OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Arja Manner

28.11.2018

Eduskunnan maa-ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys siemenlaiksi sekä laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 172/2018 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta asiasta (HE 172/2018 vp). Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Ehdotettu uusi siemenlaki kumoaisi nykyisen siemenkauppalain. Valvontaviranomaisena ja sertifiointiviranomaisena toimisi Ruokavirasto. Maahantuontia valvoisi Ruokaviraston lisäksi Tulli. ELY-keskus valvoisi siementen markkinointia alueellaan. Valvontatehtävissä voitaisiin käyttää valtuutettuja tarkastajia ja näytteenottajia Ruokaviraston apuna. Esityksessä todetaan, että tarkastusoikeudesta, tiedonsaantioikeudesta ja valvontarekisteristä säädettäisiin vastaavasti kuin voimassa olevassa laissa.

Tarkastusoikeus (26 §)

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta säädettäisiin lain 26 §:ssä. Tarkastus olisi hallintomenettelyä, joten siinä tulisivat sovellettaviksi hallintolain (434/2003) yleissäännökset. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä on syytä viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp), joten lakiehdotuksen 26 §:ään olisi syytä lisätä viittaus hallintolain 39 §:ään.

Tiedonsaantioikeus (27 §)

Lain 27 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen ja valtuutetun tarkastajan oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot viranomaisilta, tämän lain mukaisilta toimijoilta ja muilta, joita tämän lain velvoitteet koskevat. Lain 4 §:n 10 kohdan mukaan toimijalla tarkoitettaisiin henkilöä, joka ammattimaisesti tuottaa, pakkaa, saattaa markkinoille, tuo maahan tai vie maasta siemeniä.

Pykälän perustelut näyttävät olevan ristiriidassa ehdotetun säännöksen kanssa, sillä perusteluissa puhutaan mm. oikeudesta saada valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja tiedon saantiin oikeutettuina mainitaan myös näytteenottajat.

Jos kyse on henkilötiedoista, on otettava huomioon unionin yleinen tietosuoja-asetus (EU)2016/679 ja sen mahdollistama kansallinen liikkumavara. Ehdotetun pykälän perusteluista saa käsityksen, että liikkumavara perustuisi tässä tapauksessa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan d ja f alakohtaan. Jos luovuttajan henkilötietojen käsittely perustuu muihin 6 artiklan kohtiin kuin c tai e alakohtiin, näihin oikeusperusteisiin ei kuitenkaan liity kansallista lailla säätämisen liikkumavaraa.

Miehittämättömän ilma-aluksen käyttäminen valvonnassa (30 §)

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan siemenlain noudattamisen valvonnassa saadaan käyttää apuna miehittämättömiä ilma-aluksia ennalta tehdyn kuvaussuunnitelman ja paikkatiedon perusteella.

Lakiehdotuksen pohjalta näyttää epäselvältä, onko miehittämättömän ilma-aluksen käyttämisessä kyse teknisestä keinosta toteuttaa 26 §:ssä tarkoitettu tarkastus silloin, kun tarkastuksen kohteena ovat esimerkiksi siemenviljelykset ja niiden läheisyydessä sijaitsevat viljelykset ja alueet. Tällöin sovellettaviksi tulisivat myös tarkastusta koskevat hallintolain 39 §:n säännökset, ellei erikseen toisin säädetä.

Pykälässä tarkoitetussa valvonnassa on joka tapauksessa otettava huomioon hallintolain yleissäännökset hallintomenettelystä, esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta. Sovellettaviksi tulisivat myös esimerkiksi ilmailulain (864/2014), tietosuojalain ja yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset.

Palveluntarjoaja (31 §)

Lakiehdotuksen31 §:n mukaan Ruokavirasto voisi siirtää 30 §:ssä tarkoitetun valvontatehtävän palveluntarjoajalle. Palveluntarjoajan olisi toimitettava valvonnan tulokset Ruokavirastolle. Palveluntarjoajan tulisi myös huolehtia 30 §:ssä tarkoitetusta ilmoitusvelvollisuudesta. Pykälän 2 momentin mukaan palveluntarjoajalla olisi oltava valvonnan hoitamisen edellyttämät tekniset, ammatilliset ja toiminnalliset valmiudet ja henkilöstö.

Palveluntarjoajaa ei ole esityksessä määritelty. Käytännössä palveluntarjoajat voisivat olla esimerkiksi yksityisiä henkilöitä tai yrityksiä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esityksen perusteluista ei ilmene, mitä 31 §:ssä tarkoitetaan valvontatehtävällä. Ehdotetusta sanamuodosta saa käsityksen, että kyse olisi valvontatehtävän siirrosta laajasti eikä vain siitä, että palveluntarjoaja voisi teknisesti avustaa viranomaista lain mukaan viranomaiselle kuuluvan valvontatehtävän toteuttamisessa.

Jos palveluntarjoajalle olisi tarkoitus siirtää viranomaisen valvontatehtäviä laajemmin niin, että kyse ei olisi pelkästään teknisestä avusta, ehdotusta tulisi arvioida lähemmin myös perustuslain 124 §:n kannalta.

Jos pykälässä ei ole tarkoitettu, että kyse olisi varsinaisen valvontatehtävän siirtämisestä palveluntarjoajalle, pykälästä tulisi näkyä, että kyse on avustamisesta. Tekniseen avustamiseen ei kuitenkaan hyvin sovellu se, että 30 §:n 2 momentissa tarkoitettu velvollisuus ilmoittaa valvonnasta sen kohteena olevalle toimijalle olisi teknistä apua antavalla palveluntarjoajalla.

Valvontarekisterit (32 §)

Pykälässä säädettäisiin valvontarekistereistä. Pykälän 5 momentissa viitattaisiin yleiseen tietosuoja-asetukseen. Momentin viimeisen virkkeen mukaan henkilötietojen käsittelyyn ei sovellettaisi, mitä tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa säädetään.

Rekisteröidyn oikeuksia on mahdollista rajoittaa vain, jos rajoittaminen toteutetaan yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja siinä säädetyin edellytyksin. Rajoituksessa tulee noudattaa keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja sen tulee olla demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, jotta voidaan taata jokin tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa luetelluista seikoista. Esityksen perusteluista ei ilmene, miten tätä on esityksen valmistelussa arvioitu.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 alakohdan mukaan rekisteröidyn oikeuksia rajoittavan lainsäädännön tulee sisältää tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä alakohdassa lueteltuja seikkoja, esimerkiksi käsittelytarkoitusta. Jotta asetuksen mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset täyttyisivät, olisi myös arvioitava, onko ehdotettu säännös rajattu niin tarkkarajaiseksi ja kapea-alaiseksi kuin tavoitteen toteuttaminen edellyttää. Tällöin on selvitettävä tarkemmin, onko rajoitus määritelty koskemaan ainoastaan niitä kyseisen artiklan alakohtia, joiden rajoittaminen on välttämätöntä. Arvioissa on otettava huomioon tietosuoja-asetuksen 18 artiklan 2 kohdassa säädetyt poikkeamisperusteet. Nämä tulevat sovellettaviksi suoraan asetuksen nojalla. Näitä ei ole tarkasteltu esityksen perusteluissa.

Pykälän 2 momentin 6 kohdan alusta puuttuu ilmeisesti sana ”tiedot”. Pykälän 4 momentin viimeisessä virkkeessä tulisi ilmeisesti olla ”…ellei tässä luvussa…”

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen (33 §)

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevista erityissäännöksistä tulisi ilmetä, onko kyse julkisuuslakia täydentävästä säännöksestä vai poikkeuksesta julkisuuslain säännöksiin. Pykälästä tulisi ilmetä myös, kenellä on pykälässä tarkoitettu oikeus tietojen luovuttamiseen.

Jos kyse on henkilötiedoista, on otettava huomioon unionin yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistama kansallinen liikkumavara. Pykälän perusteluissa viitataan kansallisen sääntelyn oikeusperustana tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan d ja f alakohtaan. Jos henkilötietojen käsittely perustuu muihin 6 artiklan kohtiin kuin c tai e alakohtiin, näihin oikeusperusteisiin ei kuitenkaan liity kansallista liikkumavaraa.

Voimaantulo (48 §)

Ehdotetun voimaantulopykälän 2 momentin mukaan siemenkauppalain nojalla annetut asetukset jäisivät, siltä osin kuin eivät ole ristiriidassa siemenlain kanssa, voimaan kunnes toisin säädetään. Ehdotettu sääntely ei täyttäisi säännösten selkeydelle ja asetuksenantovaltuuksille asetettavia vaatimuksia.

Kun asetuksen antamiseen valtuuttava säännös kumoutuu, myös asetus kumoutuu. Jos nykyisiin asetuksiin sisältyy asetuksia, joiden antamiseen olisi kaikilta osin asianmukainen valtuutus myös ehdotetussa siemenlaissa, siirtymäsäännöksessä voitaisiin luetella nämä asetukset, jotka jäisivät voimaan. Muut kumottavan lain nojalla annetut asetukset kumoutuisivat. Toinen vaihtoehto on, että nykyiset asetukset kumoutuisivat ja siemenlain nojalla annettaisiin tarvittavat uutta lainsäädäntöä vastaavat asetukset.