

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Juha Karhu
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 15 muuta lakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2020 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 17 päivänä tammikuuta 2020, jolloin yhteistyöasetusta aletaan soveltaa.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja muutoksia arvioidaan perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaatteen, 10 §:n yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan, 12 §:n sananvapauden ja 18 §:n elinkeinovapauden suojan kannalta. Lisäksi ehdotettuja seuraamusmaksusäännöksiä arvioidaan perustuslakivaliokunnan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan käytännön valossa.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset, ja lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esitys sisältää kuluttajansuojaviranomaisille osin uudenlaisia toimivaltuuksia, joilla on kytkentöjä useisiin perustuslain säännöksiin, hallitus pitää perusteltuna, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Lisäksi muutettaisiin muun muassa Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna EU:n asetus (2017/2394) kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä (jäljempänä yhteistyöasetus), jonka keskeisen osan muodostavat toimivaltaisten viranomaisten vähimmäistoimivaltuudet. Asetuksen toimeenpano edellyttää kansallisten täydentävien säännösten antamista kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksista.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus koostuu yleisistä säännöksistä (1 luku), eräitä tutkintavaltuuksia koskevista säännöksistä (2 luku) ja hallinnollisia seuraamuksia koskevasta sääntelystä (3 luku). Perustuslakivaliokunta keskittyy arvioissaan tarkastelemaan lakiehdotuksen yksityiselämän ja kotirauhan suojan kannalta merkityksellistä sääntelyä sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen liittyvää, osin 3. lakiehdotuksessa säädettyä menettelyä perustuslain 21 §:n kannalta. Valiokunta kuitenkin toteaa, että osa hallinnollista seuraamusmaksua koskevasta sääntelystä (ks. 1. lakiehdotuksen 18—20, 22, 23 §) on sellaista, että siitä olisi perusteltua säätää hallinnollisia seuraamuksia koskevassa yleislaissa. Käsiteltävän esityksen säännökset ovat tältä osin asianmukaisia ja voisivat olla pohjana myös yleiselle sääntelylle.

Tiedonsaantioikeudet

Valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä. Ehdotettu 6 § koskee tietojen saamista elinkeinonharjoittajalta ja muulta yksityiseltä ja 7 § tiedonsaantia viranomaisilta ja julkista tehtävää hoitavilta.

Tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely perustuu osin yhteistyöasetuksen 9 artiklan 3 kohdan a, b ja osin myös c alakohtaan. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unio-

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

nin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 vp ja PeVL 25/2005 vp). Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien ehdotetaan lisäksi 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä kattavan myös muut kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvat valvonta-asiat. Lakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa viitataan siihen, että tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen sanamuodosta huolimatta tiedonsaantioikeus olisi 4 §:n 1 momentissa säädetyn johdosta kuluttaja-asiamiehen käytettävissä myös muissa kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvissa asioissa (s. 47). Tiedonsaantioikeutta on tarkasteltava perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Ehdotettu viranomaisten tiedonsaantioikeus on kokonaisuutena hyvin laaja ja kohdistuu myös arkaluonteisiin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädetty erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä vuoksi esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyvä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapito-velvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunta on antanut

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan täsmällisyyttä ja sisältöä. Erityisesti tilanteessa, jossa ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisenjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn tämentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan myös tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä (PeVL 48/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp, s. 8–10).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että nyt ehdotettavan tietojensaantioikeuden piiriin kuuluu nimenomaisesti myös rahoitus- ja tietovirtojen jäljittäminen sekä rahoitus- ja tietovirtoihin, pankkitilitietoihin ja verkkosivustojen omistustietoihin liittyvien henkilöiden henkilöllisyyden varmistaminen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että mitä suuremmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin (PeVL 48/2018 vp). Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotetun tiedonsaantioikeuden piiriin saattaa kuulua myös muita arkaluonteisia tietoja.

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi yhteistyöasetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitettulla tavalla välttämättömänä. Koska hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentissa säädetyn on tarkoitus kattaa asetusta laajemmin tiedonsaantioikeuksia myös yksinomaan kansallisen harkinnan perusteella, valiokunnan mielestä tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä on, yhteistyöasetuksen mahdollistamissa puitteissa, täsmennettävä erikseen luetteloimalla ne yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvat arkaluonteiset tiedot, joita tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa. Valiokunnan mielestä nyt käsillä olevassa sääntelykontekstissa estettä ei ole sille, että tällaista luetteloa täydennetään 6 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotetulla tavalla myös 1 momenttiin otettavalla säännöksellä tiedonsaantioikeuden ulottumisesta myös muihin, erikseen luetteloituihin kuitenkin rinnastuviin ja yhteistyöasetuksessa säädetyn tiedonsaantioikeuden soveltamisen kannalta välttämättömiin tietoihin. Vaihtoehtoisesti tiedonsaantioikeus on sanonnallisesti sidottava säännöksessä välttämättömään asetukseen säädetyn tiedonsaantioikeuden soveltamisen tai säännöksessä erikseen ja täsmällisesti määritellyn muun tarkoituksen kannalta. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä talousvaliokunnan on nyt arvioitavassa sääntelykontekstissa ensisijaisesti syytä pyrkiä arkaluonteisten tietojen osalta mahdollisimman täsmälliseen ja tarkkarajaiseen luettelointiin yhteistyöasetuksen mahdollistamissa puitteissa.

Kotirauhan suoja

Tarkastusoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä. Tarkastus saadaan pykälän 2 momentin mukaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos tilassa tosiasiallisesti harjoitetaan elinkeinotoimintaa, tarkastuksen toimittaminen valvonta-asian hoitamiseksi on välttämätöntä ja on perusteltu ja yksilöity syy epäillä yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena tässä laissa tarkoitettu seuraamusmaksu tai rikoslaissa säädetty rangaistus.

Tarkastusoikeutta koskeva sääntely perustuu osin yhteistyöasetuksen 9 artiklan 3 kohdan c alakohtaan. Siltä osin kuin sääntely koskee yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvia tarkastuksia, perustuslakivaliokunnalla ei ole siitä valtiosääntöistä huomauttamista (ks. PeVL 6/2019 vp, s. 4). Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota siihen, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät vaikuttaisi kaikilta osiltaan olevan EU:n asetuksen mukaisia (ks. myös PeVL 51/2014 vp, s. 2–3). Kuluttaja-asiamiehen toimivaltuuksien ehdotetaan kuitenkin 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä kattavan myös muut kuin yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvat valvonta-asiat. Tältä osin tarkastustoimivaltuutta on aiheellista tarkastella perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp).

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 39/2016 vp, s. 4, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

Ehdotetussa 8 §:ssä tarkastusoikeus on asianmukaisesti sidottu välttämättömyyshedellytykseen ja perusteltuun ja yksilöityyn epäilyyn rikkomuksesta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin ongelmallista, että säännöksen soveltamisalaan kuuluvat myös tilanteet, joissa on epäily rikoslaissa säädetystä, enimmillään sakolla rangaistavasta teosta. Säännöstä tulee tältä osin muuttaa siten, ettei siinä mahdollisteta tarkastuksen toimittamista 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. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti viitannut siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 39/2016 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaista selvitystyötä ei ole valiokunnan toistuvista kannanotoista huolimatta saatettu vireille (ks. PeVL 6/2019 vp, s. 5). Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston on perustuslaista johtuvista syistä välttämätöntä kiirehtiä selvitystyön aloittamista.

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

Seuraamusmaksujen määrääminen

Seuraamusmaksusta ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 13—23 §:ssä. Lakiehdotuksen 18 §:n mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon kyseisen pykälän 1—4 kohdassa mainitut seikat. Elinkeinonharjoittajalle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä on neljä prosenttia rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta. Oikeushenkilön johtoon kuuluvalle tai oikeushenkilössä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävälle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa.

Seuraamusmaksuja koskevien 1. lakiehdotuksen 13—16 §:n sanamuodon mukaan seuraamusmaksu määrätään säädettyjen edellytysten täytyessä. Ehdotuksen perustelujen (s. 53) mukaan muotoilu "seuraamusmaksu määrätään" ei kuitenkaan merkitse sitä, että toimivaltaisella viranomaisella olisi velvollisuus tehdä hakemus markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämiseksi taikka Finanssivalvonnan ollessa kyseessä määrätä sitä itse. Perusteluissa todetaan myös, että seuraamusmaksun määräämistä on tarkoitus käyttää vain vakavammissa rikkomuksissa. Viranomaisen perusteluissa kuvailtu harkintavalta seuraamusmaksun käyttämisessä ei perustuslakivaliokunnan mielestä käy ilmi sääntelyn sanamuodosta. Sitä on syytä muuttaa niin, että viranomaisen harkintavalta käy nimenomaisesti ilmi säännöksistä (esim. "voidaan määrätä").

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista (18 §) ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (19 §). Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista.

Lakiehdotuksen 21 §:n mukaan seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus kuluttaja-asiamiehen hakemuksesta. Tämän lisäksi lakiehdotuksen 5 §:ssä oikeutetaan Finanssivalvonnan johtokunta määräämään seuraamusmaksuja eräissä erityistilanteissa. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan kantaa siitä, että määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 14/2018 vp, s. 19).

Seuraamusmaksua koskevat asiat ovat oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain mukaan markkinaoikeudellisia asioita (3. lakiehdotus, 6 §), joissa markkinaoikeuden ratkaisuun haetaan muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan. Elinkeinonharjoittajan oikeusturvaan liittyvistä syistä tästä ehdotetaan poikettavaksi siten, että valituslupasääntely ei koske seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta, kun muutosta markkinaoikeuden ratkaisuun hakee se elinkeinonharjoittaja tai muu henkilö, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun (3. lakiehdotus, 7 luvun 4 a §).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Valiokunta on

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II).

Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupasääntelyn ei tule koskea seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta silloin, kun markkinaoikeus päättää seuraamusmaksusta ensimmäisenä päätöksentekoasteena (PeVL 49/2016 vp, s. 4).

Perustuslain 21 § sisältää perussäännöksen jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän 2 momentti koskee oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon muita ulottuvuuksia. Se on yhteydessä 1 momenttiin, jolla niin ikään turvataan oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon. Pykälässä edellytetään oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella siinä annetaan institutionaalinen suoja tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille (HE 309/1993 vp, s. 72).

Perustuslain 21 §:n 2 momentissa luetellaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin tärkeimmät osa-alueet eli käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, vaatimus päätöksen perustelemisesta sekä oikeus hakea muutosta. Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen valtiosääntöisen tarkastelun lähtökohdaksi voidaan ottaa se, että kyse on rangaistusluonteisesta seuraamusmaksusta, jonka määrääminen lukeutuu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan sisältyvien rikossyytettä koskevien määräysten alaan, ja ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kappaleen määräykset muun muassa syyttömyysolettamasta (todistustaakan kuuluminen rikosasioissa syyttäjälle ja oikeus tulla pidetyksi syyttömänä) ja itsekriminointikiellosta (oikeus olla todistamatta itseä vastaan) koskevat ehdotettua hallinnollista seuraamusta. Nämä periaatteet sisältyvät perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3–4, PeVL 39/2014 vp, s. 4 ja PeVL 7/2014 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

Ehdotettua seuraamusmaksua koskeva asia käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisenä asiana. Markkinaoikeudelliset asiat käsitellään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 5 luvun 17 §:n mukaan markkinaoikeudessa soveltuvin osin oikeudenkäymiskaaren riita-asioita koskevien säännösten mukaisesti niiltä osin kuin kyseisessä laissa tai kuluttaja-asiamiehen valvomisessa laeissa ei säädetä toisin.

Seuraamusmaksua koskevassa menettelyssä sovellettaisiin tämän vuoksi pääosin oikeudenkäymiskaaren riita-asioita koskevia siviiliprosessuaalisia säännöksiä. Esimerkiksi sovinnon mahdollisuus, joka kuuluu siviiliprosessin lähtökohtaisiin erityispiirteisiin, poikkeaisi perustuslain 2 §:n 3 momentin sisältämästä vaatimuksesta, että rangaistuksen tulee perustua lakiin ja julkisen vallan käyttö voi perustua vain lakiin. Syyttömyysolettaman kannalta merkityksellistä olisi muun muassa todistustaakan jakautuminen. Riita-asiassa asianosaisen on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan näytettävä ne seikat, joihin hänen vaatimuksensa tai vastustamisensa perustuu. Elinkeinonharjoittajalla voisi siten perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan olla velvollisuus todistaa, että hän ei ole syyllistynyt seuraamusmaksusäännöksen kohteena olevaan menettelyyn tai laiminlyöntiin. Ehdotukseen perustuvan siviiliprosessuaalisen todistustaakan soveltaminen voisi asiallisesti merkitä syyllisyysolettamaa, josta vapautuakseen elinkeinonharjoittajan olisi todistettava syyttömyytensä. Tällainen sääntely olisi ristiriidassa syyttömyysolettaman kanssa (ks. myös PeVL 4/2005 vp).

Oikeusturvan takeisiin hallinnollista rangaistusseuraamusta koskevassa oikeudenkäynnissä voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan mielestä kuuluvan myös oikeus saada kohtuullinen korvaus oikeudenkäyntikuluista, jos seuraamusta koskeva vaatimus hylätään lainvastaisena. Ehdotuksen mukaisessa menettelyssä seuraamuksen kohteena oleva elinkeinonharjoittaja kuitenkin joutuisi ilmeisesti itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan myös tällaisessa tapauksessa (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa, 5 luvun 16 §). Tämäkin on omiaan heikentämään elinkeinonharjoittajan oikeusturvaa.

Nyt ehdotetun kaltainen menettely, jossa hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään viranomaisen hakemuksesta tuomioistuimessa noudattaen siviiliprosessuaalisia menettelysääntöjä, on poikkeuksellinen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin aikaisemmin tarkastellut samankaltaista ehdotusta, jonka mukaan eräitä hallinnollisia seuraamuksia koskevissa asioissa markkinaoikeudessa olisi noudatettu oikeudenkäymiskaaren 8 luvun säännöksiä hakemusasioiden käsittelystä. Valiokunta totesi, ettei tasavertaisten osapuolten välisten riita-asioiden käsittelyyn soveltuva tavanomaista summaarisempi siviiliprosessi ole oikeusturvan kannalta asianmukainen menettelylaji silloin, kun muutoksenhaun kohteena on julkisen vallan käyttöön perustuva päätös hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä. Tällaisten asioiden käsittelyyn sovellettavasta menettelylajista säädetään hallintolainkäyttöä koskevassa lainsäädännössä (PeVL 4/2005 vp). Samat lähtökohdat ovat perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotusten eroista huolimatta merkityksellisiä myös nyt käsillä olevassa asiassa.

Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen markkinaoikeudessa on vakiintunut menettely, ja esimerkiksi kilpailu- tai valvonta-asiassa noudatetaan hallintoprosessilakia (laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa, 2 luvun 1 §). Siitä huolimatta, että markkinaoikeudessa sovelletaan markkinaoikeudellisissa asioissa riita-asian menettelyä nykyisinkin, hallinnollisen ran-

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

gaistusseuraamuksen määräämistä siviiliprosessuaalisessa menettelyssä voidaan pitää erittäin poikkeuksellisenä ratkaisuna.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä yleiseen tuomioistuimeen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisenä järjestelynä. Poikkeaminen näiden säännösten mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta — ja myös prosessilajista — on ollut kuitenkin mahdollista perustellusta syyistä. Tällainen syy voi olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa (PeVL 23/2007 vp, PeVL 50/2006 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 54/2001 vp, PeVL 12/2001 vp ja PeVL 9/2001 vp). Valiokunnan mielestä samoin on syytä arvioida nyt käsillä olevaa tilannetta, jossa hallintoviranomaisen hakemuksen perusteella määrätään seuraamus erityistuomioistuimessa.

Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän asianmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän sitä, että asian käsittelyssä sovellettava oikeudenkäyntimenettely noudattaa käsiteltävän asian erityispiirteitä. Sovellettavan oikeudenkäyntimenettelyn erityispiirteet eivät käsiteltävän asian luonne huomioon ottaen saa heikentää asianosaisen puolustautumisoikeuksia ja oikeusturvaa. Tältä kannalta voidaan pitää asianmukaisena sitä, että julkisen vallan käyttöön perustuvien päätösten lainmukaisuus arvioidaan hallintoprosessuaalisessa menettelyssä. Tämä asian luonteen perustuva lähtökohta käy osin ilmi perustuslakivaliokunnan käytännöstä (ks. PeVL 32/2018 vp, s. 4).

Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön, ja sitä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, jonka käsittelyssä sovelletaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 34) perustellaan tästä lähtökohdasta poikkeavaa siviiliprosessuaalista menettelyä ainoastaan sillä, että on "tarkoituksenmukaista, että prosessuaalinen sääntely on seuraamusmaksun ja kieltomenettelyn osalta samanlainen, koska kysymys on samojen aineellisoikeudellisten säännösten soveltamisesta." Perustuslakivaliokunnan mielestä on ilmeistä, että silloin, kun tuomioistuin käsittelee hallinnollisia seuraamusmaksuja, on perusteltua ja asianmukaista, että asia käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä.

Oikeudenkäyntimenettelyn samanlaisuutta kiello- ja seuraamusmaksuasioissa voidaan epäilemättä pitää aiheellisena lähtökohtana. Ottaen huomioon edellä perustuslain 21 §:stä ja myös tuomioistuinlinjojen ja prosessilajien systematiikasta lausuttu tällainen perustelu ei kuitenkaan ole riittävän painava peruste siviiliprosessuaalisten säännösten soveltamiselle oikeudenkäyntimenettelyssä asioissa, joissa on kysymys hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämisestä. Ehdotettu sääntely on nämä lähtökohdat huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallista perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

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

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

ongelmat. Tällaisen muutoksen tekeminen 3. lakiehdotukseen on edellytyksenä sille, että se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ylin tuomiovalta hallintolainkäyttöasioissa kuuluu perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on siten ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan poikkeuksen nykyisin pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä muodostavat tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus (esim. PeVL 49/2016 vp). 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 ja 8 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan seuraamusmaksun määräämismenettelyä ja muutoksenhakua koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 21.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Bella Forsgrén vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Markus Lohi kesk

jäsen Mats Löfström r

jäsen Jukka Mäkyne ps

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väättäin sd

Valiokunnan lausunto PeVL 12/2019 vp

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen