Maa- ja metsätalousministeriö
lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka

MUISTIO
20.11.2019

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

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

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan käsiteltävänä on hallituksen esityksestä HE 56/2019 vp, josta eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut maa- ja metsätalousvaliokunnalle lausuntonsa PeVL 9/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyn sekä eduskuntakäsittelyn aikana tiettyjen esiin nousseiden kysymysten osalta maa- ja metsätalousministeriö lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan erityisesti huomiota hallinnolliseen seuraamusmaksuun, kotirauhan suojaan ja asetuksenantovaltuuksiin. Hallinnollisen seuraamusmaksun osalta perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että nyt arvioitavassa esityksessä on kuitenkin esitetty riittäviä perusteita hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönotolle.

Kotirauhan suojan (tuontivalvontalain 10 §:n 2 momentti / tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa) ja asetuksenantovaltuuksien (19 §:n 2 momentti) osalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että tuontivalvontalakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 10 ja 19 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Eduskuntakäsittelyn aikana hallituksen esitykseen sisältyvään eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annettavaan lakiin (tuontivalvontalaki) tehtäväksi harkittavat muutokset

Tuontivalvontalain 10 §:n 2 momentti

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota tuontivalvontalain 10 §:n 2 momentin sääntelyyn pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa suoritettavasta tarkastuksesta ja katsonut, ettei ehdotettu sääntely olisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan myös, ettei tarkastusvaltuutta koskevalla säännöksellä ei perustelujenkaan valossa ole tarkoitus oikeuttaa viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja rikosten selvittämiseksi. Perustuslakiva-

liokunta on lausunnossaan edellyttänyt, että jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin EU:n valvonta-asetuksen edellyttämä, on hallituksen esityksen tuontivalvontalakiehdotuksen 10 §:ssä säädettyä tarkastustoimivaltuutta kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistettava asetuksen kannalta välttämättömään, minkä muutoksen tekeminen on silloin edellytyksenä sille, että tuontivalvontalakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tuontivalvontalain soveltamisala kattaa eläinten ja eräiden tavaroiden kaupallisen tuonnin lisäksi myös lemmikkieläinasetuksen soveltamisalaan kuuluvien lemmikkieläinten ei-kaupallisen tuonnin (siirto omistajan tai tämän valtuuttaman henkilöin mukana) kolmannesta maasta. Näin ollen tuontivalvontalain osalta perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetty kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastusoikeuden kaventaminen voitaisiin tehdä ja olisi tarkoituksenmukaista tehdä sitomalla tarkastusoikeuden oikeusperusta perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuun rikoksen selvittämiseen.

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, esimerkiksi jos eläimen tai tavaran tuonnissa ei noudateta tai ole noudatettu tuonnille asetettuja vaatimuksia ja tuontierä on jo edennyt Suomen rajojen sisäpuolelle, kyse on myös säännöstelyrikosepäilystä tai salakuljetusepäilystä. Perusmuotoisen säännöstelyrikoksen (rikoslain 46 luvun 1 §:n 7 kohta) ja perusmuotoisen salakuljetuksen (rikoslain 46 luvun 4 §) rangaistusasteikko on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Jos tuontivalvontalain 10 §:n 2 momentin sääntely tarkastusoikeudesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin kytkettäisiin välttämättömyysedellytyksen lisäksi epäilyyn vankeusrangaistusuhkaisesta rikoksesta, sääntely täyttäisi maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetun edellytyksen kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (rikosten selvittäminen).

Käytännössä maahantuonnin virallisessa valvonnassa ei yleensä jouduta sellaisiin tarkastustoimiin, jotka tehtäisiin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa. 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. Tällöin täyttyy yleensä myös sääntelyrikoksen tai salakuljetusrikoksen tunnusmerkistö. Toisaalta myös kulkuneuvoissa (rekoissa) saattaa olla sellaisia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja, joiden tarkastaminen olisi välttämätöntä Suomen tullialueella tai siihen kuuluvan erityisen veroalueen alueelle saapumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa.

Tullilain (304/2016) 13 §:n 1 momentin mukaan tullimiehellä on oikeus pysäyttää ja tarkastaa kulkuneuvo. Edelleen tullilain 13 §:n 3 momentin mukaan kulkuneuvossa olevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat on kuitenkin oikeus tarkastaa vain Suomen tullialueelle tai siihen kuuluvan erityisen veroalueen alueelle saapumisen taikka sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävässä tarkastuksessa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tullilakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 10/2016 vp) todennut muun muassa, että kulkuneuvot ja niihin kuuluvat asuintilat jäävät kotirauhan eräänlaiselle reuna-alueelle. Perustuslakivaliokunta on katsonut edellä mainitussa lausunnossaan, ettei tul-

lilain 13 §:n 3 momentin sääntely ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta, vaikka kyse ei olekaan perusoikeussäännöksen edellyttämällä tavalla perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi toteutettavasta kotirauhan piiriin ulottuvasta toimenpiteestä.

Tuontivalvontalain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettua, pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ulottuvaa tarkastusoikeutta voitaisiin rajata siten, että pääsääntöisesti tarkastus voitaisiin suorittaa vain silloin, kun on aihetta epäillä, että tuontia koskevia vaatimuksia on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädetystä teosta, josta voi seurata vankeusrangaistus. Edellä sanotun mukaisesti rangaistus säännöstelyrikoksesta ja salakuljetuksesta on sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Pääsäännöstä poikkeuksena olisi kuitenkin Tullin Suomen tullialueella tai siihen kuuluvan erityisen veroalueen alueelle saapumisen välittömässä yhteydessä tehtävä tarkastus, jossa rikosepäilyvaatimusta ei olisi. Tämä olisi perusteltua sen vuoksi, ettei tuontivalvontalain säännös poikkeaisi muussa tapauksessa voimassa olevan tullilain 13 §:n 3 momentin sääntelystä ja aiheuttaisi käytännössä ongelmia maahantulon yhteydessä tehtävän tarkastuksen suorittamiselle. Kulkuneuvoissa olevissa pysyväisluonteisen asumiseen käytettävissä tiloissa voi olla sijoitettuna esimerkiksi lemmikkieläimiä, jotka pitää voida tarkastaa lemmikkieläimen kaupalliselle tuonnille tai ei-kaupalliselle siirrolle asetettujen vaatimusten noudattamisen valvomiseksi ennen niiden pääsyä Suomen rajojen sisäpuolelle.

Edellä sanotun perusteella tuontivalvontalain 10 §:n 2 momenttia voitaisiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä muuttaa ja siten rajata oikeutta tehdä tarkastuksia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin esimerkiksi seuraavasti:

> Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saa suorittaa vain toimivaltainen valvontaviranomainen tai tämän lain nojalla virka-apua antava viranomainen. Tarkastuksen ja näytteenoton saa suorittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Ellei kyse ole Suomen tullialueelle tai siihen kuuluvan erityisen veroalueen alueelle saapumisen välittömässä yhteydessä tehtävästä kulkuneuvoon kohdistuvasta tarkastuksesta, tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa saa tehdä vain, jos on aihetta epäillä, että valvonta-asetuksessa, lemmikkieläinasetuksessa tai tässä laissa tarkoitettuja tuontia koskevia vaatimuksia on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädetystä teosta, josta voi seurata vankeusrangaistus.

Tuontivalvontalain 10 §:n 3 momentti

Oikeusministeriö on tuonut eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamassaan lausunnossa esiin sen, että oikeusministeriön näkemyksen mukaan tietyt tuontivalvontalaissa käytetyt käsitteet kuten ”toimija” jäävät muotoilultaan tai käsitteenä tarpeettoman avoimiksi tai epämääräisiksi. Tältä osin oikeusministeriön lausunto liittyy ehdotettuun tuontivalvontalain 10§:n 3 momenttiin, jonka mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi mahdollisuus saada virallisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot muun muassa ”toimijoilta sekä muilta, joita tuontivalvontalaissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat”. Sekä valvonta-

asetukseen että lemmikkieläinasetukseen sisältyy lukuisia erilaisia määritelmiä, jotka ovat jäsenvaltioissa sellaisenaan suoraan sovellettavia käsitteitä ja/tai määritelmiä. Esimerkiksi käsite ”toimija” määritellään valvonta-asetuksen 3 artiklan 29 kohdassa. Lemmikkieläinasetuksen 3 artiklaan sisältyy puolestaan muun muassa määritelmät ”omistaja” ja ”valtuutettu henkilö”, joita lemmikkieläinasetuksessa säädetyt velvoitteet koskevat.

Jos katsottaisiin tarpeelliseksi täsmentää tahoja, joilta toimivaltaisella valvontaviranomaisella on oikeus saada tietoja virallisen valvonnan suorittamiseksi, momenttia voitaisiin täsmentää viittaamalla valvonta-asetuksessa ja lemmikkieläinasetuksessa tarkoitettuun toimijaan sekä muuhun. Tällöin tietojensaantioikeus olisi näiltä osin selkeästi rajattu niihin tahoihin, joita valvonta-asetuksessa ja lemmikkieläinasetuksessa säädetyt tietojenantovelvollisuudet koskevat. Edellä sanottuun viitaten momenttia voitaisiin täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

> Toimivaltaisella valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä 1 momentissa tarkoitetun virallisen valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot maksutta valtion ja kunnan viranomaisilta **sekä valvonta-asetuksessa ja lemmikkieläinasetuksessa tarkoitetuilta** toimijoilta sekä muilta, joita tässä laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat.

Tuontivalvontalain 19 §:n 2 momentti

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu tuontivalvontalakiin ehdotetun 19 §:n 2 momentin osalta muun muassa, että säännös sisältää kahdelle ministeriölle osoitetun asetuksenantovaltuuden täsmälleen saman sisältöisenä. Edelleen perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan säännöksissä ei lainkaan osoiteta, miten toimivalta jakaantuu. Säännös mahdollistaa siten samanaikaisesti kahden eri ministeriön antavan asetuksen samoista asioista. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettua asetuksenantovaltuutta on välttämättä täsmennettävä valtuuden ministeriökohtaisella jaottelulla, mikä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tuontivalvontalain 19 §:n 2 momentin säännöksen tarkoituksena on se, että valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n 2 momentin mukaisesti maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset muun muassa maksujen määräytymisestä Ruokavirastolle tuontivalvontalain nojalla kuuluvien tehtävien osalta ja valtiovarainministeriön asetuksella Tullille kuuluvien tehtävien osalta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetty asetuksenantovaltuuden täsmentäminen ministeriökohtaisella jaottelulla voitaisiin tehdä eduskuntakäsittelyn yhteydessä esimerkiksi seuraavasti:

> Maa- ja metsätalousministeriön **asetuksella voidaan Ruokaviraston osalta ja valtiovarainministeriön asetuksella Tullin osalta** antaa tarkempia säännöksiä valvonta-asetuksen 79—82 artiklan mukaisista kansallisista järjestelyistä ja maksujen suuruuden määräämisestä.

Tuontivalvontalain 20 §:n 3 momentti

Maa- ja metsätalousministeriä viittaa lisäksi eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle aiemmin toimittamaansa, 8.11.2019 päivättyyn muistioon ja siinä esitettyyn tuontivalvontalakiehdotuksen 20 §:n 3 momentissa olevan teknisen virheen korjaamisesta seuraavasti:

> Muutoksenhausta Tullin päätökseen säädetään tullilaissa. Muutoksenhausta Tullin 6 §:n **1 momentin** 6 ja 7 kohdan mukaisessa valvonnassa tehtyyn päätökseen, joka tehdään valvonta-asetuksen 66 artiklan tai 138 artiklan 2 kohdan d alakohdan nojalla, sovelletaan kuitenkin vuoden 2019 loppuun hallintolainkäyttölakia ja vuoden 2020 alusta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia.