

26.8.2019

Oikeusministeriö

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

KESKUSRIKOSPOLIISIN LAUSUNTO

1 Tausta

Oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna kuluttajansuojaviranomaisten yhteistyötä koskeva asetus (EU) 2017/2394, jonka keskeisen osan muodostavat toimivaltaisten viranomaisten vähimmäistoimivaltuudet. Asetuksen toimeenpano edellyttää käytännössä yhteistyöasetusta täydentävien säännösten antamista kuluttajansuojaviranomaisten toimivaltuuksista.

Esityksessä ehdotetussa laissa säädettäisiin muun muassa asetuksen mukaisesta tiedonsaanti- ja tarkastusoikeudesta, oikeudesta tehdä koeostoja sekä oikeudesta määrätä poikkeuksellisissa tapauksissa myös esimerkiksi verkkosivustoilla olevaa sisältöä poistettavaksi sekä viime kädessä poistamaan verkkosivusto tai määrätä verkkotunnus poistettavaksi verkkotunnusrekisteristä.

2 Keskusrikospoliisin lausunto

Keskusrikospoliisi suhtautuu esitykseen varauksella. Keskusrikospoliisi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin seikkoihin.

Esityksellä laajennetaan asetuksen mukaiset tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuudet koskemaan myös kansallisia ja kolmansissa maissa sijaitsevien elinkeinoharjoittajien rikkomuksia. Tätä voidaan pitää perusteltuna. Viranomaisien toimivaltuuksien tulee olla lähtökohtaisesti saman sisältöiset riippumatta siitä, onko kyseessä puhtaasti kotimaisen toimijan aiheuttama rikkomus vai ns. rajat ylittävä rikkomustapaus.

2.1 Oikeus saada tietoja viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista. Esitetyn lain 2 luvussa ehdotetaan säädettäväksi tutkintavaltuuksista. Kyseisen luvun 7 §:n ehdotetaan koskevan oikeutta

saada tietoja viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta. Pykälän mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta salassapitosäännösten estämättä valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarpeelliset tiedot. Salassa pidettävistä asiakirjoista säädetään lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 24 §:ssä.

Esitykseen kirjattu säännös tiedonsaantioikeudesta näyttäisi olevan ehdoton. Se velvoittaa poliisia toimittamaan toimivaltaiselle kuluttajansuojaviranomaiselle tietoa esimerkiksi käynnissä olevasta esitutkinnasta, jos tieto on tarpeellinen ko. viranomaisen valvontatehtävän suorittamiseksi. Rikostutkinnan näkökulmasta tämänkaltainen tiedonantovelvollisuus on ongelmallinen. Tieto esimerkiksi yrityksen liittyvästä rikosepäilystä voi olla sen laatuinen, että tiedon tulisi pysyä salassa ja ainoastaan poliisin tiedossa ainakin siihen saakka, kunnes asiassa on käynnistetty aktiivinen esitutkinta. Tällä tavalla voidaan estää esitutkintaa koskevan tiedon leviäminen esimerkiksi tutkinnan kohteena olevan yrityksen vastuuhenkilöiden tietoisuuteen ja voidaan ehkäistä rikostutkinnan kannalta kriittisten todisteiden hävittäminen ja muu esitutkinnan haittaaminen.

Säännöksestä ei käy myöskään ilmi, kuka arvioi pyydettyä tiedon tarpeellisuuden kuluttajansuojaviranomaisen valvontatehtävän kannalta. Voiko poliisi arvioida itse heillä hallussaan olevan tiedon merkitystä pyytävän viranomaisen valvontatehtävän kannalta? Luontevinta olisi, että arviointi tehdään valvovan viranomaisen toimesta. Tällöin kuitenkin tiedon tarpeellisuuden arvioimiseksi tiedot tulisi luovuttaa pyytävälle taholle, jolloin jo luovutaan tiedon salassapidosta.

Keskusrikospoliisi esittää, että säännöstä tulisi muuttaa huomioiden esitutkinnan turvaaminen ja erityisesti salassapitotarve.

2.2 Tarkastusoikeus

Esitetyn lain 2 luvun 8 §:n ehdotetaan koskevan tarkastusoikeutta. Pykälässä esitetään valvontaviranomaisille laajaa tarkastusoikeutta elinkeinonharjoittajan hallinnassa oleviin liike- ja varastotiloihin, maa-alueisiin sekä kuluneuvoihin. Edellytyksenä on, että tarkastus on välttämätön valvonta-asian hoitamiseksi. Säännöksen 2 momentin mukaan tarkastus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa vain, jos ko. tiloissa tosiasiallisesti harjoitetaan elinkeinotoimintaa ja jos on perusteltua syytä epäillä asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta voi olla seuraamuksena seuraamusmaksu tai rikoslaissa säädetty rangaistus. Tarkastusoikeutta voidaan verrata poliisille pakkokeinolain 8 luvussa säännellyn oikeuteen suorittaa kotietsintä. Kotietsinnän edellytyksistä säännellään 8 luvun 2 §:ssä.

Mietinnössä esitetty tarkastusoikeus antaisi kuluttajansuojaviranomaisille mahdollisuuden suorittaa tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyssä tilassa huomattavasti alhaisemmilla edellytyksillä kuin poliisilla on mahdollista suorittaa pakkokeinolain mukainen kotietsintä. Voidaan sanoa, että molempien viranomaistahojen suorittamana ko. toimenpide loukkaa kohdehenkilön perusoikeuksia vastaavalla tavalla, minkä vuoksi toimenpiteen edellytysten tulisi olla yhdenmukaiset. Pysyväisluonteiseen asumiseen kohdistettu tarkastus tulisi voida suorittaa ainoastaan, mikäli on perusteltua

syitä epäillä asetuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä rikotun tai rikottavan tavalla, josta seurauksena voi olla rikoslaissa säädetty rangaistus. Viitatus seuraamusmaksuun tulisi näin ollen jättää kokonaan pois.

Lisäksi on huomattava, ettei mainitulle tarkastusoikeudelle ole määritelty päätöksentekoa eikä menettelyä koskevaa sääntelyä, joten tämä jäisi ilmeisesti kunkin toimivaltaisen viranomaisen itsensä päätettäväksi. Ratkaisua ei ole pidettävä perusoikeuksien näkökulmasta riittävänä, vaan laissa tulisi täsmällisesti määritellä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä mukaan lukien esimerkiksi päätöksentekotaso, läsnäolo-oikeus ja pöytäkirjaamisvelvollisuus.

2.3 Koeostot

Esitetyn lain 2 luvun 10 §:n ehdotetaan koskevan koeostoja. Pykälässä kuluttajansuojaviranomaisille esitetään mahdollisuutta suorittaa koeostoja. Kyseinen toimivaltuus on rinnastettavissa poliisin mahdollisuuteen suorittaa valeostoja poliisi- tai pakkokeinolain mukaisena toimenpiteenä. Pakkokeinolain 10:34 sääntelee valeostosta ja sen edellytyksistä.

Mietinnössä esitetyn koeosto-oikeuden edellytyksenä on, että koeosto on tarpeellinen toimivaltaisen viranomaisen valvontatehtävän hoitamiseksi. Esitetty koeosto-oikeus antaisi kuluttajansuojaviranomaisille mahdollisuuden suorittaa koeostoja alhaisemmilla edellytyksillä kuin poliisilla on mahdollista suorittaa pakkokeinolain mukaisia valeostoja. Voidaan sanoa, että molempien viranomaistahojen suorittamana ko. toimenpide loukkaa kohdehenkilön perusoikeuksia vastaavalla tavalla, minkä vuoksi kuluttajansuojaviranomaisille esitetyn koeosto-oikeuden osalta tulisi kiinnittää tarkempaa huomiota toimenpiteen edellytyksiin.

Lisäksi on huomattava, että koeosto-oikeudelle ei ole määritelty päätöksentekoa eikä menettelyä koskevaa sääntelyä, joten tämä jäisi ilmeisesti kunkin toimivaltaisen viranomaisen itsensä päätettäväksi. Poliisin osalta päätöksentekotaso on valeostossa määritelty hyvin korkealle: valeostosta päättää Keskusrikospoliisin päällikkö. Lisäksi yksinomaan yleisön saataville toimitusta myyntitarjouksesta tehtävästä valeostosta saa päättää myös tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies. Mietinnön mukaista ratkaisua ei ole pidettävä perusoikeuksien näkökulmasta riittävänä, vaan laissa tulisi myös määritellä koeostossa noudatettavasta menettelystä ml. päätöksentekotaso sekä päätöksen sisältö. Asiaan kytkeytyy myös työturvallisuuteen ja koulutukseen liittyviä näkökohtia, joita ei ole esityksessä sivuttu lainkaan.

Koeostoa koskevan 10 §:n 2 momentin mukaan toimivaltaisella viranomaisella on koeostoja tehdessään oikeus käyttää väärä henkilötietoja, mikäli se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Kyseinen toimivaltuus rinnastuu poliisin poliisi- ja pakkokeinolain mukaiseen salaisen pakkokeinon käytön suojaamiseen (PKL 10:47). Poliisin osalta väärin tietojen käyttäminen on sallittu, kun se on välttämätöntä jo toteutetun, käynnissä olevan tai tulevaisuudessa toteutettavan salaisen pakkokeinon käytön suojaamiseksi. Pakkokeinolaissa mainitusta väärin tietojen käyttämisestä päättää salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu

virkamies. Nyt lausuttavana olevaan esitykseen ei ole sisällytetty minkäänlaista päätöksentekotasoa. Mietinnön mukaista ratkaisua ei ole pidettävä perusoikeuksien ja lain täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten näkökulmasta riittävänä.

Keskusrikospoliisi esittää, että säännöstä täsmennetään edellä mainitut seikat huomioiden.

2.4 Verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvät toimivaltuudet

Esitetyn lain 3 luvussa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollisista seuraamuksista. Luvun 12 §:n ehdotetaan koskevan verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyviä toimivaltuuksia. Säännöksessä esitetään toimivaltaiselle viranomaiselle toimivaltuutta, jolla se voisi muun muassa määrätä palvelutarjoajan poistamaan sisältöä taikka määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä.

Nykyisen lainsäädännön mukaan verkkosisältöä koskevat poistomääräykset määrätään yksiselitteisesti tuomioistuimen toimesta. Asiaa sääntelevä keskeinen yleissäännös on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 185 §. Oikeus tehdä päätös verkkosisällön poistamisesta on ko. säännöksen mukaan tuomioistuimella. Huomioiden toimivaltuuden merkitys sananvapaudelle voidaan pitää vähintäänkin kyseenalaisena, että verkkosisällön poistamiseen sekä verkkorajapinnan rajoittamiseen tai poistamiseen liittyvä määräys voitaisiin antaa valvovan kuluttajansuojaviranomaisen itsensä toimesta. Päätöksestä ei myöskään ole valitusmahdollisuutta. Esityksessä puuttuu tämän toimivaltuuden osalta täysin arviointi sen merkityksestä sananvapauden kannalta.

Verkkotunnuksen poistamisesta säännellään puolestaan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 169 §:ssä. Lukua sovelletaan Suomen maatumuksen (fi-maatunnus) ja Ahvenanmaan maakuntatumnuksen (ax-maakuntatumnuks) päättyviin verkkotunnuksiin sekä niihin liittyvään verkkotunnus-toimintaan ja verkkotunnusten välittämiseen. Verkkotunnuksen voi tällä hetkellä poistaa kyseisen lain 169 §:n mukaisesti.

Nykyisäytäntö mukaisesti verkkokaupankäyntiin liittyvissä esimerkiksi ns. huijaussivustotapauksissa joudutaan hankkimaan aina tuomioistuimen päätös sivuston toiminnan estämiseksi. Huijaussivustotapauksilla tarkoitetaan tapauksia, jossa rikollinen toimija on rekisteröinyt nimiinsä fi-päätteisen verkkosivuston ja suuntaa ko. sivuston markkinointia kuluttajille. Sivusto saattaa vaikuttaa lailliselta verkkokaupan nettisivulta, mutta todellisuudessa sivusto on rakennettu vain rikollisen toiminnan kulissiksi ja tavoitteena on esimerkiksi saada tietoon luottokorttitietoja. Tällä hetkellä verkkokaupankäyntiin liittyvien verkkotunnuksiin voidaan puuttua vasta tuomioistuinvaiheessa esitutkinnan päättymisen jälkeen. Tätä voidaan pitää aivan liian myöhäisenä vaiheena rikosten ennalta estämisen näkökulmasta. Lainsäädäntöä tulisikin muuttaa siten, että esimerkiksi poliisilla olisi mahdollisuus jo esitutkintavaiheessa pyytää viestintävirastoa estämään tietyn verkkotunnuksen käyttö väliaikaisesti esitutkinnan ajaksi. Tämä olisi tärkeää jatkorikosten ennalta estämiseksi.

Nyt lausuttavana olevassa mietinnössä on luotu nykysääntelystä poikkeava ratkaisu, jonka mukaisesti valvova viranomainen voisi itse tehdä määräyksen verkkotunnuksen poistamiseksi. Ratkaisua ei ole pidettävä oikeussuojanäkökohtat huomioden riittävänä. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan verkkotunnuksen poistamista koskevat ratkaisut tulisi tehdä kaikissa tilanteissa Viestintäviraston päätöksellä.

Lopuksi

Yhteenvedona Keskusrikospoliisi toteaa, että kuluttajaviranomaisille ollaan ehdottamassa varsin laajoja toimivaltuuksia, jotka keinovalikoimansa puolesta vertautuvat poliisille tarkkarajaisesti säänneltyihin salaisiin pakkokeinoihin. Esityksessä on kuitenkin jätetty pääosin tarkemmin määrittelemättä esimerkiksi uusien toimivaltuuksien käytön edellytyksistä, päätöksentekotasosta ja menettelytavoista. Keskusrikospoliisi esittää, että esitystä tarkastellaan tältä osin uudelleen.

Lisäksi Keskusrikospoliisi esittää harkittavaksi, että lakiin sisällytettäisiin säännös ilmoitusvelvollisuudesta poliisille, joka velvoittaisi kuluttajaviranomaisia ilmoittamaan esimerkiksi toimivaltuuksien käytöstä etukäteen poliisille. Tarkemmista menettelyistä voitaisiin sopia erikseen. Ilmoituksen saatuaan poliisi voisi suorittaa arvion, onko kyseessä poliisin toimivaltaan kuuluva asia. Tämänkaltaisesta ilmoitusvelvollisuudesta on säädetty esimerkiksi laissa rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa (2:7 §) sekä laissa sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa (5:40 §).



Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö

Tero Kurenmaa

Poliisilakimies



Tommi Reen

Tiedoksi

Keskusrikospoliisin päällikkö Robin Lardot