

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

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Hannu Miettinen, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsti Huovinen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Heini Färkkilä, oikeusministeriö
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi eläimistä saatavista sivutuotteista annettua lakia, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2022.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan ja kotirauhan, 12 §:n mukaisen asiakirjojen julkisuuden 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden sekä lainsäädäntövalan delegoimisesta perustuslain 80 §:ssä säädetyn kannalta.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläimistä saatavista sivutuotteista annettua lakia (jäljempänä myös sivutuotelaki) ja kahta muuta lakia. Ehdotetut muutokset liittyvät ennen muuta sääntelyn saattamiseen EU:n niin sanotun valvonta-asetuksen (virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista, jotka suoritetaan elintarvike- ja rehulainsäädännön ja eläinten terveyttä ja hyvinvointia, kasvien terveyttä ja kasvinsuojeluaineita koskevien sääntöjen soveltamisen varmistamiseksi, sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 999/2001, (EY) N:o 396/2005, (EY) N:o 1069/2009, (EY) N:o 1107/2009, (EU) N:o 1151/2012, (EU) N:o 652/2014, (EU) 2016/429 ja (EU) 2016/2031, neuvoston asetusten (EY) N:o 1/2005 ja (EY) N:o 1099/2009 ja neuvoston direktiivien 98/58/EY, 1999/74/EY, 2007/43/EY, 2008/119/EY ja 2008/120/EY muuttamisesta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EY) N:o 854/2004 ja (EY) N:o 882/2004, neuvoston direktiivien 89/608/ETY, 89/662/ETY, 90/425/ETY, 91/496/ETY, 96/23/EY, 96/93/EY ja 97/78/EY ja neuvoston päätöksen 92/438/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/625) mukaiseksi.

(2) Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, 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. PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on osin tehty selkoa kansallisesta liikkumavarasta. Valiokunnan käsityksen mukaan liikkumavaran arviointi esityksessä ei kuitenkaan ole kaikilta osin kattavaa ja systemaattista, mikä on omiaan vaikeuttamaan lakiehdotusten valtiosääntöoikeudellista arviointia (vrt. PeVL 46/2022 vp, kappale 7).

Tarkastustoimivaltuus

(3) Tarkastus- ja tiedonsaantioikeutta koskevaa sivutuotelain 50 §:ää ehdotetaan muutettavaksi. Sekä nykyinen että ehdotettu säännös mahdollistavat tietyillä edellytyksillä tarkastuksen myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Sääntely on tältä osin merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta.

(4) Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa 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 (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II).

(5) Perustuslakivaliokunta on aiemmin viitannut siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2022 vp

esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 4, PeVL 39/2016 vp, s. 6).

(6) Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

(7) Nyt ehdotetun sivutuotelain perustelujen, valiokunnan saaman muun selvityksen ja myös voimassa olevan 50 §:n sanamuodon valossa kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus 50 §:n 5 momentissa on ainakin osin valvonta-asetuksessa edellytettyä sääntelyä. Mahdollisen kansallisen liikkumavaran ala jää kuitenkin ehdotuksen perustelujen mukaan jossakin määrin epäselväksi. Jollei sääntely 50 §:n 5 momentissa ole kaikilta osin valvonta-asetuksessa tai muussa EU-lainsäädännössä edellytettyä, sääntelyä tulee muuttaa jäljempänä kuvatulla tavalla.

(8) Perustuslakivaliokunta on käytännössään 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. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

(9) Nyt ehdotetussa 50 §:n 5 momentissa mainituista rikoksista eläintaudin leviämisvaaran aiheuttamisesta (rikoslain 44 luvun 4 a §) tuomitaan sakkoa tai vankeutta enintään kuusi kuukautta. Sen sijaan seuraamuksena momentissa viitatussa sivutuotelain 72 §:n mukaisesta eläimistä saatavia sivutuotteita koskevien säännösten rikkomisesta on sakkorangaistus. Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus pelkän eläimistä saatavia sivutuotteita koskevien säännösten rikkomista koskevan epäilyn perusteella ei siten ole oikeasuhtaista eikä sääntely tältä osin ole sopusoinnussa perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua rikosten selvittämistä koskevan käytännön kanssa.

(10) Lisäedellytykseksi sivutuotelain 72 §:n mukaisen rikkomuksen vuoksi tehtävälle tarkastukselle ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että epäillään eläimistä saatavia sivutuotteita koskevien säännösten rikkomista, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Eesityksen säätämisperustelujen (s. 30) valossa tarkastusoikeus on näin pyritty kytkemään oikeushyviin, jotka kiinnittyvät muun muassa perustuslain 19 ja 20 §:n sääntelyyn. Siten tarkoituksena lieinee, että tarkastus kotirauhan piirissä olisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2022 vp

(11) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3 ja siinä viitatu 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. Valiokunta on esimerkiksi katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan valiokunnan mukaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I).

(12) 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 viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan esimerkiksi laitteiden ja laitteistojen sähköturvallisuutta voidaan valvoa kotirauhan piiriin ulottuvin tarkastuksin sääntelyllä, josta käyvät riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa (esimerkiksi ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen), ja joka on täsmennetty koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta (PeVL 39/2016 vp, s. 3—6).

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt 50 §:n 5 momentissa ehdotettu sanamuoto on varsin väljä. Ottaen huomioon perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvä välttämättömyysvaatimus sääntelyä tulee tiukentaa. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ole kaikilta osin EU-lainsäädännössä edellytettyä, tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Toimijan luotettavuus

(14) Sivutuotelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 41 a §, jossa säädetään toimijan luotettavuudesta. Säännöksen perustelujen valossa luotettavuusedellytyksen on tarkoitus koskea lain 33 §:ssä tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia ja hyväksymistä edellyttäviä toimijoita. Tällainen rajausta ei kuitenkaan käy ilmi 41 a §:n sanamuodosta. Sääntelyä tulee täsmentää, jollei rajausta yksiselitteisesti käy ilmi muustakaan lainsäädännöstä.

(15) Sääntely toimijalta edellytettävästä luotettavuudesta on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse elinkeinon luvanvaraisuudesta vaan enemmänkin elinkeinonharjoittajalle asetettavasta sopivuusvaatimuksesta, jollaisia perustuslakivaliokunta on tarkastellut elinkeinovapauden rajoittamisena (PeVL 6/2019 vp, s. 6). Valiokunnalla ei ole huomauttamista nyt ehdotetun 41 a §:n mukaisista luotettavuuden arvioinnin edellytyksistä.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2022 vp

(16) Sivutuotelain 65 ja 66 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraamuksista tilanteessa, jossa toimija ei enää täytä luotettavuusedellytyksiä. Toiminta voidaan 65 §:n mukaan keskeyttää ja hyväksyminen 66 §:n mukaan peruuttaa tilapäisesti tai lopullisesti, 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 epäkohtaa.

(17) Toiminnan keskeyttämisen ja hyväksymisen peruuttamisen edellytykset 65 ja 66 §:ssä täytävät perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä elinkeinolupien peruuttamiselle asetetut vaatimukset, eikä sääntelystä ole tältä osin huomautettavaa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 7, PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Valiokunta ei kuitenkaan pidä aivan asianmukaisena, että edellytykset vaikutuksiltaan mahdollisesti kovinkin erilaisten viranomaisen toimivaltuuksien käyttämiselle ovat keskenään yhteneväiset.

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

(18) Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta ehdotetaan säädettävän sivutuotelain 74 a §:ssä. Jos ilmoituksen valvontaviranomaiselle sen valvontaan kuuluvien säännösten todellisesta tai epäilystä rikkomisesta on tehnyt luonnollinen henkilö, hänen henkilöllisyytensä on 74 a §:n mukaan pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan haittaa hänelle.

(19) Sääntely on merkityksellistä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunta pitää pyrkimystä suojata ilmoittajan henkilöllisyyttä hyväksyttävänä perusteena rajoittaa julkisuutta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettu sääntely muistuttaa paljon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa salassapidosta säädettyä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee vielä tarkoin harkita nyt ehdotetun erityissäännöksen tarvetta. Perustuslakivaliokunta huomauttaa myös, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp, s. 7/II, ks. myös PeVL 40/2021 vp, kappale 38, PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 2/2008 vp, s. 2).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 50 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Valiokunnan lausunto PeVL 51/2022 vp

Helsingissä 13.10.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok

jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Hannu Hoskonen kesk

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilkka Kemppi kesk

jäsen Mats Löfström r

jäsen Sakari Puisto ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Tuula Väättäinen sd

varajäsen Veronika Honkasalo vas

varajäsen Wille Rydman wr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala