

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä 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 muun ohessa edellytetty, että esityksessä tarkoitetut seuraamusmaksut käsitellään markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti tätä seuraamusmaksun määrittämis- menettelyä ja muutoksenhakua koskevaa muutosta edellytyksenä sille, että HE:n 54/2019 vp sisältämä 3. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen täydentäminen

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi asiaa koskevaa alun perin annettua hallituksen esitystä (HE 54/2019 vp) siltä osin kuin kysymys on eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 12/2019 vp) edellyttämästä hallinnollisten seuraamusmaksujen määrittämisestä koskevasta menettelystä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 12/2019 vp edellyttänyt, että HE:ssä 54/2019 vp tarkoitetut seuraamusmaksut on

käsiteltävä markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. HE:ssä 54/2019 vp alun perin ehdotettiin, että muut kuin mainitun esityksen 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitetut Finanssivalvonnan määräämät seuraamusmaksut olisi käsitelty markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisina asioina, jotka käsitellään soveltuvien osin oikeudenkäymiskaaren riita-asioita koskevien säännösten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta piti tätä ongelmallisena perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta, ottaen huomioon, että hallinnolliset seuraamusmaksut pitkälti rinnastuvat rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 12/2019 vp, s. 7–11).

Nyt käsillä olevassa täydentävässä esityksessä ehdotetaan tehtäväksi vain perustuslakivaliokunnan edellyttämiä välttämättömiä muutoksia alkuperäisen esityksen sisältämään seuraamusmaksusääntelyyn. 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 perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä pitänyt ongelmallisena sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä ja perustuslain esitöissä lausuttuun (HE 1/1998 vp, s. 121/II) viitaten katsonut, että ministeriön selvitysten varaan perustuva menettely ei sovellu hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun kyse on laajojen sisällöllisten muutosehdotusten tekemisestä (PeVL 34/2004 vp, s. 3/II, PeVL 75/2014 vp, s. 8/II, PeVL 12/2016 vp, s. 4, PeVL 17/2017 vp, s. 2 ja PeVL 7/2019 vp, s. 12). Tällaisessa menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimet ja eduskunnan täysistunto. Valiokunta on korostanut, että perustuslain 71 §:ään on näistä syistä sisällytetty säännökset hallituksen esityksen täydentämismahdollisuudesta ja katsonut, että tätä mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisyjärjestysarvioiden tekemistä (PeVL 12/2016 vp, s. 4 ja PeVL 7/2019 vp, s. 12).

Nyt käsillä oleva tilanne on siinä poikkeuksellinen, että asiassa on päädytty eduskunnan perustuslakivaliokunnan tekemien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten jälkeen antamaan täydentävä hallituksen esitys perustuslain 71 §:n mukaisesti, mutta täydentävässä esityksessä ei ehdoteta tehtäväksi kaikkia perustuslakivaliokunnan alkuperäiseen esitykseen edellyttämiä välttämättömiä muutoksia. Sinänsä voidaan arvioida, että hallinnollisten seuraamusmaksuasioiden

käsittelyjärjestykseen liittyvät valtiosääntöiset ja säätämisyjärjestykseen vaikuttavat huomautukset ovat nimenomaan sellaisia muutoksia, joita voidaan luonnehtia hyvin merkittäviksi ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttaviksi muutoksiksi, joiden suhteen perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt asian saattamista nimenomaan valtioneuvoston käsiteltäväksi (esim. PeVL 75/2014 vp, s. 8/II ja PeVL 7/2019, s. 12). Muut perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2019 vp esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset ovat asialliselta alaltaan kapeammalle kohdentuvia, olkoonkin että etenkin tietojensaantioikeutta koskevaan alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ään liittyvät valtiosääntöoikeudelliset valiokunnan tekemät huomiot eivät ole yksinomaan teknisluonteisia, koska ne edellyttävät myös arviointia suhteessa siihen, millaisia muutoksia EU:ssa annettu niin sanottu yhteistyöasetus ((EU) 2017/2394) tässä suhteessa mahdollistaa.

Perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle tilanteessa, jossa on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää alkuperäistä hallituksen esitystä joiltakin osin ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla (HE 1/1998 vp, s. 121/II). Jos täydentävän hallituksen esityksen antamiseen päädytään, käsittelyn pohjana on alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus (HE 1/1998 vp, s. 38/II ja 121/II).

Jos tiedossa on, että alkuperäistä esitystä tulee tietyiltä osin täydentää, jotta se olisi hyväksyttävissä, ja jos asiassa päädytään täydentävän hallituksen esityksen antamiseen, täydentävään hallituksen esitykseen tulisi nähdäkseni sisällyttää kaikki ne täydennykset ja korjaukset, jotka asiassa esitettyjen huomautusten perusteella katsotaan välttämättömäksi tai perustelluksi toteuttaa. Erityisesti olisi nähdäkseni kiinnitettävä huomiota sellaisten muutosten ja korjausten sisällyttämiseen täydentävään hallituksen esitykseen, jotka edellyttävät uusien säätämisyjärjestysarvioiden tekemistä (esim. PeVL 12/2016 vp, s. 4 ja PeVL 7/2019 vp, s. 12).

Edellä todetun perusteella asiassa olisi ollut perustellumpaa päätyä siihen, että kaikki perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 12/2019 vp edellyttämät muutokset olisi sisällytetty käsiteltävänä olevaan täydentävään hallituksen esitykseen. Edellä todettua nähdäkseni puoltaa myös se, että perustuslakivaliokunnan alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomiot olisivat saattaneet edellyttää uusien säätämisyjärjestysarvioiden tekemistä, etenkin kun 1. lakiehdotuksen 6 §:stä tehdyt huomiot edellyttävät arviointia siitä, mikälaista sääntelyä voidaan toteuttaa yhteistyöasetuksen mahdollistamissa puitteissa. Erikoisena voidaan pitää myös sitä, että esityksessä tehdään alkuperäiseen esitykseen joitakin muita tarkennuksia, mutta ei sen sijaan kaikkia niitä korjauksia, joita perustuslakivaliokunta on alkuperäistä esitystä koskevassa lausunnossaan edellyttänyt. Asianmukaista olisi nähdäkseni ollut toteuttaa kaikki täydennykset ja korjaukset sisällyttämällä ne täydentävään hallituksen esitykseen perusteluineen ja mahdollisine säätämisyjärjestysarvioineen. Tällöin olisi vältetty sekin osin ongelmallisenä ja epätydyttävänä näyttäytyvä tilanne, että käsittelyn kohteena eduskunnassa tässä asiassa on tai tulee olemaan alkuperäinen hallituksen esitys, täydentävä hallituksen esitys sekä ministeriön selvityksiä.

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 oikeusturvakeiden ja puolustautumisoikeuksiin liittyvien seikkojen
asianmukaista toteutumista seuraamusmaksujen määrittämisessä, ottaen lisäksi huomioon, mitä
esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen jakautumisesta sekä markkinaoikeuden ja korkeimman hal-
linto-oikeuden kokoonpanosta täydentävässä esityksessä (s. 7) on lausuttu. Lisäksi on huomai-
tava, että alkuperäisen esityksen 1. lakiehdotuksen 13–17 §:ssä maksuseuraamusten määrittä-
misen 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
esityksen 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 nähdäkseni 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 hallintotuomioistuininlinjassa käsiteltäisiin muutoksenhakuasioina vain
hallinnollisia sanktioita. Lisäksi perustuslakivaliokunnan edellyttämästä sääntelymallista aiheu-
tuu täydentävän hallituksen esityksen mukaan se ongelma, että kuluttajasuoja-asioissa seura-
amusmaksun määrittäminen ja kieltoa koskevia asioita ei voida käsitellä markkinaoikeudessa yh-
dessä.

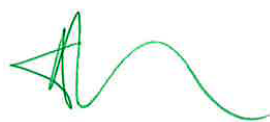
Esitystä laadittaessa on sen perustelujen (s. 5–6) mukaan edellä todetun vuoksi harkittu, että
tulisiko perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksusääntelyn edellyttämän muutoksen johdosta
myös erityisesti kuluttaja-asiamiehen kieltoasiat siirtää käsiteltäväksi hallintoprosessuaalisessa
järjestyksessä. Esityksessä päädytään katsomaan, että tämänkaltainen muutos olisi laajuudel-
taan 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 kielto-asioiden 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, muutosesityksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n mukaan tuomioistuin voisi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa 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 seuraamuksen harkintavalta seuraamusmaksun käyttämisessä ei käy ilmi sääntelyn 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 tämänkaltaisen 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.

Helsingissä 12.3.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori