Tuomas Ojanen

22.10.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikelakia, kasvinsuojeluaineista annettua lakia sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia esityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 3 on tarkasteltu verraten yksityiskohtaisesti ja monipuolisesti ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan pääosin yhtyä esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin.

Säätämisjärjestysperusteluista ilmenevän ohella on syytä kuitenkin huomauttaa, että unionin valvonta-asetuksen 28-33 artiklojen mukaisesti valvontaviranomainen voi siirtää virallista valvontaa tai muita virallisia tehtäviä varten tarvittavia tarkastuksia, tutkimuksia ja selvityksiä toimeksiannon saaneen elimen tai luonnollisen henkilön tehtäväksi. 1. lakiehdotuksen 36 §:ssä ehdotetaankin, että valvontaviranomainen voi käyttää apunaan valvonnassa ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka voisivat tehdä valvontaviranomaisen pyynnöstä viranomaisvalvontaa varten tarvittavia tarkastuksia, tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäksi ulkopuolisella asiantuntijalla olisi oikeus ottaa korvauksetta näytteitä lakiehdotuksen 50 §:n mukaisesti. Ehdotettu sääntely on näiltä osin merkityksellistä perustuslain 124 §:n kannalta.

Lisäksi on syytä todeta valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisenä lähtökohtana, että esitetyissä muutoksissa on kyse joko EU-lainsäädännön edellyttämien muutosten tekemisestä tai kansallisen lainsäädännön kehittämistarpeesta. Kansallinen muutostarve on esityksen mukaan syntynyt valvontatyössä ”tunnistetuista kehityskohteista tai epäkohdista sekä kyselyissä ja sidosryhmien kuulemisissa esiin tulleista ehdotuksista.” Samalla esityksessä on kuitenkin siis keskeisesti kysymys kotimaisen lain päivittämisestä ”vastaamaan uutta Euroopan unionin valvonta-asetusta, jota aletaan pääosin soveltaa joulukuussa 2019.” (s. 1)

Vaikka esityksessä selostetaan verraten yksityiskohtaisesti EU:n elintarvikelainsäädäntöä ja sen kehitystä jaksossa 2.2.1, on kuitenkin verraten vaikeasti arvioitavissa, miltä osin ehdotetussa sääntelyssä on kysymys kansallisista tai unionin lainsäädäntöön liittyvistä muutostarpeista. Kun otetaan yhtäältä huomioon ehdotetun sääntelyn merkityksellisyys perustuslain kannalta säätämisjärjestysjaksosta ilmenevästi ja toisaalta se, että kansallinen

lainsäätäjä on unionin oikeuden soveltamisalalla sidottu unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen mukaisesti, nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa esityksestä olisi paikallaan painottaa tarvetta tehdä erikseen selkoa omassa erillisessä jaksossa unionin oikeuden jättämästä kansallisesta liikkumavarasta, samoin kuin siitä, missä määrin sääntelyssä on tarkkaan ottaen kysymys kansallisista tai EU-lainsäädäntöön liittyvistä muutostarpeista (ks. PeVL 79/2018 vp ja siinä mainittu muu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, ks. myös PeVL 48/2019 vp). Tässä yhteydessä on huomautettava, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ks. esim. PeVL 46/2016 vp ja PeVL 51/2014 vp) on myös todettu, että tilanteessa, jossa ”EU:n lainsäädännön suoraan soveltuvien säännösten katsotaan olevan niin täsmällisiä, että tarkastustoiminta voidaan perustaa niiden varaan, ei esimerkiksi EU-asetuksessa säädettyä toistava kansallinen toimivaltasääntely ole Suomen valtiosäännön näkökulmasta tarpeellista”. Käsillä oleva EU-sääntely on pääosin juuri välittömästi sovellettavien asetusten muodossa ((ks. välittömästä sovellettavuudesta esim. PeVL 14/2018 vp).

Lopuksi on syytä huomauttaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtana, että elintarvikelaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2005 vp). Tuolloin valiokunta jo arvioi elintarvikelainsäädäntöä varsin yksityiskohtaisesti useiden eri perustuslain perusoikeussäännösten ja muiden säännösten näkökulmasta. Myös tästä näkökulmasta on perustelua selvittää tämänkaltaisen sääntelyn yhteydessä riittävän selvästi, miltä osin unionin lainsäädäntö jättää kansalliselle lainsäätäjälle harkintavaltaa erilaisen tarkastus- tai pakkokeinoluonteisen sääntelyn toteuttamiseen.

Yleisarvio

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on pääosin ongelmatonta perustuslain kannalta syistä, joita tuodaan varsin hyvin esiin esityksen säätämisjärjestysjaksossa. Lisäksi perusoikeuksien turvaamisen kannalta merkityksellisiä seikkoja tuodaan esiin ehdotetun sääntelyn yksityiskohtaisissa perusteluissa, joissa painotetaan oikein esimerkiksi oikeasuhtaisuuteen liittyviä näkökohtia harkittaessa ehdotettujen pakkokeinojen käyttöä tai käytettäessä niitä.

Tässä yhteydessä on syytä painottaa myös perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 35/2005 vp esitettyjen näkökohtien merkitystä. Vaikka nyt ehdotetulla sääntelyllä on elinkeinovapautta ja muitakin perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia, ehdotetulle sääntelylle on yleisesti ottaen perustuslain 19 §:n 3 momentin ja 20 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävät väestön terveyden ja ympäristön terveellisyyden edistämiseen liittyvät syyt. Lisäksi on otettava huomioon ehdotetun sääntelyn osittainen perustuminen unionin lainsäädäntöön.

Yksityiskohtaisia huomioita

Pakkokeinot

Elintarvikelain 7 luvussa säädetään hallinnollisista pakkokeinoista, joita ovat muun muassa erilaiset määräykset, kiellot ja hyväksymisen peruuttamista koskevat päätökset.

Uusina pakkokeinoina esitetään toiminnan keskeyttämistä tai lopettamista ilmoitetussa alkutuotantopaikassa tai elintarvikehuoneistossa sekä internetsivuston sulkemista.

Nähdäkseni esitettyjä uusia pakkokeinoja voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävinä ja muutoinkin ongelmattomina säätämisjärjestysjaksosta ilmenevistä syistä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi kuitenkin syytä painottaa tarvetta ottaa huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja varsinkin pakkokeinojen käytön oikeasuhtaisuuteen liittyviä näkökohtia harkittaessa pakkokeinojen käytön tarvetta, samoin kuin käytettäessä niitä konkreettisissa yksittäistapauksissa.

Internetsivuston sulkeminen

Erityisesti olisi syytä korostaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten huomioon ottamista siltä osin kuin on kysymys ehdotettavasta uudenlaisesta pakkokeinosta, so. lakiehdotuksen 66 a §:n mukaisesta ruokaviraston toimivallasta määrätä 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.

Ilmaisua ” olevan muulla tavalla olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia” voidaan lisäksi pitää ongelmallisen avoimena täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta, etenkin kun otetaan huomioon internet sivuston sulkemisen vaikutus sananvapauden kannalta elinkeinovapauden ohella. Ilmaisu voidaan sinänsä ymmärtää niin, että kysymys olisi oltava merkitykseltään olennaisten elintarvikemääräysten vastaisuudesta. Kun sellaisia määräyksiä ovat kuitenkin juuri ihmisten terveyteen tai kuluttajansuojaan taikka elintarvikkeiden turvallisuuteen liittyvät määräykset, on vaikea nähdä, mitkä olisivat muulla tavalla olennaisesti elintarvikemääräysten vastaisia määräyksiä. Perustuslain kannalta ilmaisu olisi syytä poistaa tai koettaa täsmentää säännöstä eritellymmällä maininnalla siitä, miltä kannalta olennaisista elintarvikemääräysten vastaisuudesta siinä olisi kysymys.

Ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö

Lakiehdotuksen 36 §:ssä ehdotetaan, että valvontaviranomainen voisi käyttää apunaan valvonnassa ulkopuolisia asiantuntijoita, jotka voisivat tehdä valvontaviranomaisen pyynnöstä viranomaisvalvontaa varten tarvittavia tarkastuksia, tutkimuksia ja selvityksiä. Lisäksi ulkopuolisella asiantuntijalla olisi myös oikeus ottaa korvauksetta näytteitä lakiehdotuksen 50 §:n mukaisesti.

Ehdotettua sääntelyä on nähdäkseni arvioitava julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n kannalta.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely pitkälti täyttää perustuslain 124 §:n mukaiset hallintotehtävän antamisen edellytykset: kysymys olisi viranomaisia avustavasta toiminnasta siten, että tarkastusten, tutkimusten tai selvitysten perusteella mahdollisesti

tehtävät hallinnolliset päätökset tekisi kuitenkin tehtäviä siirtänyt valvontaviranomainen; ja perusoikeuksien toteutumista takaisi sääntelyn yleinen asianmukaisuus sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden asiantuntemuksen ja pätevyyden vaatimukset (ks. 36 §), samoin kuin unionin valvonta-asetuksen 28-32 artiklan vaatimukset ulkopuolisille asiantuntijoille.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on kuitenkin painotettu (ks. esim. PeVL 28/2018 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö), että uskottaessa hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa ja että tämä pääsääntöisesti edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla. Ehdotettu sääntely – eikä voimassa oleva elintarvikelaki – ei kuitenkaan sisällä säännöksiä näistä seikoista, mistä syystä ehdotettua sääntelyä olisi syytä täydentää säännöksillä ulkopuolisten asiantuntijoiden virkavastuusta.

Asetuksen- ja määräystenantovaltuudet

Ehdotettu sääntely sisältää runsaasti asetuksen- ja määräystenantovaltuuksia, joita kuitenkin puoltavat tarvittavan sääntelyn yksityiskohtaisuus ja teknisluonteisuus. Asetuksenantajan tai määräystenantajan toimivaltaa rajoittaa lakiehdotuksen säännösten ohella EU-lainsäädäntö, joka on kohdittain huomattavan yksityiskohtaista.

Valtuutussäännökset ovat ongelmattomia perustuslain 80 §:n kannalta. On syytä kuitenkin muistuttaa valiokunnan lausunnossa siitä, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä.

Helsingissä 22. päivänä lokakuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki