Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN VASTINE PERUSTULAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTOON (PEVL 6/2019 VP)
HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI ELINTARVIKELAIN, KASVINSUOJELUAINEISTA ANNETUN LAIN JA HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKÖSTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 36/2019 VP)

Perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa (PeVL 6/2019 vp) eduskunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä HE 36/2019 vp.

Perustuslakivaliokunnan päätösesitys

Perustuslakivaliokunta esittää, että lakiehdotukset (HE 36/2019 vp) voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus (laki elintarvikelain muuttamisesta) kuitenkin vain, jos valiokunnan 16 a, 49 ja 66 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Maa- ja metsätalousministeriö on tutustunut perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja toteaa vastineenaan seuraava:

Kotirauhan suoja

Elintarvikelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 49 §:n 3 momentin mukaan valvontakohteessa, joka sijaitsee pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, tarkastus voitaisiin tehdä EU:n valvontasetuksen 9 – 15 artiklassa viralliselle valvonnalle asetettujen vaatimusten toteuttamiseksi, jos tarkastuksen tekeminen olisi välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksen saisi tehdä ainoastaan toimivaltainen valvontaviranomainen.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksestä ei ilmene, että ehdotettu sääntely olisi perustuslain 10 §:n 3 momentin edelletyllä tavalla välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi.

- **Maa- ja metsätalousministeriö** toteaa, että hallituksen esityksen perusteluissa (s. 42) on todettu, että pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa tehtävän tarkastuksen tarkoituksena on suojata perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua julkisen vallan velvollisuutta edistää väestön terveyttä.
  Myös oikeusministeriö totesi maa- ja metsätalousvaliokunnalle antamassaan asiantuntijalausunnossa, että on perusteltua katsoa, että ehdotetulla kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä on selvä ja riittävän läheinen yhteys perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, joka ilmenee julkisen vallan velvollisuutena.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että 49 §:n 3 momentin mukaisen tarkastustoimivaltuuden käyttö on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen. Kyseisen säännöksen viittaus valvonta-asetukseen on kuitenkin varsin laaja ja osin verraten avointa tarkastusten toteuttamiseen kohdistuvaa sääntelyä. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ole kaikilta osin valvonta-asetuksen edellyttämää, on tarkastustoimivaltuutta supistettava asutuksen kannalta välttämättömään.

- **Maa- ja metsätalousministeriö** toteaa, että 49 §:n 3 momentin perusteluissa (s. 31) on todettu, että valvonta-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan h alakohdassa säädetään, että toimivaltaisilla viranomaisilla on oltava käytössään oikeudelliset menettelyt, joilla varmistetaan, että henkilöstöllä on pääsy toimijan tiloihin ja mahdollisuus tutustua näiden hallussaan pitämiin asiakirjoihin, jotta se voi suorittaa tehtävänsä asianmukaisesti.

Valvonta-asetuksen 9 artiklassa säädetään, että toimivaltaisen viranomaisen on suoritettava virallista valvontaa kaikkien toimijoiden osalta säännöllisesti, riskiperusteisesti ja sopivalla tiheydellä. Asetuksen 10 artiklassa säädetään virallisen valvonnan kohteena olevista toimijoista, prosesseista ja toimista. Asetuksen 14 artiklassa säädetään virallisen valvonnan menetelmistä ja tekniikoista, johon kuuluvat tapauskohtaisesti muun muassa toimijan valvonnassa olevien paikkojen ja laitteiden tarkastaminen, toimijoiden tilojen hygieniaolosuhteiden valvonta sekä näytteenotto. Näiden valvonta-asetuksen 9, 10 ja 14 artiklassa mainittujen viralliselle valvonnalle asetettujen vaatimusten toteuttaminen edellyttää, että valvontaviranomaisella on pääsy toimijan tiloihin, myös kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Valvonta-asetuksen 11, 12, 13 ja 15 artiklassa säädettyjen virallista valvontaa koskevien vaatimusten noudattaminen ei välttämättä edellytä pääsyä kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin.
Ehdotetaan, että 49 §:n 3 momentissa oleva viittaus valvonta-asetuksen 9-15 artiklassa viralliselle valvonnalle asetettuihin vaatimuksiin muutettaan viittaukseksi valvonta-asetuksen 9, 10 ja 14 artiklassa asetettuihin vaatimuksiin.

Internetsivuston sulkeminen

Elintarvikelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 66 a §:ssä säädetään, että Ruokavirasto voi 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. Ehdotettu säännös perustuu valvonta-asetuksen 138 artiklan 2 kohdan i alakohdassa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että terveysvaaraa ja osin myös elintarvikemääräysten vastaisuutta koskevien edellytysten voidaan arvioida palautuvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Myös kuluttajien harhaanjohtamista koskevalle edellytykselle on valiokunnan mielestä hyväksyttävät perusteet.
Valiokunta toteaa kuitenkin lausunnossaan, että sivuston tai sen osan sulkemista ei ole säännöksessä sidottu vaatimukseen ilmeisestä lainvastaisuudesta.

- **Maa- ja metsätalousministeriö** toteaa, että ehdotetun säännöksen mukaan sivuston tai sen osan sulkemisen edellytyksenä muun kuin terveysvaaran osalta on, että kuluttajan harhaanjohtaminen tai muu elintarvikemääräysten vastaisuus ovat olennaista.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden rajoituksen oikeasuhteisuuden vuoksi on välttämätöntä, että edellytyksiä internetsivuston sulkemiselle tiukennetaan ja että sulkemistoimivaltuuden edellytykset porrastetaan säännösperusteisesti koko internetsivuston sulkemisen viimesijaiseksi osoittavalla tavalla.

- **Maa- ja metsätalousministeriö** toteaa, että pykälän perusteluissa (s. 36) todetaan, että internetsivuston sulkeminen toteutettaisiin suhteellisuusperiaatetta noudattaen soveltamalla pakkokeinoa porrastetusti, eli sulkemalla ensisijaisesti vain haitallista tuotetta tai virheellistä tietoa tarjoava sivuston osa tai alasivu.
  Ehdotetaan, että 66 a §:n säännöstä täsmennetään niin, että sivuston sulkemisvaltuuden porrastaminen käy säännöksestä ilmi: Internetsivustosta olisi määrättävä ensisijaisesti suljettavaksi sivuston osa, jossa tarjotaan myytäväksi säännöksessä mainitulla tavalla elintarvikemääräysten vastaisia elintarvikkeita. Jos sivuston osan sulkeminen ei riitä poistamaan elintarvikemääräysten vastaisuutta, olisi tarvittaessa määrättävä suljettavaksi koko sivusto.

Elinkeinovapaus

Elintarvikelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös elintarvikealan toimijalta edellytettävästä luotettavuudesta. Lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan elintarvikealan toimi-

jaa ei pidetä luotettavana, jos hän on muulla kuin saman momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan elintarvikealan toimintaa.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että luotettavuutta koskevaa vaatimusta on tarpeen tarkastella perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoittamisena. Ehdotettu 16 a §:n 1 momentin 3 kohdan säännös on valiokunnan mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen avoin. Valiokunnan mukaan säännös tulee joko poistaa ehdotuksesta tai sitä tulee täsmentää olennaisesti.

- **Maa- ja metsätalousministeriö** *ehdottaa, että 16 a §:n 1 momentti muotoillaan seuraavalla tavalla:*
  - *Nykyinen 3 kohta muutetaan siten, että kriteerinä on ilmeinen piittaamattomuus elintarviketurvallisuuden varmistamista ja kuluttajan turvallisuutta kohtaan kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana. Tämä on mainittu hallituksen esityksen perusteluissa 16 a §:n 1 momentin 3 kohdan yhteydessä (s. 22). Tämä uudelleen muotoiltu kohta otetaan 16 a §:n 1 momentin 1 kohdaksi.*
  - *Nykyinen 1 ja 2 kohta siirretään 16 a §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdaksi.*

  Tällä muutoksella täsmennetään sitä, että ensisijaisesti luotettavuutta arvioidaan suhteessa elintarvikemääräysten noudattamiseen. Luotettavuuden arviointiin voi kuitenkin vaikuttaa myös julkisoikeudellisten velvoitteiden hoitamisen laiminlyönti tai täydellinen maksukyvyttömyys.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voitaisiin lisätä elinkeinonharjoittajan mahdollisuudella saada hakemuksesta etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä.

Maa- ja metsätalousministeriö ei pidä perusteltuna säätää toimijan mahdollisuudesta saada etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä. Luotettavuuden arvioinnin kriteerit perustuvat voimassa olevan lainsäädännön vaatimusten noudattamiseen. Elintarvikealan toimijan on tunnettava toimintaansa koskevat elintarvikemääräykset ja noudatettava niitä sekä hoidettava julkisoikeudelliset velvoitteensa, kuten verot ja työnantajamaksu.

Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain (1207/2010) 6 §:ssä mainitaan noin 25 lakia, jossa on säännöksiä toimijoiden luotettavuuden selvittämisestä Harmaan talouden selvitysyksikön tuottaman velvoitteidenhoitoselvityksen avulla. Näissä laeissa ei säädetä mahdollisuudesta etukäteen pyytää selvitystä luotettavuuskriteereiden täyttymisestä. Toimijalla ei ole mahdollisuutta saada etukäteen valituskelpoista päätöstä myöskään siitä, täyttääkö hänen toimintansa elintarvikemääräysten vaatimukset.

Ehdotetun ennakkopäätöksen haasteena olisi myös se, että vaikka toimijalle olisi annettu päätös kriteereiden täyttymisestä, myöhemmin voi valvonnassa käydä ilmi, että kriteerit eivät enää täyty.

Elintarvikelain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 61 §:n mukaan alkutuotantopaikan ja hyväksytyn elintarvikehuoneiston hyväksyminen voitaisiin peruuttaa, jos toimija ei ole enää 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava. Elintarvikelakiin lisättävän uuden 61 a §:n mukaan valvontaviranomainen voisi keskeyttää tai lopettaa toiminnan ilmoitetussa alkutuotantopaikassa, jos toimija ei ole enää 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 61 ja 61 a §:ssä olevat hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat valtuudet ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen. Valiokunta katsoo, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen. Valiokunta pi-

tää välttämättömänä, että 61 §:n 2 momenttia ja 61 a §:n 2 momenttia täydennetään säännöksin elintarvikealan toimijan mahdollisuudesta korjata havaitut puutteet viranomaisen huomautuksen tai varoituksen perusteella.

- **Maa- ja metsätalousministeriö** toteaa, että jos toimijaa ei pidetä 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettavana esimerkiksi sen takia, että toimija on toistuvasti ja huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin tai muihin lakisääteisiin maksuihin liittyvän maksuvelvollisuuden, elintarvikevalvontaviranomainen ei voi antaa määräystä laiminlyönnin korjaamisesta. Elintarvikelakiin ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi 51 a § viranomaisen oikeudesta oma-aloitteisesti luovuttaa tietoja toiselle tehtävää hoitavalla viranomaiselle, jos tiedot ovat välttämättömiä tälle viranomaiselle säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Tällaisen tiedon saatuaan kyseinen viranomainen voisi antaa toimijalle kehotuksen tai määräyksen laiminlyönnin korjaamisesta.
  Ehdotetaan 61 §:n 2 momentin ja 61 a §:n 2 momentin täsmentämistä siten, että hyväksymisen peruuttamisen ja toiminnan lopettamisen mahdollisuuden edellytyksenä on, että toimija ei ole viranomaisen kehotuksesta tai määräyksestä huolimatta korjannut toiminnassa havaittuja puutteita.

Edellä esitetyn nojalla maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta tulisi kiinnittää huomiota seuraaviin kohtiin:

16 a §:n 1 momentti tulisi muotoilla seuraavasti:

Elintarvikealan toimijan on oltava luotettava. Toimijaa ei pidetä luotettavana, jos hän on
1) kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana elinkeinotoiminnassaan toistuvasti osoittanut ilmeistä piittaamattomuutta elintarviketurvallisuuden varmistamista tai kuluttajien turvallisuutta kohtaan;
2~~1~~) kolmen arviota edeltäneen vuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen; tai
3 ~~2~~) ulosmittauksen tai muun selvityksen mukaan kykenemätön vastaamaan veloistaan; ~~tai~~
~~3) muulla kuin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan elintarvikealan toimintaa.~~

49 §:n 3 momentti tulisi muotoilla seuraavasti:

Valvontakohteessa, joka sijaitsee pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, tarkastus saadaan tehdä valvonta-asetuksen ~~9 - 15~~ 9, 10 ja 14 artiklassa viralliselle valvonnalle asetettujen vaatimusten toteuttamiseksi, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tällaisen tarkastuksen saa tehdä ainoastaan toimivaltainen valvontaviranomainen.

61 §:n 2 momentti tulisi muotoilla seuraavasti:

Hyväksyminen voidaan peruuttaa myös, jos toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava, ja peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava eikä toimija ole viranomaisen kehotuksesta tai määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.

61 a §:n 2 momentti tulisi muotoilla seuraavasti:

Toiminta voidaan lisäksi keskeyttää tai lopettaa, jos elintarvikealan toimija ei enää ole 16 a §:ssä tarkoitetulla tavalla luotettava, ja peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on

luonteeltaan olennainen ja vakava eikä toimija ole viranomaisen kehotuksesta tai määräyksestä huolimatta korjannut laiminlyöntiä.

66 a § tulisi muotoilla seuraavasti:

Ruokavirasto voi 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. Internetsivustosta on määrättävä suljettavaksi sivuston osa, jossa tarjotaan myytäväksi mainitulla tavalla elintarvikemääräysten vastaisia elintarvikkeita. Jos sivuston osan sulkeminen ei poista elintarvikemääräysten vastaisuutta, on tarvittaessa määrättävä suljettavaksi koko sivusto. Määräys internetsivuston tai sen osan sulkemisesta voidaan antaa väliaikaisena asian selvittämisen tai epäkohdan korjaamisen ajaksi. Väliaikainen sulkeminen on voimassa, kunnes Ruokavirasto antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa.