

Maa- ja metsätalousministeriö

## Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi lannoitelaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi lannoitelaki ja kumottavaksi nykyinen lannoitevalmistelaki. Ehdotettuun lakiin sisältyisivät EU:n uudessa lannoitevalmisteasetuksessa edellytetyt vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten hyväksymistä ja nimeämistä koskevat vaatimukset sekä asetuksen rikkomiseen sovellettavat seuraamukset.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Esitysluonnosta on tarkasteltu vain lausunnossa käsitellyin osin. Huomiot koskevat 1. lakiehdotusta (lannoitelaki), ellei toisin ole todettu.

### Lannoitevalvonnan seuraamusmaksu (37 §)

#### *Seuraamusjärjestelmän kokonaisuudesta*

Lannoitelain säännösten rikkomista koskeva seuraamusjärjestelmä käsittäisi hallinnollisia seuraamuksia (määräykset, kiellot, rajoitukset, toiminnan keskeyttäminen ja peruuttaminen sekä toimiin tehosteeksi liitettävä uhkasakko) että rangaistusluontoisia seuraamuksia (seuraamusmaksu ja rangaistussäännös).

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrä on niin kansallisessa kuin EU-lainsäädännössä kasvanut viime vuosina merkittävästi. Koska seuraamusmaksuissa kyse on rangaistusluontoisesta seuraamuksesta, joka merkitsee myös uutta perusoikeusrajoitusta, on seuraamussääntelyn tarkkuuteen ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota säädettäessä uusia seuraamusmaksuja.

Kuten Lainkirjoittajan oppaassa seuraamusmaksujen osalta on todettu: ”Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Seuraamusmaksuille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Hallinnollisen sanktion käyttämistä puoltaa etenkin se, että hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei ehdottomasti edellytä rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä.” Edelleen hallinnollisen sanktion tulee lähtökohtaisesti olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Hallinnollisen sanktion käyttöönotolle on kyettävä esittämään teon haitallisuuteen tai moitittavuuteen liittyvä peruste. (Lainkirjoittajan opas, osio 12.10.3-4)

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi osa rikkomuksista ja laiminlyönneistä seuraamusmaksuilla sanktioiduiksi ja osa sakkoina. Seuraamusmaksusääntelyä koskevissa esityksissä tulisi perustella,

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Oikeusministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 25  
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

09 1606 7730  
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

minkä vuoksi juuri ehdotetut laiminlyönnit tai rikkomukset (37 §) on perusteltua säätää seuraamusmaksuina rangaistaviksi ja minkä vuoksi osa rikosoikeudellisin rangaistuksin. Hallinnollisten sanktioiden on katsottu soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa on kyse moitittavuudeltaan verraten vähäisistä tai muista sellaisista alakohtaisen lainsäädännön rikkomuksista ja laiminlyönneistä ja joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä, eikä menettelyyn liity asianosaisia tai määrääminen edellytä erityisiä tutkinnallisia toimivaltuuksia (Lainkirjoittajan opas, osio 12.10.3). Vaikka perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö seuraamusmaksuja koskevasta sääntelystä on sinänsä kattavaa ja vakiintunutta (esim. PeVL 12/2019 vp, PeVL 24/2018 vp, PeVL 8/2021 vp ja PeVL 46/2021 vp), perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti käsitellyt seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta ja seuraamusmaksujen ja rikosoikeudellisten rangaistusten välistä suhdetta. Tällaista kokonaisuutta on lähinnä käsitelty vain tieliikennelain muutosta koskevasta lausunnossa PeVL 9/2018 vp, jossa arvioitiin dekriminialisointia ja todettiin, että ”rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia.” (PeVL 9/2018 vp).

Uudet kansalliset seuraamusmaksut saattavat perustua myös velvoittavaan EU-sääntelyyn. Perusteluiden valossa jää osin epäselväksi, perustuuko uusi seuraamusmaksusääntely mainittujen EU-asetusten vaatimuksiin, edellyttäkö EU-sääntely 37 §:n mukaisissa tilanteissa nimenomaan sanktiointia seuraamusmaksuihin ja miltä osin kyse on kansallisesta sääntelystä ja kansallisen liikkumavaran käytöstä. Siitä huolimatta, että kansalliselle hallinnollisia sanktioita koskevalle sääntelylle usein on EU-lainsäädännöstä johtuva peruste, kansallisen sääntelyn tulee siellä, missä kansallista liikkumavaraa on, täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja turvata sanktioihin liittyvät erityiset oikeusturvavaatimukset.

Yhteenvedona todettakoon, että esityksessä on oltava asianmukaiset perustelut siitä, minkä vuoksi 37 §:n 1 momentin mukaiset teot on sanktioitava, minkä vuoksi juuri hallinnollisin seuraamusmaksuihin ja mikä näiden suhde muihin laissa säädettyihin hallinnollisiin seuraamuksiin on. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tulee lisäksi tehdä selkoa siitä, miten ehdotettu uusi seuraamusmaksu täyttää perusoikeusrajoituksille asetetut edellytykset (ellei kyse ole tilanteensa, jossa kansallista liikkumavaraa ei ole), kuten hyväksyttävä tarve välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, hyväksyttävyyys, oikeusturva, täsmällisyys sekä erityiset rangaistusluonteisille seuraamuksille asetetut edellytykset (mm. laillisuusperiaate), (ks. Lainkirjoittajan opas 12.10.4). Osittain tällaista perustelua on jo esitysluonnoksessa esitetty, mutta esityksen säätämisyjärjestysperustelut kaipaavat edellä mainituilta osin vielä täydentämistä.

#### *Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen*

Ehdotetun 37 §:n 2 momentin mukaan maksu voidaan jättää tietyissä tilanteissa määräämättä. Perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee tällöin olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp). Säännös tulisi siten muotoilla ”seuraamusmaksu jätetään määräämättä ...”.

#### *Kaksoisrangaistavuuden kieltö*

Ehdotetun 37 §:n 3 momentissa säädettäisiin kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Seuraamusmaksun sääntelyssä ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan tarpeen pyrkiä täydelliseen aukottomuuteen ne bis in idem -säännön noudattamiseksi (esim. PeVL 9/2018 vp). Tällainen pyrkimys saattaisi johtaa tarpeettoman yksityiskohtaisiin säännöksiin, erityisesti kun huomioidaan vielä se, että kaksoisrangaistavuuden kiellon sisältö määräytyy myös kehittyvän eurooppaoikeudellisen oikeuskäytännön mukaan. Ehdotetussa säännöksessä kaksoisrangaistavuuden kieltö kuitenkin rajataan koskemaan vain rikosoikeudellista seuraamusta ja seuraamusmaksua. Todettakoon, että ne bis in idem -sääntö kieltää myös määräämättä samasta teosta useamman seuraamusmaksun, vaikka tätä ei ehdotetussa säännöksessä ole todettu.

#### *Seuraamusmaksujen täytäntöönpano*

Seuraamusmaksua koskevan 37 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan valvontaviranomaisen määräämä seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena. Lain 47 §:n mukaan kuitenkin tämän lain nojalla tehtävässä päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Oikeusministeriö pitää vakiintuneeseen perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja PL 21 §:ään nähden perusteltuna sitä, että seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen vain lainvoimaisena. Seuraamusmaksua koskevan valvontaviranomaisen

määräyksen suhdetta esityksen 47 §:ään tulisi kuitenkin selkeyttää lisäämällä esimerkiksi 47 §:ään 37 §:ssä määriteltyä seuraamusmaksua koskeva poikkeus.

### Rangaistussäännös (43 §)

Uuden lannoitelain 43 § sisältäisi lannoitelakirikkomusta koskevan rangaistussäännöksen. Säännöksessä säädettäisiin rangaistavaksi tiettyjen lain säännösten vastaiset teot.

Rangaistussäännös on niin sanotusti blankomallinen, jolloin tekojen rangaistavuus määrittyy osin aineellisen lain säännöksen sisällön mukaisesti. Blankorangaistussäännösten muotoilussa tulee huomioida perustuslakivaliokunnan kannan mukaiset, Lainkirjoittajan oppaaseenkin kootut edellytykset (oppaan jaksot 4.2.3 ja 12.9.6; PeVM 25/1994 vp, s. 8/l). Rangaistussäännöksessä tulee tällöin viittaamalla konkretisoida, minkä aineellisen lain säännöksen tai säännösten rikkomisesta rangaistaan: viittausketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella (sisältää selkeä kielto) ja nämä aineelliset säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Säännösviittauksen lisäksi rangaistussäännöksessä on pyrittävä kuvaamaan rangaistava teko.

Ehdotetun 43 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi asiasisällöltään voimassa olevan lain säännöksiä. Säännöksiä, joihin rangaistussäännöksessä viitataan, kuitenkin esitetään muutettavaksi, jolloin jää jossakin määrin avoimeksi, muuttuuko myös rangaistavuuden ala. 43 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa olisi asianmukaista selostaa kohta kohdalta, mitä voimassa olevan lannoitevalmistelain rangaistussäännöksen kohtia esitettävän säännöksen kohdat vastaavat sisällöllisesti, sekä tuoda esiin, millaisia muutoksia viitattujen lainkohtien muuttamisesta mahdollisesti seuraa rangaistavuuden alaan. Erityisen tärkeää tämä on siinä tapauksessa, että rangaistusuhka kohdistuu keneen tahansa lannoitevalmisteen käyttäjään eli siltä osin kuin tekotapana on lannoitevalmisteen käyttäminen.

Ehdotetun 43 §:n 1 momentin 1 kohdassa on eräänä tekotapana markkinoilla saataville asettaminen, jota voimassa olevan lain 37 §:n 1 momentin 1 kohta ei näytä kattavan. Mainituissa kohdassa yhdeksi tekotavaksi säädettäisiin "tuominen", jolla ilmeisesti on tarkoitettu maahan tuomista; säännöksen sanamuotoa tulisi tältä osin täsmentää.

Voimassa olevan lannoitevalmistelain 37 §:n 1 kohdassa säädetään "lannoitevalmisteesta tai raaka-aineesta", kun taas esitetyssä säännöksessä käytetään ilmaisua "lannoitevalmiste tai ainesosa". On tarpeen täsmentää säännöskohtaisissa perusteluissa, vastaavatko käsitteiden sisällöt toisiaan ja jos eivät, mikä on merkityssisältöjen erojen vaikutus rangaistavuuden alan kannalta.

Ehdotetussa 1 kohdassa viitataan lain 7 §:ssä tai sen nojalla säädettyihin vaatimuksiin. Sanamuotoa olisi tarpeen täsmentää siten, että viitattaisiin lain 7 §:ssä tai sen nojalla *annetuissa säännöksissä* säädettyihin vaatimuksiin. Rangaistussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen selostaa, mistä alemman asteisessa säädöksessä voidaan säätää ja millaiset tällaisessa säädöksessä säädetyt vastaiset teot voisivat käytännössä tulla rangaistaviksi ehdotetun 43 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Luonnokseen hallituksen esitykseksi ei ole liitetty asetusluonnoksia, joten oikeusministeriö ei voi ottaa kantaa niiden sisältöön esimerkiksi rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytysten näkökulmasta.

Ehdotetun 43 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi rikkoa lain 36 §:n nojalla annettua määräystä. Ehdotetun 36 §:n on ilmeisesti tarkoitus vastata voimassa olevan lannoitevalmistelain 32 §:ää. Ehdotetun 36 §:n mukainen määräys vaikuttaisi kuitenkin voivan perustua paitsi lain tai sen nojalla annettujen säännösten noudattamatta jättämiseen myös siihen, että lannoitevalmiste ei täytä kyseisen lain tai sen nojalla annettujen säännösten vaatimuksia; jälkimmäisen perusteen osalta 36 § näyttäisi eroavan voimassaolevasta 32 §:stä (ehdotettu 36 §: "Jos talouden toimija ei noudata tätä lakia tai sen nojalla annettuja *säännöksiä tai lannoitevalmiste ei täytä tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten vaatimuksia*, valvontaviranomainen voi määrätä...). Mainitun eroavaisuuden merkitys rangaistavuuden alan kannalta tulisi avata rangaistussäännöksen perusteluissa.

Ehdotetun 2 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi myös rikkoa lain 38 §:n nojalla annettua kieltoa. Kielto voisi koskea lannoitevalmisteen valmistusta, käsittelyä, markkinoille saattamista, käyttöä, tuontia tai vientiä. Sekä rangaistussäännöksen että 38 §:n säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin tiiviit, jolloin varsin epäselväksi jää, millaiset teot voisivat tulla 43 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla rangaistaviksi. Perusteluja on tältä osin syytä täydentää.

Lisäksi on syytä huomioida, että mainittujen säännösten nojalla rangaistavaa olisi myös lannoitevalmisteen *käyttö*, jos Ruokavirasto olisi käytön kieltänyt. Rangaistusuhka ulottuisi siten

keneen tahansa lannoitevalmisteen käyttäjään, joka käyttäisi valmistetta kiellon antamisen jälkeen. Rangaistusuhkaa voi pitää pitkälle menevänä, ja kriminalisoinnin tarvetta olisi tältä osin pohdittava tarkoin. Joka tapauksessa säännöskohtaisissa perusteluissa olisi selostettava, millaiset teot voivat tulla säännöksen nojalla rangaistaviksi ja miten esimerkiksi lannoitevalmistetta käyttävän kuluttajan odotetaan saavan tiedon Ruokaviraston määräämästä kiellosta. Huomioiden se, että rangaistusuhka on kytketty törkeän huolimattomaan menettelyyn, perusteluissa olisi selostettava, miten toimimalla kuluttaja voi välttää rangaistusuhkan.

Ehdotetun 43 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi rikkoa lain 39 §:n nojalla annettua tilapäistä rajoitusta. 39 §:ssä säädettäisiin Ruokaviraston oikeudesta muun muassa tilapäisesti kieltää kansallisen lannoitevalmisteen käyttö; tältä osin viitataan edellä 2 kohdan osalta käyttöä koskevan kiellon rikkomisen rangaistavuudesta todettuun. Myös 39 §:n ja 43 §:n 1 momentin 3 kohdan perustelut ovat varsin tiiviit, ja niitäkin tulisi 2 kohdan osalta todetulla tavalla täydentää.

Ehdotettuja 43 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtia olisi lisäksi tarpeen pyrkiä täsmentämään siten, että säännöksestä kävisi ilmi, mitä viitatuissa 36 §:ssä tarkoitettu määräys, 38 §:ssä tarkoitettu kiello ja 39 §:ssä tarkoitettu rajoitus koskevat (esim. ”vaatimustenmukaisuutta koskeva määräys” ja ”lannoitevalmisteen tai sen ainesosan valmistusta, käsittelyä, markkinoille saattamista, käyttöä, tuontia tai vientiä koskeva kiello”).

Ehdotetun 43 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esiin, että lannoitelakirikkomusta koskeva säännös olisi toissijainen suhteessa esimerkiksi rikoslain 48 luvun 1 §:n mukaiseen ympäristörikokseen; perusteluihin on syytä täsmentää oikea rikosnimike (ympäristön turmeleminen).

Ehdotetun 43 §:n 1 momentin mukaan se, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai velvoitetta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on tuomittu maksettavaksi. Oikeusministeriö katsoo, että säännös ei vaikuta sopivan sanktiosystematiikkaan eikä vastaavaan tarkoitustaan ja sen tarve, merkitys ja funktio jäävät vähintäänkin epäselviksi. Uhkasakko ei ole luonteeltaan rangaistusluontoinen seuraamus, vaan viranomaismääräyksen hallinnollinen tehoste, jolla pyritään saamaan sen kohde toimimaan lainmukaisesti. Sen ei siis tule vaikuttaa rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämiseen eikä uhkasakko perusta kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Säännös on omiaan hämärtämään sanktiojärjestelmän ja muun seuraamusjärjestelmän välistä eroa, minkä vuoksi se tulisi poistaa.

Rangaistussäännöksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan teon huolimattomuusarvioinnissa tulisi ottaa huomioon erityisesti arvioitavana olevan toiminnan laatu. Lausumaa seuraavassa esimerkissä ei varsinaisesti kuitenkaan todeta toiminnan laadusta vaan toiminnan suorittajasta. Sinänsä on perusteltua, että elinkeinonharjoittajana toimivalta lannoitevalmisteen valmistajalta tai markkinoille saattajalta edellytetään suurempaa huolellisuutta ja myös selonottovelvollisuutta soveltuvan lainsäädännön sisällöstä kuin lannoitevalmisteen käyttäjältä. Perusteluja olisi edellä todetulla tavalla tarpeen täydentää erityisesti siltä osin, millaiset teot voisivat tulla rangaistaviksi törkeästä huolimattomuudesta tehtyinä.

Ehdotetun 43 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirasto tekee 5 luvussa tarkoitettujen viranomaisten puolesta ilmoituksen 1 momentissa tarkoitettua rikkomuksen saattamiseksi syyteharkintaan. Säännöksen sanamuoto (”tekee”) jättää epäselväksi sen, onko Ruokavirasto ainoa viranomainen, joka tekee tai voi tehdä säännöksessä mainituissa tapauksissa ilmoituksen. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ilmoituksen rikkomuksen saattamisesta syyteharkintaan tekisi aina Ruokavirasto. Säännös ja perustelut jättävät avoimeksi sen, miten toimittaisiin tilanteessa, jossa muu viranomainen kuin Ruokavirasto pitäisi ilmoituksen tekemistä perusteltuna mutta Ruokavirasto ei ilmoitusta kuitenkaan tekisi. Mainittu sanamuoto jättää epäselväksi sen, onko säännöksen tarkoitus olla Ruokavirastoa velvoittava muissa kuin 2 momentin toisessa virkkeessä tarkoitetuissa tapauksissa, joissa on kyse rikkomuksesta, jota on kokonaisuutena pidettävä ilmeisen vähäisenä. Säännöksen sanamuodon selkeyttämistä voisi olla tarpeen harkita mainituilta osin.

## Kielto (38 §)

Valvontaviranomainen voisi 38 §:n 2 momentin mukaan keskeyttää tai lopettaa mm. lannoitevalmisteen tai sen ainesosan valmistuksen ja käsittelyn kokonaan tai osittain, jos epäkohdasta voi aiheutua vaaraa ihmisten, eläinten tai kasvien terveydelle taikka ympäristölle tai jos se jatkuu tai toistuu taikka jos se aiheutetaan tahallisesti. Säännökseen ehdotettu tahallisuusarviointi ei ongelmitta istu tällaiseen hallinnolliseen kieltoseuraamukseen, jonka kohdalla perinteisesti ei ole arvioitu tahallisuutta, vaan nimenomaan vaaraa ja lainsäädännön rikkomista. Laillisen tilan palauttaminen ja turvallisuus ei pitäisi olla kytkettynä tahallisuusarviointiin. Kielto määräyksessä ei ole kyse sanktiosta (vrt. seuraamusmaksu ja sakko), vaan toimenpiteestä, jolla pyritään palauttamaan lainmukainen tila. Jos EU-sääntely ei nimenomaisesti edellytä tahallisuuden

huomioimista, olisi tarkoituksenmukaista poistaa tahallisuusedellytys 2 momentista tai esittää tälle asianmukaiset perustelut.

### **Vaatimus toimijan luotettavuudesta ja rekisteröinnin peruutus (12 ja 40 §)**

Lannoitelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi vaatimus talouden toimijan luotettavuudesta (12 §). Perusteluiden mukaan säännöksellä torjuttaisiin harmaata taloutta ja tuettaisiin oikeudenmukaisia käytäntöjä alalla. Säännös vastaa elintarvikelakiin HE 36/2019 vp lisättyä säännöstä.

Luotettavana ei 12 §:n mukaan pidettäisi esimerkiksi toimijaa, jolla on maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa tai velkoja, jotka on palautettu ulosotosta varattomuusestetodistuksin. Vaatimus luotettavuudesta koskisi toimitusjohtajaa ja hänen sijaistaan, hallituksen jäsentä ja varajäsentä, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsentä ja varajäsentä, vastuunalaista yhtiömiestä sekä muuta ylimpään johtoon kuuluvaa, ja henkilöä, jolla on suoraan tai välillisesti vähintään 25 prosenttia osakeyhtiön osakkeista tai osakkeiden tuottamasta äänivallasta taikka vastaava omistus- tai määräämisvalta, jos kyseessä on muu yhteisö kuin osakeyhtiö.

Ehdotus vaikuttaa näiltä osin perustuvan täysin kansalliseen ratkaisuun, eikä velvoittavaan EU-sääntelyyn.

Luotettavuus, kuten se 12 §:ssä on määritelty, ei olisi varsinainen lupaedellytys, sillä toimijan on 14 §:n mukaan tehtävä ainoastaan ilmoitus ennen toiminnan aloittamista, mikä johtaa toimijan rekisteröintiin. Toimijan luotettavuuteen liittyvää sääntelyä on esimerkiksi alkoholilaissa ja taksiluvan osalta liikenteen palveluista annetussa laissa, joissa molemmissa luotettavuus on lupaedellytys, joka arvioidaan jo ennen liiketoiminnan aloittamista (toisin kuin ehdotetussa lannoitelaisissa).

Ehdotetun 40 §:n mukaan Ruokavirasto voisi keskeyttää tai peruuttaa toimijan rekisteröinnin, jos toimija ei enää ole 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla luotettava ja peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava, eikä toimija ole tässä laissa tarkoitettun viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.

Luotettavuuden arviointiin liittyvä valvonta on siten esitysluonnoksessa rakennettu täysin jälkikäteisen, vasta elinkeinotoiminnan aloittamisen jälkeen tapahtuvaan valvontaan, ei esimerkiksi toimiluvan myöntämisen yhteydessä tehtävään arviointiin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 6/2019 vp käsitellyt elintarvikelain osalta vastaavaa jälkikäteistä toimijan luotettavuuden arviointia ja siihen puuttumista. Valiokunta totesi lausunnossaan ” Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voitaisiin lisätä elinkeinonharjoittajan mahdollisuudella saada hakemuksesta etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täytymisestä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä harkita tällaisen sääntelyn lisäämistä lakiin.” Vaikka esitysluonnoksessa viitataan ko. perustuslakivaliokunnan lausuntoon, ei tätä huomiota ole käsitelty. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitava asianmukaisesti ehdotettua sääntelyä myös näiltä osin PL 18 §:n kautta sekä perusteltava, mikäli tällaista sääntelyä ei lakiin ehdoteta.

Samaisessa lausunnossa valiokunta on viitaten vakiintuneeseen lausuntokäytäntönsä todennut, että hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat toimivaltuudet ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. (PeVL 6/2019 vp ja siinä viitattu). Perustuslakivaliokunta ei edellä mainitussa lausunnossaan nimenomaisesti käsitellyt luotettavuutta perusteena elinkeinoluvan peruuttamiselle ja tämän oikeasuhtaisuutta.

Esityksessä tulisi tehdä asianmukaisesti selkoa siitä, minkä vuoksi juuri lannoitelaisissa tarkoitettussa toiminnassa on välttämätöntä ja oikeasuhtaista keskeyttää tai peruuttaa jo käynnissä oleva elinkeinonharjoittaminen, jos toimija ei ole enää 12 §:ssä tarkoitettulla tavalla luotettava. (aihetta koskevana esimerkkinä KHO 2017:136 luvan peruuttaminen ja velkajärjestely). Hieman poikkeavana ja epäselvänä ratkaisuna voidaan pitää sitä, että lannoitelain säännösten noudattaminen kytketään nimenomaan toimijan luotettavuuden arvioimiseen (vrt. esim. alkoholilaki ja elintarvikelaki). Jää myös epäselväksi, minkä vuoksi taloudellinen tilanne katsotaan toimijan luotettavuutta osoittavaksi seikaksi eikä omaksi vaatimusluokakseen.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään korostanut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä 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 (myös PeVL 6/2019 vp ja siinä viitattu). Tästä syystä ehdotetussa 40 §:ssä säädettäisiin ”eikä toimija

ole tässä laissa tarkoitetun viranomaisen määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.” Esitysluonnoksen perusteluissa kuitenkin todetaan ”Mikäli toimijan taikka tämän vastuuhenkilön muussa tai aikaisemmassa yritystoiminnassa on toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyöty 1 momentissa tarkoitettuja velvoitteita, toimijaa tai tämän vastuuhenkilöä ei voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettulla tavalla luotettavana.” Tällaisessa tapauksessa toimijalla ei ole minkäänlaista mahdollisuutta korjata laiminlyöntiä, kun otetaan vielä huomioon, ettei luotettavuutta arvioida viranomaisen toimesta ennen toiminnan aloittamista, vaan satunnaisesti tapahtuvan valvonnan yhteydessä. Perusteluja olisi syytä näiltä osin täydentää.

### **Vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokset (21 §), valtuutetut tarkastajat (25 §) ja ulkopuoliset asiantuntijat (26 §)**

Kuten esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on tunnistettu, vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokset, valtuutetut tarkastajat ja ulkopuoliset asiantuntijat hoitaisivat PL 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla julkista hallintotehtävää. Esityksen säätämisperusteluihin tulisi lisätä (tai siirtää säännöskohtaisista perusteluista) PL 124 §:ää koskeva arvio myös valtuutettujen tarkastajien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden osalta.

Ehdotetussa arviointilaitoksia koskevassa 20 §:n 3 momentissa säädettäisiin arviointilaitoksen tai sen käyttämän tytäryhtiön tai alihankkijan henkilöstön virkavastuusta näiden hoitaessa laissa tarkoitettuja tehtäviä. Säännöstä ei ole varsinaisesti perusteltu. Julkinen hallintotehtävä voidaan PL 124 §:n mukaan antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle vain lailla tai lain nojalla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen (subdelegointi). Valiokunta on pitänyt tehtävän edelleen siirtämisen mahdollisuutta arvioidessaan merkityksellisenä siirrettävän tehtävän teknisluonteisuutta, viranomaisvalvonnan ulottuvuutta ja alihankkijaan kohdistuvia laatu- ja muita vaatimuksia (PeVL 26/2017 vp, PeVL 6/2013 vp). Tietynkaltaisessa, poikkeuksellisessa tilanteessa subdelegointi tätä laajemminkin on ollut mahdollista (ks. PeVL 33/2021 vp). Keskeistä on, että laissa on nimenomaisesti säädettävä mahdollisuudesta subdelegoida julkisia hallintotehtäviä, mikäli tämä halutaan mahdollistaa. Myös alihankintatilanteissa vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaarantumattomuudesta on täytyttävä. PL 124 § korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista. Edelleen subdelegointia koskevan säännöksen perustuslainmukaisuus on arvioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden esityksen säätämisperusteluissa. Jos subdelegointisääntelyä ei esityksessä ehdoteta, tulisi 20 §:n 3 momentista poistaa viittaukset tytäryhtiöön ja alihankkijaan.

Lisäksi mainittua 20 §:n 3 momenttia tulisi jatkovalmistelussa täsmentää koskemaan ko. laissa tarkoitettuja tehtäviä. Nyt virkavastuu rajataan koskevaan ”tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan”, vaikka kyseisessä pykälässä ei ehdoteta säädettäväksi tehtävistä lainkaan.

### **Henkilötietojen suoja**

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä ja tuotu asianmukaisesti esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä henkilötietojen suojan osalta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota kansallisen liikkumavaran käytön ja rekisterinpidon osalta seuraavasti:

#### *Kansallinen liikkumavara*

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että tietosuojasetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös ja asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuojasetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Esitysluonnoksessa on vastaavasti tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kansallisen erityissääntelyn tarpeen arvioinnista. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja raja sellainen vain välttämättömään (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3). Edelleen perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksissä tulee erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuojasetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Esitysluonnoksessa on sinänsä tunnistettu, että jäsenvaltioilla on kansallista sääntelyliikkumavaraa ennen muuta tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan nojalla, silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (henkilö- tietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään) tai e alakohtaan

(käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi) ja Ruokaviraston oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Esitysluonnoksesta ei käy kuitenkaan selkeästi ilmi, miltä osin ehdotettavassa lannoitelaisissa annettaisiin tietosuoja-asetusta täydentävää ja täsmentävää erityissääntelyä. Esitysluonnosta tulisi tältä osin täydentää jatkovalmistelussa siten, että siitä käy säännöskohtaisesti ilmi 6 artiklan 2 ja 3 kohdan tai muun artiklan tarkoittaman sääntelyliikumavaran käyttö. Vastaavasti siitä on käytävä ilmi ehdotettavan sääntelyn yleisen edun mukaisuus, oikeasuhteisuus ja välttämättömyys. Esitysluonnoksen tarkoituksena on antaa erityissääntelyä rekisterisääntelyn (33 §) ohella myös viranomaisten oikeudesta saada henkilötietoja tai luovuttaa niitä (31, 34 §) sekä tietojen julkaisemisesta (35 §). Ehdotetun lannoitelain 14 §:n osalta tulisi tehdä selkoa, perustuisiko oikeus käsitellä henkilötunnusta tietosuojalain 29 §:ään. Erityistä huomiota oikeusministeriö kiinnittää huomiota lannoitelain 33 §:n 3 momenttiin säilytysajoista, jonka osalta säännöskohtaiset perustelut puuttuvat esitysluonnoksesta kokonaan.

#### *Valvontarekisterin rekisterinpito*

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan Ruokavirasto pitäisi rekisteriä ehdotetussa lannoitelaisissa tarkoitetuista ilmoitusvelvollisista taloudellisista toimijoista (valvontarekisteri). Ehdotettu säännös lannoitelain 33 §:ksi jättää kuitenkin epäselväksi Ruokaviraston roolin ja vastuun. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan "[v]alvontaa varten pidetään valtakunnallista rekisteriä 14 §:n 1 momentissa tarkoitetuista ilmoitusvelvollisista talouden toimijoista. Rekisteriin sovelletaan ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia (560/2021) ellei tässä pykälässä muuta mainita". Säännösehdotus ja perustelut jättävät epäselväksi, kuka vastaisi valvontarekisteristä (ts. olisiko Ruokavirasto valvontarekisterin rekisterinpitäjä ja/tai ylläpitäjä). Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota pykälässä viitatuun ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:ään, jonka mukaan Ruokavirasto, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunta ovat ruokahallinnon tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Esitysluonnos jättää epäselväksi, olisiko Ruokavirasto valvontarekisterin rekisterinpitäjä vai ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n mukainen yhteisrekisterinpitäjä. Esitysluonnosta tulee jatkovalmistelussa täsmentää siten, että siitä ei jää epäselvyyttä siitä, mikä tai mitkä tahot vastaavat valvontarekisterissä käsiteltävistä henkilötiedoista. Erityisesti rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta.

## **Yksityiskohtaisempia huomioita**

### **Ainesosaluettelo (8 §)**

Ehdotetun 8 §:n 4 momentin mukaan "Ruokavirasto päättää ainesosan poistamisesta ainesosaluettelosta, jos ainesosa ei täytä EU-lainsäädännön, kansallisen lainsäädännön tai tämän pykälän 3 momentissa asetettuja vaatimuksia, lainsäädäntö muuttuu taikka ilmenee, että hakemuksessa annetut tiedot ovat olleet virheellisiä tai puutteellisia. Ainesosan poistamisen sijasta, Ruokavirasto voi muuttaa ainesosaluettelo, jos puute tai virhe on mahdollista korjata." Maininta lainsäädännön muuttumisesta vaikuttaa tarpeettomalta. Momentin toinen virke jää epäselväksi, eikä säännöskohtaisissa perusteluissa sen sisältöä ja tarkoitusta selosteta.

### **Tarkastusoikeus (30 §)**

Tarkastusoikeutta koskevassa 30 §:ssä viittaus hallintolakiin on erehdyksessä väärään pykälään (38 eikä 39 §).

### **Oikeus oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja (34 §)**

Valvontaviranomaiset voisivat 34 §:n mukaan oma-aloitteisesti luovuttaa valvontaa suorittaessa saatuja tietoja, jotka ovat välttämättömiä ympäristönsuojelulaissa (527/2014) tarkoitettulle viranomaiselle ympäristönsuojelua koskevia lakisääteisiä valvontatehtäviä varten. Oikeusministeriö toteaa, että tietojen välttämättömyys tiettyä tehtävää varten on seikka, jonka lähtökohtaisesti arvioi tietoja tarvitseva ja ne vastaanottava viranomainen (tässä tapauksessa ympäristönsuojelulaissa säädetty taho), ei tietoja luovuttava taho. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten tietojen välttämättömyyden arviointi toisen viranomaisen puolesta toteutuu, kun tiedot luovutetaan oma-aloitteisesti. Tiedot luovuttavalla viranomaisella tulisi tällaisessa sääntelyssä olla ennakolta tieto siitä, mitkä tiedot ovat välttämättömiä ympäristönsuojeluviranomaiselle. Perusteluista ei ilmene, miten tämä toteutuisi oma-aloitteisessa tietojen luovuttamisessa.

### **Asetuksenantovaltuudet**

Jatkovalmistelussa olisi syytä vielä varmistua asetuksenantovaltuuksien osalta siitä, että perussäännökset siitä, mistä asetuksella on tarkoitus tarkemmin säätää, löytyvät laista (esim. 30 §:n 3 momentti tarkempia säännöksiä näytteiden tutkimisesta). Toisaalta asetuksella ei ole mahdollista poiketa laissa säädetystä (esim. 28 §:n 5 momentti, "miten ennakoilmoitus on tehtävä" ja tämän suhde hallintolakiin ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin).

osastopäällikkö

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö



**VN/21657/2020-OM-42**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: