Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Vastine

20.10.2022

VN/12640/2021
VN/12640/2021-MMM-30

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE89/2022 vp) – Vastine valiokunnalle saapuneisiin lausuntoihin

Maa- ja metsätalousministeriö esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle saapuneisiin kirjallisiin lausuntoihin vastineenaan seuraavaa (*MMM kannat sisennettynä*):

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun 72 §:ään. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, kuinka 72 §:n 1 momentin 1 kohdan muotoilu täyttää blankotyyppisten rangaistussäännösten laatimista koskevat vaatimukset. Lisäksi pykälän 1 momentin 1 kohta vaikuttaa päällekkäiseltä seuraamusmaksua koskevan 63 a § kanssa. Hallinnollisia sanktioita säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä, minkä vuoksi 72 §:n 1 momentin 1 kohtaa tulisi muuttaa siten, ettei se kata 63 a §:ssä sanktioituja tekoja.

> Ehdotetussa 72 §:n 1 momentissa ei esitetä muutosta voimassaolevaan lakiin, vaan sen sanamuotoa ainoastaan päivitetään. Uusi pykälä olisi asiasisällöllisesti voimassaolevaa lakia vastaava. Puhtaaseen blankorangaistussäännökseen verrattuna pykälässä on lueteltu ne teot, joilla säännöksiä voi rangaistavasti rikkoa. Tekojen tarkempi yksilöinti olisi asian laajuuden vuoksi mahdotonta. Mikäli valiokunta näkee tarpeelliseksi, momentti voidaan myös jättää muuttamatta.
>
> Esitetyn 63 a §:n mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä pykälässä mainittujen kirjanpidon, hyväksynnän hakemisen sekä tiettyjen ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönnin vuoksi. Esitetyn 72 §:n 1 momentin rangaistavuus taas edellyttää, että teko on tehty keräämällä, kuljettamalla, käsittelemällä, jatkokäsittelemällä, muuntamalla, jalostamalla, varastoimalla, markkinoille, saattamalla, jakelemalla, käyttämällä tai hävittämällä sivutuotteita ja niistä johdettuja tuotteita. Ministeriön näkemyksen mukaan säännöksillä ei ole päällekkäisyyttä.

Oikeusministeriö esittää lisäksi toimijan luotettavuutta koskevan 41 a §:n täsmentämistä. Perusteluiden mukaan luotettavuusvaatimus koskisi lain 33 §:n mukaisesti ilmoitusvelvollista tai hyväksymistä edellyttävää toimijaa. Tällainen rajaus ei kuitenkaan ilmene ehdotetusta 41 a §:stä, minkä vuoksi sitä tulee täsmentää perusteluja vastaavasti.

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

Kaikki lain piirissä olevat toimijat eivät ole ilmoitusvelvollisia tai velvollisia hakemaan hyväksyntää. Esimerkiksi maatilalla kuolleen eläimen hävittämiseen sovelletaan lakia, mutta maatila ei ole sivutuotelain mukaan ilmoitusvelvollinen. Tällaisen toimijan osalta ei olisi samanlaista tarvetta arvioida luotettavuutta, kuin rekisteröintiä tai ilmoitusta edellyttävää toimintaa harjoittavalta toimijalta. Lisäksi toimijan luotettavuuteen liittyvät seuraamukset liittyvät nimenomaisesti rekisteröintiin ja hyväksyntään.

MMM esittää, että 41 a §:n 1 momenttiin tehtäisiin seuraava lisäys:

Lain 33 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimijan ~~Toimijan~~ on oltava luotettava. Ruokavirasto voi pyytää Harmaan talouden selvitysyksiköltä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 5 §:ssä tarkoitetun velvoitteidenhoitoselvityksen toimijasta.

Oikeusministeriö viittaa lausuntoon PeVL 6/2019 vp, jossa käsitellään mahdollisuutta saada etukäteinen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä ja esittää tällaisen ennakkoarvioinnin parantavan sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Ennakollinen luotettavuuskriteerien arviointi oli esillä elintarvikelain muutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella. Tällöinkään arviointia ei nähty tarpeelliseksi tai käytännölliseksi. Ylimääräinen arviointi lisäisi hallinnollista taakkaa ja aiheuttaisi lisäkustannuksia. Lisäksi on huomioitava, että luotettavuuden arviointi on käytössä lukuisissa laeissa elintarvikesektorilla ja sen ulkopuolella. Ylimääräinen arviointi juuri sivutuotteisiin liittyen ei olisi perusteltu ja poikkeaisi yleisesti käyttöönotetusta linjauksesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitetyn 50 §:n 5 momentin tarkastusoikeuteen ja huomauttaa, että kotirauhan piiriin ulottuvan toimen tulee olla hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi". Oikeusministeriö nosti asian esille myös perustuslakivaliokunnassa. Hallituksen esityksessä esitetty muotoilu jättää epäselväksi, onko tarkoitus sitoa tarkastusoikeus vain rikosten selvittämiseen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös säännöksen kansalliseen liikkumavaraan suhteessa EU-sääntelyyn.

Myös perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan (PeVL 51/2022 vp), että 50 §:n 5 momentissa ehdotettu sanamuoto on varsin väljä. Ottaen huomioon perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvän välttämättömyysvaatimuksen sääntelyä tulee tiukentaa.

Ehdotetussa 50 §:n 5 momentissa tarkastus kotirauhan piirissä on sidottu rikosepäilyyn tai siihen, että epäillään sivutuotelakirikkomusta, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Huomioiden sekä oikeusministeriön lausunnon, että perustuslakivaliokunnan lausunnon, on katsottava, että tarkastusoikeutta ei tule sitoa esitetyn 72 §:ssä tarkoitettuun sivutuotelakirikkomukseen.

MMM esittää, että momentti muotoillaan esimerkiksi seuraavasti:

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 ja tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi. Tarkastuksen tällaisissa tiloissa saa tehdä vain viranomainen.

Oikeusministeriön mielestä ehdotettu 50 §:n 4 momentti on muotoiltu tavanomaisesta poikkeavalla tavalla kiinnittämällä välttämättömyysvaatimus tiettyä toimintaa varten.

MMM esittää, että pykälämuotoilu korjataan oikeusministeriön esittämällä tavalla:

Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viran-omaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta välttämättömät tiedot ~~tietoja~~ veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysmaksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, 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.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksen perusteluihin koskien EU:n tietosuoja-asetusta ja siihen liittyvää kansallista liikkumavaraa, mutta ei esitä siihen liittyviin säännöksiin korjauksia.

Oikeusministeriö kiinnittää huomioita lain nojalla säädettyihin rekistereihin ja niistä vastuussa oleviin tahoihin. Oikeusministeriön mukaan jää epäselväksi, olisiko Ruokavirasto esitetyn 58 §:ssä tarkoitetun rekisterin rekisterinpitäjä vai ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n mukainen yhteisrekisterinpitäjä.

Ruokavirasto on 58 §:ssä tarkoitetun rekisterin rekisterinpitäjä. Viittaus ruokahallinnon tietovarannosta annettuun lakiin on lähinnä informatiivinen. Voimassa olevan sivutuotelain 32 §:n mukaan rekistereihin ja asiakirjoihin sovelletaan ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Oikeusministeriö toteaa kiinnittäneensä jo valmistelun aikana huomiota esitetyn 74 a §:n ilmoittajan suojelua koskevaan säännökseen. Säännös täydentää osaltaan niin sanotun whistleblower-direktiivin täytäntöönpanolakia. Kohtaan ei esitetä muutosta.

Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia on muutettu hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Muutokset, sekä muut mainittua kohtaa koskevat, eduskunnassa käsiteltävänä olevat esitykset, tulisi ottaa huomioon ennen lain voimaansaattamista.

Maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan kyseistä sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia on esitetty muutettavaksi samanaikaisesti useamman esityksen taholta. Momentin muotoilu riippuu käsiteltävien hallituksen esitysten voimaantulojärjestyksestä. Ministeriö avustaa valiokuntaneuvoksia parhaan kykynsä mukaan oikean muotoilun löytämisessä.

Tuottajaorganisaatio Suomen Lammasosuuskunta sekä *Suomen Lammasyhdistys ry* esittävät, että 34 §:n uuden 10 kohdan mukainen eläinten pitopaikkojen rekisteröinti poistettaisiin esityksestä, kritisoi 49 §:n mukaista ruokaviraston ja aluehallintoviraston tekemien suunnitelmien päällekkäisyyttä sekä kiinnittää huomiota 63 a §:ään liittyen lisääntyneen valvonnan myötä yksittäisen valvojan valtaan tehdä toimijalle kiusaa.

Esityksen 34 §:n 10 kohdan mukainen rekisteröintivaatimus tulee EU:n sivutuoteasetuksesta. Suomi on saanut komissiolta huomautuksen siitä, että emme ole kyseisiä pitopaikkoja rekisteröineet. Nyt tämä puute korjattaisiin. Ruokavirasto tekee valtakunnallisen valvontasuunnitelman ja aluehallintovirastot tekevät valvontasuunnitelmat alueillaan, jotka täydentävät toisiaan. Valvontasuunnitelmien osalta esitys ei käytännössä muuta nykytilannetta. Aikaisemmin aluehallintovirastojen valvontasuunnitelmista on säädetty eläinlääkintähuoltolaissa.

Virkamieslainsäädännön mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Valvontaviranomaisen suorittama mahdollinen kiusanteko voi tulla rikoslain nojalla tuomittavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena tai virka-aseman väärinkäyttönä.

Suomen sisävesiammattikalastajien liitto ry esittää, että luonnonkalojen maahan hautaaminen tulisi sallia koko maassa, vesieläimistä ja luonnonkaloista muodostuvan biojätteen toimittamine kompostitavaksi kaatopaikoille tulisi joko sallia ilman rajoituksia tai ainakin sen määrä tulisi esittää vuotuisena kilomääränä sesonkivaihteluiden vuoksi, sanamuotoa *entinen elintarvike* tulisi avata paremmin perusteluissa, luonnonkalan käyttö pienpetohaaskoilla tulisi edelleen mahdollistaa sekä 28 §:ää tulisi tarkentaa lemmikkieläinten ja hevoseläinten hävittämisen osalta.

> Esityksellä ei rajoiteta luonnonkalojen maahan hautausta, kaatopaikoille toimittamista eikä käsittelyä kompostointilaitoksissa. Esityksellä ei myöskään rajoiteta luonnonkalojen käyttöä pienpetohaaskoilla. Näin ollen lausunto on tältä osin perusteeton. Termi entinen elintarvike on sivutuotesektorilla vakiintunut termi, joka on myös määritelty sivutuotelaissa. Esityksen 28 § on yksiselitteinen lemmikkieläinten ja hevosten hävittämisen osalta ottaen huomioon, että esityksellä ei olla muuttamassa kyseisen pykälän ensimmäistä momenttia eikä se näin ollen näy esityksessä.

Suomen Kalankasvattajaliitto ry toivoo, että lakia täydentävien asetusten valmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota syrjäisen alueen määrittelyyn ja huomioidaan syrjäisyyden kriteerinä maantieteellisten suuralueiden sijaan kalasivutuotteita vastaanottavien laitosten saavutettavuus sivutuotteita toimittavan kalanviljelylaitoksen näkökulmasta.

> Syrjäisten alueiden määrittelyssä pyritään ottamaan huomioon sekä kalanviljelylaitosten sijainti, että kalasivutuotteita vastaanottavien laitosten sijainti. Syrjäisistä alueista säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Edelleen Liitto toivoo, että kiinteän viikkorajoituksen sijasta maahan haudattavien tai kaatopaikalle toimitettavien määrien kohdalla tarkastelu tapahtuisi pidemmältä aikajaksolta laskettavana keskiarvona tai vuosimaksimina. Kalankasvattajaliitto toteaa, että kalasivutuotteiden maahan hautaaminen tai kaatopaikalle toimittaminen ei ole eikä sen toivota olevan vesiviljelyn yhteydessä muodostuvan kalasivutuotteen ensisijainen jatkokäsittelymuoto. Se on kuitenkin tietyissä tilanteissa välttämätön ja kokonaistaloudellisesti järkevin vaihtoehto.

> Suomi on sallinut kalasivutuotteiden maahan hautauksen ja kaatopaikoille toimittamisen koko maan alueella EU:n sivutuoteasetuksen vastaisesti. Suomi sai tästä huomautuksen keväällä 2021 komission sivutuoteauditoinnissa. Tämän johdosta kalasivutuotteiden maahan hautausta ja kaatopaikoille toimittamista joudutaan rajoittamaan. Viikkorajoituksista säätämällä pyritään kalanviljelylaitosten toimintaa helpottamaan siten, että aivan pienien hävitettävien määrien johdosta ei kalasivutuotteiden poiskuljetusta tarvitsisi järjestää. Suurempien määrien hautauksen salliminen koko maan alueella ei ole EU:n sivutuoteasetuksen johdosta mahdollista.

Kalankasvattajaliitto huomauttaa, että ”kala-alan laitos” termillä tarkoitetaan hyväksyttyä elintarvikehuoneistoa. Kalankasvatuslaitos ei tässä mielessä ole kala-alan laitos.

> Kala-alan laitos termin käyttö ei rajoitu ainoastaan elintarvikelainsäädäntöön. Termiä käytetään myös sivutuotesektorilla, jolloin sillä tarkoitetaan sivutuotesektorilla kalasivutuotteita käsitteleviä laitoksia. Esityksen pykälissä termiä ei ole yksiselitteisyyden vuoksi käytetty.

Kalankasvattajaliitto toteaa edelleen, että määritelmän mukaan kalankasvatus, verenlaskuun saakka, on alkutuotantoa kuten kalastuskin. Liitto edellyttää, että alkutuotannon eri haaroja kohdellaan tasapuolisesti rajoituksia määriteltäessä.

> Kalankasvatuksessa kaloja ruokitaan luonnonkaloista poiketen teollisilla rehuilla, jonka johdosta ympäristön kuormitus on kalankasvatuksessa suurempi. Näin ollen kalankasvatusta ja kalastusta ei voi ympäristön näkökulmasta rinnastaa.

Poikkeuksellisia massakuolemia voi laitoksilla aiheutua mm. luonnonolojen, haittaeläinten, laiterikkojen tai muiden poikkeuksellisten syiden takia. Mahdollinen poikkeuslupa tulisi silloin myöntää kiireellisenä ja nopeutetulla menettelyllä.

> Kalasivutuotteiden hävitys poikkeuksellisissa olosuhteissa on tälläkin hetkellä mahdollista aluehallintoviraston luvalla sivutuotelain 30 §:n nojalla. Luvan voi saada aluehallintovirastolta yhden päivän kuluessa ilman pitkiä hakuprosesseja.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto kannattaa esitystä mutta muistuttaa viranomaisresurssien vähyydestä. Seuraamusmaksujen määräämistä voitaisiin keskittää yhteen aluehallintovirastoon tai osoittaa Ruokavirastolle.

> Seuraamusmaksun määräämisessä olennaista on prosessin yksinkertaistaminen ja virtaviivaistaminen tapauksissa, jotka on helppo näyttää toteen paikan päällä valvontaviranomaisen toimesta. Seuraamusmaksun tarkoitus on välttyä pidemmältä sanktioprosessilta yksinkertaisissa tapauksissa. Maksun keskittäminen monimutkaistaisi maksun määräämistä ja olisi ristiriidassa sen tarkoituksen kanssa.

Ruokavirasto ja *Harmaan talouden selvitysyksikkö* kannattivat muutoksia.

Ympäristöministeriöllä, *Suomen Hippos ry*:llä ja *Kalatalouden Keskusliitolla* ei ollut esitykseen huomautettavaa.

Lainsäädäntöneuvos Hannu Miettinen

Jakelu Maa- ja metsätalousvaliokunta

Tiedoksi