

HE 33/2007 vp

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Kuluttajavirastosta annettua lakia. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös kuluttajasiameiehen oikeudesta tehdä tarkastuksia elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen kuluttajansuojan täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyötä koskevassa Euroopan

parlamentin ja neuvoston asetuksessa tarkoitettun yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi, sekä kuluttajasiameiehen oikeudesta saada poliisilta virka-apua tällaisten tarkastusten suorittamiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 NYKYTILA	3
1.1 Asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä	3
1.2 Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen valtuudet ja suhde erityisviranomaisiin ..	4
2 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	4
3 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	5
4 ASIAN VALMISTELU	5
5 LAUSUNNOT	5
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	7
1 Lakiehdotuksen perustelut.....	7
2 Voimaantulo	7
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.....	7
LAKIEHDOTUS	9
Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta	9

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2006/2004 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annettiin 27 päivänä lokakuuta 2004. Asetusta on sovellettu 29 päivänä joulukuuta 2005 alkaen, asetuksen II ja III luvun säännöksiä kuitenkin 29 päivänä joulukuuta 2006 alkaen.

Asetuksen tarkoituksena on asettaa jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle velvoite auttaa toisen jäsenvaltion viranomaista rajat ylittävissä rikkomustapauksissa sekä velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisille viranomaisille tätä varten riittävät toimivaltuudet.

Asetuksen 4 artiklan 3—6 kohdissa on säännökset asetuksessa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille annettavista toimivaltuuksista ja niiden käyttämisestä. 4 artiklan 3 kohdan mukaan kullakin toimivaltaisella viranomaisella on oltava asetuksen soveltamiseksi tarpeelliset tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet, joita ne käyttävät kansallisen lainsäädännön mukaisesti. 4 artiklan 6 kohdassa on vähimmäisluettelo viranomaiselle taattavista tutkinta ja täytäntöönpanovaltuuksista silloin kun on perusteltua epäillä yhteisön sisäistä rikkomusta.

Valtuuksiin kuuluu vähintään oikeus:

a) saada kaikki yhteisön sisäistä rikkomusta koskevat asiankuuluvat asiakirjat tutustuttaviksi missä tahansa muodossa;

b) edellyttää keneltä tahansa henkilöltä, että tämä toimittaa asiaankuuluvat yhteisön sisäistä rikkomusta koskevat tiedot;

c) tehdä tarvittavia tarkastuksia paikan päällä;

d) pyytää kirjallisesti asianomaista elinkeinonharjoittajaa lopettamaan yhteisön sisäiset rikkomukset;

e) saada yhteisön sisäisistä rikkomuksista vastuussa olevalta elinkeinonharjoittajalta sitoumus kyseisen rikkomuksen lopettamisesta ja tarvittaessa julkaista sitoumus;

f) vaatia yhteisön sisäisen rikkomuksen lopettamista tai kieltämistä ja tarvittaessa julkaista päätökset;

g) vaatia hävinnyttä osapuolta suorittamaan maksun julkisvallalle tai kansallisen lainsäädännön määräämälle edunsaajalle tapauksessa, jossa päätöstä ei ole noudatettu.

Yhteistyöasetus velvoittaa jäsenvaltion nimeämään kansallisen yhteistyöviraston.

Paikan päällä tehtäviä tarpeellisia tarkastuksia tarvitaan asetuksen 6 artiklan 2 kohdassa ja 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan pyynnön vastaanottavan viranomaisen on suoritettava, tarvittaessa muiden julkisten viranomaisten avustuksella, tarkoituksenmukaiset tutkimukset tai muut tarpeelliset tai tarkoituksenmukaiset toimenpiteet 4 artiklan mukaisesti pyydetyn tiedon hankkimiseksi. 8 artiklan 1 kohdan mukaan pyynnön vastaanottavan viranomaisen on pyynnön esittävän viranomaisen pyynnöstä toteutettava kaikki tarpeelliset täytäntöönpanotoimenpiteet yhteisön sisäisen rikkomuksen lopettamiseksi tai kieltämiseksi viipymättä. 8 artiklan 2 kohdan mukaan artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen velvollisuuksien täyttäminen edellyttää, että pyynnön vastaanottava viranomaisen käyttää 4 artiklan 6 kohdassa säädettyjä valtuuksia ja sille kansallisessa lainsäädännössä annettuja muita valtuuksia. Pyyntön vastaanottavan viranomaisen on määriteltävä, tarvittaessa muiden julkisten viranomaisten avustuksella, täytäntöönpanotoimenpiteet, joilla yhteisön sisäinen rikkomus lopetetaan tai kielletään oikeasuhtaisella, tehokkaalla ja toimivalla tavalla.

Asetuksessa tarkoitettun pyynnön esittävä viranomaisen voi pyynnön yhteydessä tehdä esityksiä mahdollisiksi ryhdyttäväiksi toimenpiteiksi, mutta nämä esitykset eivät sido pyynnön vastaanottanutta viranomaista. Pyyntön vastaanottava viranomaisen päättää siten tapauskohtaisesti aina itse siitä, mihin mahdollisiin toimenpiteisiin pyynnön johdosta on kansallisesti ryhdyttävä. Toimenpiteitä valittaessa on otettava huomioon oikeasuhtaisuus, tarkoituksenmukaisuus ja tehokkuus.

1.2 Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen valtuudet ja suhde eritysviranomaisiin

Suomessa on kansalliseksi yhteistyövirastoksi nimitetty Kuluttajavirasto ja kuluttaja-asiamies.

Kuluttajavirastosta annetun lain (1056/1998) 4–6 §:ssä säädetään Kuluttajaviraston ja kuluttaja-asiamiehen valtuuksista. Kuluttajaviraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä. Nykyisten valtuuksien voidaan katsoa kattavan edellä mainitussa yhteisöasetuksessa edellytetyt vähimmäisvaltuudet lukuun ottamatta c)- alakohdan mukaista paikan päällä tehtävää tarkastusta, johon kuluttaja-asiamiehen nykyiset valtuudet eivät ulotu.

Kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on tullut nimetä asetuksen soveltamisesta vastaavat toimivaltaiset viranomaiset.

Suomessa on yhteisöasetuksen soveltamisesta vastaaviksi toimivaltaisiksi viranomaisiksi nimitetty Kuluttajavirasto/kuluttaja-asiamies, Rahoitustarkastus, Vakuutusvalvontavirasto, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Ilmailuhallinto, Lääkelaitos, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, Viestintävirasto sekä Etelä-Suomen lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus ja Lapin lääninhallitus.

Kuluttajavirastolla on jo tuoteturvallisuutta koskevan lainsäädännön perusteella oikeus paikan päällä tehtävään tarkastukseen ja virka-apuun. Kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettu lain (75/2004) 17 §:n perusteella valvontaviranomaisella on oikeus suorittaa tarkastuksia paikan päällä. Edelleen lain 32 §:n nojalla poliisin on annettava valvontaviranomaiselle tässä laissa tai sen nojalla säädettyjen tehtävien suorittamiseksi virka-apua.

Kuluttajavirasto ei kuitenkaan ole toistaiseksi turvautunut virka-apupyynnön esittämiseen poliisille kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annettuun lain tai sen nojalla säädettyjen tehtävien suorittamiseksi.

Kuluttaja-asiamiehen yleistoimivalta kattaa kaikkien kuluttajansuojaa koskevasta yhteis-

työstä annetun asetuksen liitteessä lueteltujen säädösten noudattamisen valvonnan.

Keskinäistä avunantoa ja avunannon edellytyksiä koskevia yhteistyöasetuksen II ja III luvun säännöksiä sovelletaan ainoastaan yhteisön sisäisiin rikkomuksiin. Siten myös asetuksesta johtuva tarve taata kuluttaja-asiamiehelle valtuus tehdä tarvittavia tarkastuksia paikan päällä ja oikeus saada poliisilta virka-apua rajoittuisi ainoastaan epäilyihin yhteisön sisäisiin rikkomuksiin. Asetuksessa on erikseen määritelty yhteisön sisäisen rikkomus. Sillä tarkoitetaan esimerkiksi tilanteita, joissa suomalainen yritys lainvastaisella tavalla markkinoi Suomesta hyödykkeitä muiden jäsenmaiden kuluttajille. Tällöin kuluttajien asuinpaikka on muussa jäsenvaltiossa kuin sinä, jossa teko tai laiminlyönti sai alkunsa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Kuluttajavirastosta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan kuluttaja-asiamiehelle olisi oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa tarkoitettua yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi. Paikan päällä tehtävää tarkastusta koskevan toimivaltuuden lisääminen on välttämätön sen varmistamiseksi, että kuluttaja-asiamiehellä ja muilla yhteisöasetuksen liitteessä lueteltujen säädösten täytäntöönpanosta vastaavilla kansallisilla viranomaisilla on käytettävissään samat vähimmäisoikeudet ja -valtuudet kuin muiden Euroopan unionin jäsenmaiden vastaavilla viranomaisilla.

Ehdotusta valmisteltaessa ei ole pidetty tarpeellisena, että kaikilla asetuksen soveltamisesta vastaavilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi hallintosäädöksissään valtuus suorittaa tarkastuksia paikan päällä.

Kuten edellä on todettu, kuluttaja-asiamiehen yleistoimivalta kattaa jo nykyisin kaikkien yhteisöasetuksen liitteessä lueteltujen säädösten noudattamisen valvonnan. Koska kuluttajansuojaa koskevasta yhteis-

työstä annetussa asetuksessa sallitaan muiden viranomaisten käyttäminen apuna tehtävien hoitamiseksi, on asianmukaisena ja käytännöllisenä ratkaisuna pidetty virka-apua koskevan säännöksen lisäämistä Kuluttajavirastosta annettuun lakiin. Ehdotuksen mukaisesti poliisi antaisi kuluttaja-asiamiehelle tarvittaessa virka-apua tarkastusten suorittamiseksi. Näin ollen yhteisöasetuksen velvoitteiden täytäntöönpanoksi riittää se, että kuluttaja-asiamiehellä on tämän asetuksen edellyttämät toimivaltuudet.

Hallintolain (434/2003) 10 §:n 1 momentissa säädetään viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Hallintolain 10 §:n 1 momentin perusteella kuluttaja-asiamies voisi avustaa toista kansallisesti toimivaltaista viranomaista, milloin asiassa on kyse tarpeesta suorittaa paikan päällä tehtävä tarkastus. Avustamisessa olisi tällöin kyse siitä, että kuluttaja-asiamies esittäisi lakiin lisättävän uuden pykälän nojalla virka-apupyynnön poliisille toisen toimivaltaisen viranomaisen nimenomaisen kirjallisen pyynnön perusteella. Erityisviranomaisten ei näin meneteltäessä tarvitse muuttaa hallintosäädöksiään toimivaltuuksien osalta.

Virka-apupyynnön johdosta poliisin suoritettaviksi tulevista toimenpiteistä mahdollisesti aiheutuvista pyynnön esittäjältä veloitetavista kustannuksista vastaisi kuluttaja-asiamiehelle avustus- tai yhteistyöpyynnön tehnyt viranomainen.

Jos muulla toimivaltaisella viranomaisella itsellään on paremmat tai vähintään yhtä hyvät mahdollisuudet virka-apupyynnön tekemiseen tai paikan päällä tehtävään tarkastukseen omaa toimintaansa koskevien hallintosäädösten perusteella kuin kuluttaja-asiamiehellä, viranomainen kuitenkin käyttäisi kuluttaja-asiamiehelle esitettävän avustamispyynnön sijasta omia toimivaltuuksiaan.

Ehdotus ei koskisi muutoin kuluttaja-asiamiehen oikeutta tehdä tarvittavia tarkastuksia paikan päällä ja saamaan virka-apua. Jos tällaisia valvontavaltuuksia katsottaisiin tarvittavan myös muulloin kuin yhteistyöse-

tuksen 6 tai 8 artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa, tästä olisi säädettävä erikseen.

3 Esityksen vaikutukset

Paikan päällä tehtävää tarkastusta ja sitä koskevaa virka-apua koskeva muutosehdotus on välttämätön toimivaltuussäännös yhteistyöasetuksessa edellytettyjen vähimmäisvaltuuksien takaamiseksi. Sillä ei ole merkittävää vaikutusta Kuluttajaviraston eikä muiden toimivaltaisten viranomaisten työmäärään ja tehtävä on hoidettavissa virastojen nykyisin voimavaroin.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu kauppa- ja teollisuusministeriössä yhteistyössä Kuluttajaviraston kanssa.

5 Lausunnot

Kauppa- ja teollisuusministeriö pyysi tammikuussa 2007 kaikkiaan 17 ministeriöltä, virastolta ja laitokselta lausunnon esitysluonnoksesta. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, sisäasiainministeriö, valtiovarainministeriö, Kuluttajavirasto, Rahoitustarkastus, Vakuutusvalvontavirasto, Ilmailuhallinto, Ilmailulaitos Avia, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus, Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, Etelä-Suomen lääninhallitus, Länsi-Suomen lääninhallitus, Itä-Suomen lääninhallitus, Oulun lääninhallitus, Lapin lääninhallitus sekä Helsingin kihlakunnan poliisilaitos.

Suurin osa lausunnonantajista puolsi esitysluonnosta tai ilmoitti, ettei siihen ole huomautettavaa.

Oikeusministeriö ehdotti lukuisia muutoksia sekä ehdotuksen perusteluihin että lakiehdotukseen.

Kuluttajaviraston mielestä tarkastusvaltuudet olisi tullut säätää ehdotettua laajemmiksi siten, että ne olisivat käytettävissä muissakin kuin rajat ylittävissä rikkomuksissa.

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos olisi pitänyt selkeämpänä sellaista sääntelyvaihtoehtoa, jossa kunkin toimivaltaisen valvontavi-

ranomaisen osalta virka-avusta säädettäisiin erikseen asianomaista viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä.

Lausunnoissa esitettyjä muutosehdotuksia on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon lopullista lakiehdotusta viimeisteltäessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

4a §. Pykälä antaisi kuluttaja-asiamiehelle oikeuden tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa tarkoitettua yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi. Koska elinkeinonharjoittajan antamat suulliset tai kirjalliset tiedot saattaisivat valvonnan kannalta olla puutteellisia tai ne saattaisivat jäädä kokonaan antamatta, olisi tarpeellista säätää kuluttaja-asiamiehen oikeudesta päästä tarvittaessa tarkastamaan esimerkiksi, harjoittaako elinkeinonharjoittaja liiketoimintaa oletetussa osoitteessa.

Kysymykseen voi tulla myös esimerkiksi sen selvittäminen, onko elinkeinonharjoittaja suomalainen tai harjoitetaanko tiedustelun kohteena olevaa elinkeinotoimintaa Suomesta. Pykälä täydentäisi näin Kuluttajavirastosta annetun lain 4 §:ää.

Ennen tarkastuksen tai virka-apupyynnön tekemistä kuluttaja-asiamiehellä tulisi aina olla perusteltu syy olettaa, että alueella, huoneistossa tai muussa sellaisessa tarkastuksen kohteena olevassa tilassa harjoitetaan elinkeinotoimintaa ja, että tarkastuksen avulla saadulla tiedolla tai toimenpiteellä voidaan edesauttaa asian käsittelyä muutoin.

Tarkastuksia tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä valvontatehtävien kannalta.

Ehdotuksessa on otettu huomioon Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä oleva säännös kotirauhan suojasta. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen maininta siitä, ettei kuluttaja-asiamiehen tarkastustoimia voida ulottaa kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin.

Kuluttaja-asiamiehen tulisi käytettävissä olevin keinoin riittävästi varmistua siitä, ettei tarkastuksen kohdetta käytetä asuintarkoitukseen eikä kyse siten olisi kotirauhan piiriin kuuluvasta tilasta. Mikäli joku kuitenkin tekisi väitteen kohteen kuulumisesta kotirauhan piiriin, edellyttäisiin väitteen esittäjältä varsin konkreettista tietoa tai näyttöä sii-

tä, että kyse olisi nimenomaan kotirauhan piiriin kuuluvasta tilasta.

Ehdotettu tarkastus kohdistuisi elinkeinonharjoittajiin ja elinkeinotoiminnassa käytettyihin toimitiloihin. On kuitenkin otettava huomioon, että elinkeinotoimintaa saatetaan myös harjoittaa luonnollisen henkilön asuntonaan käyttämästä tilasta. Toisinaan viranomaisen voi olla etukäteen mahdotonta tietää ja siten varmistua siitä, onko paikan päällä tehtäväksi aiotun tarkastuksen kohteena oleva tila vain elinkeinotoimintaan tarkoitettu tila, vai käytetäänkö tilaa säännöllisesti myös luonnollisen henkilön asuntona.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poliisin velvollisuudesta antaa kuluttaja-asiamiehelle virka-apua paikan päällä tehtävien tarkastusten suorittamiseksi. Poliisilain (493/1995) 40 §:n 2 momentin mukaan virka-apun antamisen edellytyksenä on, että virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään sekä että esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:n nojalla jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Yksityiselämän suojan kannalta lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä.

Kotirauhan piiriin ulottuvien toimenpiteiden hyväksyttävänä perusteina tulevat perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaisesti kyseen vain perusoikeuksien turvaaminen tai rikosten selvittäminen. Yhteisöasetuksen valvontaviranomaisille antamien tehtävien hoidon kannalta ei ole tarpeen ulottaa tarkastuksia tai pyytää poliisilta virka-apua kotirauhan piiriin ulottuviin tiloihin.

Perustuslain 10 §:n 3 momentti ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kotirauhan piiriin puuttumisen kynnyks on nykyisin varsin korkea eikä täyty nyt käsiteltävänä olevissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt (esimerkiksi PeVL 18/2006 vp.), että viranomaisten tarkastusvaltuuksista säädetäessä rajataan kotirauhan piiri nimenomaisella säännöksellä valtuuksien ulkopuolelle silloin, kun tarkastusten ei ole tarkoitettu ulottuvan kotirauhan piiriin.

Kun kotirauhaan kuuluvien tilojen suoja perustuslaissa on otettu huomioon ehdotusta valmisteltaessa, katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kuluttajavirastosta 18 päivänä joulukuuta 1998 annettuun lakiin (1056/1998) uusi
4 a § seuraavasti:

4 a §

Tarkastusoikeus

Kuluttaja-asiamiehellä on oikeus tehdä tarkastus elinkeinonharjoittajan toimitiloissa, jos tarkastus on tarpeen kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2006/2004 tarkoitetun

yhteisön sisäisen rikkomuksen selvittämiseksi tai lopettamiseksi. Kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa tarkastusta ei kuitenkaan saa tehdä.

Poliisin on annettava kuluttaja-asiamiehelle virka-apua 1 momentissa tarkoitetun tarkastuksen tekemiseksi.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20_____ .

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2007

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Kauppa- ja teollisuusministeri *Mauri Pekkarinen*