OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Marietta Keravuori-Rusanen

LAUSUNTO

11.11.2019

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rehulain muuttamisesta (HE 70/2019 vp)

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi eräitä EU:n lainsäädännön muutoksista ja kansallisista tarpeita johtuvia muutoksia rehulakiin. Muutokset ovat pääosin teknisiä.

Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa esityksen lähtökohdista, mutta pitää tässä yhteydessä aiheellisena kiinnittää eräisiin yksityiskohtiin.

24 §. *Valtuutetut tarkastajat*

Ehdotuksen mukaan Ruokavirasto voisi kirjallisesti nimetä ulkopuolisen luonnollisen henkilön suorittamaan erikseen määriteltyjä viralliseen valvontaan liittyviä tehtäviä valvonta-asetuksen 28 artiklan mukaisesti (valtuutettu tarkastaja). Tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset tekee Ruokavirasto.

Säännösehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen valossa lakiehdotuksessa ei ole tarkoitettu muutettavaksi sitä voimassaolevasta 22 §:stä nimenomaisesti ilmenevää lähtökohtaa, että valtuutettujen tarkastajien tehtävissä voi olla kyse vain valvontaviranomaista avustavasta toiminnasta. Näin ymmärrettynä ja tulkittuna sääntely ei muodostu perustuslain 124 §:n näkökulmasta ongelmalliseksi.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Pykälän 3 momentin viittausta valtuutettujen tarkastajiin sovellettavista hallinnon yleislaeista on ehdotettu tarkistettavaksi maininnalla asianomaisissa laeissa säädettävistä ”hyvän hallinnon periaatteista”. Maininnasta voi aiheutua tarpeetonta epäselvyyttä viittauksen piiriin kuuluvien yleislakien sisällöllisestä soveltamisesta.

Viittausta hallinnon yleislakeihin ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia yleensä välttämätöntä sisällyttää julkisen hallintotehtävän antamista koskevaan lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluita ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 4, PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 10/2013 vp, s.2/II, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I, PeVL 13/2010 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp , s. 3/II). Valiokunta on korostanut, että jos viittausta pidetään kuitenkin tarpeellisena, sen on oltava vastakohtaispäätelmien välttämiseksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Rehulain 24 §:ään ehdotettu viittaus on syytä saattaa vastaamaan lainsäädännössä yleisesti käytettyä viittaustekniikkaa (esim. ”*Valtuutettuun tarkastajan sovelletaan hänen hoitaessaan edellä 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hallintolakia…”).* On syytä huomata, että julkiseen hallintoon yleisesti sovellettavia säännöksiä sisältyy myös esimerkiksi vuoden 2020 alusta voimaan tulevaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019) ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019).

34 §. Tarkastus- ja tiedonsaantioikeus

Valvontaviranomaisella olisi 34 §:n mukaan oikeus toimittaa tarkastus myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen rehulaissa rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn ja tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi. Ehdotus vastaa tältä osin voimassaolevaa säännöstä, joka on aikanaan säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta.

Tarkastusvaltuudet koskevat perustuslain 10 §:ssä turvattua kotirauhan suojan piiriä. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman

täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 39/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kotirauhaan ulottuvien toimenpiteiden hyväksyttävyyttä eräiden lievemmin sanktioitujen tekojen perusteella mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2017 vp). Valiokunta antoi tuolloin erityistä painoarvoa sille, että valvonnan kohteena oleva toiminta tapahtuu perustelujen mukaan usein kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa. Tarkastusvaltuudet liittyivät lisäksi rahanpesudirektiivin toimeenpanoon. Valiokunta otti lisäksi huomioon, että säännösehdotuksessa asetettiin tarkastuksen toimittamisen edellytykseksi, että viranomaisella on perusteltu syy epäillä vakavaa, toistuvaa tai järjestelmällistä rahanpesulain rikkomista, minkä lisäksi tarkastuksen on oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Valiokunnan mielestä ehdotettu tarkastustoimivaltuus ei tällaisessa sääntely-yhteydessä muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n kannalta.

Rehulakiin sisältyvissä rangaistussäännöksissä on kyse sakonuhkaisista rikkomuksista, joista osa voi tosin tulla myös rikoslain perusteella ankarammin rangaistavaksi. Ehdotettu kotirauhan suojan piiriin ulottuva tarkastustoimivalta näyttäisi kuitenkin ainakin osin olevan mahdollinen myös verraten lievien rikkeiden johdosta. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miltä osin taustalla oleva EU-sääntely jättää kansallista harkintavaltaa tarkastussäänteln toteuttamiseen. Perusteluiden mukaan tarkastusten yhteydessä ei ole kuitenkaan pääsääntöisesti tarvetta päästä asuintiloihin.

Näistä lähtökohdista käsin ja perustuslakivaliokunnan viimeaikainen käytäntö huomioon ottaen on ajateltavissa, että perustuslain kanssa paremmin sopusoinnussa saattaisi olla täydentää säännösehdotusta teon luonnetta ja vakavuusastetta nimenomaisesti korostavalla vaatimuksella, esimerkiksi seuraavasti:

> ”Tarkastus voidaan toimittaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen *sellaiseen* tässä laissa rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn*, josta saattaa aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle taikka ympäristölle* ja tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi.”

Huomionarvoista on, että perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt esimerkiksi eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämistä yksinään riittävänä perusteena oikeuttaa tarkastus kotirauhan piirissä (PeVL 34/2009 vp). Tässä yhteydessä voidaan lisäksi mainita, että perustuslakivaliokunnassa on parhaillaan käsiteltävänä mm. hallituksen esitys elintarvikelain, sekä kasvinsuojelulaineista annetun lain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 36/2019 vp), johon sisältyy myös kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastustoimivaltuuksia ja jotka saattavat siten tulla arvioiduiksi myös perustuslakivaliokunnan asiasta aikanaan antamassa lausunnossa.

35 §. Salassapidettävien tietojen luovuttaminen

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 62/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kyt-

ketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 62/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Lakiehdotuksen 35 §:ssä säädettäväksi ehdotettu ei vastaa muotoilultaan edellä kuvattua. Luovutettavia tietoja ei ole yksilöity, eikä niiden luovuttamisen edellytykseksi ole asetettu tietojen välttämättömyyttä säännöksessä mainittujen sinänsä asianmukaisten tarkoitusten kannalta.

Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 28/2014 vp edellyttänyt, että tyhjentävästi määritellystä tietosisällöistä huolimatta tuolloin arvioitavana ollutta säännöstä tuli edellä mainitun valiokunnan lausuntokäytännön vuoksi täsmentää kytkemällä tietojen luovuttaminen sen tarpeellisuuteen laissa säädetyn tarkoituksen kannalta. Tämä oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.