

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 12.3.2020 KELLO 10.00

HE 10/20 vp laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 54/2019 vp) täydentämisestä

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen täydentävä esitys koskee perustuslakivaliokunnassa melko vastikään esillä ollut asiaa sikäli, että valiokunta on viime marraskuussa antanut talousvaliokunnalle lausunnon siitä hallituksen esityksestä (pevl 12/19 vp; HE 54/19 vp), jota täydentävästä esityksestä nyt on kysymys. Lausunnossaan valiokunta katsoi, että tehtyjä lakiehdotuksia oli kolmessa asiassa muutettava, jotta ehdotukset voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Kun täydentävästä esityksestä nyt pyydetään perustuslakivaliokunnan lausuntoa, on valiokunnan lähtökohtaisena PL 74 §:n mukaisena tehtävänä lausua täydentävässä esityksessä tehtyjen lakiehdotusten – oikeammin tässä täydentävässä esityksessä ja ”alkuperäisessä ” esityksessä tehtyjen lakiehdotusten muodostaman kokonaisuuden - perustuslainmukaisuudesta. Käytännössä valiokunnan tehtäväksi voisi tällaisessa tilanteessa rajautua lähinnä sen tarkastelu, onko täydentävässä esityksessä ehdotetuissa muutoksissa otettu asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämät, säätämisyjärjestykseen vaikuttavat muutokset. Tällaista tarkastelua rajoittaa tässä tapauksessa kuitenkin se, että vaikka täydentävän esityksen tarkoituksiksi nimenomaan ilmoitetaan ”tehdä eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen” tähän on heti liitetty rajaus ”siltä osin kuin ne koskevat seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä”. Perustuslakivaliokunnan esittämistä huomautuksista kahta ei siten käsitellä

täydentävässä esityksessä. - Tarkastelen seuraavassa muutoksia, joita tässä kohden on täydentävässä esityksessä ehdotettu. Lopuksi esitän vielä joitakin valiokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten huomioon ottamiseen ja täydentäviin esityksiin yleensä liittyviä näkökohtia.

- - - - -

Asiassa viime syksynä antamassaan lausunnossa valiokunta tarkasteli varsin perusteellisesti seuraamusmaksujen määräämistä (pevl 12/19 vp, s. 7- 11). Lopuksi valiokunta totesi:

”Perustuslakivaliokunta katsoo, että seuraamusmaksuasiat on käsiteltävä markkinaoikeudessa hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Tämä prosessilaji vastaa muun muassa kilpailu- ja hankintaoikeudellisten seuraamusmaksujen käsittelyssä sovellettavaa oikeudenkäyntimenettelyä, ja sillä voidaan välttää elinkeinonharjoittajan oikeusturvaan ja puolustautumisoikeuksiin kohdistuvat ongelmat. Tällaisen muutoksen tekeminen 3. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Tämän käsittelyjärjestystä markkinaoikeudessa koskevan edellytyksen lisäksi valiokunta totesi muutoksenhakumenettelystä:

”Ylin tuomiovalta hallintolainkäyttöasioissa kuuluu perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on siten ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen..... Kun otetaan huomioon lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ankaruus, muutoksenhaku sen määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida toteuttaa ilman valituslupaa. Tällaisten muutosten tekeminen 3. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Hallituksen täydentävässä esityksessä on selostettu täydentävän esityksen valmistelua ja käsitelty sitten varsin yksityiskohtaisesti muutoksia, joita seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestykseen ehdotetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta (HE 10/2020 vp, s. 5 – 8). En tarkastele esitettyjä perusteluja enempää. Totean kuitenkin, että perusteluissa katsotaan perustuslakivaliokunnan edellyttämästä toteutuksesta seuraavan ”eräitä nykyiselle oikeusjärjestykselle epätavanomaisia piirteitä” ja tuodaan esille joitakin tällaisia piirteitä, kuten ”se ongelma, että kuluttajansuoja-asioissa seuraamusmaksun määräämistä ja kieltoa koskevia asioita ei voida käsitellä markkinaoikeudessa yhdessä”(s. 5). Täydentävään esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista voidaan tässä kuitenkin todeta seuraavaa.

”Alkuperäisen” esityksen 1. lakiehdotuksena olevan ehdotuksen laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista 21 §:n säännös koskee seuraamusmaksun määräämistä. Tähän säännökseen ehdotetaan nyt mm. nimenomaista määräystä, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia ”käsitellään markkinaoikeudessa noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään”. Saman lain 22 §:ään, joka koskee muutoksenhakua markkinaoikeuden päätökseen, ehdotetaan näin kuuluvaa 1 momenttia: ”Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Asiassa ei tarvita valituslupaa.” ”Alkuperäisen” esityksen 3. lakiehdotuksena oleva ehdotus koskee oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain muuttamista. Lain kilpailu- ja valvonta-asioina käsiteltäviä asioita koskevaan 1 luvun 2 §:ään ehdotetaan nyt 2 momenttiin lisättäväksi uutta 5) kohtaa, jonka mukaan kilpailu- ja valvonta-asioina käsitellään myös kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa tarkoitettut kuluttaja-asiamiehen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

Täydentävässä esityksessä nyt ehdotetut muutokset, jotka koskevat seuraamusmaksun määräämisessä noudatettavaa menettelyä ja muutoksenhakua seuraamusmaksua koskevaan päätökseen, vastaavat nähdäkseni sitä, mitä perustuslakivaliokunta lausunnossaan piti ko. asioissa edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Täydentävässä esityksessä ehdotetut ”muut täsmennykset” aikaisemman esityksen sisältämiin säännöksiin eivät - pikaisen lukemisen perusteella – näytä sisältävän valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä ehdotuksia.

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan kaksi muutakin kohtaa, joissa ehdotuksen muuttaminen oli edellytyksenä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiselle. Näiden, tiedonsaantioikeutta ja kotitarkastusoikeutta koskevien kohtien osalta täydentävän esityksen perusteluissa todetaan (s.,4):

”Muut perustuslakivaliokunnan alkuperäisiin lakiehdotuksiin edellyttämät muutokset kuin seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä koskevat muutokset on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.”

Asiassa saattaa herättää huomiota se, että täydentävässä hallituksen esityksessä, jossa

keskeisessä asemassa ovat perustuslakivaliokunnan yhden säätämisjärjestyslausuman vuoksi lakiehdotuksiin tehtävät muutokset, samalla jätetään kahden muun tällaisen lausuman edellyttämät muutokset käsiteltäväksi

muussa yhteydessä. Jos noudatettua menettelyä halutaan arvioida, on merkitystä ilmeisesti sekä täydentäviä esityksiä että perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyslausumien huomioon ottamista koskevilla yleisillä näkökohdilla.

Kun täydentäviä hallituksen esityksiä koskenut säännös otettiin - uutuutena - nykyiseen perustuslakiin (PL 71 §), todettiin perustuslakiesityksessä säännöksen tarkoituksesta mm.(HE 1/98 vp, s. 121):

”Uudella täydentämismenettelyllä luotaisiin hallitukselle mahdollisuus muuttaa eduskunnalle jo annettua esitystä uudella, täydentävällä esityksellä. Esityksen täydentäminen soveltuisi tilanteeseen, jossa hallitus tahtoo omasta aloitteestaan tehdä sisältömuutoksia eduskunnan käsiteltävänä olevaan esitykseen, mutta arvioi esityksen peruuttamisen ja kokonaan uuden, korjatun esityksen antamisen epätarkoituksenmukaiseksi. Ainoa nykyisten perustuslakien tuntema menettelymuoto tällaisessa tilanteessa on esityksen peruuttaminen ja uuden esityksen antaminen. Käytännössä hallitus, tai yleensä esittelevä ministeriö, tekee kuitenkin muutosehdotuksia suoraan asiaa käsittelevälle valiokunnalle. Menettely ei sovellu hyvin yhteen valtiosäännön periaatteiden kanssa silloin, kun on kyse hallituksen omasta aloitteestaan tekemistä laajoista sisällöllisistä muutosehdotuksista. Menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslakien mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota menettelyn ongelmallisuuteen (PeVL 26/1992 vp).”

(Perustuslakivaliokunta ei mietinnössään (pevm 10/98 vp) käsitellyt tätä säännöstä.)

Sitaatin lopussa mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todettiin käytännössä esiintyneistä ko. menettelyistä (pevl 26/92 vp, s. 2):

”Valiokunta on lopuksi arvioinut käsiteltävänä olevassa asiassa noudatettuja menettelytapoja siltä osin kuin hallituksen lakiesityksen sisällön ja koko talousarvioesityksenkin kannalta hyvin olennainen muutosehdotus on tehty valtiovarainministeriön kirjelmässä, joka on toimitettu esitystä käsittelevälle valiokunnalle, oikeastaan sen jaostolle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaista käytännön tarpeista johtuvaa menettelyä on vaikea sovittaa yhteen valtiosääntömme asiaa koskevien säännösten kanssa. Tällainen käytäntö on epäsuotavaa sekä valtioneuvoston että eduskunnan käsittelytapojen kannalta. Esimerkinomaisesti voidaan mainita, että tällainen menettely syrjäyttää eduskunnan täysistunnossa käytävän ns.lähetekeskustelun ja vähentää valtioneuvoston oikeuskanslerin mahdollisuuksia harjoittaa laillisuusvalvontaa valtioneuvostossa.”

Lainattujen kannanottojen keskeisenä sisältönä on yhtäältä se, että täydentävä esitys

on hallituksen oma-aloitteisesti käytettävä keino tilanteissa, joissa eduskunnassa jo käsiteltävänä oleviin ehdotuksiin halutaan sisällöllisesti merkittäviä muutoksia ja aiemman esityksen peruuttamista ja uuden esityksen antamista pidetään tarpeettoman raskaana menettelynä, ja toisaalta se, että merkittäviä sisällöllisiä muutoksia eduskunnassa käsiteltävänä oleviin ehdotuksiin ei pitäisi pyrkiä aikaansaamaan hallituksen/ministeriön suorilla yhteydenotoilla valiokuntiin, vaan olisi jo käsittelyn julkisuuden vuoksi käytettävä täydentävää esitystä.

Myös sellaisiin lakiehdotusten sisältöä koskeviin muutoksiin, joita eduskunnassa tehdään perustuslakivaliokunnan yksinkertaisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksiä koskevien kannanottojen vuoksi, voi tietysti liittyä myös poliittisten tekijöiden vaikutusta esim. valinnoissa erilaisten toteutusvaihtoehtojen välillä. Muutosten tekemisen painopiste ei tällöin kuitenkaan ole poliittisissa näkökohdissa, vaan perustuslain noudattamisessa, käytännössä juuri niiden vaatimusten toteuttamisessa, joita perustuslakivaliokunta on säätämisyjärjestyslausumissaan esittänyt. Eduskunnassa käsiteltävänä olevien lakiehdotusten säännösten muuttaminen perustuslakivaliokunnan osoittamalla tavalla perustuslainmukaisiksi ei siten lähtökohtaisesti ole sellainen (poliittisesti mahdollisesti kiinnostava) asia, jonka – em.lausuntoa pevl 26/92 vp seuraten – tulisi voida olla lähetekeskustelun tai oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan kohteena.

Ne näkökohdat, joita voidaan esittää sen tueksi, että hallituksen/ministeriön taholta eduskuntaan toimitetut ehdotukset sisällöllisesti merkittäviksi muutoksiksi eduskunnassa käsiteltävänä oleviin lakiehdotuksiin olisi toimitettava eduskuntaan hallituksen täydentävän esityksen muodossa, eivät siten oikein sovellu muutosehdotuksiin, jotka ainakin ensi sijassa koskevat ko. lakiehdotusten saattamista perustuslakivaliokunnan osoittamalla tavalla perustuslainmukaisiksi. Voidaan ehkä sanoa niinkin, että mitkään merkittävät periaatteelliset syyt eivät ole tässä edellyttäneet sitä, että perustuslakivaliokunnan seuraamusmaksuja koskeviin järjestelyihin edellyttämien muutosten eduskunnassa (mietintövaliokunnassa) käsittelemistä varten annetaan täydentävä esitys tai muutokset ainakin otetaan käsiteltäväksi (muutenkin ehkä annettavassa) täydentävässä esityksessä.

Menettelytavat tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunta on säätämisyjärjestyksien edellyttämä muutoksia käsiteltävään lakiehdotukseen, voivat tietysti asian laadun

mukaan vaihdella. Menettelyvaihtoehtojen havainnollistamiseksi voidaan tässä viitata erääseen tapahtumainkulkuun vuoden 2005 valtiopäivillä. Lausunnossaan, joka koski hallituksen esitystä puolustusvoimien virka-avusta poliisille annetun lain 4 §:n muuttamisesta, perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain jos valiokunnan ko. 4 §:stä tekemät valtiosääntöikeudelliset huomautukset otettiin asianmukaisesti huomioon (pevl 10/05 vp;12.4.2005). Mietintövaliokuntana toiminut hallintovaliokunta pyysi kuukautta myöhemmin (12.5.2005) perustuslakivaliokunnalta lausuntoa siitä, voitiinko lakiehdotuksessa

”tarkoitettu sääntely toteuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä pyynnön liitteenä olevan sisäasiainministeriön 9.5.2005 hallintovaliokunnalle osoittaman kirjelmän pohjalta.” (pevl 23/05 vp)

Valiokunnan tämän johdosta antamassa uudessa lausunnossa käsiteltiin suoraan ministeriön kirjelmässä ehdotettuja säännöksiä ja ministeriön kirjelmän säännösehdotukset otettiin valiokunnan lausunnon liitteeksi. Valiokunta päätyi pienin tarkennuksin katsomaan, että ministeriön kirjelmän mukaiset säännökset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (pevl 23/05 vp).

Miten erilaisiin menettelyvaihtoehtoihin sitten tulisi suhtautua, kun mietintövaliokunta on saanut perustuslakivaliokunnalta tiedon, että lakiehdotuksen muuttaminen tietyllä tavalla on säätämisjärjestyskysymys? Tulisiko tavoitella sitä, että hallitus käsitelisi tarvittavia muutoksia täydentävässä esityksessä tai sitä, että ministeriöstä/hallituksesta saataisiin vapaammin muodoin valmisteluapua muutosten tekemiseen tai tulisiko mietintövaliokunnan valmistella tarvittavat muutokset omana toimintanaan? Paljon tietysti riippuu edellytettyjen muutosten vaativuudesta. Voi olla esimerkiksi tilanteita, joissa edellytettyjen muutosten vaativuuden vuoksi on mietintövaliokunnan perusteltua pyrkiä käyttämään hyväksi myös ministeriöstä/hallituksen piiristä saatavissa olevaa sektorin ja lainvalmistelun asiantuntemusta.

Menettelytavan valinnassa on mielestäni kuitenkin periaatteellisesti tärkeää se, että eduskunnassa käsiteltävien ja eduskunnassa sisällöltään päätettävien lakien perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu viime kädessä eduskunnalle – sen elimille ja menettelyille. Tämä tietysti koskee myös sitä eduskunnassa tapahtuvan valvonnan potentiaalisesti herkkää vaihetta, jossa huolehditaan siitä , että

perustuslakivaliokunnan tekemät ”valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon”. Huolenpito siitä, että perustuslakivaliokunnan huomautukset tulevat asianmukaisesti huomioon otetuiksi ja siitä, millä tavalla tämä tapahtuu, ei ole hallituksen tai ministeriöiden ja niiden virkakoneiston asia, vaan kuuluu yleisesti eduskunnalle ja erityisesti mietintövaliokunnalle ja tarvittaessa perustuslakivaliokunnalle (, joka voi edellyttää huomautustensa johdosta mietintövaliokunnassa kaavailtujen muutosten toimittamista vielä tarkastettavaksi perustuslakivaliokuntaan). Eduskunnan harjoittamaan valvontaan kohdistuvan luottamuksen kannalta on tässä kohden merkittävää myös se, miltä asiat näyttävät.

Jos halutaan painottaa eduskunnassa tapahtuvan perustuslainmukaisuusvalvonnan riippumattomuutta, ei täydentävää hallituksen esitystä, jonka keskeisenä sisältönä on perustuslakivaliokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten huomioonottaminen, voida pitää optimaalisena menettelynä. Kun kyseessä tällöin joka tapauksessa on hallituksen esityksen muodossa ja arvovallalla ja ainakin muodollisesti hallituksen aloitteesta eduskuntaan saatettu ehdotus lakiteksteiksi, on hyvinkin mahdollista, että täydentävän esityksen ko. osaa ei mielletä pelkästään ”valtiosääntöoikeudelliseksi harjoitukseksi”, vaan siinä nähdään myös ”poliittisiin” - laajassa mielessä – näkökohtiin liittyviä valintoja. Kun kysymys on perustuslakivaliokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten huomioon ottamisesta, ei asiaa koskevassa päätöksenteossa oikeastaan pitäisi olla mitään sijaa kysymyksellä, hyväksytäänkö hallituksen esittämä lakiehdotus vai ei.

Sellainen menettely, jossa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset vastaanottanut mietintövaliokunta turvautuu huomautusten käsittelyssä ministeriöstä saatavaan apuun, merkinnee käytännössä yleensä asiantuntemuspainotteista, ministeriön virkakoneistolta saatavaa apua. Tällainen apu voi käytännössä nähtävästi toteutua perustuslainmukaisuusvalvonnan riippumattomuuden kannalta varsin ongelmattomasti.

- - - - -

Kun hallituksen täydentävässä esityksessä käsitellään perustuslakivaliokunnan esittämistä valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista vain yhtä, on menettelyyn käytännössä ehkä myötävaikuttanut se, että seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä koskevilla huomautuksilla oli erityistuomioistuinten asemaa ja

muutoksenhakujen järjestämistä koskevien linjausten kannalta järjestelmävalintoihin liittyvää, laajempaa kiinnostavuutta, kun taas tiedonsaantioikeuksia ja kotirauhan suojan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskevien huomautusten voitiin katsoa kohdistuvan rajattuihin, valtiosääntöoikeudellisen hienosäädön kysymyksiin vailla laajempaa kiinnostavuutta. Edellä esitetyt näkökohdat puhuisivat lähinnä sitä vastaan, että perustuslakivaliokunnan tällaisia huomautuksia olisi konkreettisesti käsitelty hallituksen täydentävän esityksen tasolla ja muodossa. Pelkästään se seikka, että hallitus kuitenkin on ottanut asiakseen käsitellä yhtä perustuslakivaliokunnan huomautuksista täydentävässä esityksessä, ei tässä suhteessa juuri vaikuta asiaan.