

21.08.2019

POL-2019-33814

Oikeusministeriö

Oikeusministeriön lausuntopyyntö kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamista koskevasta työryhmän mietinnöstä (OM 2019:33)

### **Poliisihallituksen lausunto kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamista koskevaan esitykseen**

Oikeusministeriö on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamista pohtineen työryhmän mietinnöstä.

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Lisäksi muutettaisiin Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annettua lakia (661/2012), oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013), Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008) sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002).

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskeva asetus (EU) 2017/2394, jonka keskeisen osan muodostavat toimivaltaisten viranomaisten vähimmäistoimivaltuudet. Samassa yhteydessä parannettaisiin ennen muuta kuluttaja-asiamiehen mahdollisuuksia valvoa lain noudattamista ja puuttua lainrikkomuksiin laajemminkin.

Tämän lausunnon laatimiseksi Poliisihallitus on pyytänyt Poliisihallituksen poliisitoimintayksikön ja arpajaishallinnon näkemykset mietinnöstä. Poliisihallitus lausuu esityksestä ja sen perusteluista kunnioittaen seuraavaa:

### **Huomiot yleisperusteluista**

Mietinnön sivulla 49 todetaan, että yhteistyöasetuksen mukaiseksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi ei esitetä Poliisihallitusta, vaikka se valvookin yhdessä kuluttaja-asiamiehen kanssa sopimattomista kaupallisista menettelyistä annetun direktiivin noudattamista rahapelien markkinoinnissa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitys on kannatettava.

Esityksen taustalla ovat mietinnön mukaan kansalliset rahapelien markkinointia koskevat lainsäädännölliset ratkaisut, joiden johdosta mainitun direktiivin merkitys tosiasiallisen valvontatyön kannalta on vähäinen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tässä yhteydessä olisi hyvä kuvata tarkemmin, mitä näillä kansallisilla rahapelien markkinointia koskevilla lainsäädännöllisillä ratkaisuilla tarkoitetaan.

Poliisihallituksen toimivallasta rahapelien valvonnassa säädetään arpajaislaissa (1047/2001). Poliisihallituksen tehtävänä on arpajaislain 14 b §:n nojalla valvoa, että Veikkaus Oy noudattaa rahapelien markkinoinnissa arpajaislain lisäksi kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen Manner-Suomessa ja mainittu pykälä koskee ainoastaan Veikkaus Oy:n markkinointia. Arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on kielletty. Kaikki muu Manner-Suomessa tapahtuva ja tänne suunnattu rahapelien markkinointi on siis kokonaan kiellettyä, eikä Poliisihallitus arvioi arpajaislailla kiellettyä toimintaa kuluttajansuojalain näkökulmasta. Poliisihallitus valvoo kuluttajansuojalain säännösten noudattamista ainoastaan Veikkaus Oy:n markkinoinnissa. Ottaen huomioon, että Veikkaus Oy toimeenpanee ja markkinoi rahapelejä ainoastaan Suomessa, yhteistyöasetuksen mukaisia rajat ylittäviä rikkomustilanteita, jotka kuuluisivat Poliisihallituksen toimivaltaan, ei käytännössä pitäisi esiintyä.

Poliisihallitus kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että Poliisihallituksella on toimivalta valvoa rahapelien markkinointia ainoastaan Manner-Suomen alueella. Tämä tulisi ottaa huomioon perustelujen muotoilussa. Poliisihallitus ei valvo rahapelien markkinointia miltään osin Ahvenanmaan maakunnassa. Arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan ja Ahvenanmaan maakunnassa on omaa rahapelejä koskevaa sääntelyä. Ahvenanmaan maakunnassa rahapelejä toimeenpanee Ålands Peningautomatförning (PAF) ja rahapelitoimintaa valvoo Lotteriinspektion. Luvan rahapelien toimeenpanemiseen antaa maakunnan hallitus. PAF harjoittaa rahapelitoimintaa myös muissa maissa.

## Huomiot pykälistä ja niihin liittyvistä yksityiskohtaisista perusteluista

Poliisin kannalta merkittävimmät kohdat kuluttajaviranomaisten toimivaltuuksien uudistamisessa koskevat virka-apua, verkkotunnusten poistamista, koeostoja sekä tiedonsaantioikeutta viranomaisilta.

### 1 Virka-apu

Virka-avun osalta esityksen 11 §:ssä säädetään, että *Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tehtäviensä suorittamiseksi saada pyynnöstä poliisilta virka-apua*. Pykälä ei ole tarkkarajainen ja ei määrittele sitä, mihin kuluttajaviranomaisen toimintaan poliisin on annettava virka-apua vaan lausuu yleisesti tehtävien suorittamiseksi annettavasta virka-avusta. Aiemman poliisilain (HE 57/1994) mukaan poliisin muulle viranomaiselle antaman virka-avun edellytyksenä on:

- 1. Kysymyksessä on virka-apua pyytäneen viranomaisen toimivaltapiiriin kuuluva hallintotoimi eli toimenpide, jolla saateen puuttua yksityisen oikeusasemaan.*
- 2. Virka-avun antamisesta on nimenomainen erityissäännös tai kysymys on virka-apua pyytäneen viranomaisen laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamisesta.*

*3. Virka-apu on tarpeellinen, koska virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta ao. virkatointaan.*

*4. Esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä*

Mikäli laissa ei määritellä tarkemmin, millaista virka-apua poliisi on velvollinen antamaan, on poliisin antaman virka-avun luonne lähinnä kuluttajaviranomaisen toiminnan turvaamiseen liittyvää virka-apua. Virka-avun antamista koskeva kysymys on noussut aiemmin esille kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa tapauksissa, joissa kilpailurikkomuksia tutkittaessa on ollut toisinaan tarvetta poliisin virka-avulle etsinnän suorittamiseksi. Koska kyseessä ei ole toimivaltaisen viranomaisen toiminnan turvaamisesta tai esteen poistamisesta, niin virka-apua ei ole etsinnän toteuttamiseksi voitu antaa.

## 2 Verkkotunnusten poistaminen ja pääsyn estäminen tietoon

Kuluttajaviranomaiselle säädettäisiin ehdotuksessa oikeus määrätä verkkotunnus poistettavaksi verkkotunnusrekisteristä. Käytännössä tämä tarkoittaisi .fi -päätteisten verkkotunnusten poistamiseksi annettuja määräyksiä esimerkiksi tapauksissa, joissa verkkotunnuksella toimiva sivustoja käytetään kuluttajien huijaamiseen petosten toteuttamiseksi tai tietojen kalastelemiseksi. Esitettävä uudistus on kannatettava ja mahdollisuus puuttua kuluttajien oikeuksia rikkovaan toimintaan, joka on usein rikollista, mahdollistaa rikosten ennalta ehkäisyn. Toimenpiteenä kuluttajaviranomaisten antama määräys esimerkiksi edellä mainittujen verkkosivustojen sulkemiseksi on todennäköisesti tehokkaampi kuin rikosprosessin kautta tavoiteltu rikollisen toiminnan keskeyttäminen. Vastaava mahdollisuus petosten ja rikollisen menettelyn keskeyttämiseen verkkotunnusten poistamiseksi ja pääsyn estämiseksi olisi oltava myös esitutkintaviranomaisella.

Verkkotunnusten poistamisesta ja pääsyn estämisestä verkkosivuston sisältöön säädetään laissa sähköisen viestinnän palveluista ja ehdotettu 12§ säättää kuluttajaviranomaisen oikeudesta:

- 1. määrätä palveluntarjoajan poistamaan sisältöä, antamaan kuluttajille selkeän varoituksen verkkorajapintaan pääsyn yhteydessä, estämään tai rajoittamaan pääsyä verkkorajapintaan taikka poistamaan verkkorajapinta*
- 2. määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä tai merkitsemään verkkotunnuksen toimivaltaisen viranomaisen nimiin.*

Määräyksen edellytyksenä on yhteistyöasetuksessa mainittu kuluttajien yleiselle edulle aiheutuva uhka ja välttämättömyys rikkomuksen lopettamiseksi. Yhteistyöasetuksessa tai lainsäädäntöesityksessä ei ole avattu tarkemmin, mitä vakava uhka kuluttajien yleiselle edulle voisi olla.

## 3 Tiedonsaantioikeus

Esityksen 7 §:n mukaan

*Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta salassapitosäännösten estämättä valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot.*

Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus saada tiedot maksutta ja teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Tiedonsaantioikeus viranomaisilta on laaja ja koskisi käytännössä kaikkea viranomaisen hallussa olevaa salassapidettävää tietoa, joka katsotaan tarpeelliseksi toimivaltaisen viranomaisen tehtävien suorittamiseksi. Pykälää olisi tarpeen täsmentää sen osalta, mitä tietoa voidaan pyytää valvontatehtävien osalta. Poliisin ja turvallisuusviranomaisten hallussa olevan tiedon osalta päätös tiedon luovuttamisesta on oltava tiedon luovuttavalla viranomaisella, koska luovutettavien tietojen paljastuminen toiminnan kohteelle voi vaarantaa meneillään olevan rikostutkinnan tai vaarantaa kansallista turvallisuutta.

Teknisen käyttöyhteyden avulla saatavaa tiedonsaantia ei ole tarkemmin määritelty, vaikka sillä saattaisi olla merkittävä kustannusvaikutus tiedot luovuttavalle viranomaiselle.

#### 4 Koeostot

Toimivalta koeostoihin vertautuu Pol.L:ssa ja ETL:ssä säädettyihin poliisin toimivaltuuteen valeostossa ja peitetoiminnassa. Esityksen 10 §:n mukaan

*Toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tehdä koeostoja, jos tämä on tarpeellista valvontatehtävän hoitamiseksi. Koeostoja tehdessään toimivaltaisella viranomaisella on oikeus käyttää väärää henkilötietoja, mikäli se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi.*

Väärin ja harhauttavien henkilötietojen käytöstä tai väärin ja harhauttavien rekisterimerkintöjen tekemisestä ei ole mainittu pykälässä. Ehdotetussa pykälässä ei myöskään säädetä vastaavaa velvollisuutta kuin poliisilla poistaa harhauttava rekisterimerkintä edellytysten poistuessa. Vääriä henkilötietoja käytettäessä viranomainen syyllistyisi ilman erikseen säädettyä oikeutta rikokseen. Asiaan on kiinnittänyt huomiota mm. perustuslakivaliokunta (PeVL 35/2018) tiedustelulakia säättäessään.

*Esimerkiksi valeostoa on valiokunnan käytännössä luonnehdittu epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunta on painottanut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkitävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Valeoston osalta merkityksellistä oli, että periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka*

*muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/l).*

Tältä osin pykälässä olisi määriteltävä tarkkarajaisemmin, millä viranomaisilla (toisin kuin nyt mainitulla toimivaltaisella viranomaisella) ja missä tapauksissa koeostoja voitaisiin suorittaa ja kuka tekee koeostosta päätöksen ja minkä ajan päätös on voimassa. Vääristä rekisterimerkinnöistä ja niiden poistamisesta olisi myös säädettävä. Olisi tarpeen myös harkita, millaisissa tapauksissa koeostoja voidaan suorittaa vai kattaako toimivaltuus kaiken toimivaltaisen viranomaisen toiminnan teon vähäisyydestä huolimatta. Poliisin osalta on säädetty, ettei valeoston toteuttaminen saa sen kohteena olevaa syyllistymään rikokseen, jota tämä ei muuten tekisi. Tältä osin on syytä pohtia sitä, että koeoston yhteydessä sen kohde saattaa syyllistyä rikokseen, johon tämä ei syyllistyisi ilman koeostoa.

Koeostojen osalta olisi myös huomioitava se, että koeostoja suorittava henkilö ei voi hankkia haluunsa esineitä tai aineita tai joiden hallussapitoon tämä ei olisi muutoin oikeutettu (esim. aseet ja vaaralliset aineet). Palveluiden osalta koeostoissa olisi huomioitava sivullisille mahdollisesti aiheutuva haitta tai vaara.

Esityksessä ei ole myöskään velvoitetta koeostosta ilmoittamisesta koeoston kohteen olevalle yritykselle tai henkilölle. Koeoston kohteen oikeusturvan valvonnan kannalta asiaan on kiinnitetty huomiota esitutkinta- poliisi- ja tiedustelulakeja säädettäessä lainvalvonta- ja tiedusteluviranomaisten tiedonhankintavaltuuksien yhteydessä. Myös EIT on tuomioissaan ottanut kantaa siihen, pitäisikö tiedonhankinnan kohteelle ilmoittaa viranomaisen suorittamasta tiedonhankinnasta. Vaikka koeostojen seurauksena ei todennäköisesti olisi rikosprosessi, niin koeostoista ilmoittamisvelvollisuutta pitäisi harkita.

## Yleiset huomiot esityksestä

Kuluttajaviranomaisten toimivallan uudistukselle on kansallisesti tarvetta sekä yhteistyöasetuksen toimeenpanon kannalta, että rikosten ennalta estämiseksi ja kuluttajien suojaamiseksi. Esitys vaikuttaa kuitenkin julkaistussa muodossa epäselvältä ja osin perustelemattomalta mm. toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien suhteen. Useissa kohdissa esitystä viitataan toimivaltaiseen viranomaiseen yksilöimättä sitä, mikä on tämä toimivaltainen viranomainen ja missä laajuudessa toimivaltuuksia voitaisiin käyttää kulloisessakin tehtävässä. Viranomaisten toimivaltuuksista on säädettävä riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti, jotta viranomaisten vastuu ja työnjako olisi selvä.

Poliisiylijohtaja

Seppo Kolehmainen

Poliisijohtaja

Tomi Vuori

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 21.08.2019 klo 12:54. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Oikeusministeriö  
Lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund (sofia.aspelund@om.fi)

Tiedoksi

POHA/Esikunta, Rikosylitarkastaja Maarit Salomaa