

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 54/2019 vp) täydentämisestä

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 54/2019 vp) täydentämisestä (HE 10/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Sofia Aspelund, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp).

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti täydennettävässä hallituksen esityksessä ehdotettujen lakien kanssa.

Esitykseen ei sisälly jaksoa, jossa arvioitaisiin lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2020 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta (HE 54/2019 vp). Täydentävän esityksen antaminen perustuu perustuslakivaliokunnan mainitun esityksen johdosta antamaan lausuntoon PeVL 12/2019 vp. Valiokunta katsoi, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kuluttajansuojaviranomaisten eräitä toimivaltuuksia koskeva lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 6 §:n valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevasta sääntelystä ja 8 §:n kotirauhan suojan kannalta merkityksellisestä sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskeva lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan seuraamusmaksun määräämismenettelyä ja muutoksenhakua koskevat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Nyt arvioitavan hallituksen esityksen tarkoituksena on perustelujen (s. 1) mukaan tehdä eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset alkuperäiseen hallituksen esitykseen siltä osin kuin ne koskevat seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä. Muut perustuslakivaliokunnan alkuperäiseen hallituksen esitykseen edellyttämät muutokset kuin seuraamusmaksuasioiden käsittelyjärjestystä koskevat muutokset on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten säännösten sisällöstä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin perusteltua arvioida ratkaisua, jonka mukaan täydentävään hallituksen esitykseen ei sisälly säännösehdotuksia täydennettävän hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:n perustuslainvastaiseksi todettujen säännösten muuttamisesta. Nämä muutokset on tarkoitus toteuttaa alkuperäisen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä, mikä valiokunnan käsityksen mukaan merkitsee muutosten toteuttamista ministeriön mietintövaliokunnalle esittämien vastineiden varaan rakentuvassa menettelyssä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt jo ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa ongelmallisena, että hallituksen lakiesityksen sisällön kannalta hyvin olennainen muutosehdotus oli tehty valtiovarainministeriön kirjelmässä, joka oli toimitettu suoraan esitystä käsittelevälle valiokunnalle. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaista käytännön tarpeista johtuvaa menettelyä on vaikea sovittaa yhteen valtiosääntömme asiaa koskevien säännösten kanssa. Tällainen käytäntö on valiokunnan mukaan epäsuotavaa sekä valtioneuvoston että eduskunnan käsittelytapojen kannalta (PeVL 26/1992 vp).

Perustuslain 71 §:n mukaan hallituksen esitystä voidaan täydentää antamalla uusi täydentävä esitys, tai se voidaan peruuttaa. Täydentävää esitystä ei voida antaa sen jälkeen, kun asiaa valmistellut valiokunta on antanut mietintönsä. Perustuslaissa ei määritellä täydentävän esityksen sisältöä tai muotoa.

Perustuslain 71 §:ssä tarkoitetun täydentävän hallituksen esityksen antaminen on tarkoitettu poikkeukselliseksi menettelyksi ja lähinnä vaihtoehdoksi esityksen peruuttamiselle ja kokonaan uuden esityksen antamiselle tilanteessa, jossa on ilmennyt tarvetta korjata tai täydentää alkuperäistä

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2020 vp

hallituksen esitystä joiltakin osin ja korjaukset ja täydennykset on mahdollista toteuttaa alkuperäisen esityksen rajoitetuilla muutoksilla (HE 1/1998 vp, s. 121/II).

Jos täydentävän hallituksen esityksen antamiseen päädytään, käsittelyn pohjana on alkuperäisen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus (HE 1/1998 vp, s. 38/II ja 121/II). Täydentävä esitys turvaa sen, että asian käsittely eduskunnassa perustuu riittävän kattaviin perusteluihin ja vaikutusarviointeihin sekä julkiseen ja kaikkien saatavilla olevaan ehdotukseen. Valiokunta on katsonut omien perustuslaissa säädettyjen tehtäviensä kannalta, että tätä mahdollisuutta on syytä käyttää erityisesti silloin, kun muutosehdotukset edellyttävät hallituksen alkuperäiseen esitykseen verrattuna olennaisesti uusien säätämisyjärjestysarvioiden tekemistä (PeVL 7/2019 vp, s. 12, PeVL 12/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt varsin ongelmallisena ja epätydyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia joudutaan laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä. Tällaisessa menettelyssä sivuutetaan hallituksen esityksen antamiseen perustuslain mukaan osallistuvat toimielimet ja eduskunnan täysistunto. Valiokunta on pitänyt välttämättömänä ja hyvään lainsäädäntötapaan kuuluvana, että etenkin silloin, kun laajakantoiseen hallituksen esitykseen esitetään tehtäviksi hyvin merkittäviä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavia muutoksia, asian valmistelu osoitetaan valtioneuvoston tehtäväksi (PeVL 26/2017 vp, s. 76, ks. myös PeVL 75/2014 vp, s. 8/II). Kyse on valiokunnan mukaan myös siitä, että lainvalmistelun eteneminen normaalissa järjestyksessä turvaa lainsäädännön teknisen laadun (PeVL 26/2017 vp, s. 76). Valtioneuvoston tulee valiokunnan mukaan turvautua täydentävän esityksen antamiseen, jos se eduskuntakäsittelyn aikana katsoo sen antamisen edellytysten täyttyvän (PeVL 65/2018 vp, s. 67—68, PeVL 75/2014 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä ei ole esitetty asianmukaista perustelua valitulle ratkaisulle jättää täydennettävän hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 6 ja 8 §:n perustuslainvastaiseksi todettujen säännösten muuttaminen hallituksen esityksen ulkopuolelle tilanteessa, jossa täydentävä esitys on päätetty antaa. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2020 vp

Helsingissä 29.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
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 Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Leena Meri ps
varajäsen Iris Suomela vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen