Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Lausunto

6.10.2022

VN/12640/2021
VN/12640/2021-MMM-29

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 89/2922 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläimistä saatavista sivutuotteista annettua lakia. Lakiin lisättäisiin EU:n virallista valvontaa koskevan asetuksen täydentämisen edellyttämät säännökset ja pantaisiin täytäntöön EU:n eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen muutoksen sallimat poikkeukset. Lisäksi tehtäisiin kansallisesta tarpeesta johtuvia muutoksia. Oheismuutoksina muutettaisiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä ja sakon täytäntöönpanosta annettuja lakeja.

Alla esiteltynä perustuslain kannalta huomionarvoisia muutettavaksi esitettyjä lainkohtia.

Elinkeinovapaus

Esityksessä on toimijan luotettavuutta koskeva säännös, joka on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Esityksen mukaan valvontaviranomainen voisi keskeyttää toiminnan (65 §) tai peruuttaa hyväksynnän (66 §), jos toimija ei enää ole 41 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava ja peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava, eikä toimija ole viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 6/2019 vp, s. 6—7) katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi 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.

Mainitun 65 §:n ja 66 §:n soveltaminen edellyttää lähtökohtaisesti vakavan vaaran aiheutumista tai sellaisen mahdollisuutta, joten ehdotuksen voidaan tältä osin katsoa täyttävän suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Koska toimijalla on myös mahdollisuus oikaista toimintansa valvontaviranomaisen antaman määräyksen tai kiellon johdosta ennen kuin viranomainen voi ryhtyä peruuttamaan hyväksyntää tai kieltämään toimintaa, ehdotusten voidaan katsoa täyttävän suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Ehdotus ei ole ristiriidassa sen kanssa, mitä perustuslain 18 §:ssä on säädetty.

Vastaava säännös löytyy muun muassa rehulaista, lannoitelaista sekä elintarvikelaista, jonka käsittelyn yhteydessä asiaa käsiteltiin myös perustuslakivaliokunnassa.

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Maa- ja metsätalousministeriö				
PL 30 00023 Valtioneuvosto	Hallituskatu 3 A Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.mmm@gov.fi

Tiedonsaantioikeus

Lakiehdotuksen 50 §:n 2 momentissa säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta, toimijoilta ja muilta, joita ehdotetussa laissa ja unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat. Perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 80 §:n 1 momentin mukaisesti perusteista vaatia tietoja yksityisiltä on säädettävä lailla, koska velvollisuus antaa tietoja kohdistuu osaltaan yksityisen oikeusasemaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos tyhjentävää luetteloa ei ole esitetty, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 21/2018 vp, s. 4, PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Esityksessä tyhjentävän luettelon laatimista ei ole pidetty mahdollisena, vaan tietojensaantioikeus on sidottu välttämättömyyteen.

Lisäksi ehdotetun 50 §:n 3 momentin mukaan Ruokavirastolla ja aluehallintovirastolla olisi seuraamusmaksun määräämistä varten oikeus saada välttämättömät tiedot sakkorekisteristä. Tiedonsaantioikeus olisi tarpeen, jotta voitaisiin noudattaa kaksoisrangaistavuuden kieltoa eli varmistaa, ettei seuraamusmaksua määrätä sille, joka on samasta teosta jo tuomittu sakkorangaistukseen tuomioistuimessa.

Vastaavan sisältöinen tiedonsaantisäännös on voimassa muun muassa mainituissa rehulaissa ja elintarvikelaissa.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Sivutuotelain 33 §:n mukaisesti sivutuotealan toimijat ja 58 §:n mukaisesti laboratoriot on rekisteröitävä. Tietoihin sisältyy henkilötietoja, joiden käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen hoitamiseen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti. Rekistereihin merkitään vain valvonnan kannalta välttämättömät tiedot. Ehdotetussa laissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely katsotaan välttämättömäksi valvonnan suorittamiseksi.

Esitetyn 41 a §:n mukaisen toimijan luotettavuuden selvittämisen yhteydessä viranomaiselle kertyvä aineisto on syntynyt julkisen vallan käytön mukaisessa tehtävässä. Näiden tietojen käsittelyyn sovelletaan tiedonhallintaa koskevia yleissäädöksiä, tietosuoja-asetusta sekä tietosuojalakia. Mikäli toimijan luotettavuuden arvioinnin yhteydessä tulee ilmi rikostuomioihin tai rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, niiden käsittelyyn sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan vaatimuksia. Artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely 6 artiklan 1 kohdan perusteella suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kattavaa rikosrekisteriä pidetään vain julkisen viranomaisen valvonnassa.

Oikeusrekisterikeskus saisi ehdotetun 50 §:n 3 momentin mukaan pyynnöstä luovuttaa sakkorekisteristä tietoja vain niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Toimenpiteet rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi toteutuisivat tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetyillä suojatoimilla. Tällaisia suojatoimia olisivat muun muassa henkilöstön osaamisen ja erilaisten valvontakeinojen toteuttaminen sekä teknisten järjestelmien toimivuuden takaaminen.

Esityksessä katsotaan, että kyse on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista yleisistä edellytyksistä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta, ja joita voidaan pitää tietosuoja-asetuksen mukaisina. Lakiehdotus täyttää siten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiset vaatimukset sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta. Henkilötietojen käsittelyä voidaan pitää perustuslain näkökulmasta hyväksyttävään syyhyn perustuvana ja oikeasuhteisena.

Vastaavia rekisteripykäliä löytyy muista elintarvikesektorin laeista.

Kotirauhan suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Kotirauha on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjassa ja sitä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla ja ainoastaan, jos toimet ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä rikosten selvittämiseksi, jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (esim. PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2010 vp, s. 11). Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen (esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatut lausunnot). Joissakin tapauksissa tarkastuksen toimittamista voidaan pitää hyväksyttävänä myös sellaisia rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus. Tarkastusoikeus on voitu kytkeä rikosoikeudellisen rangaistuksen lisäksi myös rangaistuksenluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 40/2010 vp, s. 3—4).

Kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi (PeVL 6/2019, s. 3, PeVL 9/2019 s. 3).

Ehdotettu tarkastuksia koskeva toimivaltasääntely perustuu osittain EU-sääntelyyn. Valvonta-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen henkilöstölle on varmistettava pääsy toimijan tiloihin ja mahdollisuus tutustua toimijan hallussaan pitämiin asiakirjoihin. Valvonta-asetuksen 14 artiklassa luetellaan, mitä valvonnassa on tarkastettava, kuten kuljetusvälineet, tilat ja muut toimijoiden valvonnassa olevat paikat ja niiden ympäristö. Artiklan 15 mukaan toimijoiden on pyynnöstä annettava viranomaisen henkilöstöllä mahdollisuus tutustua mm. toimijan tiloihin, ympäristöön ja esimerkiksi toimijan sähköisiin tiedonhallintajärjestelmiin.

Ehdotetun lain 50 §:n 5 momentin mukaan tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetussa tilassa saisi tehdä vain viranomainen. Tarkastus voitaisiin tehdä vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja jos on perusteltua syytä epäillä toimijan syyllistyneen 72 §:ssä tarkoitettuun sivutuotelakirikkomukseen tai rikoslain 44 luvun 4 a §:ssä tarkoitettuun eläintaudin leviämisvaaran aiheuttamiseen. Rikkomusten selvittämisen osalta säännöksessä on kyse konkreettisesta ja yksilöidystä epäilystä. Tarkastusoikeus on laissa sidottu oikeushyviin, jotka kiinnittyvät perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, 19 §:ssä säädettyyn julkisen vallan terveydenedistämisvelvollisuuteen ja 20 §:n ympäristöperusoikeuteen.

Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän hallituksen käsityksen mukaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädetyt edellytykset. Tarkastusoikeudesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa on säädetty vastaavasti muun muassa lannoitelaissa. Vastaava säännös löytyy myös rehulaista ja elintarvikelaista joissa sitä ei kuitenkaan ole sidottu rikosepäilyyn.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen näkökulmasta ehdotettu 74 a § on merkityksellinen, koska se koskee salassapitoa. Pykälässä säädettäisiin rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta. Valvonta-asetuksen 140 artiklan mukaan todellisista tai mahdollisista rikkomisista toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittavia henkilöitä on suojeltava kostotoimilta, syrjinnältä ja muun tyyppiseltä epäoikeudenmukaiselta kohtelulta. Ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoperusteesta olisi tarkoituksenmukaista säätää ehdotetussa laissa, vaikka salassapitoperusteita koskevan sääntelyn pääsääntönä onkin säännösten keskittäminen julkisuuslakiin. Julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä eduskunta on korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (esim. PeVL 2/2008 vp. s. 2 ja PeVL 13/2000 vp).

Ehdotettu säännös henkilöllisyyden suojaamisesta on tarpeen yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Eläintautien leviämisen estämisessä ihmisten terveyden ja eläinten terveyden sekä elintarvikkeiden turvallisuuden kannalta epäilyt puutteista olisi viipymättä saatettava viranomaisten tietoon. Ilmoittajan henkilöllisyyden salaamisen edellytyksenä olisi, että henkilöllisyyden paljastumisen arvioitaisiin aiheuttavan haittaa ilmoittajalle.

Pyrkimys suojata rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyttä voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja sen julkisuusperiaatteen rajoituksilta edellyttämän välttämättömyysperiaatteen kanssa. Ehdotettu säännös täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset, sillä se koskisi vain tilanteita, joissa henkilöllisyyden paljastamisesta voi aiheutua haittaa ilmoittajalle. Vastaava ilmoittajan suojelua koskeva säännös löytyy muun muassa rehulaista ja elintarvikelaista.

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Esityksen 63 a §:ssä säädettäisiin säännösten noudattamatta jättämisen vuoksi määrättävästä sivutuotevalvonnan seuraamusmaksusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan (PeVL 9/2012 vp, s. 2) tällainen maksu on perustuslain 81 §:n mielessä lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 28/2014 vp s.2/II, PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2001 vp, PeVL 32/2005). Hallinnollisen seuraamusmaksun yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä (PeVL 10/2016). Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut myös, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia (PeVL 9/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käsitellessään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sisältämään ns. ne bis in idem -sääntöön, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeuden-käyntimenettelyn mukaisesti (PeVL 9/2012 vp). Seuraamussäännöksiä on tällöin tulkittava perustuslain 21 §:n mukaisen itsekriminointisuojan kanssa yhteensopivasti ottaen huomioon muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö (ks. PeVL 39/2014 vp, s. 4/I ja HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Ehdotetun pykälän mukaisella sivutuotevalvonnan seuraamusmaksulla pyritään estämään eläintautien leviämisvaaraa aiheuttavaa toimintaa ihmisten terveyden ja omaisuuden suojaamiseksi. Tämä on tarpeen yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi. Osa nykyisin lain rikkomuksina rangaistavista teoista siirrettäisiin hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn piiriin. Sääntelyä ei ole tarkoitettu päällekkäiseksi laissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen kanssa. Maksun soveltamisen pii-

rissä olevien laiminlyöntien toteennäyttäminen olisi yksinkertaista, eikä se vaatisi tutkinnallisia keinoja. Laiminlyöjää olisi ennen maksun määräämistä huomautettava, mikä mahdollistaa laiminlyönnin korjaamisen ja seuraamuksen välttämisen.

Ehdotetussa pykälässä olisi riittävän täsmälliset säännökset maksuvelvollisuuden ja seuraamusmaksun suuruuden perusteista samoin kuin maksuvelvollisen oikeusturvasta ja seuraamusmaksun täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon vanhentumisesta. Seuraamusmaksun täytäntöönpanokelpoisuus määräytyy oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan. Toimivaltaisen viranomaisen päätös hallinnollisesta seuraamusmaksusta on täytäntöönpanokelpoinen, kun päätös on saanut lainvoiman.

Vastaavanlainen hallinnollinen seuraamusmaksu on käytössä muun muassa rehulaissa, lannoitelaissa ja elintarvikelaissa.

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotukseen sisältyy kaksi uutta asetuksenantovaltuutta, ja kaksi valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta muutettaisiin maa- ja metsätalousministeriön asetuksenantovaltuuksiksi. Uusien asetuksenantovaltuuksien nojalla annettaisiin tarkempia säännöksiä kalasivutuotteiden maahan hautaamisen tai kaatopaikalle toimittamisen sallituista enimmäismääristä sekä kuolleiden eläinten säilytyksestä maatiloilla. Muutettavat valtuudet koskisivat ilmoituksen ja yhteenvedon sisältöä ja toimittamista, ja ovat vähäisiä sekä teknisluonteisia. Kyseisten ilmoitusten sisällöstä säädetään pääosin jo EU-säädöksissä.