

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 89/2022 vp eduskunnalle laeiksi eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys

Hallituksen esityksen keskeinen valtiosääntöoikeudellinen merkitys liittyy eläimistä saatavista sivutuotteista annettuun lakiin ehdotettavaan toimijan luotettavuuden selvittämistä koskevaan säännökseen (41 a §) sejo siihen liittyvään valvontaviranomaisen toimivaltaan keskeyttää elinkeinonharjoittajan toiminta (65 §) tai peruuttaa sitä koskeva hyväksyntä (66 §). Ehdotusta on tältä osin arvioitavana perustuslain 18 §:ssä turvatus elinkeinonvapauden rajoituksena.

Myös sivutuotelakiehdotuksen 74 a §:n säännöstä rikkomuksesta ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisenä vähintäänkin sen osalta, että säännös merkitsee paitsi perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitetun julkisuusperiaatteen rajoitusta, myös erityislainsäädäntöön otettavaa uutta salassapitoperustetta.

Lisäksi valtiosääntöoikeudellista merkitystä on myös tarkastus- ja tietojensaantivaltuuksia koskevalla 50 §:n säännöksellä, 63 a §:ssä tarkoitetulla hallinnollista seuraamusta koskevalla säännöksellä sekä eräillä asetuksenantovaltuuksilla.

Viimemainituilta osin säätämisyjärjestysperusteluissa on mielestäni arvioitu säännösehdotuksia riittävästi ja tavalla, jonka kanssa voin helposti olla samaa mieltä. Ohitan sen vuoksi yksityiselämän, kotirauhan ja henkilötietojen suojaan sekä hallinnollisiin seuraamuksiin ja asetuksenantovaltuuksiin liittyvät kysymykset vain kursorisin maininnoin ja lausuntoni lopuksi. Keskityn sen sijaan arvioimaan esitystä etenkin elinkeinonvapauden ja julkisuusperiaatteen kannalta.

Luotettavuuden selvittäminen ja elinkeinonvapaus

Sivutuotelakiehdotuksen 41 a §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi uusi säännös toimijan luotettavuudesta ja sen selvittämisestä. Toimijalla tarkoitetaan tässä yhteydessä sivutuoteasetuksen 3 artiklan tarkoittamalla tavalla luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on eläimestä saatu sivutuote ja siitä johdettu tuote tosiasiallisessa hallinnassaan. Tällaiset toimijat ovat sivutuotelain 33 §:n mukaan ilmoitusvelvollisia tai hyväksymistä edellyttäviä.

Ehdotettu 41 a §:n 2 momentti sisältää tarkemmat säännökset siitä, millä perusteilla toimijaa ei pidettäisi luotettavana. Perusteet liittyvät toistuvaan ilmeiseen piittaamattomuuteen sivutuotteita koskevien säännösten noudattamista kohtaan, verojen ja eräiden lakisääteisten maksujen laiminlyönteihin sekä makukykyyhden vähäistä suurempiin ulosotossa oleviin velkoihin taikka ulosotossa todettuun maksukyvyttömyyteen. 41 a §:n 3 momentissa on puolestaan säädetty täsmällisimmin luotettavuuden arvioinnista tilanteesta, jossa toimija on oikeushenkilö.

Ehdotettu sääntely ei merkitse elinkeinon luvanvaraistamista vaan enemmänkin elinkeinonharjoittajalle asetettavaa sopivuusvaatimusta. Tällaista vaatimusta on kuitenkin syytä tarkastella perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden rajoittamisena. (ks. vastaavasti PeVL 6/2019 vp).

Nähdäkseni ehdotetussa 41 a § 2 momentissa on viitattu seikkoihin, jotka voivat perustellusti toimii osoituksena toimijan luotettavuudesta tilanteesta, jossa on kysymys ilmoituksen ja hyväksymisenvaraisesta ja siltäkin osin varsin säännellystä elinkeinotoiminnasta. Luotettavuuden puuttumista osoittavat seikat viittaavat myös sellaisiin objektiivisiin ja tarkoituksenmukaisiin kriteereihin kuin ilmeiseen piittaamattomuuteen sivutuotelain määräyksistä samoin kuin elinkeinonharjoittamisen kannalta keskeisten verojen ja maksujen laiminlyönteihin ja ulosotossa todettuun varattomuuteen tai merkittäviin velanhoito-ongelmiin. Nähdäkseni 41 a §:n sääntely on myös riittävän täsmällistä. Mielestäni ehdotettu 41 a § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kielteisen luotettavuusarvion oikeusvaikutuksista säädetään sivutuotelakiehdotuksen 65 ja 66 §:ssä. Jos toimijaa ei enää pidetä 41 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettavana, toiminta voidaan ehdotetun 65 §:n mukaan keskeyttää tai sitä koskeva hyväksyntä ehdotetun 66 §:n nojalla peruuttaa tilapäisesti tai lopullisesti, jos peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava, eikä toimija ole viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut epäkohtaa.

Hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat toimivaltuudet ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen (PeVL 6/2019 vp). 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, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2).

Todettakoon tässä yhteydessä, että hieman vastaava asetelma oli esillä myös korkeimman hallinto-oikeuden tuoreessa ennakkopäätöksessä KHO 2022:100. Tapauksessa oli kysymys konsernin emoyhtiön uuden yksityisen päiväkotiyksikön rekisteröintihakemuksesta, jonka aluehallintovirasto oli varhaiskasvatuslain sanamuodon sinänsä mahdollistamalla tavalla hylännyt yksinomaan sen vuoksi, että yhtiössä määräämisvaltaa käyttävät henkilöt olivat käyttäneet määräämisvaltaa myös edellisen kolmen vuoden aikana konkurssiin asetetussa konsernin tytäryhtiössä. Koska saadun selvityksen perusteella menettelyllä ei ollut pyritty kiertämään varhaiskasvatuslaissa asetettuja yksityisen varhaiskasvatuksen palveluntuottajan taloudellista luotettavuutta koskevia säännöksiä, korkein hallinto-oikeus katsoi, että varhaiskasvatuslain 43 §:n sanamuodon mukainen tulkinta olisi johtanut käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa sellaiseen elinkeinovapauden rajoittamiseen, joka ei ollut välttämätön suhteessa varhaiskasvatuslain tarkoitukseen. Aluehallintoviraston olisi tullut ottaa huomioon palveluntuottajan taloudellisesta luotettavuudestaan esittämä selvitys kokonaisuudessaan sen arvioimiseksi, oliko palveluntuottajalla kyky tuottaa palveluja luotettavasti siten, että varhaiskasvatuslain 43 §:n tavoitteiden toteutuminen varmistettiin.

Ehdotetuissa 65 §:n ja 66 §:n säännöksissä viranomaisen toimivalta toiminnan keskeyttämiseen taikka hyväksynnän tilapäiseen tai lopulliseen peruuttamiseen on sidottu luonteeltaan olennaisiin ja vakaviin puutteisiin. Säännöksen perusteella toimijalle on myös annettava mahdollisuus korjata epäkohta. Nähdäkseni ehdotukset ovat tältä osin perustuslain 18 §:n kannalta pääosin ongelmattomat ja vastaavat elinkeinoluvan peruuttamista koskevaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä.

Jonkinasteisena ongelmana pitäisin kuitenkin sitä, että toiminnan keskeyttämisen, hyväksynnän tilapäisen ja lopullisen peruuttamisen edellytykset ovat käytännössä identtiset. Seuraamusten oikeusvaikutukset kuitenkin vaihtelevat mielestäni suurestikin. Lienee niin, että esimerkiksi tavanomaisesta yritystoiminnasta johtuva velkaantuminen saattaa sääntelyn perusteella johtaa sellaisen toimintakiellon määräämiseen, joka asiallisesti rinnastuu liiketoimintakieltoon. Ehdotetussa 66 §:ssä tarkoitettu toimintakielto voinee kohdistua myös luonnolliseen henkilöön. Nähdäkseni myöskään sivutuoteasetuksessa ei säädetä toimijan luotettavuudesta nyt ehdotetulla tavalla, joten 46 artiklan mukaiset erilliset edellytykset tilapäiselle tai pysyväälle hyväksynnän peruuttamiselle eivät ilmeisesti tulisi sovellettavaksi.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomiota myös siihen, että liiketoimintakieltoa koskevassa laissa esimerkiksi maksukyvyttömyydestä johtuva lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti johda liiketoimintakiellon määräämiseen. Lain esitöiden mukaan laiminlyöntien olennaisuutta arvioitaessa tulee muun ohella ottaa erityisesti huomioon myös laiminlyönneillä tavoitellun taloudellisen hyödyn määrä. (ks. HE 269/2016, LaVM 8/2017 vp). Pidän tällaista liiketoimintakieltoain yhteydessä omaksuttua ratkaisua elinkeinovapauden rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta sinänsä hyvänä.

Ehdotetun 66 §:n ongelmaksi mielestäni muodostuukin, että hyvinkin eriasteiset rajoitukset (toiminnan keskeyttäminen – tilapäinen peruuttaminen -- pysyvä hyväksymisen peruuttaminen) on sidottu samoihin edellytyksiin. Tällaisen sääntelyratkaisun seurauksena viranomaiselle jää huomattava määrä sellaista harkintavaltaa, jota voidaan pitää perusoikeuksien rajoittamistilanteissa hankalana. Mielestäni sääntelyä olisi syytä täydentää määräyksillä siitä, että ainakin pysyvä hyväksynnän peruuttaminen on sidottu muun tyyppistä rajoittamista ankarampiin edellytyksiin. (Eri asia olisi, jos ehdotus perustuisi tältä osin kokonaisuudessaan EU-sääntelyyn. Tästä ei kuitenkaan hallituksen esityksessä ole mainintaa).

Ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

Ehdotetussa 74 a §:ssä säädetään rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta. Ehdotuksen taustalla on EU:n valvonta-asetuksen 140 artikla, jonka mukaan todellisista tai mahdollisista rikkomuksista toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittavia henkilöitä on suojeltava kostotoimilta, syrjinnältä ja muun tyyppiseltä epäoikeudenmukaiselta kohtelulta.

Pidän selvänä, että pyrkimys suojata rikkomuksesta ilmoittajan henkilöllisyyttä muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua julkisuusperiaatetta. Nähdäkseni ilmoittajaa suojataan jo nykyisin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdassa säädetyllä vahinkoedellytyslausekkeeseen sidottulla salassapitoperusteella. Sen mukaan tieto viranomaisen tarkastus- tai valvontatoimeen liittyvistä seikoista on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Tämän salassapitoperusteen voidaan julkisuuslain esitöiden valossa koskevan myös rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyttä (ks. HE 30/1998 vp, s. 93-94).

Ehdotettu 74 a § sisältää julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan tavoin vahinkoedellytyslausekkeen (rikkomuksesta ilmoittaneen henkilöllisyys on pidettävä salassa, ”jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan haittaa hänelle.”) Ehdotus eroaa julkisuuslain

sääntelystä kuitenkin sikäli, että salassapitokynnys on nyt ehdotetussa säännöksessä jossain määrin matalammalla kuin julkisuuslain vastaavassa kohdassa.

En kuitenkaan pitäisi eroa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 43/1998 vp) säädetyn julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan siinä määrin ratkaisevana, että ehdotusta olisi perustuslaista johtuvista syistä välttämättä muokattava. Julkisuusperiaatteen toteutumisen kannalta on kuitenkin hankalaa, jos erityislainsäädännössä on salassapitoperusteita, jotka poikkeavat julkisuuslain vastaavasta sääntelystä. Ylipäättään on syytä suhtautua pidättyvästi viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (Ks. PeVL 40/2021 vp, s. 2, ks. myös PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 2/2008 vp, s. 2).

Muut valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset ehdotukset

Sivutuotelakiehdotuksen 50 §:ssä säädetään tarkastusvaltuuksista ja tiedonsaantioikeuksista tavalla, joka nähdäkseni vastaa perustuslain 10 §:n vaatimuksia yksityiselämän suojasta, kotirauhan suojasta ja henkilötietojen suojasta. Minulla ei ole lisättävää siihen, mitä on todettu esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja säätämisjärjestysperusteluissa.

Sama kommentti koskee 63 a §:ssä ruokavirastolle ja aluehallintovirastolle ehdotettua toimivaltaa määrätä toimijan maksamaan vähintään 300 euron ja enintään 5 000 euron sivutuotevalvonnan seuraamusmaksun. Seuraamuksen yleisistä perusteista on säädetty perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, ja ehdotuksessa on nähdäkseni täsmällisesti ja selkeästi säädetty maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. En myöskään havaitse sääntelyssä seuraamuksen oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmaa (Ks. seuraamussääntelyn valtiosääntöoikeudellisista kriteereistä mm. PeVL 12/2019 vp). Ehdotuksen sisältyvät maa- ja metsätalousministeriölle osoitetut asetuksenantovaltuudet ovat nekin luonteeltaan vähäisiä ja teknisluonteisia.

Helsingissä 6.10.2022

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT