OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

8.11.2021

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luonnonmukaisesta tuotannosta sekä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 193/2021 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki luonnonmukaisesta tuotannosta, jolla tehtäisiin lainsäädäntöön EU:n uuden luonnonmukaista tuotantoa koskevan asetuksen edellyttämät muutokset.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon, jossa esitetyt huomiot on jatkovalmistelussa pitkälti otettu huomioon. Oikeusministeriö on valmisteluvaiheen lausunnossaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön nojautuen painottanut perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn yhteydessä kansallisen liikkumavaran selostamista, joka on merkityksellinen sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioimiseksi. Niiltä osin kuin EU-sääntely mahdollistaa kansallista liikkumavaraa, on sitä käytettävä perusoikeusrajoitusten reunaehtojen mukaisesti.

Valvonta ja hallinnolliset seuraamukset

Internetsivuston sulkemista koskeva 39 § vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä elintarvikelain 63 §:ää (PeVL 6/2019 vp). Myös 15 §:n 3 momenttiin ehdotettu toimivalta valvontaviranomaiselle tilata tunnistautumatta näytteitä etäviestintävälineiden välityksellä vastaa pitkälti elintarvikelain 41 §:n 2 momentin säännöstä, jota valiokunta myös lausunnossaan käsitteli.

Valvontaviranomainen saisi 15 §:n 2 momentin nojalla tehdä tarkastuksia myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, mikä on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta. Tarkastustoimivaltuus on rajattu tiettyihin luomu- ja valvonta-asetuksen artikloissa asetettujen vaatimusten toteuttamisen valvontaan sekä välttämättömyyteen. Säännös vastaa elintarvikelain 40 §:ää.

Perustuslain 10 §:n 3 momentti edellyttää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjen tilojen tarkastamisen osalta välttämättömyyttä tiettyjen perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

selvittämiseksi (PeVL 6/2019 vp). Säännöskohtaisista perusteluista tai säätämisjärjestystä koskevasta osiosta ei nimenomaisesti ilmene se, että kyseiset säännökset eivät jätä kansallista liikkumavaraa näiltä osin.

Asianmukaista olisi nimenomaisesti varmistua siitä ja todeta, että unionisääntely ei 15 §:n 2 momentissa viitattujen artiklojen osalta mahdollista kansallisen liikkumavaran käyttöä eikä tarkastustoimivaltaa koskevaa sääntelyä ole mahdollista rajata välttämättömyyteen tiettyjen perusoikeuksien kannalta.

Luomuvalvonnan seuraamusmaksu (38 §) ja luonnonmukaista tuotantoa koskevien säännösten rikkominen (41 §)

Lakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi seuraamusmaksu. Perusteluiden valossa jää osin epäselväksi, perustuuko uusi seuraamusmaksusääntely mainittuihin EU-asetuksiin vai onko kyse täysin kansallisesta sääntelystä. Kuten edellä on todettu, myös seuraamusmaksusääntelyn osalta kyse on uudesta perusoikeusrajoituksesta, jonka on täytettävä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Esityksestä ei myöskään vaikuta käyvän ilmi, edellyttääkö EU-sääntely kaikkien 38 §:ssä säädettyjen laiminlyöntien sanktiointia. Mikäli näin ei ole ja sääntelyssä on kansallista liikkumavaraa, olisi esityksessä tullut tehdä selkoa siitä, että sääntely täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset (mm. oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyys, oikeusturva, täsmällisyys) ja erityiset rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset (mm. laillisuusperiaate).

Laissa säädettäisiin osa rikkomuksista ja laiminlyönneistä seuraamusmaksuilla sanktioiduiksi ja osa sakkoina. Esityksessä olisi tullut perustella, minkä vuoksi tietyt laiminlyönnit tai rikkomukset on syytä säätää seuraamusmaksuina rangaistaviksi ja minkä vuoksi osa sakkoina.

Ehdotettu 37 §:n muotoilu ei erottele sitä, mille taholle missäkin tapauksessa seuraamusmaksu määrätään. Oikeusministeriö katsoo, että tulisi varmistua siitä, ettei sääntely mahdollista toimijaryhmän laiminlyönnistä seuraamusmaksun määräämistä toimijaryhmän sijaan yksittäiselle toimijalle. Tämä ei säännöksestä ja sen perusteluista käy selvästi ilmi.

Ehdotetun 38 §:n 3 momentissa säädettäisiin kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Seuraamusmaksun sääntelyssä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen ne bis in idem -säännön noudattamiseksi (PeVL 9/2018 vp). Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin, erityisesti kun huomioidaan vielä se, että kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältö määräytyy myös kehittyvän eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön mukaan. Ehdotetussa säännöksessä kaksoisrangaistavuuden kielto kuitenkin rajataan koskemaan vain rikosoikeudellista seuraamusta ja seuraamusmaksua. Erityisesti koska seuraamusmaksun voisi esityksen mukaan määrätä ilmeisesti useampi viranomainen, on keskeistä varmistua siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampaa seuraamusmaksua. Mikäli kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva 3 momentti halutaan säilyttää, tulisi sitä näiltä osin täydentää.

Esitetyt seuraamusmaksut tulevat Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöön pantaviksi. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tämä merkitsee Oikeusrekisterikeskukselle uutta pysyväisluonteista tehtävää. Tehtävän rahoituksesta on tarkoitus huolehtia kertaluontoisella määrärahanlisäyksellä valtion vuoden 2022 talousarviota täydentävän esityksen yhteydessä.

Rangaistusseuraamusta koskevan 41 §:n 2 momentin mukaan se, joka rikkoo tämän lain tai EU:n lainsäädännön nojalla määrättyä uhkasakolla tehostettua määräystä tai kieltoa, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on tuomittu maksettavaksi.

Ehdotettua säännöstä ei ole perusteltu, vaan viitattu sen vastaavan voimassaolevaa sääntelyä. Sitäkään koskevassa esityksessä säännöstä ei ole mitenkään perusteltu (HE 47/2014 vp). Ehdotetun säännöksen tarve, merkitys ja funktio jäävät vähintäänkin epäselviksi, erityisesti, kun uhkasakossa ei ole kyse rangaistusluonteisesta seuraamuksesta. Säännös tulisi pikemminkin poistaa harhaanjohtavana, ellei sille esitetä asianmukaisia perusteluita.

Valvontaan liitetyn toiminnan keskeyttäminen tai lopettaminen

Valvontaviranomainen voisi 37 §:n 2 momentin mukaan keskeyttää tai lopettaa valvontajärjestelmään liitetyn toiminnan kokonaan tai osittain, jos se jatkuu tai toistuu taikka jos se aiheutetaan tahallisesti. Ehdotetun 1 ja 2 momentit vaikuttavat osittain päällekkäisiltä ja näiden suhde jää hieman epäselväksi (ei ole noudattanut määräystä tai kieltoa vs. vain, jos toiminta jatkuu tai toistuu). Onko tarkoituksena edellyttää olennaisuuden lisäksi sitä, ettei noudata määräystä tai kieltoa ja että toiminta toistuu tai jatkuu?

Säännöksen 2 momenttiin ehdotettu tahallisuusarviointi ei ongelmitta istu hallinnollisiin seuraamuksiin. Keskeyttämisessä ja lopettamisessa ei ole kyse sanktiosta (vrt. seuraamusmaksu ja sakko), vaan toimenpiteestä, jolla pyritään palauttamaan lainmukainen tila. Jos EU-sääntely ei nimenomaisesti edellytä tahallisuuden huomioimista, olisi tarkoituksenmukaista poistaa tahallisuusedellytys 37 §:n 2 momentista.

Päätöksen täytäntöönpanoa koskeva määräys

Lain 36 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että sen 1 momentissa tarkoitettua määräystä, kieltoa tai tilapäistä kieltoa on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen kiellä valvontaviranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa tai määrää sitä keskeytettäväksi. Koska 36 §:ssä tarkoitettuun päätökseen haettaisiin 43 §:n 1 momentin mukaan ensivaiheessa muutosta vaatimalla oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta, tulisi 36 §:n 2 momentista poistaa harhaanjohtavana säännös ”jollei *muutoksenhakuviranomainen* kiellä valvontaviranomaisen päätöksen täytäntöönpanoa tai määrää sitä keskeytettäväksi”. Lisäksi koska hallintolain 49 f §:ssä ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:ssa säädetään oikaisua ja valitusta käsittelevän tahon mahdollisuudesta antaa täytäntöönpanomääräyksiä, ovat säännökset oikaisua tai valitusta käsittelevän tahon mahdollisuudesta antaa täytäntöönpanomääräyksiä tarpeettomia (36 §:n 2 momentin säännöksen lisäksi myös 37 §:n 3 momentti).

Tiedonsaantioikeudet

Valvontaviranomaisen ja valtuutetun tarkastajan tiedonsaantioikeuksista säädettäisiin sekä 15 §:n 1 momentissa että 16 §:n § momentissa seuraavasti:

> 15 §:n 1 mom.
> Valvontaviranomaisilla ja valtuutetuilla tarkastajilla on oikeus, sen estämättä, mitä tietojen salassapidosta säädetään, saada tässä laissa tarkoitettua tarkastusta ja valvontaa varten tarpeelliset tiedot ja asiakirjat toimijalta.
>
> 16 §:n 1 mom.
> Valvontaviranomaisella ja Euroopan unionin tarkastajalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tarkastuksen ja valvonnan suorittamiseksi tämän lain ja 2 §:ssä tarkoitetun EU:n lainsäädännön kannalta välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta, julkista tehtävää hoitavilta sekä toimijoilta ja muilta, joita tämän lain velvoitteet koskevat. Myös valtuutetuilla

tarkastajilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat toimijalta.

Säännökset ovat osittain päällekkäisiä, ja ehdotettujen säännösten keskinäinen suhde jää epäselväksi. Ehdotettu 16 §:n 1 momentti vaikuttaa asianmukaiselta, sillä tiedonsaantioikeus on sidottu tietyn tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Puolestaan 15 §:n 1 momentissa tiedonsaantioikeus on sidottu tarpeellisiin tietoihin täsmentämättä tietoja. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voivat 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. Lisäksi ehdotetun 15 §:n 1 momenttiin ehdotetun säännöksen ”salassapitosäännösten estämättä” tarve jää kyseenalaiseksi, kun salassapitosäännökset eivät koske viitattuja toimijoita.

Valvontaviranomaiset voisivat 17 §:n 2 momentin mukaan oma-aloitteisesti luovuttaa valvontaa suorittaessa saatuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä ympäristönsuojelulaissa (527/2014) tarkoitetulle viranomaiselle ympäristönsuojelua koskevia lakisääteisiä valvontatehtäviä varten.

Tietojen välttämättömyys tiettyä tehtävää varten on seikka, jonka lähtökohtaisesti arvioi tietoja tarvitseva ja ne vastaanottava viranomainen (tässä tapauksessa ympäristönsuojelulaissa säädetty taho), ei tietoja luovuttava taho. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten tietojen välttämättömyyden arviointi toisen viranomaisen puolesta toteutuu, kun tiedot luovutetaan oma-aloitteisesti. Tiedot luovuttavalla viranomaisella tulisi tällaisessa sääntelyssä olla ennakolta tieto siitä, mitkä tiedot ovat välttämättömiä ympäristönsuojeluviranomaiselle. Perusteluista ei ilmene, miten tämä toteutuisi oma-aloitteisessa tietojen luovuttamisessa. Vastaavat huomiot koskevat soveltuvin osin myös 18 §:ää.

Henkilötietojen käsittely

Rekisterinpitäjästä säätäminen täsmällisesti

Hallituksen esityksen 30 §:ssä ehdotetaan, että Ruokavirasto pitäisi rekisteriä saatavilla olevasta luonnonmukaisen ja siirtymävaiheen lisäysaineistosta luomuasetuksen 26 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Ruokavirasto pitäisi lisäksi rekisteriä luonnonmukaisten eläinten ja luonnonmukaisesti vesiviljeltyjen poikasten saatavuudesta markkinoilla luomuasetuksen 26 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan Ruokavirasto määrittelisi käsiteltävien henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ja olisi siten (tietosuoja-)asetuksessa määritelty rekisterinpitäjä.

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3/I). Valiokunta on korostanut myös, että sääntelyn selkeyteen on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä

sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 5, PeVL 45/2016 vp, s. 3).

Koska rekisterinpitäjän käsitteestä, velvollisuuksista ja vastuista säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa, oikeusministeriö katsoo, että rekisterinpitäjän käsitettä olisi syytä käyttää täsmällisesti ehdotetun lain 30 §:ssä. Rekisterinpitäjän käsitteen täsmällistä käyttöä lain tasolla puoltavat myös nyt ehdotettavan lain muut rekisterinpitoon liittyvät säännösehdotukset sekä edellä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

Käsittelyn oikeusperuste

Kun kyse on tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Oikeusministeriö huomauttaa, että nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan käsittelyn oikeusperusteeseen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuisi. Ehdotettu sääntely perustuu pääosin EU:n luomuasetuksen kansalliseen liikkumavaraan, minkä vuoksi on ilmeistä, että käsittelyperuste olisi rekisterinpitäjän lakisääteinen tehtävä (tietosuoja-asetus, 6 artikla 1 kohta c alakohta). Rekisteröidyn oikeudet määräytyvät sen mukaan, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan oikeusperusteeseen käsittely perustuu. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 13/2018, s. 25) todennut, että ehdotetusta lainsäädännöstä ei voi jäädä epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä olisi käytettävissä, vaan oikeudet tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä. Oikeusministeriö katsoo, että käsittelyn oikeusperuste olisi tunnistettava, jotta rekisteröidylle olisi selvää, mitä tietosuojaoikeudellisia oikeuksia hänellä olisi käytettävissä.