OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

6.4.2022

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle lannoitelaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 32/2022 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi lannoitelaki ja kumottavaksi nykyinen lannoitevalmistelaki sekä muutettavaksi eräitä lakia. Lakiin sisältyisivät EU:n uudessa lannoitevalmisteasetuksessa edellytetyt vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten hyväksymistä ja nimeämistä koskevat vaatimukset sekä asetuksen rikkomiseen sovellettavat seuraamukset.

Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä lausunnon, jossa esitetyt huomiot on pääosin otettu huomioon. Kuitenkin 1. lakiehdotuksen osalta oikeusministeriö kiinnittää huomioita vielä seuraaviin seikkoihin.

Seuraamusmaksut

Esityksessä säädettäisiin osa rikkomuksista ja laiminlyönneistä sanktioiduiksi seuraamusmaksuin ja osa sakkoina. Oikeusministeriö on lausunnossaan painottanut, että seuraamusmaksusääntelyä koskevissa esityksissä tulisi perustella, minkä vuoksi juuri ehdotetut laiminlyönnit ja rikkomukset on perusteltua säätää seuraamusmaksuina sanktioiduiksi ja minkä vuoksi osa rikosoikeudellisin rangaistuksin. Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö seuraamusmaksuja koskevasta sääntelystä on sinänsä kattavaa ja vakiintunutta (esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 24/2018 vp, PeVL 8/2021 vp ja PeVL 46/2021 vp), perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti käsitellyt seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta ja seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisten rangaistusten välistä suhdetta. Tällaista kokonaisuutta on lähinnä käsitelty vain tieliikennelain muutosta koskevasta lausunnossa PeVL 9/2018 vp, jossa arvioitiin dekriminalisointia.

Uudet kansalliset seuraamusmaksut saattavat perustua myös velvoittavaan EU-sääntelyyn, jolloin esityksessä on tehtävä selkoa siitä, perustuuko uusi seuraamusmaksusääntely mainittujen EU-asetusten vaatimuksiin, edellyttääkö EU-sääntely 37 §:n mukaisissa tilanteissa nimenomaan sanktiointia seuraamusmaksuin ja miltä osin kyse on kansallisesta sääntelystä ja kansallisen liikkumavaran käytöstä. Siitä huolimatta, että kansalliselle hallinnollisia sanktioita koskevalle sääntelylle usein on EU-lainsäädännöstä johtuva peruste, kansallisen sääntelyn tulee siellä, missä kansallista liikkumavaraa on, täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja turvata

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

sanktioihin liittyvät erityiset oikeusturvavaatimukset. Esityksessä on oltava asianmukaiset perustelut siitä, minkä vuoksi 37 §:n 1 momentin mukaiset teot on sanktioitava, minkä vuoksi juuri hallinnollisin seuraamusmaksuin ja mikä näiden suhde muihin laissa säädettyihin hallinnollisiin seuraamuksiin on. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tulee lisäksi tehdä selkoa siitä, miten ehdotettu uusi seuraamusmaksu täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset (ellei kyse ole tilanteensa, jossa kansallista liikkumavaraa ei ole), kuten hyväksyttävä tarve välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyys, oikeusturva, täsmällisyys sekä erityiset rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset (mm. laillisuusperiaate).

Esitykseen on lisätty riittävinä pidettävät perustelut yllä mainituista seikoista.

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriö on lausuntovaiheessa nostanut esiin huomioita rangaistussäännöksestä (43 §) sekä tuonut esiin muun muassa sen, että rangaistussäännöksen säännöskohtaisia perusteluja olisi tarpeen täydentää. Esitystä on joiltakin osin täsmennetty, mutta kaikilta osin oikeusministeriön huomioita tunnusmerkistöjen täsmentämisen ja säännöskohtaisten perustelujen täydentämisen tarpeesta ei ole otettu huomioon.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että rangaistussäännökseen on lisätty uusi 1 momentin 1 kohta sen jälkeen, kun luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuttavana. Myös tältä osin säännöskohtaiset perustelut ovat niukat, minkä vuoksi säännöksen sisältö ja suhde nykyiseen sääntelyyn jäävät osin epäselväksi.

Vaatimus toimijan luotettavuudesta ja rekisteröinnin peruutus (12 ja 40 §)

Lannoitelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi vaatimus talouden toimijan luotettavuudesta (12 §). Perusteluiden mukaan säännöksellä torjuttaisiin harmaata taloutta ja tuettaisiin oikeudenmukaisia käytäntöjä alalla. Säännös vastaa elintarvikelakiin HE 36/2019 vp lisättyä säännöstä.

Luotettavana ei 12 §:n mukaan pidettäisi esimerkiksi toimijaa, jolla on maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin. Vaatimus luotettavuudesta koskisi toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa, ja henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Luotettavuus, kuten se 12 §:ssä on määritelty, ei olisi varsinainen lupaedellytys, sillä toimijan on 14 §:n mukaan tehtävä ainoastaan ilmoitus ennen toiminnan aloittamista, mikä johtaa toimijan rekisteröintiin. Toimijan luotettavuuteen liittyvää sääntelyä on esimerkiksi alkoholilaissa ja taksiluvan osalta liikenteen palveluista annetussa laissa, joissa molemmissa luotettavuus on lupaedellytys, joka arvioidaan jo ennen liiketoiminnan aloittamista (toisin kuin ehdotetussa lannoitelaissa).

Ehdotetun 40 §:n mukaan Ruokavirasto voisi keskeyttää tai peruuttaa toimijan rekisteröinnin, jos toimija ei enää ole 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava ja peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava, eikä toimija ole tässä laissa tarkoitetun viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.

Luotettavuuden arviointiin liittyvä valvonta on siten esityksessä rakennettu täysin jälkikäteisen, vasta elinkeinotoiminnan aloittamisen jälkeen tapahtuvaan valvontaan, ei esimerkiksi toimiluvan myöntämisen yhteydessä tehtävään arviointiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 6/2019 vp käsitellyt elintarvikelain osalta vastaavaa jälkikäteistä toimijan luotettavuuden arviointia ja siihen puuttumista. Valiokunta totesi lausunnossaan ” Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voitaisiin lisätä elinkeinonharjoittajan mahdollisuudella saada hakemuksesta etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä harkita tällaisen sääntelyn lisäämistä lakiin.” Vaikka esityksessä viitataan ko. perustuslakivaliokunnan lausuntoon, ei tätä huomiota ole käsitelty. Oikeusministeriö lausui, että säätämisjärjestysperusteluissa on arvioitava asianmukaisesti ehdotettua sääntelyä myös näiltä osin PL 18 §:n kautta sekä perusteltava, mikäli tällaista sääntelyä ei lakiin ehdoteta.

Samaisessa lausunnossa valiokunta on viitaten vakiintuneeseen lausuntokäytäntöönsä todennut, että hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat toimivaltuudet ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. (PeVL 6/2019 vp ja siinä viitatut). Perustuslakivaliokunta ei edellä mainitussa lausunnossaan nimenomaisesti käsitellyt luotettavuutta perusteena elinkeinoluvan peruuttamiselle ja tämän oikeasuhtaisuutta.
Esityksessä tulisi tehdä asianmukaisesti selkoa siitä, minkä vuoksi juuri lannoitelaissa tarkoitetussa toiminnassa on välttämätöntä ja oikeasuhtaista keskeyttää tai peruuttaa jo käynnissä oleva elinkeinonharjoittaminen, jos toimija ei ole enää 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava. (aihetta koskevana esimerkkinä KHO 2017:136 luvan peruuttaminen ja velkajärjestely). Hieman poikkeavana ja epäselvänä ratkaisuna voidaan pitää sitä, että lannoitelain säännösten noudattaminen kytketään nimenomaan toimijan luotettavuuden arvioimiseen (vrt. esim. alkoholilaki ja elintarvikelaki). Jää myös epäselväksi, minkä vuoksi taloudellinen tilanne katsotaan nimenomaan luotettavuutta osoittavaksi seikaksi (ei taloudelliseksi edellytykseksi kuten esim. alkoholilaissa).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään korostanut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuuden vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (myös PeVL 6/2019 vp ja siinä viitatut). Tästä syystä ehdotetussa 40 §:ssä säädettäisiin ”eikä toimija ole tässä laissa tarkoitetun viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.” Perusteluissa kuitenkin todetaan ”Mikäli toimijan taikka tämän vastuuhenkilön muussa tai aikaisemmassa yritystoiminnassa on toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyöty 1 momentissa tarkoitettuja velvoitteita, toimijaa tai tämän vastuuhenkilöä ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitetulla tavalla luotettavana.” Tällaisessa tapauksessa toimijalla ei ole minkäänlaista mahdollisuutta korjata laiminlyöntiä, kun otetaan vielä huomioon, ettei luotettavuutta arvioida viranomaisen toimesta ennen toiminnan aloittamista, vaan satunnaisesti tapahtuvan valvonnan yhteydessä.

Subdelegointi (20 §)

Ehdotetussa arviointilaitoksia koskevassa 20 §:n 3 momentissa säädettäisiin arviointilaitoksen tai sen käyttämän tytäryhtiön tai alihankkijan henkilöstön virkavastuusta näiden hoitaessa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Perusteluissa on todettu, että ilmoitetun laitoksen oikeus käyttää

vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa tytäryhtiöitä tai alihankkijoita perustuu lannoitevalmisteasetuksen 26 artiklaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointi). Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp). Tietynkaltaisessa, poikkeuksellisessa tilanteessa subdelegointi tätä laajemminkin on ollut mahdollista (ks. PeVL 33/2021 vp). Keskeistä on, että laissa on nimenomaisesti säädettävä mahdollisuudesta subdelegoida julkisia hallintotehtäviä, mikäli tämä halutaan mahdollistaa. Myös alihankintatilanteissa vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaarantumattomuudesta on täytyttävä.

Perustuslakivaliokunta on painottanut alihankintaa koskevissa arvioinneissaan sitä, että lähtökohtaisesti alihankkijaan on kohdistettava PL 124 §:n vuoksi samat vaatimukset kuin tahoon, jolle julkinen hallintotehtävä alun perin on siirretty. Mikäli asetuksen liikkumavara mahdollistaa, PL 124 §:stä johtuvista syistä alihankkijaan tulisi ulottaa samat PL 124 §:n edellytyksiä toteuttavat vaatimukset kuin ilmoitettuun laitokseen. Asetuksen 26 artikla vaikuttaa täyttävän tämän vaatimuksen. Kuitenkin alihankkijoiden hyväksymismenettely sekä viranomaisen alihankkijoihin kohdistama valvonta jää vielä osin epäselväksi (vrt. 21 §).

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö on lausuntovaiheessa kiinnittänyt huomiota esityksessä henkilötietojen suojan osalta kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen sekä valvontarekisterin rekisterinpitoon. Esitystä on lausuntopalautteen perusteella täsmennetty. Kansallisen liikkumavaran käytön ja valvontarekisterin rekisterinpidon osalta on kuitenkin syytä vielä nostaa esiin seuraavia huomioita.

Kansallinen liikkumavara

Kansallisen liikkumavaran käyttöä on täsmennetty lausuntovaiheessa esitettyjen huomioiden mukaisesti. Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden (s. 43–44) mukaan ehdotetussa lannoitelaissa säädettäisiin rekisterinpitäjästä, rekisterin käyttötarkoituksesta, rekisterin keskeisestä tietosisällöstä, rekisteritietojen oma-aloitteisesta luovuttamisesta ympäristöviranomaisille tietyissä tilanteissa sekä tietojen säilytysajoista ja poistamisesta rekisteristä. Muilta osin ehdotetun lannoitelain tietosuoja-asetusta täydentävä ja täsmentävä erityissääntely sisältyisi ruokahallinnon tietovarannosta annettuun lakiin (HE 262/2020 vp). Säätämisjärjestysperusteluiden (s. 59) mukaan ehdotetussa lannoitelaissa olisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säädetty rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, niiden sallituista käyttötarkoituksista ja luovutettavuudesta sekä tietojen säilytysajasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta. Esityksessä on varsin hyvin tehty selkoa tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käytöstä ja siitä, että ehdotettu sääntely on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista. Esitykseen ei ole tältä osin huomautettavaa, joskin esityksestä jää vielä epäselväksi, täyttääkö ehdotettava erityissääntely myös tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla yleisen edun tavoitteen ja on oikeasuhteista sääntelyllä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Valvontarekisterin rekisterinpito

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntovaiheessa huomiota siihen, että ehdotettu lannoitelain 33 § jätti epäselväksi Ruokaviraston roolin ja vastuun. Huomiota kiinnitettiin vastaavasti myös siihen, mikä suhde valvontarekisterin rekisterinpitosääntelyllä olisi ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia koskevaan rekisterinpitosääntelyyn ja olisiko Ruokavirasto valvontarekisterin rekisterinpitäjä vai ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n mukainen yhteisrekisterinpitäjä.

Ehdotettua 33 §:n säännöstä valvontarekisterin rekisterinpitäjästä on täsmennetty. Ehdotetun pykälän mukaan valvontarekisteriin sovellettaisiin ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia, ellei pykälässä muuta mainita. Ruokavirasto olisi lannoitelain mukaisen valvontarekisterin rekisterinpitäjä. Ehdotettu säännös rekisterinpitäjästä on sanamuodoltaan nyt sinänsä selkeä. Esitys jättää kuitenkin edelleen epäselväksi ehdotetun lannoitelain 33 §:n ja ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n välisen suhteen. Esitys jättää epäselväksi, olisiko valvontarekisteri osa ruokahallinnon tietovarantoa vai erillinen rekisteri. Mikäli valvontarekisteri olisi osa tietovarantoa, ehdotettu lannoitelain 33 §:n tarkoittama rekisterinpito vaikuttaisi olevan ristiriidassa siitä, mitä ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:ssä säädetään yhteisrekisterinpidosta ja yhteisrekisterinpitäjien välisestä vastuunjaosta. Mikäli kyse olisi erillisestä rekisteristä, esitykseen ei ole huomauttamista. Esityksestä saa kuitenkin vaikutelman, että valvontarekisteri olisi osa ruokahallinnon tietovarantoa. Vastaavasti esityksen (s.42 ja 44) perusteella lannoitelakiin kuuluvien tehtävien hoitaminen kuuluisi vain Ruokaviraston lakisääteiseen toimintaan (eikä muiden yhteisrekisterinpitäjien tehtäviin). Tältä osin ehdotetun valvontarekisterin tietojen käsittelyyn liittyvät vastuut kävisivät ilmi jo ruokahallinnon tietovarantolain 5 §:stä. Ehdotettavaa lannoitelain 33 §:ää olisi näin ollen syytä muuttaa siten, ettei voimassa olevan ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n mukaisesta yhteisrekisterinpidosta ehdotettaisi poikettavan.