

Olli Mäenpää
12.3.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 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)

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 12/2019 vp kolme säätämisjärjestyskannanottoa hallituksen esityksestä HE 54/2019 vp, jota tämä hallituksen esitys täydentää. Kannanotot kohdistuivat 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:ään sekä 3. lakiehdotuksen muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn.

1. lakiehdotus: Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus (6 §)

Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanoton mukaan 1. lakiehdotuksen 6 §:ään sisältyvää tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä on, yhteistyöasetuksen mahdollistamissa puitteissa, täsmennettävä erikseen luetteloimalla ne yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvat arkaluonteiset tiedot, joita tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa. Täsmittäminen voidaan toteuttaa kahdella eri tavalla:

a) Lakiehdotuksen 6 §:n 1 momenttiin lisätään pykälän 2 momenttia vastaava säännös tiedonsaantioikeuden ulottumisesta myös muihin, erikseen luetteloituihin rinnastuviin ja yhteistyöasetuksessa säädetyn tiedonsaantioikeuden soveltamisen kannalta välttämättömiin tietoihin.

b) Tiedonsaantioikeus sidotaan säännöksessä välttämättömään asetuksessa säädetyn tiedonsaantioikeuden soveltamisen tai säännöksessä erikseen ja täsmällisesti määritellyn muun tarkoituksen kannalta.

Täydentävään hallituksen esitykseen ei sisälly 6 §:n muuttamista koskevaa säännösehdotusta. Esityksen perustelujen mukaan täsmennys on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty täsmittäminen on joka tapauksessa edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

1. lakiehdotus: Kotirauhan suoja (8 §)

Lakiehdotuksen 8 §:n säännöstä tulee perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanoton mukaan muuttaa siten, ettei siinä mahdollisteta tarkastuksen toimitamista sakonuhkaisen rikkomuksen epäilyn perusteella silloin, kun kyse on 4 §:n 1 momentissa tarkoitettusta muusta kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta kuluttajan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisen valvontaan liittyvästä asiasta.

Täydentävään hallituksen esitykseen ei sisälly 8 §:n muuttamista koskevaa säännösehdotusta. Esityksen perustelujen mukaan säännöksen muuttaminen on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty säännöksen muuttaminen on joka tapauksessa edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

3. lakiehdotus: Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyskannanoton mukaan ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lisäksi muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida toteuttaa ilman valituslupaa.

Täydentävän hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskevaan markkinaoikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Valittaminen markkinaoikeuden päätöksestä ei edellytä valituslupaa. Finanssivalvonnan määräämästä seuraamusmaksusta saa valittaa hallinto-oikeuteen, joten jatkovalituksen luvanvaraisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei muodostu ongelmalliseksi. Muutoksenhakua koskevaan lakiehdotukseen ei enää sisälly säätämisjärjestykseen vaikuttavia näkökohtia.

Täydentävän hallituksen esityksen sisältö

Täydentävän hallituksen esityksen mukaan sen ”tarkoituksena on tehdä eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen siltä osin kuin ne koskevat seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä. Samalla esitetään eräiden muiden täsmennysten tekemistä alkuperäiseen hallituksen esitykseen sisältyviin säännöksiin. Muut perustuslakivaliokunnan alkuperäiseen hallituksen esitykseen edellyttämät muutokset kuin seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä koskevat muutokset on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.” (s. 1)

Täydentävä hallituksen esitys sisältää korjausehdotuksen vain yhteen perustuslakivaliokunnan tekemään säätämisjärjestyshuomautukseen. Sen sijaan kahta muuta säätämisjärjestyshuomautusta ei lainkaan käsitellä täydentävässä hallituksen esityksessä. Niiden edellyttämät muutokset olisi tarkoitus toteuttaa ”alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä” eli ilmeisesti lähinnä ministeriön valiokuntakäsittelyssä esittämällä vastineilla.

Täydentävän esityksen sisältöä on tässä suhteessa aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 71 §:n mukaan hallitus voi täydentää esitystään antamalla uuden täydentävän esityksen ennen kuin asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Täydentävän esityksen sisältöä tai muotoa ei määritellä perustulaisissa ja sama koskee myös varsinaista hallituksen esitystä.

Esityksen täydentäminen soveltuu perustuslain esitöiden mukaan tilanteeseen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 121). Täydentävä esitys turvaisi sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. Valtioneuvoston tulee turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän. (Ks. PeVL 65/2018 vp, s. 67-68; PeVL 75/2014 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunta totesi vuoden 2017 sote-lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 76) pitäneensä varsin ongelmallisena ja epätyytyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Valiokunta viittasi myös pitäneensä välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi.

Jo ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, että hallituksen lakiesityksen sisällön kannalta hyvin olennainen muutosehdotus oli tehty valtiovarainministeriön kirjelmässä, joka oli toimitettu suoraan esitystä käsittelevälle valiokunnalle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaista käytännön tarpeista johtuvaa menettelyä on ”vaikea sovitaa yhteen valtiosääntömme asiaa koskevien säännösten kanssa. Tällainen käytäntö on epäsuotavaa sekä valtioneuvoston että eduskunnan käsittelytapojen kannalta.” (PeVL 26/1992 vp)

Täydentävän hallituksen esityksen sisältöä ja laajuutta arvioitaessa on lisäksi paikallaan kiinnittää huomiota siihen, että asian vireilletuloa määrittelevän perustuslain 39 §:n mukaan lakiehdotus voi tulla eduskunnassa vireille vain siinä mainituilla tavoilla. Säännöksen perustelujen mukaan asia voidaan ottaa eduskunnassa käsiteltäväksi vain, jos se on tullut vireille perustuslaissa tai eduskunnan työjärjestyksessä säädetyllä tavalla (HE 1/1998 vp, s. 91). Tältä kannalta olisi ongelmallista, jos hallituksen alkuperäisestä esityksestä puuttuisi olennainen osa lakiehdotuksen säännöstekstistä ja säännösehdotusten perusteluista.

Eduskunnan työjärjestyksen 31 §:n mukaan hallituksen esitystä täydentävä esitys lähetetään alkuperäistä esitystä valmistelevasti käsittelevään valiokuntaan, jonka on käsiteltävä alkuperäinen esitys ja sitä täydentävä esitys toistensa yhteydessä. Myös täydentävältä hallituksen esitykseltä voidaan edellyttää sisällöllistä kattavuutta erityisesti pykäläehdotusten ja niiden perustelujen suhteen, joskin alkuperäiseen hallituksen esitykseen liitännäisenä täydentävän esityksen ei tarvitse sisältää kaikkia varsinaisen hallituksen esityksen elementtejä. Sen sijaan pelkästään täydentävää hallituksen esitystä sisällöllisesti ja myös uusien pykäläehdotusten kannalta olennaisella tavalla täydentävä ja laajentava ministeriön vastine tai vastaava asiakirja ei selvästikään täytä näitä kriteereitä.

Näiden lähtökohtien mukaan arvioituna voidaan pitää sinänsä asianmukaisena, että hallitus on nyt täydentänyt esitystään, ja esittänyt siinä varsin hyvin perustellut muutosehdotukset perustuslakivaliokunnan muutoksenhakua koskevan säätämisyjärjestysluomautuksen johdosta. Kahden muun säätämisyjärjestysluomautuksen käsittelyn jättäminen pois täydentävästä esityksestä on sen sijaan epätydyttävä ratkaisu, joka on ongelmallinen lakiehdotuksen vireillepanoa koskevan perustuslain menettelysääntelyn peruslähtökohtien kannalta. Sille ei ole löydettävissä perusteita myöskään hyvässä lainsäädäntötavassa.

Puuttuvaa kahta säätämisyjärjestysluomautusta käsittelevä täydentävä hallituksen esitys turvaisi osaltaan sen, että lakiehdotuksia voidaan käsitellä eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaisesti lähetekeskustelussa. Lisäksi esityksen käsittely perustuisi riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen, josta käyvät ilmi myös ehdotetut uudet pykälämuotoilut. Näiltä osin hallituksen arviointi säännösmuutosten perustuslainmukaisuudesta on niin ikään perusteltua esittää täydentävässä hallituksen esityksessä, jonka antamisen edellytysten voidaan katsoa tässä tapauksessa täyttyvän.

Täydentävää hallituksen esitystä koskevat yleiset vaatimukset on aiheellista kohdistaa erityisesti periaatteellisesti tärkeisiin ja/tai laajamittaisiin muutoksiin tai täydennyksiin alkuperäiseen hallituksen esitykseen sekä muutoksiin, jotka ovat perustuslain kannalta olennaisia. Näiden vaatimusten ei voida katsoa estävän tekemästä eduskuntakäsittelyssä erilaisia suppeampia muutoksia ja täydennyksiä tai teknisiä korjauksia hallituksen esitykseen. Niitä voivat aiheuttaa lähinnä kansanedustajien ehdotukset, asiantuntijakuulemiset ja ministeriöiden vastineet.