Tuomas Ojanen

14.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 56/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin virallista valvontaa koskevaa asetusta tuontivalvonnassa täydentäväksi lainsäädännöksi

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta, jolla täydennettäisiin Euroopan unionin virallista valvontaa koskevaa asetusta (ns. valvonta-asetus) sen soveltamisalaan kuuluvien sääntöjen noudattamisen valvonnassa eläinten ja eräiden tavaroiden maahantuonnin yhteydessä.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 4 on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin, etenkin kotirauhan suojaan, henkilötietojen suojaan ja rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sekä lainsäädäntöelinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan. Lisäksi on tarkastelu esitettyä tuontivalvonnan seuraamusmaksua rangaistusluontoisia taloudellisia seuraamuksia koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin.

Ehdotettu sääntely perustuu huomattavassa määrin, joskaan ei kaikilta osin, unionin asetuksen muodossa oleviin säädöksiin, etenkin ns. valvonta-asetukseen ja lemmikkieläinasetukseen. Koska unionin asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä SEUT 288(2) artiklan nojalla, ne on otettava huomioon ehdotetun sääntelyn arvioinnissa. Asetukset sisältävät etenkin varsinaiset aineellisoikeudelliset ja menettelylliset määräykset tuontivalvonnasta.

Esityksen jaksossa 2.4 on selostettu verraten yksityiskohtaisesti unionin lainsäädännön, varsinkin ns. valvonta-asetuksen, sisältöä. Jaksosta on sinänsä epäsuorasti luettavissa, että valvonta-asetuksen ja muun lainsäädännön täytäntöönpanon vaatimukset rajaavat verraten paljon kansallisen lainsäätäjän ns. liikkumavaraa.

Silti tämänkaltaisissa, pitkälti unionin säädösten valtionsisäiseen täytäntöönpanoon liittyvissä hallituksen esityksissä olisi nähdäkseni perusteltua tehdä kootusti selvemmin selkoa, mieluummin omassa erillisessä jaksossa, unionin oikeuden jättämästä kansallisesta liikkumavarasta, samoin kuin siitä, missä määrin ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys EU-lainsäädäntöön liittyvistä sääntelytarpeista ja vastaavasti missä määrin ehdotettava sääntely on kansallisen harkintavallan asia (ks. PeVL 79/2018 vp ja siinä mainittu muu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, ks. myös PeVL 48/2019 vp).

Tässä yhteydessä on huomautettava, että siltä osin kuin ehdotetussa sääntelyssä on kysymys unionin asetusten edellyttämästä kansallisesta sääntelystä, kansallinen lainsäätäjä toimii unionin oikeuden soveltamisalalla sekä on sidottu unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin, sellaisena kuin näiden perusoikeuksien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen mukaisesti. Sitä vastoin unionin säädösten ja edelleen unionin perusoikeuskirjan soveltamisalan ulkopuolella, perusoikeussuoja määräytyy perustuslain ja Suomea velvoittavien kv. ihmisoikeussopimusten mukaan. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön (mukaan tilanteessa, jossa ”EU:n lainsäädännön suoraan soveltuvien säännösten katsotaan olevan niin täsmällisiä, että tarkastustoiminta voidaan perustaa niiden varaan, ei esimerkiksi EU-asetuksessa säädettyä toistava kansallinen toimivaltasääntely ole Suomen valtiosäännön näkökulmasta tarpeellista” (Ks. esim. PeVL 46/2016 vp ja PeVL 51/2014 vp).

Nähdäkseni näistä lähtökohdista seuraa, että käsillä olevan kaltaisessa hallituksen esityksessä olisi eriteltävä riittävän tarkasti etenkin sitä, miltä osin unionin lainsäädäntö velvoittaa kansallisen lainsäätäjän erilaiseen tarkastus- ja pakkokeinoluontoiseen taikka rangaistusluontoiseen kansalliseen sääntelyyn ja vastaavasti miltä osin EU-oikeus jättää kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa erilaisen tarkastus- tai pakkokeinoluonteisen taikka rangaistusluontoisen sääntelyn suhteen (ks. myös jäljempänä hallinnollisesta seuraamusmaksusta todettu).

Yleisarvio

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on pääosin ongelmatonta perustuslain kannalta syistä, joita tuodaan esiin esityksen säätämisjärjestysjaksossa, jonka ohella perusoikeuksien turvaamisen kannalta merkityksellisiä seikkoja tuodaan kohdittain esiin lakiehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä ehdotetun sääntelyn perustumisella huomattavassa määrin unionin asetuksiin, joiden määräyksiin myös nimenomaisesti viitataan useissa lakiehdotusten säännöksissä.

Kotirauha

Lakiehdotuksen 10 §:n 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.

Säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee, että käytännössä maahantuonnin virallisessa valvonnassa ei yleensä jouduttaisi tarkastustoimiin pysyvään asumiseen käytettävässä tilassa. Tällainen tilanne voisi kuitenkin esityksen mukaan tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun lemmikkieläimiä on tuotu maahan säännösten vastaisesti ja tarkastus on tarpeen kohdistaa jonkun asuntoon jo Suomen rajojen sisäpuolelle edenneiden lemmikkieläinten tarkastamiseksi. Tällöin täyttyisi yleensä myös sääntelyrikoksen tai salakuljetusrikoksen tunnusmerkistö. Myös ajoneuvossa saattaa

esityksen mukaan olla asumiseen käytettäviä tiloja, joita rajoitukset saattaisivat koskea saapumispaikan alueella.

Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenee, lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin sääntelyä on arvioitava kotirauhan suojaa turvaavan perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentin kannalta. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan 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. esim. PeVL 39/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen. Valiokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 11/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot).

Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa tarkastusoikeus on asianmukaisesti sidottu edellytyksellä tarkastuksen välttämättömyydestä.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on kuitenkin myös merkityksellistä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 11/2017 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan mukaan kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi (esim. PeVL 11/2017 vp).

Esityksen säätämisjärjestysjakson mukaan 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 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 säädettäväksi esitetyn

pysyväisluonteisesti asumiseen käytettäviin tiloihin kohdistuvan valvonnan voidaan katsoa olevan välttämätöntä julkiseen valtaan kohdistuvien väestön terveyttä ja tervettä ympäristöä koskevien velvoitteiden täyttämiseksi."

Tarkastuksen kohteena olevilla seikoilla on yleisesti ottaen verraten etäinen liityntä perusoikeuksien turvaamiseen. Lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentista ei varsinkaan käy riittävällä tarkkuudella ilmi juuri ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa.

Nähdäkseni olisi tarvetta kehittää lakiehdotuksen 10 §:n 2 momenttia niin, että siinä esimerkiksi viitattaisiin riittävän täsmällisesti juuri niihin asetuksen määräyksiin, joissa määriteltyihin seikkojen valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa. Lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentti on tässä suhteessa liian yleispiirteinen, koska siinä vain yleisesti säädettäisiin, että tarkastusta ja näytteenottoa "koskevasta virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista säädetään valvonta-asetuksen 9—15 artiklassa ja lemmikkieläinasetuksen 34 artiklassa. Viittaus on kuitenkin liian avoin ja yleispiirteinen täsmentämään riittävästi juuri 2 momentin mukaisen tarkastuksen kohteita, koska valvonta-asetuksen 9-15 artikloissa on enemmän kysymys tarkastuksia koskevista yleisistä menettelymääräyksistä kuin aineellisoikeudellisista seikoista, joiden valvomiseksi tarkastus voidaan tehdä. Lähinnä 10 artiklassa vaikutetaan säätävän valvonnan kohteena olevista prosesseista ja toimista.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt kotirauhan suojan piiriin kuuluvien valvontatyyppisten tarkastusten sääntelyssä tarpeellisena viitata hallintolain 39 §:n säännöksiin hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä (ks. esim. PeVL 18/2017 vp ja siinä viitatut lausunnot). Tällainen viittaus olisi syytä lisätä lakiehdotuksen 10 §:n 2 momenttiin.

Muita seikkoja: hallinnollisen seuraamusmaksun yleistyminen seuraamusmuotona

Tuontivalvontalain 15 § sisältäisi säännökset toimijalle säännösten noudattamatta jättämisen vuoksi määrättävästä tuontivalvonnan seuraamusmaksusta. Nähdäkseni ehdotettu sääntely sinänsä täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hallinnollisten seuraamusmaksujen sääntelylle asetetut edellytykset.

Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota yleisempään kehityssuuntaukseen omaksua hallinnollinen seuraamusmaksu seuraamukseksi EU-säädösten täytäntöönpanoon liittyvässä kansallisessa sääntelyssä, vaikka itse EU-sääntely ei yleensä velvoita juuri hallinnollisen seuraamusmaksun omaksumiseen.

Esimerkiksi käsillä olevan tuontivalvonta-asetuksen 139 artiklassa säädetään EU-säädöksille ominaiseen tapaan "vain" siitä, että "(j)äsenvaltioiden on säädettävä tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet, joilla varmistetaan, että ne pannaan täytäntöön. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia."

Asetuksen 139 artiklasta ei seuraa velvollisuutta säätää juuri hallinnollisesta seuraamusmaksusta ja varsinkaan nyt esitetyssä laajuudessa. Tosin 139 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot varmistamaan asetuksen ja 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen sääntöjen rikkomisiin, joita tehdään petollisten tai vilpillisten käytäntöjen avulla, sovellettavissa taloudellisissa seuraamuksissa otetaan huomioon kansallisen lainsäädännön mukaisesti vähintään joko toimijalle koituva taloudellinen hyöty tai tapauksen mukaan prosenttiosuus toimijan liikevaihdosta. Tämä artiklakohta saattaa perusteella seuraamukseksi juuri hallinnollista seuraamusmaksua, muttei välttämättä nyt esitettävässä laajuudessa.

> Perustuslakivaliokunnassa parhaillaan vireillä olevassa hallituksen esityksessä HE 54/2019 vp laiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista sekä laeiksi Kilpailu-ja kuluttajavirastosta annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta esitetään muun ohella seuraamusmaksun käyttöönottoa tiettyjen laissa yksilöityjen kuluttajansuojasäännösten rikkomistilanteissa, vaikka esityksen taustalla olevassa ns. yhteistyöasetuksessa ei sinänsä velvoita – komission Suomelle nimenomaisesti ilmaiseman käsityksen mukaan - seuraamusmaksun käyttöönottoon (ks. esityksen s. 29). Seuraamusmaksun käyttöönotossa olisi siten kysymys unionin oikeuden jättämän kansallisen harkintavallan käytöstä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että seuraamusmaksut ovat lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia (PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II). Samoin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut hallinnollisten rangaistusseuraamusten yleensä sisältyvän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 7 artiklassa ja nyttemmin sen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun "rangaistuksen" määritelmään (ks. myös esim. PeVL 49/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on edelleen korostanut, ettei hallinnollisia sanktioluonteisia seuraamusmaksuja voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisina veroina tai maksuina ja ettei niiden tarkoitus ole valtion menojen rahoittaminen eikä olla korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista (ks. esim. PeVL 9/2016 vp ja siinä mainitut lausunnot). Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuuskysymyksiin (esim. PeVL 17/2018 vp).

Näistä lähtökohdista seuraa nähdäkseni tarve esittää hallituksen esityksissä riittäviä asiaperusteluja sille, miksi juuri hallinnollista seuraamusmaksua pidetään välttämättömänä seuraamuksena ottaen samalla huomioon muut mahdolliset rikkomistilanteisiin kohdistettavissa olevat sanktio- ja seuraamus- sekä valvontamekanismit sekä ne oikeushyvät, joiden rikkomisiin seuraamusmaksut liittyisivät. Asiaperustelujen esittämisvelvollisuus korostuu tilanteissa, joissa hallituksen esityksen taustalla oleva EU-sääntely ei lainkaan velvoita hallinnollisen seuraamusmaksun omaksumiseen.

Selvyyden vuoksi lopuksi on syytä toistaa, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotettavalle hallinnolliselle seuraamusmaksulle vaikuttaa olevan ainakin osaksi riittäviä hyväksyttäviä perusteita, vaikkei tuontivalvonta-asetus välttämättä juuri seuraamusmaksun omaksumiseen ainakaan näin laajasti velvoita. Edellä olleen tarkoitus

on ennen muuta kiinnittää huomiota yleisempään kehitykseen, jossa juuri hallinnollinen seuraamusmaksu yleistyy EU-säädösten kansallisen täytäntöönpanosääntelyn yhteydessä.

Käsillä oleva hallituksen esitys tuo lisäksi esiin myös toisen yleisen kehityssuuntauksen: siirtymän kansallista täytäntöönpanoa ja harkintavaltaa antavista direktiiveistä suoraan sovellettavien asetusten käyttöön EU:n säädösinstrumentteina. Esimerkiksi käsillä olevan virallisen valvonnan järjestämisestä ja valvonnan kohteista maahantuonnissa on tähän saakka säädetty pääosin unionin direktiiveillä, mutta unionin lainsäädännön viimeaikaisessa sääntelyssä on yleisesti siirrytty entistä enemmän Euroopan unionin asetuksiin, jotka muodostavat varsin laajoja sääntelykokonaisuuksia ja joihin myös käsillä oleva hallituksen esitys perustuu.
Helsingissä 14. päivänä marraskuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki