

26.10.2022

EOAK/6205/2021

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Terhi Arjola-Sarja

KULUTTAJAPALVELUA KOSKEVA ENNAKOIVA KIELTOPÄÄTÖS YM.

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) ja sen ylitarkastajan menettelyä kuluttajapalvelun tarjoamiseen liittyvässä asiassa.

Kantelun mukaan ylitarkastaja oli käynnistänyt kantelijan palvelun turvallisuutta koskevan turvallisuusselvityksen vuonna 2019. Kantelija oli joutunut kyseisenä ajankohtana useiden ”maailtuskampanjoiden” kohteeksi ja epäili, että hänen kohdallaan varsinainen syy turvallisuusselvityksen käynnistämiseksi ei ollut aidosti turvallisuuden selvittäminen. Asian käsittelystä Tukesissa kantelija kertoi, ettei ylitarkastaja ollut osoittanut minkäänlaista halukkuutta neuvoa tai ohjata asiassa, ja että ylitarkastaja oli valinnut asiantuntijaksi kantelijan palvelun sisältöä arvioimaan mediassa täydentävien hoitomuotojen vastaiseksi profiloituneen lääkärin. Kantelija epäili ylitarkastajan puolueellisuudesta asiassa.

Edelleen kantelussa kerrottiin, että Tukes oli päätöksessään todennut kantelijan palvelun täyttävän turvallisuusmääräykset. Lääkärin lausuntoon perustuen Tukes oli siitä huolimatta, että palvelu oli todettu turvalliseksi, antanut ”kiellon tarjota vaarallista palvelua” ja asettanut 100 000 euron uhkasakon tätä kieltä tehostamaan.

Kantelija arvosteli myös ylitarkastajan mediassa antamia lausuntoja, jotka kantelijan mukaan olivat olleet paisuttelevia ja harhaanjohtavia. Kantelija paheksui sanan ”puoskarilaki” käyttöä. Kantelun mukaan lausunnoista kävi ilmi ylitarkastajan tai hänen edustamansa eturyhmän mielipide ja ajatusmaailma sekä puolueettomuuden puute. Kantelija esitti esimerkkejä ylitarkastajan lausumista kommentoiden niiden sisältöä. Kantelija katsoi myös, että Tukes oli levittänyt harhaanjohtavaa tietoa tiedotteessaan hallinto-oikeuden päätöksestä kumota kieltopäätös ja uhkasakko. Kantelija kohdisti arvostelunsa seuraavaan tiedotteen kohtaan: ”Tukes havaitsi kuluttajapalvelujen valvonnassaan Eron oireista -kurssilla terveydelle vaarallisia väitteitä, jotka se velvoitti palveluntarjoajaa korjaamaan. Palveluntarjoaja teki kurssiin vaaditut muutokset, mutta Tukesin näkemyksen mukaan mahdollisuus terveydelle vaaralliselle sisällölle oli olemassa myös jatkossa”.

Kantelija täydensi kanteluaan 11.2. ja 3.3.2022.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin ylitarkastajan selvitys ja Tukesin lausunto (liitteinä).

Käytettävissäni on ollut myös seuraavat asiakirjat:

- Tukesin päätös 4.11.2019, ANY-20190726-01 ja
- Helsingin hallinto-oikeuden päätös 29.6.2021, 21/0073/3, Dnro 07126/19/7212

3 RATKAISU

3.1 Tukesin päätös asiassa

3.1.1 Tukesin ja hallinto-oikeuden päätökset

Tukes on päätöksellään 4.11.2019 kieltänyt kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n nojalla kyseistä palveluntarjoajaa antamasta tai tarjoamasta päätöksessä tarkoitetun kurssin yhteydessä sellaisia ohjeita ja väitteitä, jotka voivat aiheuttaa vaaraa terveydelle. Päätöksen tehosteeksi Tukes on asettanut kuluttajaturvallisuuslain 45 §:n nojalla 100 000 euron suuruisen uhkasakon.

Päätöksessä on lausuttu muun muassa seuraavaa:

”Palveluntarjoaja on ryhtynyt kuulemisen johdosta toistaiseksi korjaaviin toimenpiteisiin palvelun turvallisuuden parantamiseksi. Kuulemisen perusteella tehtyjen toimenpiteiden johdosta Tukes katsoo, että lainsäädännön minimivaatimukset täyttyvät päätöksentekohetkellä.

Saatujen tietojen ja selvitysten valossa Tukes kuitenkin katsoo, että kiello on suhteellisesti lievin keino varmistua palvelun turvallisuudesta tulevaisuudessa. Kiellolla Tukes varmistaa, ettei tämä kurssi jatkossakaan aiheuta vaaraa asiakkaan turvallisuudelle.”

Helsingin hallinto-oikeus on 29.6.2021 antamallaan päätöksellä ratkaissut palveluntuottajan Tukesin päätöksestä tekemän valituksen. Päätöksellään hallinto-oikeus on kumonnut valituksenalaisen päätöksen ja velvoittanut Tukesin korvaamaan valittajan oikeudenkäyntikulut päätöksestä ilmenevästi. Päätös on lainvoimainen.

Hallinto-oikeuden päätöksen kohdassa ”Asian arviointi ja hallinto-oikeuden johtopäätökset” todetun mukaan hallinto-oikeudessa on kysymys siitä, onko Tukes voinut kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n nojalla kieltää palveluntarjoajaa antamasta kurssin yhteydessä ohjeita ja väitteitä, jotka voivat aiheuttaa vaaraa terveydelle, vaikka valituksenalaisessa päätöksessä todetun mukaan valittajan tekemien toimenpiteiden johdosta kuluttajaturvallisuutta koskevat lainsäädännön minimivaatimukset ovat päätöksen tekohetkellä täyttyneet. Lisäksi asiassa on kysymys siitä, onko Tukes voinut asettaa valittajalle kieltoa koskevan uhkasakon.

Ratkaisussa hallinto-oikeus piti asiassa selvitettyinä, että valittaja on palveluntarjoajana kyseisen verkkokurssin yhteydessä tarjonnut kuluttajille mahdollisesti terveysvaaroja aiheuttavia ohjeita ja väittämiä, ja lausui että valituksenalaisesta päätöksestä ilmenevin tavoin valittajan tarjoama palvelu ei ole täyttänyt kuluttajaturvallisuuslain 5 ja 9 §:n mukaisia vaatimuksia ja on aiheuttanut vaaraa kuluttajaturvallisuuslaissa tarkoitetulla tavalla.

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Tukesin on siten tullut asiasta tiedon saatuaan selvittää asiaa. Asiassa saadun selvityksen perusteella hallinto-oikeus katsoi, että valittaja on Tukesilta selvityspyynnön saatuaan ryhtynyt palvelussa osoitettujen puutteiden korjaamiseksi vapaaehtoisesti toimenpiteisiin esittämillään tavoin, minkä myös Tukes on päätöksessään todennut. Edelleen perusteluissa on esitetty muun muassa seuraavaa:

”Valituksenalaisessa päätöksessä Tukes on hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan yksiselitteisenä pidettävällä tavalla todennut, että lainsäädännön vaatimukset ovat edellä esitettyjen valittajan toteuttamien toimenpiteiden johdosta päätöksen tekohetkellä täyttyneet asiassa. Valituksenalaisen päätöksen mukaan kuluttajapalvelun ei ole täten osoitettu olleen enää päätöksentekohetkellä kuluttajaturvallisuuslain 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla terveydelle vaarallinen. Tukes on tästä huolimatta asettanut valittajalle kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitetun kiellon ja sen tehosteeksi uhkasakon sen varalta, että valittaja mahdollisesti tulevaisuudessa antaa tai tarjoaa terveydelle vaarallisia ohjeita tai väitteitä. Hallinto-oikeus toteaa, että kuluttajaturvallisuuslain esitöissä hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisen lähtökohtana on todettu suhteellisuusperiaatteen mukaisesti olevan, että niitä käytetään valvonnassa vasta silloin, jos toiminnanharjoittaja ei vapaaehtoisesti poista kuluttajapalvelusta aiheutuvaa vaaraa. Kuluttajaturvallisuuslain mukainen hallinnollisen pakon määrääminen on viranomaislähtöinen toimenpide ja viranomaisen tulee osoittaa, että kiellon määräämisen edellytykset täyttyvät päätöksentekohetkellä.”

Ja edelleen:

”Vaikka lain tarkoituksena on ennaltaehkäistä kuluttajapalveluista aiheutuvia terveysvaaroja, ei kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n 1 momentissa mainittu kieltö voi Tukesin lausunnossaan esittämällä ja valituksenalaisesta päätöksestä olennaisesti poikkeavin perustein kuitenkaan perustua vain oletukseen kuluttajapalvelun yhteydessä mahdollisesti tulevaisuudessa ilmenevistä terveydelle vaarallisista ominaisuuksista. Valittaja on tehnyt vapaaehtoisesti korjaavia toimenpiteitä, joilla palvelu on valituksenalaisen päätöksen mukaan saatettu lain edellyttämälle tasolle. Valituksenalaisessa päätöksessä todettujen seikkojen perusteella hallinto-oikeus katsoo, että valittajalle asetettu kieltö ei ole kohdistunut kyseisessä lainkohdassa vaaditulla tavoin päätöksentekohetkellä olemassa olevaan kuluttajaturvallisuuslain 10 §:ssä tarkoitettuun terveyteen kohdistuvaan vaaraan vaan toimintaan, jonka valittajan on valituksenalaisessa päätöksessä todettu vapaaehtoisesti korjanneen lain edellyttämälle tasolle. Kuluttajan terveyteen kohdistuva vaara on kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n 1 momentin mukaisesti voitu estää muulla tavoin kuin valvontaviranomaisen asettamalla kiellolla. Hallinto-oikeus katsoo, ettei kiellon määrääminen ole siten ollut oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Vaikka valvontaviranomainen voi kuluttajaturvallisuuslain 45 §:n 1 momentin mukaan tehostaa 36 §:n nojalla annettua määräystä tai kieltöä uhkasakolla, sillä voidaan tehostaa ainoastaan olemassa olevaan toimintaan kohdistuvaa määräystä tai kieltöä eikä siten tulevaisuuteen suuntautuvaa mahdollista toimintaa. Hallinto-oikeus on edellä katsonut, ettei Tukes ole valituksenalaisessa päätöksessä esittämillään perusteilla voinut määrätä valittajalle kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitettua kieltöä, mistä johtuen myöskään uhkasakon määräämiselle ei ole ollut edellytyksiä. Valituksenalaisessa päätöksessä ei ole myöskään yksilöity kiellettyä toimintaa riittävän tarkkarajaisesti. Tukesin antamassa lausunnossa esitetyt seikat eivät anna aihetta arvioida asiaa toisin.”

3.1.2 Arviointi ja kannanotto

Kantelussa on kysymys Tukesin päätöksestä, joka on jo säännönmukaisessa muutoksenhaussa tutkittu ja tullut lainvoimaisella hallinto-oikeuden päätöksellä kumotuksi. Hallinto-oikeuden päätöksen myötä se, ettei kyseinen kieltöpäätös kiellolle määrättyine uhkasakkoineen ole ollut lainmukainen, on siten jo tullut Tukesin tietoon. Muutoksenhaun seurauksena Tukesin asiassa jo saaman ohjauksen lisäksi katson kuitenkin, että asiaa on vielä syytä arvioida myös laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta.

Hallinto-oikeuden lainvoimaisen ratkaisun jälkeen on selvää, että Tukesin kieltöpäätös asiassa ei ole vastannut laissa säädettyä. Hallinto-oikeuden päätöksestä ilmenevästi kysymys Tukesin päätöksen lainvastaisuudesta ei ole ollut tulkinnanvaraisista tekijöistä johdettavissa, vaan suoraan laista tuleva.

Asian tultua tuomioistuimen päätöksellä lainvoimaisesti ratkaistuksi en katso tässä aiheelliseksi käydä asiaan sovellettavia lainkohtia muutoin läpi, kuin todeta kieltä koskevan kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n 1 momentin sisällön. Säännöksen mukaan, jos kulutustavara tai kuluttajapalvelu on 10 §:ssä tarkoitetulla tavalla terveydelle tai omaisuudelle vaarallinen eikä vaaraa voida muilla tavoin estää, valvontaviranomainen voi kieltää toiminnanharjoittajaa valmistamasta, suorittamasta tai tarjoamasta sitä, tuomasta sitä maahan, pitämästä sitä kaupan tai luovuttamasta sitä.

Tässä kanteluasiassa Tukesille toimitetussa selvitys- ja lausuntopyynnössä annettavassa selvityksessä ja lausunnossa pyydettiin kiinnittämään erityisesti huomiota siihen, onko Tukesin päätös 4.11.2019, jolla Tukes on asettanut kuluttajaturvallisuuslain 36 §:n 1 momentissa tarkoitetun kiellon ja sen tehosteeksi uhkasakon, tehty Tukesin harkintavallan puitteissa. Tukesin minulle toimittaman selvityksen ja lausunnon mukaan päätös on tehty harkintavallan puitteissa. Siihen nähden, että päätöksen lainvastaisuus on tullut hallinto-oikeuden lainvoimaisella päätöksellä ratkaistuksi, selvityksessä ja lausunnossa esitetty jää kysymyksenalaiseksi. Totean, että sinänsä viranomaisen harkintavallan rajoja ei voi tyhjentävästi määritellä, mutta selvää kuitenkin on, että harkinnan on pysyttävä lain puitteissa.

Totean myös, että se, että hallintoviranomaisen päätös muuttuu tai kumoutuu säännönmukaisessa muutoksenhaussa, ei välttämättä itsessään merkitse lainvastaista menettelyä tai harkintavallan ylittämistä. Tässä asiassa katson Tukesin kuitenkin ylittäneen harkintavaltansa. Asianosaisena olleen palveluntarjoajan kannalta tämä on merkinnyt sitä, ettei perustuslain 21 §:ssä turvattu oikeus asianmukaiseen käsittelyyn viranomaisessa ole Tukesin käsittelyssä toteutunut, vaan asia on tullut lainmukaisesti ratkaistuksi vasta palveluntarjoajan haettua viranomaisen päätökseen hallinto-oikeudelta muutosta.

3.2 Ylitarkastajan julkisuudessa esittämät lausumat

Kantelussa on myös kysymys lausumista, joita Tukesin ylitarkastaja on medialle kysymyksessä olevaa asiaa koskevissa haastatteluissa antanut. Kantelija on kantelussaan esittänyt otteita näistä lausumista ja myöhemmin täydentänyt kantelua toimittaen kyseiset mediassa julkaistut kirjoitukset laajemmassa muodossa sekä linkit kyseisiin kirjoituksiin.

Asiassa antamassaan selvityksessä ylitarkastaja korostaa, että hänen mediassa antamansa lausumat eivät ole hänen henkilökohtaisia näkemyksiään tai sisällä mitään tapauksen julkisista asiakirjoista poikkeavaa tietoa.

Lausumat ovat Tukesin näkemyksiä asiasta ja niiden sisältö noudattaa virastossa viestintäjohtajan ja ylitarkastajan esihenkilöiden kanssa sovittua linjaa. Yhteisesti sovitun linjan mukaisesti ylitarkastaja antoi lausumat medialle, koska hän toimi tapauksessa esittelijänä.

Selvityksensä mukaan ylitarkastaja on haastatteluissa kertaalleen käyttänyt ilmausta ”niin sanottu puoskarilaki”, toki tunnistuen termin värityneisyyden. Ylitarkastaja on kaikenlaisessa viestinnässä pyrkinyt välttämään termin käyttöä ja tässäkin yhteydessä yrittänyt lieventää ilmaisua niin sanottu -etuliitteellä. Ylitarkastajan mukaan nämä haastattelut osoittavat, että asioista on vaikea keskustella jopa yleisellä tasolla. Edelleen ylitarkastaja kertoo, että hän on havaitsemiensa terminologiaongelmien myötä tehnyt runsaasti yhteistyötä terveydenhuollon ulkopuolisten kuluttajille tarjottavien hyvinvointipalveluiden toimijoiden kanssa etsien neutraalimpia käsitteitä viestinnässä käytettäväksi. Hän on kiinnittänyt tapauksen myötä huomiota siihen, ettei latautunutta termistöä käytettäisi missään yhteydessä.

Tukesin asiassa antaman lausunnon mukaan haastatteluissa esitetyt asiat ovat viraston linjan mukaisia, niistä on sovittu yhdessä ja virkamiestä on ohjeistettu median yhteydenotoissa ennen haastatteluja. Kommentit edustavat Tukesin kannanottoja ja tulkintoja, eivät virkamiehen omia mielipiteitä. Tukes on lausumissaan selventänyt päätöksen sisältöä ja käsittelyprosessia.

Kantelussa puoskarilaki-termin käytöstä esitettyyn liittyen Tukesin lausunnossa todetaan, että viranomaisen tulee pitäytyä kaikissa tilanteissa neutraalissa kielenkäytössä. Lausunnossa todetun mukaan neutraalin ilmaisun löytäminen on ollut tässä tapauksessa vaikeaa. Sopivan ilmaisun löytämistä vaikeuttaa se, että asiasta ei ole tällä hetkellä olemassa lainsäädäntöä, jossa termit määriteltäisiin. Tukes on käynyt runsaasti vuoropuhelua alan toimijoiden kanssa ja pyrkinyt löytämään ilmaisuja toiminnalle, jolle ei ole tällä hetkellä olemassa ei-latautuneita ilmaisuja. Lausunnon mukaan Tukes kiinnittää jatkossa huomiota siihen, että se valitsee viestinnässään toisen ja vähemmän värityneen ilmaisun puoskarilaki-sanalla sijaan.

Totean, että kantelussa arvostellut ylitarkastajan lausumat on annettu Tukesin kysymyksessä olevan ratkaisun jälkeen, mutta ennen hallinto-oikeuden asiassa antamaa ratkaisua. Haastatteluissa asiassa esittelijänä ollut ylitarkastaja on toiminut Tukesin edustajana ja hänen esittämänsä lausumat ovat edustaneet Tukesin kannanottoja ja tulkintoja. Kysymys on ollut lausumista koskien Tukesin päätöstä ja asian käsittelyä Tukesissa. Tukes ei ole minulle antamassaan lausunnossa pitänyt ylitarkastajan lausumia virheellisinä tai muutoin sellaisina, että niihin olisi sen taholta syytä puuttua.

Mitä tulee sanan ”puoskarilaki” käyttöön totean, että perustuslaissa turvattuun hyvään hallintoon kuuluu hyvän kielenkäytön vaatimus. Hyvän hallinnon mukaista on, että virkamies pitäytyy neutraalissa asiakielessä. Sinänsä kansanomaiset tai niiden tyylliset samoin kuin murteelliset ilmaukset voivat yleisesti ottaen olla hyvinkin kuvaavia, mutta tällaisten ilmausten käyttämiseen voi sisältyä vaara siitä, että ne voidaan ymmärtää eri tavoin. Todettakoon, että termiä puoskarilaki tai puoskari on käytetty myös muun muassa eräissä kirjallisissa kysymyksissä (mm. KK 764/2005 vp), asiantuntijalausunnoissa (mm. EDK-2018-AK-2128832) ja myös hallituksen esitystasolla (HE 156/2008 vp). Saamani selvityksen perusteella nyt kysymyksessä olevan termin mahdollinen värityneisyys on Tukesissa tunnistettu, ja sen käyttöön tullaan jatkossa kiinnittämään huomiota.

Asiassa ei tältä osin ole ilmennyt aihetta laillisuusvalvonnallisille toimenpiteille.

3.3 Muut kantelijan esittämät asiat

Käytettävissäni olevan asiakirja-aineiston perusteella katson, että tältä osin asiassa ei ole ilmennyt toimenpiteitäni edellyttävää menettelyä.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.2 esittämäni käsityksen Turvallisuus- ja kemikaaliviraston menettelyn lainvastaisuudesta viraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.