

**Lausunto**

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto

VN/28734/2021

30.5.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö  
Erityisasiantuntija Emilia Tiuttu

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n markkina- ja valvonta-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi eräillä tuotesektoreilla**

Työ- ja elinkeinoministeriö on 14.4.2022 pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n markkina- ja valvonta-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi eräillä tuotesektoreilla. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavan.

### *Rangaistussäännökset*

Esityksellä on tarkoitus antaa tarpeellinen kansallinen täydentävä sääntely EU:n markkina- ja valvonta-asetuksen soveltamisen tueksi neljällä tuotesektorilla. Laki lelujen turvallisuudesta esitetään lisättävän eräiden tuotteiden markkina- ja valvonnasta annetun lain soveltamisalaan sekä lisättävän lakiin uudet rangaistussäännökset. Kuluttajaturvallisuuslakiin ehdotetaan lisättävän viittaus eräiden tuotteiden markkina- ja valvonnasta annettuun lakiin kuluttajien käyttöön tarkoitettujen koneiden markkina- ja valvonnan osalta. Mittauslaitelain ja kaasulaitelain rangaistussäännöksiä ehdotetaan täydennettävän markkina- ja valvonta-asetuksen edellyttämällä tavalla. Lisäksi mittaus-laitelaissa ehdotetaan selvennettäväksi, ettei lain valvontaa koskevia säännöksiä sovelleta markkina- ja valvontaan, sillä mittauslaitelaki kuuluu markkina- ja valvontalain soveltamisalaan sekä ehdotetaan lisättävän lakiin säännökset eräistä valmistajan,

**Postiosoite**  
**Postadress**

Oikeusministeriö  
PL 25  
FI-00023 Valtioneuvosto  
Finland

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**

Eteläesplanadi 10  
00130 Helsinki  
Finland

**Puhelin**  
**Telefon**

0295 16001  
Internat.  
+358 295 16001

**Faksi**  
**Fax**

09 160 67730  
Internat.  
+358 9 160 67730

**S-posti, internet**  
**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi  
www.oikeusministerio.fi  
www.justitieministeriet.fi

pakkaajan ja maahantuojan velvollisuuksista, joista tällä hetkellä säädetään alemman asteisessa lainsäädännössä.

Esityksessä lelujen turvallisuudesta annettua lakia (1154/2011) ehdotetaan täydennettäväksi uudella rangaistussäännöksiä koskevalla 61 a §:llä. Sen 1 ja 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi sakkorangaistuksella uhatusta lelujen turvallisuutta koskevien säännösten rikkomisesta. Pykälän 1 momentissa on 13 ja 2 momentissa 9 kohtaa.

Pykälän 1 momentin rangaistussäännökset koskisivat eräitä valmistajan ja maahantuojan velvollisuuksien rikkomistilanteita, ja syyksiluettavuusvaatimuksena olisi tahallisuus tai huolimattomuus. Pykälän toisessa momentissa on kysymys eräistä jakelijan ja elinkeinonharjoittajan velvollisuuksien rikkomisen tilanteista sekä markkinavalvonta-asetuksen ((EU) 2019/1020) 4 artiklan 3 kohdan a-d –alakohdissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomisista tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta.

Esitykseen sisältyvässä mittauslaitelain (707/2011) muuttamista koskevassa ehdotuksessa lain mittaussäännösten rikkomista koskevan rangaistussäännöksen (49 §) 2 momentti ehdotetaan muutettavaksi ja pykälään lisättäväksi uusi 3 momentti. Ne käsittäisivät varsin samantyyppisiä, yhtäältä mittauslaitelain ja toisaalta markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklan 3 kohdan velvollisuuksien rikkomista koskevia tekotapoja.

Kaasulaitelain (502/2018) rangaistussäännöksiä koskevaa 12 §:ää ehdotetaan täydennettäväksi vastaavilla markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a-b alakohdan valmistajan ja maahantuojan velvollisuuksien rikkomista tahallaan tai huolimattomuudesta koskevilla tunnusmerkistökohdilla ja vielä tuon artiklan 3 kohdan a-d alakohdan valtuutetun edustajan ja jakelupalvelun tarjoajan velvollisuuksien rikkomista koskevilla tekotavoilla.

Sääntelymalli, jossa esimerkiksi markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklan 3 kohdan velvollisuuksien rikkominen säädetään rangaistavaksi useissa laeissa ja muiden velvollisuuksien rikkomisen rangaistavuudesta säädetään useassa tekotapatunnusmerkistössä sen mukaan, kenen velvollisuuksista ketjussa kulloinkin on kyse ja minkälainen syyksiluettavuusvaatimus kunkin yhteydessä asetetaan, on varsin raskas. Tämä antaa aihetta paitsi arvioida ja perustella ehdotetun seuraamuksia koskevan sääntelyjärjestelmän perusrakenteita ylipäätään, myös varmistaa, että sanktiointisäännöksissä on rajoitettu välttämättömään.

Näin on erityisesti silloin, kun seuraamusjärjestelmä perustuu velvollisuuksien rikkomisen säätämiseen rangaistavaksi. Markkinavalvonta-asetuksen 41 artikla ei edellytä, että seuraamukset ovat rangaistuksia. Sama koskee muun muassa leلودirektiivin 51 artiklaa ja

mittauslaitedirektiivin 49 artiklaa. Esityksen perustelut (HE-luonnos s. 13-14) rikosoikeudellisen järjestelmän käytön puolesta koskevat kuitenkin pikemmin tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia kuin nimenomaan rikosoikeudellisen järjestelmän hyödyntämisen välttämättömyyttä.

Rikosoikeuden viimesijaisuutta koskevan ultima ratio –periaatteen mukaan rangaistusjärjestelmää voidaan käyttää ainoastaan viimeisenä keinona oikeushyviä loukkaavan tai vähintäänkin vaarantavan tekotyypin torjumiseksi. Ultima ratio –periaatteella on tässä yhteydessä merkitystä monella tasolla. Kyse on ensinnäkin siitä, että jos joitain tekoja on välttämätöntä sanktioida, onko esitetty vakuuttavat perustelut sille, että tämän tulee tapahtua juuri viimesijaisessa järjestelmässä eli rangaistavaksi säätämällä. Toiseksi ultima ratio –periaate edellyttää, että rangaistavuuden välttämättömyyttä arvioidaan konkreettisesti kunkin yksittäisen rangaistavaksi säädettävän teon osalta ottaen huomioon myös muun muassa käytettävissä olevat hallinnolliset keinot. Perusteluksi ei riitä viittaaminen yleisesti koko sääntelykokonaisuuden taustalla oleviin arvoihin ja intresseihin (vrt. HE-luonnos s. 9, 10, 33, 38). EU-velvoitteisiin perustuvien kriminalisointien osalta tulee myös arvioida kansallista liikkumavaraa.

Sikäli kuin ultima ratio –periaatetta voidaan toteuttaa syyksiluettavuusvaatimuksen porrastamisella, kuten esityksessä on tehty, tällainen porrastaminen on asianmukaista, mutta myöskään syyksiluettavuusvaatimusta ei ole perusteltua säätää tahallisuutta laajemmaksi yleisiin sääntelykokonaisuuden tavoitteisiin viitaten vaan kutakin yksittäistä rangaistussäännöstä koskevin perustein (ks. HE-luonnos s. 18, 28, 36). Erityisesti hallinnollisten velvollisuuksien rikkomisen osalta syyksiluettavuusvaatimuksen ulottaminen tahallisuutta laajemmaksi edellyttää vakuuttavia perusteluja.

Perustelujen (HE-luonnos s. 9) mukaan ”(t)ässä yhteydessä lelujen turvallisuudesta annettuun lakiin, mittauslaitelakiin ja kaasulaitelakiin ehdotettavien rangaistussäännösten osalta rikkomustapauksissa periaatteena on, että ensisijaisesti käytetään valvontakeinoja ja hallinnollisia pakkokeinoja ja lain mukaisiin sakkorangaistuksiin turvaututtaisiin vain vakavimmissa rikkomustapauksissa.” Myös tämä lausuma antaa aihetta pohtia sitä, onko rangaistavaksi säätämiseen turvautuminen seuraamussääntelyvelvoitteiden toimeenpanossa perusteltu. Sääntelyehdotus ei myöskään sisällä rangaistavan menettelyn alan rajausta esimerkiksi vain vakaviin rikkomistapauksiin, ja sääntelyssä ehdotetaan laajasti perusmuotoista huolimattomuutta syyksiluettavuusvaatimukseksi. Sääntelyehdotukseen ei myöskään sisälly toimenpiteistä luopumista ei-vakavissa tapauksissa koskevaa sääntelyä. Ensisijaisia ovat kuitenkin rangaistavuuden alan aineelliset rajaukset.

Säännösten laadinnassa on pyritty ottamaan huomioon nk. blankotyypisille rangaistussäännöksille asetetut vakiintuneet vaatimukset. Pääosin säännökset ovat tässä suhteessa asianmukaiset.

Rangaistussäännökset, joiden taustalla on EU-säätelyä, ovat usein ongelmallisia blankotyypisille säännöksille asetettujen vaatimusten näkökulmasta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että rangaistussäännöksen perusteena olevaa velvollisuutta koskeva säätely voi sisältää laajoja ja yksilöimättömiä edelleen viittauksia laajoihin EU-oikeuden kokonaisuuksiin. Sanottu soveltuu esimerkiksi ehdotetun lelujen turvallisuudesta annetun lain 61 a §:n 2 momentin 7 kohtaan, jossa viitataan markkinavalvonta-asetuksen 4 artiklan 3 kohdan a alakohdassa säädettyyn EU-vaatimustenmukaisuusvakuutuksen tai teknisiä asiakirjoja koskevan valtuutetun edustajan tai jakelupalvelujen tarjoajan velvollisuuteen. Mainitussa alakohdassa viitataan edelleen ”tuotteeseen sovellettavaan unionin yhdenmukaistamislainsäädäntöön”. Tällaisissa tapauksissa rangaistavan menettelyn sisällön selvittämiseen perusteluissa on aihetta kiinnittää erityistä huomiota. Esityksen s. 22-23 asiaa selvennetäänkin. Perusteluissa on syytä selvittää esimerkiksi sitä, mitä ovat momentin 9 kohdassa tarkoitettut ”riskien vähentämistä” koskevat velvollisuudet.

#### *Uhkasakkosäätely*

Lelujen turvallisuudesta annetun lain (LE 1) ehdotetun 61 a §:n 3 momentin mukaan se, joka rikkoo tämän lain tai markkinavalvontalain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai määräystä, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta. Vastaavan sisältöinen säännös on myös kaasulaitelain (LE 5) ehdotetussa 12 §:n 3 momentissa (voimassa olevassa kaasulaitelaissa 12 §:n 2 momentti). Tällainen säännös on myös kuluttajaturvallisuuslain (LE 2) 50 §:n 3 momentissa ja mittauslaitelain (LE 3) 49 §:n 2 momentissa, mutta näitä lainkohtia ei ole nyt tässä yhteydessä esitetty muutettaviksi.

Oikeusministeriö huomauttaa tältä osin ensinnäkin, ettei säännös ota huomioon sitä, että ainoastaan uhkasakolla tehostetun kiellon rikkominen ei vielä merkitse, että uhkasakko tuomittaisiin maksettavaksi. Uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi on tehtävä aina erillinen hallintopäätös. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että mainitut säännökset eivät vaikuta sopivan sanktiosystematiikkaan eivätkä vastaavan tarkoitustaan. Niiden tarve, merkitys ja funktio jäävät vähintäänkin epäselviksi. Uhkasakko ei ole luonteeltaan rangaistusluontoinen seuraamus, vaan viranomaismääräyksen hallinnollinen tehoste, jolla pyritään saamaan sen kohde toimimaan lainmukaisesti. Sen ei siis tule vaikuttaa rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämiseen eikä uhkasakko perusta kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Mainitut säännökset eivät siten ole perusteltuja sanktiokumulaation välttämiseksi, ja ovat omiaan hämärtämään sanktiojärjestelmän ja muun

seuraamusjärjestelmän välistä eroa. Näiden syiden vuoksi ne tulisi poistaa, ellei unionilainsäädäntö tällaista edellytä.

### *Muutoksenhaku*

Oikeusministeriö pitää positiivisena, että muutoksenhakusäännöksiä ehdotetaan esityksen yhteydessä ajantasaistettavaksi kuluttajaturvallisuuslain (LE 2) 48 §:n 2 momentin, mittauslaitelain (LE 3) 50 §:n ja 51 §:n 2 momentin sekä kaasulaitelain (LE 5) 9 §:n 2 momentin osalta. Ehdotettujen säännösten muotoilussa käytettyä ”siten kuin” –rakennetta viittauksessa toiseen lakiin ei kuitenkaan suositella käytettävän. Tällä tavoin viitattaessa ei kyetä päättelemään, tulevatko muun lain säännökset sovellettaviksi vain viittauksen kautta vai onko informatiivisuus viittauksen ainut tehtävä. Jos informatiivisuus on viittauksen ainoa tehtävä, on suositeltava kirjoitusmuoto: ”Muutoksenhausta säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Ks. Lainkirjoittajan opas, kohdat 12.2.6 ja 12.13.2.

Mittauslaitelain 50 ja 51 §:n 2 momentin sekä kaasulaitelain 9 §:n 2 momentista on ehdotettu poistettavaksi säännös jatkomuutoksenhaun valitusluvanvaraisuudesta, koska tällainen säännös sisältyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momenttiin, eikä siitä siten tarvitse enää erityislaeissa erikseen säätää. Esityksen perusteluihin voisi selvyiden vuoksi lisätä maininnan, että jatkomuutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen on edelleen valitusluvanvaraista, mutta koska valituslupasääntely sisältyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin, ei sitä tarvitse enää tässä laissa erikseen mainita.

Myös mittauslaitelain 51 §:n 1 momenttiin ja kaasulaitelain 9 §:n 1 momenttiin sisältyvä viittaus hallintolakiin olisi suositeltavaa tässä samassa yhteydessä muuttaa informatiiviseen muotoon nykyisen ”siten kuin” –rakennetta käyttävän muotoilun sijaan. Lainkohdat voisi muotoilla seuraavasti: ”...päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).”

### *Mittauslaitelain muuttamista koskevan lain johtolause*

Mittauslaitelain muuttamista koskevan lain johtolauseesta on jäänyt puuttumaan uusi 25 a §.

Ari-Pekka Koivisto  
Osastopäällikkö, ylijohdaja

Jussi Matikkala  
Yksikönpäällikkö

**VN/28734/2021-OM-21**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: