

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lausunto

Virpi Korhonen

18.5.2020

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys taimiaineistolain muuttamisesta (HE 49/2020 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä.

Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa lausunnon (VN/3546/2020-OM-3). Lakiehdotuksen 12 §:n sanamuotoa on oikeusministeriön lausunnon perusteella täydennetty jatkovalmistelussa. Lisäksi esityksen perusteluihin on tehty joitain lisäyksiä. Oikeusministeriö arvioi esitystä jo lausuntovaiheessa esiin nostamisensa seikkojen valossa ja esittää lausuntonaan seuraavan.

Rekisteröinti ja sen vaikutukset

Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan taimiaineistoa saa markkinoida, markkinointia varten tuottaa, varastoida ja maahantuoda vain sellainen taimiaineiston toimittaja, joka on hyväksytty ja merkitty Ruokaviraston valvontaa varten pitämään rekisteriin. Hyväksymistä ja rekisteröintiä haetaan Ruokavirastolle osoitetulla hakemuksella. Säännös liittyy perusoikeuksista sekä perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen että 12 §:ssä turvattuun sananvapauteen ja sitä on arvioitava näiden molempien perusoikeuksien rajoituksena.

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 46/2016 vp, ja PeVL 13/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytykseksi säädettävän rekisteröimisvelvollisuuden valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkastellut tällaista sääntelyä perustuslaissa turvatuun elinkeinovapauteen ja elinkeinotoiminnan luvanvaraistamiselle asetettujen vaatimusten näkökulmasta (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, PeVL 19/2009 vp).

Luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 69/2014 vp ja PeVL 58/2014 vp). Laissa säädettävien elinkeinovapauteen rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan, missä määrin tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, PeVL 13/2014 vp).

Perustuslain 12 §:n ilmaistuun sanavapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään vakiintuneesti katsonut, että sananvapauteen suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Esityksessä sananvapauteen osalta kyse on ennen kaikkea sananvapauteen käyttämisestä kaupallisiin tarkoituksiin, jonka osalta perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut laajempien rajoitusten olevan mahdollisia kuin sananvapauteen ydinalueella (ks. esim. PeVL 40/2013 vp, PeVL 6/2012 vp, s. 2–3, PeVL 17/2011 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 3–4). Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 17/2011 vp, s. 2/II, PeVL 21/2010 vp, s. 3/II, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I ja PeVL 54/2006 vp, s. 2/I).

Säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu toimijan rekisteröintivaatimuksen säilyvän ennallaan sekä lisäksi todettu rekisteröintivaatimuksen perustuvan Euroopan unionin puutarhakasvien taimiaineistoa koskevan lainsäädännön vaatimuksiin. Näitä vaatimuksia ei

kuitenkaan ole erikseen kuvattu. Sanavapauden osalta on kuvattu lähinnä sanavapauden ydinaluetta koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, ja sen jälkeen todettu, ettei taimiaineiston markkinointi estä sanavapauden toteutumista. Sen sijaan sitä miten markkinoinnin luvanvaraisuus ja sitä koskeva sääntely vaikuttaa sanavapauden toteutumiseen ei ole arvioitu. Säättämisjärjestysperusteluissa on viitattu yleisellä tasolla perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin, mutta arvio siitä, millä tavoin rajoitustoimet täyttävät mainitut edellytykset, puuttuu

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan unionin oikeuden jättäessä liikkumavaraa on liikkumavaraa käytettäessä otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Kansallisen liikkumavaran alasta on syytä tehdä selkoa erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Perustuslakivaliokunta on siten toistuvasti kiinnittänyt huomiota kansallisen liikkumavaran asianmukaiseen selostamiseen (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 31/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Lakiehdotuksen 3 a §:n 1 momentin säännöksiä ja niihin ehdotettuja muutoksia on myös arvioitava henkilötietojen käsittelyä koskevien edellytysten näkökulmasta. Tältä osin esityksessä todetaan, että toimittajan rekisteröintivaatimus säilyisi ennallaan voimassa olevan lain mukaisesti. Euroopan unionin taimiaineiston tuottamista ja markkinointia koskevat säädökset vaativat toimittajien rekisteröintiä toiminnan harjoittamisen edellytyksenä. Rekisterinpitäjä olisi Ruokavirasto. Rekisteriin merkittävät tiedot perustuvat Euroopan unionin puutarhakasvien taimiaineistoa koskevan lainsäädännön vaatimuksiin. Arkaluonteisia tietoja ei rekisteröitäviin tietoihin sisälly.

Esityksessä ei ole nimetty tietosuojasetuksen mukaista käsittelyperustetta, eikä kuvattu tietosuojasetuksen liittyvää kansallista sääntelyliikkumavaraa, tai arvioitu mahdollistaako tämä liikkumavara ehdotetun sääntelyn. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää tietosuojasetusta. Tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Käsittelyperusteen nimeäminen on tärkeää, sillä rekisteröidyn oikeudet määräytyvät sen perusteella. Käsittelyperuste tässä lienee tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Koska esityksessä ei ole rekisteröintivaatimusta ja sen sisältöä koskevaa liikkumavara-kuvausta, eikä perusoikeuksien rajoitusperusteisiin nojaavaa arviota sääntelyn perustulainmukaisuudesta, jotka mahdollistaisivat esityksen kattavamman valtiosääntöisen arvioinnin, on tässä lausunnossa rajoitettu tarkastelemaan ehdotettua sääntelyä ainoastaan niiltä osin, kuin esityksessä on ehdotettu sisällöllisiä muutoksia voimassa olevaan sääntelyyn.

Rekisteristä poistaminen

Rekisteristä poistamista koskevia säännöksiä ehdotetaan muuttavaksi. Lakiehdotuksen 12 §:n mukaan Ruokaviraston on poistettava rekisteristä taimiaineiston toimittaja, joka olennaisesti rikkoo taimiaineistolaisissa ja sen nojalla säädettyjä vaatimuksia eikä huomautuksesta huolimatta korjaa toiminnassa havaittuja virheellisyyksiä.

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 (esim. PeVL 65/2014 vp).

Sääntely vaikuttaisi vastaavan edellä kuvattua perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaa tulkintakäytäntöä, joskaan asiaa ei ole tarkemmin perusteltu tai arvioitu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteristä poistettu olisi kuitenkin merkittävä välittömästi uudelleen rekisteriin ilman eri hakemusta sitten, kun rekisteristä poistamisen syy ei enää ole olemassa. Perustelujen mukaan rekisteristä poistettu voitaisiin merkitä uudelleen rekisteriin ilman eri hakemusta, jos viranomainen voi jälkitarkastuksessa havaita virheellisyydet korjatuiksi. Epäselväksi esityksen perusteella jää, mihin perustuen viranomaisella olisi velvollisuus tai toimivalta toimittaa mainitunlainen jälkitarkastus.

Edellä kuvatun 12 §:n lisäksi myös 3 a §:n 2 momentissa säädetään rekisterimerkintöjen poistamisesta. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös tietojen poistamisesta

rekisteristä myös tilanteessa, joissa toimijan toiminta olisi tosiasiallisesti loppunut. Voimassa olevan 3 a § :n mukaan toimija voidaan poistaa rekisteristä kolmen vuoden kuluessa siitä, kun taimiaineiston toimittaja on itse ilmoittanut Ruokavirastolle toimintansa lopettamisesta.

Ehdotettu 3 a §:n säännös merkitsee tosiasiallisesti mainitun elinkeinonharjoittamiskeuden päättymistä. Säännöksestä ei ilmene millä tavalla toiminnan loppuminen todetaan, mutta perustelujen mukaan elinkeinonharjoittajaa kuultaisiin, jos toiminnan epäillään loppuneen. Perustelujen mukaan rekisterissä ei ole tarkoituksenmukaista säilyttää tietoja toimijoista, jotka eivät toimi.

Ehdotus vaikuttaa rajaavan taimiaineistoon liittyvää elinkeinonharjoittamista, sillä 3 §:n mukaisia toimia ei olisi mahdollista suorittaa ilman rekisterimerkintää. Poistamisesta tulisi olla säädetty perusoikeuksien rajoitusedellytykset huomioon ottaen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Nyt esityksen perusteella ei ilmene, miten loppuminen määritellään tai todetaan. Jos elinkeinonharjoittajan kuulemisen perusteella elinkeinonharjoittajalta saadaan ilmoitus toiminnan loppumisesta, tilanne rinnastunee elinkeinonharjoittajan ilmoitukseen toiminnan lopettamisesta. Sitä milloin loppumista on aiheellista epäillä ei kuvata, kuten ei sitäkään todetaanko loppuminen yksin vailla tarkempia perusteita olevan epäilyn perusteella, jos asianosainen ei reagoi kuulemiseen. Aiheellista voisi olla arvioida viranomaisen aloitteesta tapahtuvan poistamisen kytkemistä esimerkiksi säädettyjen rekisteröintiedellytysten lakkaamiseen.

Tunnistautumaton näytteenotto etämyynnissä

Esityksen 8 a §:n mukaan valvontaviranomainen voisi tunnistautumatta tilata toimijoilta etäviestintävälineiden välityksellä näytteitä myytäväksi tarjottavasta taimi- ja lisäysaineistosta. Ehdotetun säännöksen mukaan näytteitä saadaan käyttää virallisessa valvonnassa. Saatuaan näytteen valvontaviranomaisen on ilmoitettava toimijalle, että näyte on tilattu virallista valvontaa varten.

Esityksen perustelujen mukaan tunnistamattomuus on tärkeää, jotta internetsivustoilta voidaan nähdä samat tiedot kuin mitkä kuluttaja näkee. Tilauksien tekeminen tunnistamattomana (ns. haamuasiointi) on esityksen mukaan tarpeen valvonnan parantamiseksi. Esityksessä ei kuvata tarkemmin millä tavalla tunnistautumattomana asiointi on tarkoitus käytännössä toteuttaa. Vastaava toimivaltuus on melko äskettäin lisätty elintarvikelakiin (L 1397/2019) ja kuluttajaviranomaisen osalta tällainen toimivaltuussäännös

sisältyy parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen HE 54/2019 vp. Molemmat lakiehdotukset ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Perustuslakivaliokunta on antanut hiljattain tiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä merkitystä jaottelulle ”epäsovinnaisten toimivaltuuksien” ja tavanomaisten siviilioikeudellisten oikeustoimien välillä (PeVL 35/2018 vp s.13-14 ja PeVL 36/2018 s.14-15). Valiokunta on katsonut edellä mainituissa lausunnoissaan, etteivät tavanomaiset siviilioikeudelliset oikeustoimet olleet lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia, eikä niille ollut osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena. Näytteiden tilaamisesta taimiaineistosta lieenee kyse tavanomaisesta siviilioikeudellisesta oikeustoimesta, eikä lähtökohtaisesti sellaisesta ”epäsovinnaisesta toimivaltuudesta”, joka merkitsee toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Esityksessä tätä ei tosin erikseen kuvata tai arvioida.

Oikeusministeriö on pitänyt vastaavia ehdotuksia aiemmin arvioidessaan yksilön oikeusturvan kannalta lähtökohtaisesti merkityksellisenä muun muassa sitä, että toimen todellinen luonne ilmaistaan niiden kohteelle niin pian kuin tämä kyseisen toimen tarkoitusta vaarantamatta on mahdollista. Tästä ehdotetaan nyt säädettäväksi.

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana olleista hallituksen esityksissä tällaiset uudentyyppiset toimivaltuudet ovat liittyneet EU:n sekundäärilainsäädäntöön. Nyt ehdotettu vaikuttaisi näistä poiketen olevan säädetty kansallista lähtökohdista. Ehdotusta voidaan oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä, jos se rajautuu sellaisiin tuotteisiin liittyvään etäkauppaan, joiden hankkiminen ei viranomaisen tekemänä ole rikosoikeudellisesti sanktioitu.

Koneellinen allekirjoitus

Lakiehdotuksen 15 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tehty päätös sekä asiaan liittyvät asiakirjat voitaisiin allekirjoittaa koneellisesti.

Hallintolaki (434/2003) ei sisällä säännöksiä hallintopäätöksen allekirjoittamisesta, mutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) 6 §:n 8 kohdassa säädetään päätöksen allekirjoittamisesta ja varmentamisesta. Julkisuuslain säännös mahdollistaa muunkinlaisen varmentamisen kuin allekirjoittamisen.

Päätösasiakirjan sähköisestä allekirjoittamisesta on säädetty sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003; asiointilaki) 16 §:ssä. Säännöksen mukaan päätösasiakirja voidaan allekirjoittaa sähköisesti. Tällöin viranomaisen on allekirjoitettava asiakirja sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luotamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 26 artiklassa säädetyt vaatimukset täyttävällä kehittyneellä sähköisellä allekirjoituksella tai muuten sellaisella tavalla, että asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistautua. Säännös ei sen alkuperäisten perustelujen mukaan (HE 17/2002 vp) vaikuta niihin erityissäännöksiin, joiden mukaan viranomaisen päätöstä ei välttämättä tarvitse lainkaan allekirjoittaa tai jotka mahdollistavat koneellisen allekirjoituksen. Asiointilain 20 §:n 2 momentin mukaan hallintoviranomaisen toiminnassa syntyneiden asiakirjojen samoin kuin ulosoton asiakirjojen koneellisesta allekirjoittamisesta säädetään erikseen. Koneellisella allekirjoituksella tarkoitetaan lähtökohtaisesti sitä, että fyysisen allekirjoituksen sijasta asiakirjaan on kirjoitettu asianomaisen henkilön nimi tekstinkäsittelyohjelmalla (HaVM 14/2002 vp).

Nyt ehdotetuilla säännöksillä on tarkoitus poiketa myös päätösten allekirjoittamisen tavan osalta asiointilain 16 §:n pääsäännöstä säätämällä 20 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla koneellisesta allekirjoituksesta.

Sähköinen allekirjoitus poikkeaa olennaisesti luonteeltaan koneellisesta allekirjoituksesta. Asiointilain 16 §:ssä allekirjoitukselle on asetettu tietty aineellinen laatuvaatimus (ks. HE 74/2016 vp). Asiointilaissa ei kuitenkaan rajoiteta viranomaisen käytössä olevia allekirjoitusmahdollisuuksia ainoastaan kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen. Myös muunlainen tapa on riittävä, kunhan asiakirjan alkuperäisyydestä ja eheydestä voidaan varmistautua. Alkuperäisyydellä tarkoitettaisiin allekirjoittajan henkilöllisyyden tunnistamista ja eheydellä asiakirjan muuttumattomuutta. Oikeusministeriö on jo lausuntovaiheessa kiinnittänyt kuitenkin huomioita lähinnä siihen, ettei esityksessä ei ole arvioitu, voidaanko koneellista allekirjoitusta pitää sille ajatellussa sääntelykontekstissa riittävänä, ottaen huomioon myös asiointilain 16 §:ssä säädetty.

Muutoksenhaku

Esityksen muutoksenhakua koskevat säännökset muutettaisiin vastaamaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019).

Oikeusministeriö kannattaa ehdotettuja muutoksia ja sitä, että esityksellä ehdotetaan kumottavaksi muun muassa toimivaltaista hallinto-oikeutta koskevat säännökset sekä menettelyä koskeva säännös siitä, että valituskirjelmä voidaan toimittaa myös päätöksen tehneelle viranomaiselle. Esityksessä ei tosin ole kuvattu näiden muutosten vaikutuksia.