Maa- ja metsätalousministeriö
lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka
eläinlääkintöneuvos Hentriikka Kontio

MUISTIO
14.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Hallituksen esityksessä HE 56/2019 vp ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta, jäljempänä *tuontivalvontalaki*, jolla täydennettäisiin Euroopan unionin virallista valvontaa koskevaa asetusta[1], jäljempänä *valvonta-asetus*, sen soveltamisalaan kuuluvien sääntöjen noudattamisen valvonnassa eläinten ja eräiden tavaroiden maahantuonnin yhteydessä. Tuontivalvontalaissa annettaisiin myös täydentävät säännökset lemmikkieläinten muista kuin kaupallisista siirroista annetun Euroopan unionin asetuksen[2] soveltamisesta eläinten maahantuonnin valvonnassa, jäljempänä *lemmikkieläinasetus*. Tuontivalvontalaki koskisi kolmansista maista eli Euroopan unionin ulkopuolisista valtioista tapahtuvan tuonnin valvontaa ja siihen liittyviä toimia. Tuontivalvontalakia ei kuitenkaan sovellettaisi tuontiin sellaisesta Euroopan unionin ulkopuolisesta valtiosta, jolla on Euroopan unionin lainsäädäntöön tai Euroopan unionin kanssa tehtyyn sopimukseen perustuva oikeus toimia sisämarkkinoilla.

Tuontivalvontalailla kumottaisiin eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annettu laki. Hallituksen esitykseen sisältyy lisäksi kahdeksan liitelakia. Valvontaviranomaisia sekä tuontivalvontaa koskevia säännöksiä tarkistettaisiin elintarvikelaissa, eläintautilaissa, eläinsuojelulaissa, eläinten kuljetuksesta annetussa laissa, eläimistä saatavista sivutuotteista annetussa laissa ja rehulaissa. Lisäksi rikoslakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tehtäisiin valvonta-asetuksesta ja ehdotetusta uudesta tuontivalvontalaista johtuvat muutokset.

Hallituksen esityksessä käsitellään esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä sivuilla 55−59.

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvin-vointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta (EU) 2017/625 (virallista valvontaa koskeva asetus)

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 576/2013 lemmikkieläinten muista kuin kaupallisista siirroista ja asetuksen (EY) N:o 998/2003 kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa

Tarkastus- ja tiedonsaantioikeus

Valvonta-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle on varmistettava pääsy toimijan tiloihin ja mahdollisuus tutustua toimijan hallussaan pitämiin asiakirjoihin. Valvonta-asetuksen 15 artiklan mukaan toimijoiden on pyynnöstä annettava viranomaisen henkilöstölle mahdollisuus tutustua muun muassa kuljetusvälineisiin ja muihin toimijan tiloihin, toimijan sähköisiin tiedonhallintajärjestelmiin, toimijan valvonnassa oleviin eläimiin ja tavaroihin sekä asiakirjoihin ja muihin merkityksellisiin tietoihin.

Tuontivalvontalain 10 §:n 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saisi tehdä valvonta-asetuksen 9—15 artiklassa viralliselle valvonnalle asetettujen vaatimusten toteuttamiseksi, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastusoikeus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa olisi myös rajattu vain viranomaiselle

Tuontivalvontalain 10 §:ssä on kyse toisaalta Euroopan unionin tavoitteiden toteuttamisesta yhdenmukaisen valvonnan järjestämiseksi unioniin tulevien eläinten ja tavaroiden virallisessa valvonnassa ja toisaalta perustuslaissa säädetyn kotirauhan turvaamisesta. Valvonta-asetuksen täytäntöönpanossa tuonnin valvomiseksi on kyse ihmisten ja eläinten terveyteen sekä ympäristöön kohdistuvien uhkien minimoimisesta, kun eläimiä tai tavaroita tuodaan Euroopan unionin. Asialla on siten liityntä myös perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen. Perustuslain 20§:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ihmisten terveyteen liittyvien tavoitteiden taustalla voidaan tunnistaa liityntä myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää väestön terveyttä.

Kokonaisuudessaan katsoen säädettäväksi esitetyn pysyväisluonteisesti asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistuvan valvonnan voidaan katsoa olevan välttämätöntä julkiseen valtaan kohdistuvien väestön terveyttä ja tervettä ympäristöä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi. Käytännössä maahantuonnin virallisessa valvonnassa ei yleensä jouduta sellaisiin tarkastustoimiin, jotka tehtäisiin pysyvään asumiseen käytettävässä tilassa. Tällainen tilanne voisi kuitenkin olla esimerkiksi silloin, kun lemmikkieläimiä on tuotu maahan säännösten vastaisesti ja tarkastus on tarpeen kohdistaa jonkun asuntoon jo Suomen rajojen sisäpuolelle edenneiden lemmikkieläinten tarkastamiseksi.

Tuontivalvontalain 10 §:n 3 momentissa säädettäisiin toimivaltaisen valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeudesta virallisen valvonnan suorittamiseksi. Euroopan unionin lainsäädännössä tarkoitetun virallisen valvonnan asianmukainen ja tehokas toteuttaminen edellyttää, että viranomaisella on oikeus saada lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskisi välttämättömiä tietoja, joita asiasta on muilla viranomaisilla, toimijoilla tai muilla tahoilla, joita tuontivalvontalaissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat. Virallisen valvonnan aineellinen sisältö sekä toimijoiden käsitteet määräytyvät valvonta-asetuksen ja lemmikkieläinasetuksen säännösten ja asetuksissa olevien käsitteiden ja/tai määritelmien kautta. Esimerkiksi käsite ”virallinen valvonta” määritellään val-

vonta-asetuksen 2 artiklan (Virallinen valvonta ja muut viralliset toimet) 1 kohdassa[3] ja ”toimija” valvonta-asetuksen 3 artiklan (Määritelmät) 29 kohdassa[4]. Lemmikkieläinasetuksen 3 artiklaan (Määritelmät) sisältyy puolestaan muun muassa määritelmät ”omistaja” ja ”valtuutettu henkilö”[5], joita lemmikkieläinasetuksessa säädetyt velvoitteet koskevat.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle

Salassapidettävien tietojen luovuttamisesta säädettäisiin tuontivalvontalain 13 §:ssä (Salassapidettävien tietojen luovuttaminen toiselle viranomaiselle). Tietojen luovuttaminen on rajattu välttämättömiin tietoihin. Tuontivalvontalain 13 §:n 3 kohdan mukaan välttämättömiä tietoja voidaan luovuttaa ulkomaisille toimielimille ja tarkastajille, jos Euroopan unionin lainsäädännössä tai muussa Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa niin edellytetään. Tältä osin luovutettavien tietojen aineellinen sisältö samoin kuin se, pitääkö tietoja luovuttaa myös oma-aloitteisesti, määräytyy valvonta-asetuksen säännösten perusteella. Tuontivalvontalaissa tarkoitettujen tietojen luovuttamisesta tai tietojen saamisesta ei ole nimenomaisia säännöksiä tietoja luovuttavaa viranomaista tai tietoja saavaa viranomaista koskevassa lainsäädännössä.

Tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä sisältyy muun muassa valvonta-asetuksen IV osastoon (Hallinnollinen apu ja yhteistyö) ja VI osastoon (Unionin toimet). Valvonta-asetuksen 107 artiklassa säädetään tietojen saamisesta ja toisaalta tietojen ilmoittamisesta kolmannelle maalle. Valvonta-asetuksen 124 artikla sisältää puolestaan säännökset kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten suorittamasta valvonnassa jäsenvaltioissa. Tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä sisältyy myös esimerkiksi valvonta-asetuksen 66 artiklan (Unioniin tulevien säännöstenvastaisten lähetysten tapauksessa toteutettavat toimenpiteet) 5 kohtaan. Tuontivalvonnan yhteydessä viranomaisen saamia salassapidettäviä tietoja voisivat käytännössä olla esimerkiksi liikesalaisuudet.

---

[3] 1. Tässä asetuksessa tarkoitetaan ”virallisella valvonnalla” toimivaltaisten viranomaisten tai toimeksiannon saaneiden elinten tai luonnollisten henkilöiden, joiden suoritettavaksi tiettyjä viralliseen valvontaan kuuluvia tehtäviä on siirretty, tämän asetuksen mukaisesti suorittamia toimia, joilla todennetaan, että
a) toimijat noudattavat tätä asetusta ja 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja sääntöjä; ja
b) eläimet tai tavarat ovat 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetussa säännöissä vahvistettujen vaatimusten mukaiset, myös virallisen todistuksen tai virallisen varmennuksen myöntämistä varten.
2. Tässä asetuksessa tarkoitetaan ”muilla virallisilla toimilla” muuta kuin virallista valvontaa olevia toimia, joita suorittavat toimivaltaiset viranomaiset tai toimeksiannon saaneet elimet tai luonnolliset henkilöt, joiden suoritettavaksi tiettyjä muita virallisia toimia on siirretty, tämän asetuksen ja 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen mukaisesti; näihin kuuluvat toimet eläintautien tai kasvintuhoojien todentamiseksi, ennaltaehkäisemiseksi, niiden leviämisen estämiseksi taikka niiden hävittämiseksi, lupien myöntäminen tai virallisten todistusten ja virallisten varmennusten hyväksyminen ja myöntäminen.

[4] Tässä asetuksessa tarkoitetaan
29) ”toimijalla” luonnollista tai oikeushenkilöä, johon sovelletaan yhtä tai useampaa 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitetuissa säännöissä säädettyä velvollisuutta;

[5] Tässä asetuksessa sovelletaan seuraavia määritelmiä:
c) ’omistajalla’ tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka on ilmoitettu omistajaksi tunnistusasiakirjassa;
d) ’valtuutetulla henkilöllä’ tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolle omistaja on kirjallisesti antanut luvan lemmikkieläimen muuhun kuin kaupalliseen siirtoon omistajan puolesta;