Olli Mäenpää
22.10.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi elintarvikelain, sekä kasvinsuojelulaineista annetun lain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 36/2019 vp)

Perustuslain kannalta keskeiset säännösmuutokset sisältyvät perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn elintarvikelakiin. Perustuslakivaliokunta on jo elintarvikelain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan (PeVL 37/2005 vp) arvioinut useita perusoikeusnäkökulmasta keskeisiä elintarvikelain säännöksiä, joihin ei nyt ehdoteta muutoksia. Hallituksen esitykseen sisältyy kuitenkin myös perustuslain näkökulmasta uusia tai uudenlaisia arvioinnin kohteita.

Elinkeinovapaus

Ilmoitusmenettelyt

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 46/2016 vp, ja PeVL 13/2014 vp). Perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta arvioituna esitykseen sisältyvät erilaiset ilmoitusmenettelyt (8 ja 13 §) sisältävät lievän ja aiheellisen rajoituksen elinkeinon harjoittamiseen. Ne ovat elinkeinovapauden kannalta ongelmattomia.

Luotettavuuden vaatimus

Elintarvikealan toimijan luotettavuutta edellyttävä vaatimus (16 a §) on elinkeinovapauden kannalta varsin merkityksellinen, koska vain luotettavuusvaatimuksen kriteerit täyttävä luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö saisi ehdotetun säännöksen mukaan harjoittaa elinkeinoa elintarvikealalla. Luotettavuusvaatimus ei perustu valvonta-asetuksen tai muunkaan EU-lainsäädännön määrittelemiin edellytyksiin.

Oikeus harjoittaa elinkeinoa elintarvikealalla edellyttää lainkohdassa tarkoitettua luotettavuutta. Pykälän 1 momentissa määritellyt luotettavuuden kaksi ensimmäistä kriteeriä liittyvät taloudelliseen luotettavuuteen. Niitä voidaan pitää riittävän täsmällisesti määriteltyinä ja asiallisesti hyvin perusteltuina etenkin elintarvikealan tasapuolisen kilpailun varmistamisen ja harmaan talouden torjunnan kannalta.

Elinkeinovapauden pääsäännön kannalta voidaan sen sijaan pitää ongelmallisen väljänä kolmatta kriteeriä, jonka mukaan luotettavuus ja vastaavasti elinkeinon harjoittamisoikeus puuttuu henkilöltä, joka ”muulla kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan elintarvikealan toimintaa”. Etenkin ”ilmeinen sopimattomuus” on varsin väljä ja arvostuksenvarainen kriteeri pääsääntönä olevan elinkeinovapauden kannalta, kun myös otetaan huomioon, että sopivuuden vähimmäiskriteereitä ei määritellä laissa. Koska säännösehdotus ei tältä osin ilmeisesti täytä perusoikeusrajoitukselta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta, sopivuuden ja sopimattomuuden kriteereitä olisi tältä osin välttämätöntä täsmentää. Sopimattomuus-kriteerin tarpeellisuus ei toisaalta ole erityisen ilmeinen, koska valvonnallisin toimin voidaan puuttua sopimattomuutta osoittavaan lainvastaiseen tai viranomaismääräysten vastaiseen toimintaan elinkeinonharjoittajana.

Luotettavuuden arviointimenettely

Esitykseen ei sisälly sääntelyä menettelystä, jossa luotettavuuden arvioinnista tehtäisiin hallintopäätös ennen elinkeinon harjoittamisen alkamista. Perustelujen mukaan arviointi olisi sen sijaan harkinnanvaraista ja se tehtäisiin jälkikäteen valvontamenettelyssä. Luotettavuus voidaan tosin arvioida ainakin alkutuotantopaikan ja elintarvikehuoneiston hyväksymisen yhteydessä. Muilta osin arvioimismenettelyn puute merkinnee, että elinkeinonharjoittajaksi aikovalla ei ole mahdollisuutta saattaa etukäteen valvontaviranomaisen arvioitavaksi, onko hänellä lain edellyttämä luotettavuus, eikä myöskään mahdollisuutta saattaa tällaisen arvioinnin lainmukaisuutta tuomioistuimen arvioitavaksi perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Etukäteisen arvioimismenettely puuttumista voidaan sinänsä pitää elinkeinovapautta turvaavana sääntelyratkaisuna, joka vähentää elintarvikealalle pyrkivän yrittäjän hallinnollista taakkaa. Sääntelyratkaisu voi tältä osin kuitenkin olla ongelmallinen elinkeinonharjoittajaksi pyrkivän oikeusturvan sekä yleisemmin elinkeinotoiminnan ennakoitavuuden kannalta, joskin sitä puoltaa elinkeinovapauden toteuttamisen kannalta sujuva menettely. Menettelyn ongelmallisuutta etenkin ilmeinen sopimattomuus -kriteerin soveltamisessa olisi mahdollista vähentää esimerkiksi yksittäistapauksessa käytettävissä olevalla ennakkotietomenettelyllä, jolloin sopimattomuus voitaisiin arvioida elinkeinonharjoittajan hakemuksesta etukäteen hallintolain mukaisessa menettelyssä ja sopimattomuutta koskeva päätös olisi valituskelpoinen.

Jälkikäteen luotettavuus olisi ehdotuksen mukaan arvioitavissa ainakin tilanteessa, jossa valvontaviranomainen keskeyttää ja lopettaa toiminnan 61 a §:n 2 momentin nojalla sillä perusteella, että elintarvikealan toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava. Tällainen keskeyttäminen ja lopettaminen tulisi heti voimaan, eikä sitä lakiehdotuksen tekstin mukaan välttämättä edeltäisi mahdollisuus korjata luotettavuuteen liittyviä puutteita. Menettelyn tällaisen yksipuolisuuden ei voitane katsoa täyttävän perustuslain 21 §:n 1 momentin edellyttämää asianmukaisen menettelyn vaatimusta.

Toiminnan peruuttaminen, keskeyttäminen ja lopettaminen

Alkutuotantopaikan tai elintarvikehuoneiston hyväksymistä koskevan päätöksen peruuttamista koskeva sääntely 61 §:n 1 momentissa säilyisi voimassa viimesijaisena hallinnollisena seuraamuksena. Se ei muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta (ks. myös PeVL 37/2005 vp, s. 2). Sama arvio voidaan samoin perustein esittää 61 a §:n 1 momentin mukaisesta toimivallasta keskeyttää ja lopettaa toiminta. Molemmissa tapauksessa peruuttamispäätöksen tekemistä edeltää välttämätön mahdollisuus korjata toiminnassa esiintyneet puutteet.

Esitykseen sisältyy uutena säännöksenä 61 §:n 2 momentti, jonka mukaan alkutuotantopaikan tai elintarvikehuoneiston hyväksyminen voidaan peruuttaa, jos toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava ja peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava. Peruutustoimivallan käyttäminen olisi ainakin säännöksen sanamuodon mukaan mahdollista ilman edeltävää huomautusta, varoitusta, ohjausta tai määräystä, joka mahdollistaisi toiminnan korjaamisen. Tosin perusteluissa viitataan valvontaviranomaisen mahdollisuuteen antaa ohjausta ja elinkeinonharjoittajan oikeuteen korjata toiminnan puutteet (s. 36 ja s. 14-15), mutta tätä mahdollisuutta ei ole kirjattu lakiin.

Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamistoimivalta paitsi vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin myös siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 2/2018 vp, s. 11). Tällaisen laintasoisen sääntelyn puuttuessa hyväksymisen peruuttamista koskevaa sääntelyä 61 a §:n 2 momentissa on perusteltua pitää oikeasuhtaisuuden kannalta liian suoraviivaisena sääntelynä. Sama arvio voidaan samoin perustein esittää 61 a §:n 2 momentin mukaisesta toimivallasta keskeyttää ja lopettaa toiminta sillä perusteella, että elintarvikealan toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava. Peruutuspäätöksen tulisi olla mahdollinen vain, jos laissa edellytetyt korjaavat toimenpiteet eivät poista luotettavuuteen kohdistuvia ongelmia.

Kotirauha

Elintarvikeketjun valvonta-asetuksen (2017/625/EU) 5 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan valvontaviranomaisilla on oltava käytössään oikeudelliset menettelyt, joilla varmistetaan, että henkilöstöllä on pääsy toimijoiden tiloihin ja mahdollisuus tutustua näiden hallussaan pitämiin asiakirjoihin, jotta se voi suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti. Asetuksen vaatimusta vastaavasti elintarvikelain 49 §:ssä säädettäisiin, että valvontaviranomainen voi tehdä tarkastuksen myös valvontakohteessa, joka sijaitsee pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tällaisen tarkastustoimivallan ulottuvuutta on arvioitava myös kotirauhan perusoikeussuojan kannalta.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa (ks. myös PeVL 39/2016 vp, s. 6). Se ei esimerkiksi sisällä perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kotirauhan piirin kattaessa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat siihen sisältyvät myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan (PeVL 14/2013 vp, s. 3). Valiokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että kotirauhan suojan varsinainen ydin ei vaarannu tarkastettaessa tiloja, joissa harjoitetaan ammattitoimintaa (PeVL 21/2010 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on niin ikään antanut merkitystä EU-oikeuteen perustuvan valvonnan kohteena olevan toiminnan tapahtumiselle usein kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa, mikä on puoltanut tarkastustoimivallan tehokkuuden turvaamiseksi tarkastusten ulottamista myös kotirauhan piiriin (PeVL 2/2017 vp, s. 3).

Lakiehdotuksen 49 §:ssä tarkastustoimivallan käyttöä on rajattu siten, että tarkastuksen on oltava välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Ehdotettu toimivaltasääntely on siten perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sidottu tarkastuksen välttämättömyyttä koskevaan edellytykseen (PeVL 2/2017 vp, s. 3). Ehdotettu tarkastustoimivaltuus ei tällaisessa EU-lainsäädännön soveltamiseen liittyvässä sääntely-yhteydessä ole ongelmallinen perustuslain 10 §:n kannalta.

Sananvapaus

Ruokavirasto voisi ehdotetun 66 a §:n mukaan määrätä elintarvikealan toimijan hallinnoiman tai käyttämän internetsivuston tai sen osan suljettavaksi, jos sen välityksellä myytäväksi tarjottava elintarvike tai siitä annetut tiedot ovat sellaiset, että ne aiheuttavat tai niiden voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmisen terveydelle, johdattavan kuluttajaa olennaisesti harhaan tai olevan muulla tavalla olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia. Sulkemistoimivaltaa koskeva sääntely perustuu valvonta-asetuksen 138 artiklaan, mutta sitä on arvioitava myös perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (esim. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 18/2014 vp, s. 3).

Ehdotetulle internet-sivuston sulkemistoimivallalle on painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät myös julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 §:ssä määriteltyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Kun myös toimivallan käytön perusteet on määritelty riittävän täsmällisesti, sääntelyä ei voida pitää sananvapauden kannalta ongelmallisena. Suhteellisuusperiaatteen kannalta olisi kuitenkin sivuston sulkemisen sijasta perusteltua ensi vaiheessa edellyttää haitallisten tai harhaanjohtavien tietojen poistamista ja vasta tämän jälkeen sivuston sulkemista.

Hyvä hallinto ja oikeusturva

Lakiehdotuksessa on sen perustelujen mukaan ”standardimuotoiset muutoksenhakusäännökset lain nojalla tehtäviin päätöksiin” (s. 45), millä tarkoitettaneen 73-75 §:n säännöksiä oikeudesta valittaa valtion ja kunnan viranomaisten päätöksistä. Tältä osin sääntelyyn ei ole sinänsä huomauttamista. Tosin lakiehdotuksesta ei vastaavalla tavalla käy ilmi oikeus valittaa julkista hallintotehtävää hoitavan – esimerkiksi hygieniapassitestaajan – päätöksestä.

Tällaista sääntelyä puoltaisivat sekä informatiivisuuden että johdonmukaisuuden vaatimukset, joskin julkista hallintoetehtävää hoidettaessa tehty päätös on suoraan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan valituskelpoinen viranomaisen päätös. Olisi kuitenkin perustellumpaa, että hygieniapassia koskevaan päätökseen olisi ensin vaadittava oikaisua Ruokavirastolta, samalla tavoin kuin 75 §:n mukaan lihantarkastuspäätökseen.

Henkilötietojen suoja

Elintarvikelain 83 ja 84 § sisältävät perussäännökset Ruokaviraston pitämistä rekistereistä. Sääntelyn voidaan katsoa vastaavan henkilötietojen suojaa koskevia perusvaatimuksia perustuslain 10 §:ssä ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

Lainsäädäntövallan delegointi

Lakiehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia. Niiden voidaan katsoa sopeutuvan perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksiin.

Ruokaviraston määräystenantovaltaa on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädettyjen edellytysten kannalta. Tässäkään suhteessa ehdotus ei ole ongelmallinen.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Tältä kannalta on aiheellista arvioida julkisen hallintotehtävän ulkoistamista koskevia säännösehdotuksia.

Valvontaviranomainen voi 36 §:n mukaan valvonnassa käyttää apunaan ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka voivat tehdä valvontaviranomaisen pyynnöstä viranomaisvalvontaa varten tarvittavia tarkastuksia, tutkimuksia ja selvityksiä. Voimassaolevan lain mukaan ulkopuoliseen asiantuntijaan sovelletaan tämän suorittaessa tämän pykälän mukaisia tehtäviä, mitä hallintolaissa, kielilaissa ja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään. Ulkopuolisen asiantuntijan palveluksessa tai johtotehtävissä olevaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä silloin, kun tämä osallistuu tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen. Sääntely vastaa perustuslain 124 §:n vaatimuksia.

Ruokavirasto voi 28 §:n mukaan hakemuksesta hyväksyä hygieniapassitestaajaksi henkilön, joka täyttää säännöksessä mainitut vaatimukset. Hygieniapassitestaajiin sovelletaan heidän suorittaessaan tämän pykälän mukaisia tehtäviä, mitä 36 §:ssä säädetään ulkopuolisesta asiantuntijasta. Myös tältä osin sääntelyn voidaan katsoa vastaavan perustuslain 124 §:n vaatimuksia, kun lisäksi otetaan huomioon, että hygieniapassitestaajan päätös on valituskelpoinen suoraan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan.

Ruokavirasto voi 30 §:n mukaan valtuuttaa tarvittaessa muun kuin Ruokaviraston tai kunnan palveluksessa olevan eläinlääkärin tekemään ante mortem –tarkastuksen alkutuotantopaikalla. Koska tällaisen tarkastuksen tekemistä voidaan pitää julkisena hallintotehtävänä ja tarkastuksen tekemiseen voi liittyä myös julkisen vallan käyttöä, tarkastuksen tekevään eläinlääkäriin tulisi säännösperusteisesti soveltaa, mitä 36 §:ssä säädetään ulkopuolisesta asiantuntijasta. Tarkastuspäätös on valituskelpoinen 75 §:n mukaan. mikä täyttää oikeusturvan vaatimukset tältä osin.