Valiokunnan lausunto PeVL 9/2019 vp– HE 56/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin virallista valvontaa koskevaa asetusta tuontivalvonnassa täydentäväksi lainsäädännöksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin virallista valvontaa koskevaa asetusta tuontivalvonnassa täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 56/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Katri Valjakka, maa- ja metsätalousministeriö
- eläinlääkintöneuvos Hentriikka Kontio, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi eräitä muita lakeja.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 14 päivänä joulukuuta 2019.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen,10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta sekä 80 §:ssä asetuksen antamisesta säädetyn kannalta.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että ehdotetut lait voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Ehdotettu uusi laki (tuontivalvontalakiehdotus) sisältäisi Euroopan unionin virallista valvontaa koskevaa asetusta täydentävät säännökset valvontapaikkojen nimeämisestä, valvontaviranomaisista ja niiden tehtävistä, valvontasuunnitelmasta sekä eräistä hallinnollisista pakkokeinoista ja seuraamuksista. Lisäksi tuontiehtoja rikkoville voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, mikä olisi uutta nykyiseen verrattuna.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin edelleen, 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 1/2018 vp, 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).

Perustuslakivaliokunta on korostanut liikkumavarasta selon tekemisen vaatimusta erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa (ks. erit. PeVL 48/2018 vp, PeVL 26/2018 vp ja PeVL 2/2017 vp). Valiokunta kiinnittää yleisesti huomiota tarpeeseen eritellä liikkumavaraa myös merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien seuraamusten kohdalla. Valiokunta korostaa, että rangaistusluonteisten rahamääräisten seuraamusten käyttöönoton perusteelle ja suuruudelle on olemassa valtiosääntöiset reunaehdot (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 2, PeVL 15/2016 vp, s. 6). Valiokunnan mielestä nyt arvioitavassa esityksessä on kuitenkin esitetty riittäviä perusteita hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönotolle, vaikka esityksessä ei liikkumavaraa tältä osin erityisen seikkaperäisesti selostetakaan.

Kotirauhan suoja

Tuontivalvontalakiehdotuksen 10 §:n 2 momentissa säädetään tarkastuksen tekemisestä kotirauhan piirissä. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saa tehdä vain, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Ehdotetussa säännöksessä tarkastusoikeus pysyvään asumiseen käytetyissä tiloissa olisi myös rajattu vain viranomaiselle.

Tarkastusvaltuudet ulottuvat perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhan suojan piiriin. 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).

Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp).

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).

Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että valvonta-asetuksen täytäntöönpanossa tuonnin valvomiseksi on kyse ihmisten ja eläinten terveyteen sekä ympäristöön kohdistuvien uhkien minimoimisesta, kun eläimiä tai tavaroita tuodaan unioniin, ja että asialla on siten liityntä myös perustuslain 20 §:ssä säädettyyn ympäristöperusoikeuteen. Perusteluiden mukaan ihmisten terveyteen liittyvien tavoitteiden taustalla voidaan tunnistaa liityntä myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Tarkastusvaltuutta koskeva säännöksellä ei siten perustelujenkaan valossa ole tarkoitus oikeuttaa viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja rikosten selvittämiseksi.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 1/2017 vp, s. 3, PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja PeVL 18/2010 vp, s. 7/II—8/I sekä niissä viitatut lausunnot).

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. 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).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että 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). 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).

Tuontivalvontalakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin informatiivisen viittaussäännöksen mukaan tarkastusta ja näytteenottoa koskevasta virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista säädetään valvonta-asetuksen 9—15 artiklassa ja lemmikkieläinasetuksen 34 artiklassa. Säännöksen 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saa tehdä vain, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksen tällaisissa tiloissa saa tehdä vain toimivaltainen valvontaviranomainen tai tämän lain nojalla virka-apua antava viranomainen. Toimivaltuuden käyttö on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen.

Perustuslakivaliokunnan mielestä viitattu asetuksen sääntelykokonaisuus on varsin laaja ja osin verraten avointa tarkastusten toteuttamiseen kohdistuvaa sääntelyä. Tarkastuksen kohteena olevilla seikoilla on valiokunnan mielestä yleisesti ottaen verraten etäinen liityntä perusoikeuksien turvaamiseen. Viitattua valvonta-asetusta sovelletaan valvontaan, jonka kohteena ovat tuontivalvontalakiehdotuksen 2 §:n mukaisella soveltamisalalla esimerkiksi suojattujen alkuperänimitysten, suojattujen maantieteellisten merkintöjen ja aitojen perinteisten tuotteiden käyttö ja merkinnät (j alakohta). Valvonta-asetuksen mukaisena yhtenä valvontakohteena ovat myös eläinten hyvinvointia koskevat vaatimukset (f alakohta). Kotirauhaan piiriin ulottuvan tarkastustoimivallan valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkityksellistä on, että eläinten hyvinvoinnin vaarantamisessa ei valiokunnan mukaan ole kyse perusoikeuksien turvaamisesta perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa merkityksessä (PeVL 34/2009 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä hallituksen esityksestä ei siten ilmene, että ehdotettu sääntely olisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Ehdotettu sääntely ei siten lähtökohtaisesti ole yhteensopiva edellä selostetun perusoikeuksien turvaamista kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten perusteena koskevan käytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin viitannut myös siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei 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 39/2016 vp, s. 6).

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

Hallituksen esityksessä ei tarkemmin selosteta, minkälainen kansallinen liikkumavara kansallisella lainsäätäjällä on käytössä. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin EU:n valvonta-asetuksen edellyttämä, on hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettyä tarkastustoimivaltuutta kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistettava asetuksen kannalta välttämättömään, minkä muutoksen tekeminen on silloin edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Asetuksenantovaltuudet

Tuontivalvontalakiehdotuksen 19 §:n 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön ja valtiovarainministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvonta-asetuksen 79—82 artiklan mukaisista kansallisista järjestelyistä ja maksujen suuruuden määräämisestä. Säännös sisältää kahdelle ministeriölle osoitetun asetuksenantovaltuuden täsmälleen saman sisältöisenä. Säännöksissä ei lainkaan osoiteta, miten toimivalta jakaantuu. Säännös mahdollistaa siten samanaikaisesti kahden eri ministeriön antavan asetuksen samoista asioista. Ehdotettua asetuksenantovaltuutta on välttämättä täsmennettävä valtuuden ministeriökohtaisella jaottelulla (ks. myös PeVL 42/2006 vp, s. 7/II). Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tuontivalvontalakiehdotuksen 8 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 5—7 §:ssä tarkoitetuista valvontaviranomaisten tehtävistä. Lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitettuihin viranomaisiin kuuluu muun ohella kunnan elintarvikevalvontaviranomainen. Perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Olennaista on, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (HE 1/1998 vp, s. 176). Ehdotettu 8 § valtuuttaa sinänsä asianmukaisesti vain "tarkempien säännösten" antamiseen valvontaviranomaisten tehtävistä. Valiokunta painottaa, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 10 ja 19 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 9/2019 vp

Helsingissä 19.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen