Janne Salminen 7.10.2022

Perustuslakivaliokunta

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 89/2022 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutoksia eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin ja sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin lisättäisiin Euroopan unionin virallista valvontaa koskevan asetuksen täydentämisen edellyttämät säännökset. Lisäksi lailla pantaisiin täytäntöön unionin eläimistä saatavia sivutuotteita koskevan täytäntöönpanoasetuksen muutoksen sallimat poikkeukset, joilla mahdollistetaan lihaluujauhon käyttö polttoaineena ilman jätteenpolttolainsäädännön vaatimusten noudattamista. Myös entisten eläinperäisten elintarvikkeiden ja ruokajätteen käyttö luonnonvaraisten eläinten ruokintaan kiellettäisiin sekä hevosen teurastuksen sivutuotteiden ja kalasta saatavien sivutuotteiden hautaamista maahan rajoitettaisiin. Sivutuotteista annettuun lakiin lisättäisiin toimijan luotettavuuden selvittämistä koskeva säännös ja vastaava muutos tehtäisiin Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettuun lakiin. Hallinnollisiin pakkokeinoihin lisättäisiin hallinnollinen seuraamusmaksu, jolla voitaisiin nopeammin reagoida mahdollisiin laiminlyönteihin. Myös sakon täytäntöönpanosta annettua lakia muutettaisiin samalla. Sivutuotteista annettuun lakiin tehtäisiin myös joitakin tekniseksi luonnehdittuja muutoksia.

2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2022.

3. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Arviointia

4. Esitys koskee osin Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanoa kansallisesti lainsäädännöllä.

5. Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi Euroopan unionin aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp). Valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä etenkin perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta tulee tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 1/2018 vp).

6. Omasta mielestäni nyt käsillä olevassa esityksessä tehdään verraten hyvin selkoa siitä, mitkä ehdotuksista liittyvät Euroopan unionin sääntelyn toimeenpanoon ja mitkä ehdotuksista puolestaan on laadittu kansallisista lähtökohdista. Kansallisen liikkumavaran esittäminen ei kuitenkaan ole täysin systemaattista, mikä heikentää esityksen luotettavuutta tältä osin.

7. Eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös hallinnollisesta sivutuotevalvonnan seuraamusmaksusta. Vaikka tällaiseen sääntelyyn ei sellaisenaan sovelleta rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnollisten sanktioiden sääntelyn pitää täyttää yleiset tarkkuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2.3 §:ssä edellytetyllä tavalla lailla, jossa on täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet sekä maksuvelvollisen oikeusturvaa ja lain täytäntöönpanon perusteista koskevat säännökset. Tulkintani mukaan säännös ehdotuksen 63 a §:ssä täyttäisi nämä edellytykset. Säännöksessä on myös riittävän täsmällinen säännös siitä, milloin seuraamusmaksu jätetään määräämättä, joka tulkintani mukaan sitoo päätöksenteon oikeusharkintaiseksi (ks. PeVL 39/2017 vp). Ehdotettu säännös on sikäli erityinen, että kahdella viranomaisella on sama toimivalta, mikä ei ole erityisen selkeä lähtökohtatilanne.

8. Seuraamuksia koskevan sääntelyn osana on kiinnitettävä huomiota myös rangaistussäännökseen 72.1 §:ssä, joka on laaja blankkorangaistussäännös (”rikkoo tämän lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka sivutuote-asetuksen tai täytäntöönpanoasetuksen säännöksiä keräämällä, kuljettamalla, käsittelemällä, jatkokäsittelemällä, muuntamalla, jalostamalla, varastoimalla, markkinoille saattamalla, jakelemalla, käyttämällä tai hävittämällä sivutuotteita ja niistä johdettuja tuotteita”), joka sinänsä ei ole valtiosääntöoikeudelliselta kannalta toivottu ja sisältää perustuslain kannalta lähtökohtaisen ongelman. Säännös ehdotuksessa on kuitenkin itse säädökseen ehdotettu otettavaksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lakia rikkovaa toimintaa luonnehtivaa sisältöä, minkä vuoksi arvioin ehdotuksen olevan perustuslain edellytysten mukaisen.

9. Ehdotukseen on sisällytetty toimijan luotettavuutta koskeva säännös. Sen mukaan valvontaviranomainen voisi keskeyttää toiminnan tai peruuttaa hyväksynnän, 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. Tällainen sääntely on relevanttia perustuslain 18.1 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain 18.1 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Huomionarvoista on, että ehdotus näyttäisi olevan nimenomaan kansallisen liikkumavaran puitteissa toteutettava rajoitus.

10. Luotettavuuden arviointi, joka muodostuu ehdotetulla tavalla edellytykseksi toiminnan harjoittamiselle ja jossa luotettavuuden puute voi johtaa myös toiminnan edellyttämän edellytyksen puuttumiseen viranomaisen arvioinnissa, on mielestäni elinkeinovapauden rajoitus, minkä vuoksi sitä tulee käsitellä suhteessa siihen käytäntöön, joka perustuslakivaliokunnalla on kyseisestä seikasta. Hallituksen esityksen perusteluissa on asianmukaisesti tuotu esiin tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 6/2019 vp.

11. Kyseinen valiokunnan lausunto PeVL 6/2019 vp koskee sääntelymalliltaan hyvin vastaavantyyppistä tilannetta. Käsillä olevassa ehdotuksessakaan kysymys ei ole elinkeinon luvanvaraisuudesta vaan elinkeinonharjoittajalle asetettavasta sopivuusvaatimuksesta. Tällaista vaatimusta on tarkasteltava elinkeinovapauden rajoittamisena. Havaitakseni sääntelyehdotus on sivutuotelain 41 a §:ssä olisi tämän kannalta riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti muotoiltu.

12. Säännösehdotus on ongelmallinen perustuslakivaliokunnan käytännön kannalta, koska 65 ja 66 §:ssä luotettavuusarviointi iskee toimijaan hyväksynnän menettämisen perustana varsin kovasti, itse asiassa luvan peruuttamiseen verrattavalla tavalla. Ehdotuksen 662 §:n mukaan luotettavuuden puuttuminen johtaa hyväksynnän peruuttamiseen ja toimintakieltoon. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tyypillisesti edellytetty peruuttamisen tai siihen verrattavissa olevilta toimilta erityistä vakavuutta. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on 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 (ks. esim. PeVL 46/2016 vp). Tässä edellytyksiin on sisällytetty vaatimus siitä, että luotettavuuden puuttumisen lisäksi, että peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava. Pidän tätä asianmukaisena sääntelymallina. Se vastaa myös PeVL 6/2019 vp edellytettyä. Lisäksi käsillä olevassa ehdotuksessa on vastaavalla tavalla kuin mainitussa valiokunnan lausunnossa 6/2019 vp on edellytetty ehdotettu, että seuraus koittaa vasta tilanteessa, jossa toimija ei ole viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut epäkohtaa. Myös tältä osin ehdotus on siten tulkintani mukaan perustuslain vaatimukset täyttävä.

13. Sivutuotelakiehdotukseen sisältyy laaja-alainen ehdotus tarkastus- ja tiedonsaantioikeuksista (50 §).

> Tarkastusta ja näytteenottoa koskevasta virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista säädetään valvonta-asetuksen 9—15 artiklassa.
>
> Valvontaviranomaisella ja valtuutetulla tarkastajalla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta, toimijoilta ja muilta, joita tässä laissa tai Euroopan unionin sivutuotelainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat.
>
> Ruokavirastolla ja aluehallintovirastolla on lisäksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta välttämättömät tiedot sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta sakkorekisteristä tämän lain 63 a §:n mukaisen seuraamusmaksun määräämistä varten.
>
> Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta tietoja toimijan veroihin, lakisää-

teisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin sekä Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta ja toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä tai tämän lain mukaisten velvoitteiden noudattamisesta, jos tiedot ovat välttämättömiä 41 a §:ssä tarkoitetun luotettavuuden arvioimiseksi tai 65 §:ssä tarkoitettua toiminnan keskeyttämistä taikka 66 §:ssä tarkoitettua hyväksynnän peruuttamista varten.

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saa tehdä vain, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain (39/1889) 44 luvun 4 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn taikka 72 §:ssä tarkoitettuun sivutuotelakirikkomukseen, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Tarkastuksen tällaisissa tiloissa saa tehdä vain viranomainen.

14. Tämän ehdotuksen 5 momentin ehdotusta on tarkasteltava kotirauhan suojan kannalta. Perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Tässä tarkastusvaltuudet ulottuvat kotirauhan suojan piiriin. Perustuslain 10.3 §:ssa 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. Selvää on, että kotirauhan suoja kattaa myös elinkeinonharjoitukseen kodeissa käytetyt tilat, vaikka kysymys ei olekaan välttämättä kotirauhan suojan ytimestä (PeVL 17/2018 vp).

15. Kotirauhansuoja suhteessa viranomaisen tarkastusoikeuteen elintarvikelainsäädännössä on muodostunut jatkuvaksi ongelmaksi osin sääntelyn luonteesta Euroopan unionin oikeuden täytäntöönpanon oikeutena (ks. jo PeVL 51/2014 vp, HE 47/2014 vp laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta, ks. lisäksi jo aikaisemmin toisella alalla niin ikään unionin sääntelyyn liittyen esim. PeVL 40/2010 vp, HE 88/2010 vp kilpailulaiksi).

16. Tarkasteltavassa suhteessa perustuslakivaliokunnan jo mainittu lausunto PeVL 6/2019 vp on relevantti.

17. Kotirauhan piiriin ulottuvan toimen on katsottu olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, ks. kuitenkin enimmillään sakkorangaistus PeVL 69/2002 vp. Ks. lisäksi lisänäkökohtia PeVL 54/2014 vp ja PeVL 39/2005 vp).

18. Käsillä olevassa ehdotuksessa rikokset, joiden selvittämiseen liittyy rikoslain 44 luvun 4 a §:n osalta rikos eläintaudin leviämisvaaran aiheuttamisesta, josta voidaan tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi ja sivutuotelain rikkomisesta puolestaan on tuomittava sakkoon. Molempien taustalla on ensisijaisesti syitä jotka viittaavat perustuslain 20 §:n tarkoittaman terveellisen elinympäristön turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että esimerkiksi eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä ei kyse

ole perustuslain 10.3 §:n tarkoittamasta perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 34/2009 vp), mikä ei voi yksinään oikeuttaa tarkastukseen kotirauhan piirissä. Kuten mainitsemassani valiokunnan aikaisemmassa lausunnossa PeVL 6/2009 vp, käsillä olevan sääntelyn arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10.3 §:n tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 1/2017 vp).

19. Mainitussa lausunnossa valiokunta on laajasti avannut arvioinnin perustaa.

> Se on todennut siinä yhteydessä muun muassa seuraavaa. ”Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mielestä kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi.” ”Perustuslakivaliokunta 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 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatut lausunnot).”

20. Käsillä oleva arviointitilanne on sikäli identtinen, että myös tässä on pohjalla Euroopan unionin sääntely ja valvonta-asetus, joka edellyttää tietty tarkastusoikeutta. Ehdotuksen laajuudesta johtuen valiokunta totesi silloinkin, että ehdotettu sääntely ei lähtökohtaisesti ole yhteensopiva edellä selostetun perusoikeuksien turvaamista kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten perusteena koskevan käytännön kanssa. Kotimaisen kotirauhan suojan suhde Euroopan unioin perusoikeuskirjassa turvatun kotirauhan suoja on samassa yhteydessä tullut tarkasteluun niin, että on todettu, ettei unionin perusoikeuden tarkoittama kotirauhan suoja ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10.3 §:n kanssa muun muassa siitä syystä, että se ei sisällä perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 39/2016 vp, s. 6).

21. Tällöin viitaten Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja perustuslakivaliokunnan omaan käytäntöön näissä yhteyksissä, on lähtökohtaisesti tulkittu, että suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (mm. PeVL 15/2018 vp). Tässä suhteessa ratkaisevaksi muodostuu unionin oikeuden täytäntöönpanon kysymyksessä ollen nimenomaan se seikka, miltä osin kyseisessä säännösehdotuksessa käytetään kansallista liikkumavaraa edes osin. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ole kaikilta osin EU:n valvonta-asetuksen edellyttämä, on sivutuotelain 50 §:n tarkastustoimivaltuutta kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistettava asetuksen kannalta välttämättömään. Sikäli kuin tällainen muutos on mahdollinen nimenomaan kansallisen liikkumavaran puitteissa, se tulisi toteuttaa, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

22. Näissä yhteyksissä perustuslakivaliokunta on viitannut usein myös tarpeeseen arvioida kotirauhan perustuslainsuojaa ja sen rajoittamista Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista (myös ed. mainittu PeVL 6/2019 vp).