihin sääntelyperiaatteisiin sisältyvät vaatimukset. Ongelmia aiheutuu kuitenkin ehdotetusta seuraamusmaksun määräämisessä sovellettavasta siviiliprosessuaalisesta menettelystä.

Määräämistoimivalta

Seuraamusmaksun määräämistoimivalta kuuluisi lakiehdotuksen mukaan markkinaoikeudelle tai Finanssivalvonnan johtokunnalle. Tämä vastaa sitä sääntelyperiaatetta, että määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon, jos seuraamusmaksu on suuruudeltaan ankara sanktio.

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuus

Seuraamusmaksu voi määrältään olla varsin ankara seuraamus, enintään neljä prosenttia liikevaihdosta. Tämän vuoksi keskeinen merkitys on seuraamusmaksun oikeasuhtaisuutta koskevilla vaatimuksilla. Seuraamusmaksun tulee sääntelyperiaatteiden mukaan olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, mitä vaatimusta toteuttavat riittävästi 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin kriteerit. Niiden mukaan seuraamusmaksun mittaamisessa on otettava huomioon muun muassa rikkomuksen moitittavuus, laatu ja rikkomuksella saatu hyöty.

Ehdotettu sääntely mahdollista myös sääntelyperiaatteiden edellyttämän tahallisuusarvioinnin, sillä seuraamusmaksun määräämisessä on otettava huomioon

elinkeinonharjoittajan tahallisuus tai huolimattomuus sekä muun muassa rikkomuksen vakavuus.

Seuraamusmaksun kohtuullistaminen ja perimättä jättäminen

Lakiehdotukseen ei sisälly sääntelyperiaatteiden edellyttämää seuraamusmaksun kohtuullistamista mahdollistavaa toimivaltasäännöstä. Seuraamusmaksu voitaisiin kuitenkin jättää 1. lakiehdotuksen 19 §:n mukaan perimättä vähäisten rikkomusten johdosta tai jos se olisi ilmeisen kohtuutonta. Sääntelyn voidaan tältä osin arvioida turvaavan riittävästi seuraamuksen kohtuullisuutta.

Rikosprosessuaaliset oikeusturvavaatimukset

Hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevassa sääntelyssä on soveltuvin osin merkitystä myös rikosoikeudenkäynnissä sovellettavilla oikeusturvaperiaatteilla, joihin kuuluvat etenkin legaliteettiperiaate, kaksoisrangaistavuuden kieltä, syyttömyysolettama ja itsekriminointisuoja. Seuraamusmaksun kohteen oikeusturvan ja puolustautumisoikeuksien kannalta on merkitystä myös sillä, että seuraamusmaksua koskeva asia käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana. Seuraamusmaksun määrittämisessä sovellettaisiin siten oikeudenkäymiskaaren (OK) riita-asioita koskevia siviiliprosessuaalisia säännöksiä.

Legaliteettiperiaatteen kannalta seuraamusmaksujen perusteiden määrittely laissa on riittävän täsmällistä. Seuraamusmaksua koskevan sovinnon mahdollisuus (OK 20 luku), poikkeaisi kuitenkin siitä vaatimuksesta, että rangaistuksen tulee perustua lain 8 §:n mukaan perustua lakiin. Rangaistusseuraamuksen määrittäminen ja sen sisältö eivät voi olla sopimuksenvaraisia myöskään siksi, että julkisen vallan käytön tulee perustua lain 2 §:n 3 momentin mukaan perustua lakiin.

Syyttömyysolettaman mukaan todistustaakka rikosasioissa kuuluu syyttäjälle eikä epäillyn tarvitse todistaa syyttömyyttään välttyäkseen rangaistukselta. Syyttömyysolettaman kannalta on merkitystä sillä, että seuraamusmaksun kohteena olevalla elinkeinonharjoittajalla olisi markkinaoikeudellisessa asiassa sovellettavan siviiliprosessin todistustaakkaa koskevan säännöksen mukaan velvollisuus näyttää ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu (OK 17:2). Elinkeinonharjoittajalla olisi siten yleensä velvollisuus todistaa, että hän ei ole syyllistynyt seuraamusmaksusäännöksen kohteena olevaan menettelyyn. Tällainen käännetty todistustaakka merkitsisi asiallisesti syyllisyysolettamaa, ja se olisi siten ongelmallinen seuraamusmaksun kohteen puolustautumisoikeuksien ja oikeusturvan kannalta.

Kaksoisrangaistuksen kieltä sisältyy 1. lakiehdotuksen 20 §:ään. *Itsekriminointisuojan* kannalta välttämätön sääntely sisältyy 1. lakiehdotuksen 6 §:n 4 momenttiin.

Vanhentuminen

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

Menettelyä koskeva sääntely

Sääntelyperiaatteiden mukaan hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisessä noudatetaan hallintolain säännöksiä hallintoasian käsittelystä. Tämä lähtökohta koskee lakiehdotuksen mukaan Finanssivalvonnan toimivaltaa määrätä seuraamusmaksu ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa hakea seuraamusmaksun määräämistä.

Mikäli hallinnollisen sanktion määrääminen on säädetty tuomioistuimen tehtäväksi, seuraamusmaksun määräämismenettelyyn sovelletaan sääntelyperiaatteiden mukaan hallintoprosessilakia eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (s. 3 ja 43). Seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tulisi siten käsitellä markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Markkinaoikeudessa muutkin vastaavanlaiset asiat – muun muassa kilpailulain nojalla määrätyt kiellot ja seuraamusmaksu – käsitellään kilpailu- ja valvonta-asiana noudattaen hallintoprosessuaalista sääntelyä. Lisäksi valitus Finanssivalvonnan määräämistä samoista seuraamusmaksuista käsitellään hallintoprosessissa.

Hallituksen esityksen mukaan markkinaoikeus kuitenkin käsittelee 3. lakiehdotuksen 1 luvun 6 §:n mukaan markkinaoikeudellisina asioina 1. lakiehdotuksen mukaiset seuraamusmaksuasiat. Markkinaoikeudellisten asioiden käsittelyjärjestys merkitsisi muun muassa, että seuraamusmaksun määräämistä koskevaa asiaa ei käsiteltäisi hallintoprosessissa. Sen sijaan markkinaoikeus määräisi seuraamusmaksun noudattaen lähtökohtaisesti dispositiivisen riita-asian käsittelyä koskevien oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaan (L oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa 5:17).

Tältä osin voidaan yleisesti todeta, että oikeudenkäymiskaaren mukainen riita-asian oikeudenkäynti eli siviiliprosessi on menettely, jota sovelletaan yksityisoikeudellisten riita-asioiden käsittelyssä. Tällaisia asioita ovat muun muassa oikeusriidat, joiden kohteena ovat sopimus-, perhe- ja kuluttajaoikeudelliset riidat. Siviiliprosessissa riitapuolilla on todistustaakka omista väitteistään ja vaatimuksistaan. Siviilioikeudellinen oikeusriita voidaan myös sopia osapuolten välillä.

Siviiliprosessissa ei sen sijaan käsitellä julkisoikeudellisia kysymyksiä eikä myöskään rangaistusluonteisten seuraamusten määräämistä koskevia asioita, vaan tällaiset asiat käsitellään hallintoprosessissa. Tällaisia asioita ei ole mahdollista sopia, koska päätöksenteon on perustuttava lakiin. Toisaalta viranomaisella on hallintoprosessissa velvollisuus esittää selvitys vaatimuksesta perusteista, jos se vaatii yksityiselle velvoitetta, rajoitusta tai hallinnollista seuraamusta.

Ehdotus sisältäisi poikkeuksen siitä vakiintuneesta lähtökohdasta, että markkinaoikeus käsittelee hallinnollisten rangaistusseuraamusten määräämistä koskevat asiat hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä ja kuluttajaoikeudelliset riita-asiat siviiliprosessuaalisessa järjestyksessä. Ehdotusta voidaan tältä osin pitää hyvin poikkeuksellisenä ja markkinaoikeudessa sovellettavan prosessisääntelyn peruslähtökohdista eroavana.

Seuraamusmaksun määrääminen ei luonteeltaan ole riita-asia vaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 2 luvussa tarkoitettu valvonta-asia. Se tulisi siksi käsitellä valvonta-asiana markkinaoikeudessa siten kuin kyseisessä 2 luvussa säädetään.

Hallituksen esitykseen sisältyvästä prosessuaalisesta lähtökohdasta johtuen muun muassa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen kohteella olisi lähtökohtaisesti velvollisuus itse esittää selvitys syyttömyydestään, asianosaiset vastaisivat itse oikeudenkäyntikuluistaan markkinaoikeudessa (5:16) ja hallinnollista rangaistusseuraamusta koskeva sovinto saattaisi olla mahdollinen. Muun muassa nämä lähtökohdat heikentävät elinkeinonharjoittajan oikeusturvaa ja puolustautumisoikeuksia. Kun kyseessä on hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen, ehdotettua siviiliprosessuaalista menettelyä ei voida pitää perustuslain 21 §:n asianmukaista menettelyä, oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä ja oikeusturvaa koskevien vaatimusten mukaisena. Ongelmat ovat helposti vältettävissä soveltamalla seuraamusmaksun määräämiseen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, jota muutenkin sovelletaan markkinaoikeudessa, kun se päättää tällaisen seuraamusmaksun määräämisestä.

Koska ehdotettua poikkeuksellista prosessuaalista lähtökohtaa ei voida pitää asianmukaisena hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä koskevassa oikeudenkäynnissä, 3. lakiehdotusta olisi perusteltua muuttaa esimerkiksi siten, että 1 luvun 6 §:n 1 momentin 14 kohta poistetaan. Sen sijaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:ään olisi aiheellista lisätä säännös, jonka mukaan 1. lakiehdotuksen mukaiset seuraamusmaksuasiat käsitellään markkinaoikeudessa kilpailu- ja valvonta-asioina.

Valitus markkinaoikeuden päätöksestä

3. lakiehdotuksen 7 luvun uuden 4 a §:n mukaan, markkinaoikeuden ratkaisuun seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa haettaisiin ilman valituslupaa muutosta korkeimmalta oikeudelta. Koska hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevaan päätökseen tulee yleensä voida hakea muutosta valittamalla, on paikallaan mahdollistaa valitus markkinaoikeuden päätöksestä ilman valituslupaa. Hallintoprosessuaalisessa menettelyssä määrättyyn seuraamusmakuun haetaan kuitenkin perustuslain 99 §:n mukaisesti muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Kuluttaja-asiamiehen määräämä kielto

Kieltopäätöksen tekeminen ja sen voimassaolo

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

vastustuksen perusteella. Sen sijaan kuluttaja-asiamiehen kieltopäätökseen tyytymättömän elinkeinonharjoittajan olisi saatettava asia markkinaoikeuden käsiteltäväksi hakemusteitse sillä uhalla, että kieltopäätös jää muutoin pysyväksi.

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

Lainvastaisen menettelyn kieltämistä koskeva kuluttaja-asiamiehen päätös on sellainen oikeutta tai velvollisuutta koskeva päätös, jonka lainmukaisuus pitää voida perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisesti saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Tältä kannalta arvioituna raukeamisseuraamuksen poistaminen laista edellyttää välttämättä tuomioistuinkontrollin järjestämistä, mihin ehdotettu säännös tähtää.

Muutoksenhaku kieltopäätökseen

Ehdotettu muutos vastaa normaalia menettelyä tilanteessa, jossa viranomainen päättää kiellosta tai rajoituksesta. Lähtökohtana on, että tällaista kielloa tai rajoitusta on noudatettava, mutta päätöksen kohteella ja muulla asianosaisella on oikeus hakea muutosta päätökseen. Vastaavanlainen menettely koskee muun muassa Finanssivalvonnan ja Liikenne- ja viestintäviraston tekemiä kieltopäätöksiä, ja se on yleisesti käytössä silloin, kun valvovalla viranomaisella on toimivalta kieltää lainvastainen menettely tai toiminta.

Viranomaisen tekemään kieltopäätökseen haetaan vakiintuneesti muutosta valituksella, joten kuluttaja-asiamiehen tekemään kieltopäätökseen kohdistuva valituskielto on poikkeuksellinen. Koska kysymys on luonteeltaan valvonta-asiasta, laissa olisi perusteltua sallia muutoksenhaku kieltopäätökseen valittamalla markkinaoikeuteen samalla tavoin kuin esimerkiksi kilpailulain 44 §:ssä.