OIKEUSMINISTERIÖ

LsN Johannes Heikkonen
Demokratia- ja julkisoikeusosasto

LAUSUNTO

13.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE EUROOPAN UNIONIN VIRALLISTA VALVONTAA KOSKEVAA ASETUSTA TUONTIVALVONNASSA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 56/2019 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeuministeriö on antanut valmistelun aiemmassa vaiheessa lausunnon esitysluonnoksesta maa- ja metsätalousministeriölle (29.8.2019). Oikeusministeriö on myös nyt eduskuntakäsittelyn aikana antanut esityksestä lausunnon maa- ja metsätalousvaliokunnalle (23.10.2019). Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Hallinnolliset pakkokeinot ja seuraamukset

1.lakiehdotuksen 15 §:ssä ehdotetaan säädettävän tuontivalvonnan seuraamusmaksusta, jonka Ruokavirasto tai Tulli voisi määrätä eläinten tai tavaroiden lähetyksen tuonnista vastaavan toimijan maksamaan. Maksun suuruus olisi esitysluonnoksen mukaan vähintään 300 ja enintään 5000 euroa. Valvonta-asetuksen 139 artikla asettaa jäsenvaltiolle velvollisuuden seuraamusmaksusta säätämiseen.

Säädettäväksi ehdotettavaa seuraamusmaksua on pidettävä sellaisena rangaistusluonteisena taloudellisena seuraamuksena, jonka perustuslakivaliokunta on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastanut rikosoikeudelliseen seuraamukseen.

1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäväksi ehdotettavaa seuraamusmaksua on käsitelty varsin laajasti esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja myös sen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa. Esityksessä on käyty selkeästi läpi niin seuraamusmaksun käytön tarpeellisuutta kuin myös sen oikeasuhtaisuutta. Ehdotetun maksun soveltamisen piiriin tulisi laiminlyöntejä, joiden toteen näyttäminen olisi yksinkertaista eikä vaatisi tutkinnallisia toimia. Esityksessä myös ehdotetaan säädettävän erikseen kaksoisrangaistavuuden kiellosta, seuraamusmaksun määräämistä koskevasta aikarajasta sekä seuraamusmaksun vanhentumisesta. Lisäksi esitysluonnoksessa

ehdotetaan säädettävän seuraamusmaksun kohtuullistamisesta. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaan. Oikeusministeriön arvion mukaan säädettäväksi esitettävä seuraamusmaksu täyttää keskeiset sellaisesta säätämiselle asettuvat valtiosääntöiset vaatimukset.

Tarkastus kotirauhan suojan piiriin kuuluvalla alueella

1. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettävän pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa tehtävistä tarkastuksista. Tällainen tarkastus voitaisiin esitysluonnoksen mukaan tehdä valvonta-asetuksen 9-15 artiklassa viralliselle valvonnalle asetettujen vaatimusten toteuttamiseksi, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksen saa tehdä vain toimivaltainen valvontaviranomainen tai tämän lain nojalla virka-apua antava viranomainen.

Esityksen säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa on käsitelty varsin laajasti ja perusteellisesti niitä valtiosääntöisiä reunaehtoja ja ennen kaikkea sitä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä, jonka valossa nyt säädettäväksi esitettävää toimivaltuutta on tarkasteltava. Esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotetun toimivaltuuden valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaista on se, voidaanko siinä tarkoitettuja tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja PeVL 18/2010 vp, s. 7/II—8/I sekä niissä viitatut lausunnot).

Esityksessä on suhteellisen laajasti käyty läpi myös niitä tavoitteita, joihin nyt käsillä oleva toimivaltuus kiinnittyy. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan kyse on ihmisten ja eläinten terveyteen sekä ympäristöön kohdistuvien uhkien minimoimisesta, kun eläimiä tai tavaroita tuodaan unioniin. Tällä perusteella asialla katsotaan luonnoksessa olevan liityntä myös perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen, jonka mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja joka asettaa julkiselle vallalle velvoitteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeuden terveelliseen ympäristöön. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen ihmisten terveyteen liittyvien tavoitteiden taustalla voidaan tunnistaa liityntä myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Kokonaisuudessaan säädettäväksi esitetyn pääasiallisesti asumiseen käytettyihin tiloihin kohdistuvan valvonnan voitaneen katsoa olevan välttämätöntä julkiseen valtaan kohdistuvien väestön terveyttä ja tervettä ympäristöä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi.

Tältä osin on huomattava, että myös sellaisia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja koskevia EU-lainsäädäntöön perustuvia tarkastusvaltuuksia, joissa yhteys perusoikeuksien turvaamiseen on ollut väljempi, on viime vuosina käsitelty joitain kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 39/2016 vp, s. 5—6 ja PeVL 54/2014 vp, s. 3). Näissä tapauksissa keskeisenä yhteisenä piirteenä on ollut se, ettei EU-lainsäädän-

nöstä johtuva toimivaltasääntely ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on tästä johtuen jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta.

Kun ehdotetulla tarkastusvaltuudella on varsin kiinteä yhteys perustuslain perusoikeussäännöksiin ja kun huomioidaan edellä perustuslakivaliokunnan sekundäärilainsäädännön etusijaperiaatteesta esitetty, voidaan esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettua tarkastusvaltuutta pitää selvästi valtiosääntöisesti mahdollisena. 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.

Henkilötietojen käsittely ja tietojen luovuttaminen

Laissa ehdotetaan säädettäväksi valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta (10 §) ja Ruokaviraston oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toiselle viranomaiselle (13 §). Esitysluonnoksen mukaan tällaisiin tietoihin voisi sisältyä myös henkilötietoja. Sääntely olisi siten merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn henkilötietojen suojan kannalta. Esitysluonnoksen perusteluissa henkilötietojen suojan osalta todetaan, että ”[H]enkilötietoja koskeva ehdotettu sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista ja henkilötietojen käsittelylle on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste.”

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU 2016/679) jätetään eräissä asioissa jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa esimerkiksi tiettyjen käsittelyn oikeusperusteista säätämisen osalta (asetuksen 6 artikla). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp). Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulee ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain (1050/2018) nojalla (PeVL 14/2018 vp). Tähän liittyen kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua yleisen tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

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).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n 3 momentin mukaan toimivaltaisella valvontaviranomaisella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä virallisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot maksutta valtion ja kunnan viranomaisilta, toimijoilta sekä muilta, joita tässä laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat. Pykälän 4 momentin mukaan Ruokavirastolla ja Tullilla on lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta välttämättömät tiedot sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta rekisteristä lakiehdotuksen 15 §:n mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä varten.

Ehdotettu pykälä on muotoilultaan tarpeettoman avoin, ja säännöstä olisi syytä tarkkarajaistaa. ”Virallinen valvonta” jää käsitteenä epämääräiseksi eikä sitä ole määritelty riittävän yksiselitteisesti muuallakaan laissa, jotta sen perusteella voitaisiin määritellä täsmällisesti ne tarkoitukset, joihin tietoja voi saada. Samoin ”toimijoiden” ja ”muiden” keskinäinen suhde ja sisältö jäävät epäselviksi. Tietojen luonne jää myös säännöksen perusteella hyvin avoimeksi eikä esimerkiksi 4 momentin perusteella selviä, keitä henkilöitä koskevia tietoja sakkorekisteristä olisi oikeus saada.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettävien ja henkilörekisterissä olevien tietojen luovuttamisesta toiselle viranomaiselle. Sääntely vaikuttaa monelta osin päällekkäiseltä sekä suhteessa julkisuuslaissa jo säädettyyn, että myös suhteessa erityislaeissa säädettyihin tiedonsaantioikeuksiin tai ilmoitusvelvollisuuksiin, jonka vuoksi säännöksen tarpeellisuus jää epäselväksi. Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin. Molempiin niitä ei saa kirjoittaa.

Säännöksestä ei myöskään ilmene, sovelletaanko sitä julkisuuslaissa säädetty syrjäyttäen vai julkisuuslaissa säädettyä täydentäen. Jos säännöksen katsotaan olevan joltakin osin tarpeellinen, on siinä säädetyn suhde julkisuuslaissa säädettyyn selkeytettävä (ks. LAKO 12.4.9). Ehdotettu 13 §:n säännös ei myöskään täytä edellä 10 §:ää koskevien huomioiden yhteydessä kuvattuja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä asetettuja edellytyksiä. Jos säännöksen katsotaan olevan uudelleenarvioinnin jälkeen edelleen joiltakin osin tarpeellinen, on sitä myös edellä todetuilla perusteilla täsmennettävä olennaisesti.

Ehdotettu säännös vaikuttaisi sallivan tietojen luovuttamisen Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolellekin. Tältä osin on syytä huomioida perustuslakivaliokunnan asiaa koskeva tulkintakäytäntö (ks. PeVL 28/2017 vp. ja siinä viitatut lausunnot). Lisäksi, jos tarkoituksena on ollut perusteluissa viitatulla tavalla säätää, että Ruokavirasto voisi oma-aloitteisesti luovuttaa salassa pidettäviä tietoja säännöksessä mainituille viranomaisille, tulisi se ilmaista nimenomaisesti säännöksessä.