Veli-Pekka Viljanen

HE 56/2019 vp EUROOPAN UNIONIN VIRALLISTA VALVONTAA KOSKEVAA ASETUSTA TUONTIVALVONNASSA TÄYDENTÄVÄKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 14.11.2019

Hallituksen esitykseen sisältyy yksityiskohtainen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva perustelujakso (HE, s. 55-59). Voin pääosin yhtyä esityksen perusteluissa esitettyihin käsityksiin. Sen vuoksi olen keskittynyt lausunnossani tarkastelemaan vain eräitä erityiskysymyksiä.

1. Kotirauha

Ensimmäisen lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin mukaan tarkastusta ja näytteenottoa koskevasta virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista säädetään valvonta-asetuksen 9 – 15 artiklassa ja lemmikkieläinasetuksen 34 artiklassa. Pykälän 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saa tehdä vain, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksen tällaisissa tiloissa saa tehdä vain toimivaltainen valvontaviranomainen tai tämän lain nojalla virka-apua antava viranomainen.

Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun kotirauhaan. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Kyseinen tarkastusvaltuus ei täytä rikosten selvittämisen kriteeriä. Kyse on valvonta-asetuksen mukaisesta normaalista valvontatoiminnasta, johon ei välttämättä liity rikosepäilyä tai muutakaan epäilyä lainvastaisesta menettelystä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että kokonaisuudessaan säädettäväksi esitetyn pysyväisluonteisesti asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistuvan valvonnan

voidaan katsoa olevan välttämätöntä julkiseen valtaan kohdistuvien väestön terveyttä ja tervettä ympäristöä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi. Perusteluissa viitataan tältä osin sekä perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää väestön terveyttä sekä perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen (HE, s. 56). Perustelut lienee tältä osin ymmärrettävä niin, että kyse olisi perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamalla tavalla ”perusoikeuksien turvaamiseksi” välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Valvonta-asetuksen taustalla onkin merkittäviltä osin nähtävissä pyrkimys turvata ihmisten terveyttä ja ympäristön terveellisyyttä, jotka voidaan palauttaa perustuslain perusoikeussäännöksiin. Toisaalta valvonta-asetuksen 1 artiklan mukaan asetuksen soveltamisalaan kuuluu myös valvontatehtäviä, joiden taustalla ei näyttäisi olevan suoranaisesti kumpikaan edellä mainituista tavoitteista. Asetusta nimittäin sovellettaisiin esimerkiksi valvontaan, jonka kohteena ovat luonnonmukainen tuotanto ja luonnonmukaisten tuotteiden merkinnät (1 artiklan 2 kohdan i alakohta) sekä suojattujen alkuperänimitysten, suojattujen maantieteellisten merkintöjen ja aitojen perinteisten tuotteiden käyttö ja merkinnät (j alakohta). Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin nimenomaisesti katsonut, että eläinten hyvinvoinnin vaarantamisessa ei ollut kyse perusoikeuksien turvaamisesta perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa merkityksessä (PeVL 34/2009 vp, s. 3), kun taas valvonta-asetuksen mukaisena yhtenä valvontakohteena ovat juuri eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset (f alakohta).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt aiemmin sääntelyn täsmällisyyden kannalta olennaisena, että lain tasolla täsmennetään niitä "perusoikeuksien turvaamiseksi välttämättömiä toimenpiteitä", joihin perustuslain säännös viittaa, ja että laista tulee käydä ilmi, mitä perusoikeuksien turvaamisella kulloisessakin sääntely-yhteydessä tarkoitetaan (esim. PeVL 37/2005 vp, s. 4). Nyt ehdotetun 10 §:n 2 momentin mukaan kotirauhan piiriin ulottuvan toimenpiteen edellytyksenä olisi vain, että ”tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi”.

Jos kyseessä olisi puhtaasti kansalliseen lakiin perustuva viranomaisen tarkastustoimivallan kotirauhan piirissä perustava säännös, ei se arvioni mukaan täyttäisi edellä mainituista syistä perustuslain 10 §:n 3 momentin edellytyksiä kotirauhaan puuttumiselle. Käsillä olevassa tapauksessa pidän kuitenkin oikeudelliselta kannalta relevattina sitä seikkaa, että varsinaisesta tarkastusvaltuudesta on säädetty Euroopan unionin asetuksella, joka on velvoittava ja jota so-

velletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijainen suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut huomioon EU-oikeuden etusijan juuri arvioidessaan viranomaisten kotirauhan piiriin ulottuvia EU-asetukseen perustuvia tarkastusvaltuuksia (PeVL 51/2014 vp, s. 2-3).

Käsillä olevassa tilanteessa valvonta-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan toimivaltaisilla viranomaisilla ja luonnonmukaisuuden valvontaviranomaisilla on oltava käytössään oikeudelliset menettelyt, joilla varmistetaan, että henkilöstöllä on pääsy toimijoiden tiloihin. Valvonta-asetuksen 15 artiklan mukaan toimijoiden on, siinä määrin kuin se on tarpeen, virallisen valvonnan tai muiden virallisten toimien suorittamista varten toimivaltaisten viranomaisten pyynnöstä annettava toimivaltaisten viranomaisten henkilöstölle mahdollisuus tutustua muun muassa laitteisiin, kuljetusvälineisiin, tiloihin ja muihin toimijoiden valvonnassa oleviin paikkoihin ja niiden ympäristöön. Itse tarkastusoikeus perustuu käsitykseni mukaan edellä mainittujen asetusten kohtien perusteella suoraan EU:n valvonta-asetukseen, jota ehdotettu 10 §:n 2 momentti lähinnä täsmentää.

Katsonkin, että käsillä on vastaava tulkinta-asetelma kuin perustuslakivaliokunnassa on aiemminkin ollut esillä (ks. PeVL 51/2014 vp), jossa EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasääntely ei mahdollista tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla ja sääntelyä joudutaan arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta (ks. myös PeVL 39/2016 vp, s. 6).

Kiinnitän huomiota tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan edelleen ajankohtaiseen kannanottoon, jonka mukaan valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista (PeVL 39/2016 vp, s. 6). Tällä hetkellä näyttää siltä, että EU-lainsäädännön edellyttämät tarkastustoimenpiteet muodostuvat säännönmukaisesti ongelmallisiksi, jos niitä arvioidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuodon ja kansallisissa yhteyksissä muodostuneen tulkintakäytännön valossa. Tiedossani ei ole, että valiokunnan edellyttämä selvitystyö olisi ainakaan merkittävästi edennyt valtioneuvostossa. Pidän perusteltuna, että valiokunta tässä yhteydessä uudistaisi aikaisemman kannanottonsa.

2. Asetuksenantovaltuudet

Ensimmäisen lakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvonta-asetuksen 79–82 artiklan mukaisista kansallisista järjestelyistä ja maksujen suuruuden määräämisestä. Säännös sisältää kahdelle ministeriölle osoitetun täsmälleen samansisältöisen ja näin ollen täysin päällekkäisen asetuksenantovaltuuden. Pidän tällaista valtuussäännöstä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Säännös mahdollistaa samanaikaisesti kahden eri ministeriön asetukset samoista asioista. Tämä sisältää myös periaatteellisen mahdollisuuden ministeriön asetusten välisestä sisällöllisestä ristiriidasta, joka ei olisi ratkaistavissa esimerkiksi asetusten keskinäisen hierarkian perusteella (vrt. HE 1/1998 vp, s. 133). Ehdotettua asetuksenantovaltuutta olisi valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättä muutettava siten, että se selvästi osoittaisi, mistä asioista voidaan säätää maa- ja metsätalousministeriön ja mistä valtiovarainministeriön asetuksella.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 5–7 §:ssä tarkoitetuista valvontaviranomaisten tehtävistä. Kiinnitän huomiota siihen, että 7 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin kuuluu muun ohella kunnan elintarvikevalvontaviranomainen. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan olennaista on, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176). Vaikka ehdotettu 8 § sanamuotonsa mukaan koskee ”tarkempien säännösten” antamista valvontaviranomaisten tehtävistä ja vaikka se sen vuoksi ei ole suoranaisessa ristiriidassa perustuslain 121 §:n 2 momentin säännöksen kanssa, on kyseinen perustuslain säännös kuitenkin otettava huomioon annettaessa valtioneuvoston asetuksella säännöksiä viranomaisten tehtävistä siltä osin, kun kyse on kunnallisten viranomaisten tehtävistä.