Valiokunnan lausunto PeVL 6/2019 vp– HE 36/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikelain, sekä kasvinsuojelulaineista annetun lain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elintarvikelain, sekä kasvinsuojelulaineista annetun lain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 36/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Hannu Miettinen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Johannes Heikkonen, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikelakia, kasvinsuojeluaineista annettua lakia sekä Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 12 §:ssä turvatun sananvapauden, 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden ja 21 §:ssä turvatun oikeussuojan sekä 80 §:ssä asetuksen antamisesta säädetyn ja 119 §:ssä valtionhallinnosta säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset ovat perustuslain mukaisia, ja lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Voimassa oleva elintarvikelaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2005 vp). Hallituksen esityksen mukaan elintarvikelain noudattamisen valvonta muutettaisiin vastaamaan paremmin nykyistä toimintaympäristöä. Toimijoihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa vähennettäisiin. Laissa säädettäisiin myös uusista valvontaan liittyvistä toimivaltuuksista. Elintarvikelakia päivitettäisiin vastaamaan EU-lainsäädännön nykytilaa ottaen huomioon erityisesti EU:n uusi valvonta-asetus.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin edelleen, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Valiokunta pitää valitettavana, että kansallisen liikkumavaran laajuutta ei nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä selosteta kaikilta osin riittävän seikkaperäisesti.

Kotirauhan suoja

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 49 §:n mukaan valvontakohteessa, joka sijaitsee pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, tarkastus voitaisiin tehdä tiettyjen EU-lainsäädännössä asetettujen vaatimusten toteuttamiseksi, jos tarkastuksen tekeminen olisi välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksen saisi tehdä ainoastaan valvontaviranomainen.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että enenevässä määrin kotoa käsin tapahtuvan elintarvikkeiden valmistuksen ja myynnin vuoksi esityksessä on katsottu tarpeelliseksi ulottaa tarkastustoiminta tarvittaessa myös kotirauhan suojaamiin tiloihin. Perusteluiden mukaan EU-lainsäädäntö edellyttää, että toimivaltaisilla viranomaisilla 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 (s. 31).

Tarkastusvaltuudet ulottuvat perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan piiriin. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslain 10 §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta kvalifioidusta lakivarauksesta, jonka tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa valtuutta perusoikeuden rajoittamiseen kuin on välttämättä tarpeen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II).

Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 7/2004 vp, s. 2/II ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp).

Säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että ehdotuksen mukaan kotirauhan piirissä tehtävän tarkastuksen tavoitteena on perustuslain 19 §:n 3 momentin väestön terveyden edistämisvelvollisuuden sekä perustuslain 20 §:n terveellisen elinympäristön turvaaminen. Tarkastusvaltuutta koskeva säännös ei siten perustelujen mukaan oikeuta viranomaista tarkastamaan kotirauhan piiriin kuuluvia tiloja rikosten selvittämiseksi.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 1/2017 vp, s. 3, PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja PeVL 18/2010 vp, s. 7/II—8/I sekä niissä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on usein painottanut, että perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto on siinä mielessä ehdoton, että kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on tämän mukaisesti vakiintunutta (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mielestä kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Valiokunta on esimerkiksi katsonut palotarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, sekä omaisuudensuojan suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. Samoin onnettomuustutkintaa voidaan valiokunnan mukaan tehdä kotirauhan piirissä, vaikka yhteys perusoikeuksien turvaamiseen saattaa olla etäisempi, mutta voidaan yleisesti arvioida onnettomuustutkinnalla ehkäistävän tulevaisuuden perusoikeusuhkia (PeVL 31/1998 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti edellyttänyt toimenpidevaltuuksia koskeviin säännöksiin kirjattavaksi, että esimerkiksi tarkastus asunnossa voidaan toimittaa vain, jos se on välttämätöntä

tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 54/2014 vp, s. 3/I—II ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mukaan esimerkiksi laitteiden ja laitteistojen sähköturvallisuutta voidaan valvoa kotirauhan piiriin ulottuvin tarkastuksin sääntelyllä, josta käyvät riittävän täsmällisesti ilmi ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa (esimerkiksi ihmisten elämän ja turvallisuuden suojaaminen) ja joka on täsmennetty koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta (PeVL 39/2016 vp, s. 3—6).

Hallituksen esityksen 49 §:n 3 momentin mukaan valvontakohteessa, joka sijaitsee pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa, tarkastus saadaan tehdä valvonta-asetuksen 9—15 artiklassa viralliselle valvonnalle asetettujen vaatimusten toteuttamiseksi, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Toimivaltuuden käyttö on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunnan mielestä viitattu asetuksen sääntelykokonaisuus on kuitenkin varsin laaja ja osin verraten avointa tarkastusten toteuttamiseen kohdistuvaa sääntelyä. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksestä ei ilmene, että ehdotettu sääntely olisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Ehdotettu sääntely ei siten lähtökohtaisesti ole yhteensopiva edellä selostetun perusoikeuksien turvaamista kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten perusteena koskevan käytännön kanssa.

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin jo aiemmin viitannut myös siihen, että EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole kaikilta osin yhteneväinen perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa. Se ei esimerkiksi sisällä Suomen perustuslain kaltaista kvalifioitua lakivarausta, minkä vuoksi perusoikeuskirjan kanssa yhdenmukaistakin EU-sääntelyä on toisinaan vaikea ongelmitta sovittaa yhteen Suomen valtiosäännön kanssa (ks. esim. PeVL 39/2016 vp, s. 6).

Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Suomalaisessa lainsäädännössä tulisi pyrkiä EU-oikeuden kanssa yhteensopiviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Hallituksen esityksessä ei tarkemmin selosteta, minkälainen kansallinen liikkumavara kansallisella lainsäätäjällä on käytössä. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ole kaikilta osin EU:n valvonta-asetuksen edellyttämä, on hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 49 §:ssä säädettyä tarkastustoimivaltuutta kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistettava asetuksen kannalta välttämättömään, minkä muutoksen tekeminen on silloin edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on jo vuoden 2016 valtiopäivillä katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista. Selvityksessä on valiokunnan mukaan kiinnitettävä erityistä huomiota myös siihen, missä määrin EU-lainsäädäntöön sisältyviä tarkastustoimivaltuuksia ylipäätään arvioidaan kotirauhan suojaan liittyvistä lähtökohdista unionisääntelyä valmisteltaessa (PeVL 36/2017 vp, s. 5—6 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5—6). Valio-

kunnan mukaan on myös selvää, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita (PeVM 4/2018 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunta on pitänyt tältä kannalta epätyydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta (PeVL 6/2018 vp, s. 4, PeVL 36/2017 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä pitänyt perusteltuna, että hallitus käynnistää selvitystyön, joka kattaisi laajemminkin perustuslain 10 §:n 3 momentin rajoituslausekkeiden muutostarpeen (PeVM 4/2018 vp, s. 6). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaista selvitystyötä ei ole valiokunnan toistuvista kannanotoista huolimatta saatettu vireille. Valiokunta painottaa, että valtioneuvoston on perustuslaista johtuvista syistä välttämätöntä kiirehtiä selvitystyön aloittamista.

Internetsivuston sulkeminen

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 66 a §:n mukaan Ruokavirasto voi pykälässä määriteltyjen edellytysten täyttyessä määrätä elintarvikealan toimijan hallinnoiman tai käyttämän internetsivuston tai sen osan suljettavaksi. Ehdotettu sääntely perustuu valvonta-asetuksen 138 artiklan 2 kohdan i alakohtaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valvonta-asetuksen sääntelyn perusteella kansalliselle lainsäätäjälle jää jonkin verran liikkumavaraa sulkemistoimivallasta säädettäessä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti 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 (ks. esim. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 18/2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I).

Internetsivusto tai sen osa voidaan ehdotuksen mukaan sulkea, jos sivuston 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. Terveysvaaraa ja osin myös elintarvikemääräyksien vastaisuutta koskevien edellytysten voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä arvioida palautuvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Myös kuluttajien harhaanjohtamista koskevalle edellytykselle on valiokunnan mielestä hyväksyttävät perusteet.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei sivuston tai sen osan sulkemista ole säännöksessä sidottu vaatimukseen ilmeisestä lainvastaisuudesta. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi kynnystä sivuston tai sen osan sulkemiselle on syytä korottaa (ks. PeVL 60/2001 vp, s. 2—3).

Edellytykset internetsivuston ja sen osan sulkemiselle ovat ehdotuksen mukaan keskenään samanlaiset. Ehdotuksen perustelujen mukaan säännöstä sovellettaisiin porrastetusti sulkemalla ensisijaisesti vain haitallista tuotetta tai virheellistä tietoa tarjoava sivuston osa tai alasivu. Koko internetsivuston sulkeminen olisi perustelujen mukaan viimesijainen keino. Ehdotetun sananvapauden rajoituksen oikeasuhtaisuuden vuoksi on välttämätöntä, että edellytyksiä internetsivuston sulkemiselle tiukennetaan ja että sulkemistoimivaltuuden edellytykset porrastetaan säännösperusteisesti koko internetsivuston sulkemisen viimesijaiseksi keinoksi osoittavalla tavalla. Tällaisten muutosten tekeminen on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Elinkeinovapaus

Elintarvikelakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös elintarvikealan toimijalta edellytettävästä luotettavuudesta. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Jokaisella on perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse elinkeinon luvanvaraisuudesta vaan enemmänkin elinkeinonharjoittajalle asetettavasta sopivuusvaatimuksesta. Tällaista vaatimusta on tarpeen tarkastella elinkeinovapauden rajoittamisena.

Elintarvikealan toimijaa ei hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan pidetä luotettavana, jos hän on muulla kuin saman momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla aikaisemmalla toiminnallaan osoittanut olevansa ilmeisen sopimaton harjoittamaan elintarvikealan toimintaa. Momentin 1 ja 2 kohta koskevat veroihin ja lakisääteisiin maksuihin liittyvien velvollisuuksien laiminlyömistä sekä kykenemättömyyttä vastata veloista. Lakiehdotuksen perustelujen (s. 22) mukaan 3 kohdassa tarkoitetaan esimerkiksi aiempaa vilpillistä menettelyä liiketoiminnassa ja toimintaa, jossa on osoitettu merkittävää välinpitämättömyyttä elintarviketurvallisuuden varmistamista ja kuluttajien turvallisuutta kohtaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotuksen perusteluissa on sinänsä lueteltu seikkoja, jotka voivat olla merkityksellisiä luotettavuuden arvioinnissa. Ehdotettu säännös on kuitenkin perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisen avoin. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 a §:n 1 momentin 3 kohta tulee joko poistaa ehdotuksesta tai sitä tulee täsmentää olennaisesti. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Viranomaiset eivät hallituksen esityksessä ehdotetun perusteella arvioi elintarvikealan toimijan luotettavuutta ennen elinkeinon harjoittamisen aloittamista, vaan luotettavuus voisi perustelujen (s. 22) mukaan tulla selvitettäväksi valvontaviranomaisen suunnatessa suunnitelmallista valvontaa tai valvontaa suoritettaessa. Siten vaikuttaa siltä, ettei elintarvikealan toimijalla ole mahdollisuutta ennen toiminnan aloittamista selvittää, täyttyvätkö luotettavuudelle laissa asetettavat, jossakin määrin joustavat kriteerit. Asia on merkityksellinen senkin vuoksi, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 61 §:n 2 momentin ja 61 a §:n 2 momentin mukaan toimijan luotettavuuden puuttuminen voi johtaa alkutuotantopaikan ja elintarvikehuoneiston hyväksymisen peruutta-

miseen tai toiminnan keskeyttämiseen tai lopettamiseen. Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voitaisiin lisätä elinkeinonharjoittajan mahdollisuudella saada hakemuksesta etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä harkita tällaisen sääntelyn lisäämistä lakiin.

Hyväksymisen peruuttamista ja toiminnan lopettamista koskevat toimivaltuudet hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 61 ja 61 a §:ssä ovat verrattavissa elinkeinoluvan peruuttamiseen. 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). Hyväksymisen peruuttamisen ja toiminnan keskeyttämisen tai lopettamisen edellytykseksi ehdotetaankin 61 §:n 2 momentissa ja 61 a §:n 2 momentissa säädettäväksi luotettavuuden puuttumisen lisäksi, että peruste, jonka takia toimijaa ei pidetä luotettavana, on luonteeltaan olennainen ja vakava. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin välttämättömänä, että 61 §:n 2 momenttia ja 61 a §:n 2 momenttia täydennetään vielä säännöksin elintarvikealan toimijan mahdollisuudesta korjata havaitut puutteet viranomaisen huomautuksen tai varoituksen perusteella.

Muita seikkoja

Elintarvikelain 30 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Ruokaviraston tehtävästä huolehtia valvonta-asetuksen 17 artiklassa tarkoitetuista ante mortem -tarkastuksista. Pykälän ehdotetun 14 kohdan mukaan Ruokavirasto voi valtuuttaa muun kuin Ruokaviraston tai kunnan palveluksessa olevan eläinlääkärin tekemään tarkastuksen. Julkisen hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevasta perustuslain 124 §:stä johtuvista syistä laissa tulee säätää tällaisen muun eläinlääkärin virkavastuusta hoidettaessa ante mortem -tarkastuksiin liittyviä tehtäviä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 16 a, 49 ja 66 a §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 6/2019 vp

Helsingissä 13.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala