

Lausunto

10.7.2020

VN/5663/2020

VN/5663/2020-OM-5

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto maa- ja metsätalousministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Yleistä

Tällä hetkellä voimassa oleva elintarvikelaki (23/2006) on tullut voimaan 1.3.2006. Lakia on sen jälkeen muutettu useita kertoja, viimeksi muutoksin, jotka tulivat voimaan 1.1.2020. Nyt lausuttavana olevan luonnoksen pohjalta on tarkoitus korvata voimassa oleva laki uudella saman nimisellä lailla. Esitysluonnoksessa todetaan, että voimassa olevaan elintarvikkeita ja niiden valvontaa koskevaan sääntelyyn ei tulisi merkittäviä toiminnallisia muutoksia. Oikeusministeriö toteaa, että viimeaikaista voimassa olevaan elintarvikelakiin tehtyjä muutoksia on otettu sellaisenaan nyt lausuttavana olevaan luonnokseen. Voimassa olevan elintarvikelain sisältämiin kysymyksiin on esimerkiksi eduskunnan perustuslakivaliokunta tuoreesti ottanut kantaa (ks. PeVL 6/2019 vp).

Lainsäädäntövallan siirtäminen

Esitysluonnos sisältää useita asetuksenantovaltuuksia sekä määräyksenantovaltuuksien antamista viranomaiselle. Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevia asetuksenantovaltuuksia ja viranomaisen määräyksenantovaltuuksia on koottu omiksi pykälikseen (elintarvikelaki §:t 20, 21, 35 ja 48) ilman, että valtuuden antamiseen liittyvät perussäännökset (mistä säädetään tarkemmin) olisivat samassa pykälässä. Toisaalta lakiluonnoksessa on myös pykälä, joissa asetuksenantovaltuus on samassa pykälässä perussäännöksen jälkeen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 36/2018 vp s. 39-40, PeVL 10/2016 vp s. 5, PeVL 49/2014 vp s. 6). Myös Lainkirjoittajan oppaassa (LAKO) kohdassa 13.5.1 todetaan, että asetuksenantovaltuus on yleensä hyvä sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen omaksi momentikseen. Oikeusministeriö suosittaa, että jatkovalmistelussa vielä tarkistetaan, missä määrin on perusteltua poiketa em. perustuslakivaliokunnan lausumasta ja Lainkirjoittajan oppaan ohjeesta.

Elintarvikelakiluonnoksen 31 §:n 4 momentin nojalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä toimeksiannon saaneen elimen tai luonnollisen henkilön nimeämisestä sekä viralliseen valvontaan tai muihin virallisiin toimiin liittyvien tehtävien siirtämisestä. Asetuksenantovaltuus liittyy kiinteästi lakiluonnoksen 38 §:ään, jossa säädettäisiin tarkastus- ja läsnäolo-oikeudesta. Viimeksi mainitun pykälän 2 momentin mukaan toimeksiannon saanut elin tai luonnollinen henkilö ei saisi tehdä tarkastusta kotirauhan suojan alueella (pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat), vaan tällaisen tarkastuksen saisi tehdä ainoastaan toimivaltainen valvontaviranomainen. Tämä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan linjassa perustuslain 124

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

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

§:stä johtuvan vaatimuksen kanssa, jonka mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Toimeksiannon saaneella elimellä ja luonnollisella henkilöllä (muu kuin viranomainen) olisi kuitenkin oikeus tehdä virallisen valvonnan edellyttämiä tarkastuksia valvontakohteessa, tutustua asiakirjoihin ja elintarviketietoihin sekä tarkastaa toiminnassa käytetyt laitteet, välineet ja tilat sekä tilat, joita valvontaviranomainen perustellusta syystä epäilee käytettävän valvontakohteen elintarvike- tai kontaktimateriaalitoiminnassa. Tämän sisältöiset toimivaltuudet ovat oikeusministeriön mielestä sinällään siinä suhteessa laajoja ja oikeuksiin sekä velvollisuuksiin sillä tavoin vaikuttavia, että niistä tarkemmin säättämisen tulisi tapahtua ministeriön asetuksen sijasta valtioneuvoston asetuksella. Oikeusministeriö pitää perusteltuna myös sitä, että esityksessä tehtäisiin vähintään esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevassa luvussa selkoa lain sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:ssä säädettyyn (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle).

Elintarvikelakiluonnoksen 52 §:n 3 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mm. valvottujen pito-olosuhteiden vaatimukset täyttävien alkutuotantopaikkojen ja alkutuotantopaikkojen muodostamien lokeroiden virallisen tunnustamisen peruuttamisesta. Lakiluonnoksen 53 §:n 5 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mm. ilmoitusvelvollisista elintarvikealan toimijoista.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lähtökohtana valtioneuvoston ja ministeriön välisessä toimivallan jaossa on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa (ks. esim. PeVL 34/2018 vp s. 2-3; LAKO 13.4.1).

Oikeusministeriön käsitys kaavailluista 52 §:n 3 momentin ja 53 §:n 5 momentin asetuksenantovaltuuksista on em. tunnustamisen peruuttamisen ja ilmoitusvelvollisten elintarvikealan toimijoiden osalta, että ainakin ne kuuluvat merkitykseltään valtioneuvoston asetuksen antamisen alaan. Muut mainituissa lainkohdissa olevat asiat puolestaan vaikuttavat sillä tavoin teknisluonteisilta, että niistä voidaan säätää ministeriön asetuksella.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksen säättämisyjärjestysperusteluissa on tehty selkoa ehdotettavan elintarvikelain säännösten suhteesta perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan. Esitysluonnoksessa on tunnistettu hyvin henkilötietojen käsittelytilanteet. Perusteluista ilmenee, että henkilötietojen käsittelyä liittyy erityisesti tietojen luovuttamista koskeviin säännöksiin sekä hygieniapassien käsittelyyn sekä elintarviketoimijan luotettavuuden selvittämiseen. Lisäksi eräiden säännösten perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/680) soveltamisalaan.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi syytä tehdä vielä tarkemmin selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta tietosuojasetukseen. Perusteluista tulisi käydä ilmi ainakin kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö niiden säännösten osalta, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, sekä henkilötietojen käsittelyn 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste. Henkilötietoja koskevan sääntelyn osalta olennaista on arvioida perusteet kansallisen liikkumavaran käyttämiseksi. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Yleislakien täydentäminen erityissäännöksillä on mahdollista, jos henkilötietojen käsittely perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Lisäksi olisi syytä arvioida, voiko käsiteltäviin henkilötietoihin sisältyä 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä. Viimeksi mainittujen osalta olisi kiinnitettävä huomioita sääntelyn tarkkarajaisuuteen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö huomioden, sekä mahdollisesti tarvittaviin rekisteröidyn oikeuksia koskeviin suojatoimiin.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuojasetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on tulkintakäytännössään pitänyt

tärkeänä, 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. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp s. 42, PeVL 2/2017 vp s. 2, PeVL 44/2016 vp s. 4).

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan pitänyt perusteltuna tarkistaa aiempaa kantaansa henkilötietojen suojan kannalta tärkeistä sääntelykohteista. Valiokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. (PeVL 14/2018 vp s. 4)

Perustuslakivaliokunta katsoo myös, että sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta. (PeVL 14/2018 vp s. 5)

Esitysluonnoksen sisältämät erityissäännökset henkilötietojen käsittelystä ovat sinänsä rajallisia, mikä vastaa hyvin perustuslakivaliokunnan tarkistettua tulkintakäytäntöä yleistä tietosuojalainsäädäntöä täydentävästä erityislainsäädännöstä. Oikeusministeriön arvion mukaan elintarvikelain luonnokseen sisältyy kuitenkin myös eräiltä osin vaatimuksia, jotka seuraavat sinänsä jo suoraan tietosuoja-asetuksesta. Erityisesti ehdotettavassa 46 §:ssä tarkoitettua vaatimusta ilmoituksiin sisältyvien henkilöiden tunnistetietojen välittämisestä turvallisesti olisi noudatettava tietosuoja-asetuksen nojalla ilman erityissäännöstäkin. Esityksessä olisi tämän tyyppisten säännösten osalta kiinnitettävä huomiota sääntelyliikkumavaran käyttöön, jos säännöksellä on tarkoitettu käyttää 6 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa antamalla tarkempia säännöksiä menettelyistä, ja perusteltava, mistä syystä säännöstä pidetään tarpeellisena. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotettua sääntelyä olisi arvioitava riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti, millä on merkitystä varsinkin erityisten henkilötietoryhmien kuten terveystietojen sekä muutoin valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen osalta. Esimerkiksi edellä mainitussa 46 §:ssä tarkoitettuihin ruokamyrkytyksiin voisi liittyä terveystietojen käsittelyä, mikä on perustuslakivaliokunnan kantojen valossa peruste tarkemmille erityissäännöksille. Sääntelyn riittävyttä olisi siten hyvä vielä arvioida tarkemmin. Vähintään perusteluissa olisi huomioitava myös tällaisiin tietoihin liittyvät sovellettavat suojoimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi.

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksen perusteella kaavailtu elintarvikelaki sisältäisi monelta osin EU-oikeuden täytäntöönpanoa. Tietosuoja-asetukseen liittyvän sääntelyliikkumavaran osalta esityksessä tulisi olla arvioituna kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö myös muun EU-oikeuden osalta.

Elintarvikelakiluonnoksen 81 §:ssä viitataan kumottuun henkilötietolakiin (523/1999). Henkilötietolain asemesta tulisi viitata tietosuojalakiin (1050/2018).

Luku ”Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa luvussa viittaukset perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön kohdistuvat keskimäärin melko vanhoihin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Merkille pantavaa on myös, ettei esitysluonnoksesta löydy mainintaa perustuslakivaliokunnan lausunnosta 6/2019 vp, jossa käsitellään elintarvikelain tiettyjä valtiosääntöisesti merkittäviä säätämisjärjestyskysymyksiä. Vaikka kaavailtu lainsäädäntö rakentuisikin pitkälti jo tällä hetkellä voimassa olevan sääntelyn pohjalle, oikeusministeriö pitää tärkeänä, että uuden lain säätämisjärjestysperustelut ovat kattavia.

Valvontaviranomaisen antama kehoitus

Elintarvikelakiluonnoksen 44 §:n 2 momentin nojalla valvontaviranomaisen olisi tarvittaessa annettava toimijalle tarpeellisia kehotuksia elintarvikemääräysten noudattamiseksi. Säännös vastaisi voimassa olevan elintarvikelain 53 §:n sääntelyä.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkemmin käyty läpi sitä, mikä on kehotuksen oikeudellinen luonne. Esitysluonnoksen 72 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla kunta voisi periä valvontakohteelta hyväksymänsä taksan mukaisen maksun 44 §:n 2 momentissa tarkoitetun kehotuksen noudattamisen valvomiseksi tehdystä tarkastuksesta.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa todetaan, että hallinnollisiin pakkokeinoin ryhdytään vasta sen jälkeen, kun ohjeita ja kehotuksia ei ole noudatettu, ellei tapauksen laajuus tai vakavuus edellytä välitöntä pakkokeinojen käyttöä.

Säännöksen sanamuoto viittaisi tilanteeseen, jossa toimija ei ole toiminut säännösten mukaisesti, jolloin valvontaviranomainen kehottaa toimijaa muuttamaan toimintansa säännösten mukaiseksi. Ilmeisesti kyse olisi myös viranomaislähtöisestä toimenpiteestä, kun hallintolain 8 §:n neuvontavelvollisuus taas liittyy enemmänkin tilanteisiin, joissa toimija kysyy viranomaiselta neuvoja.

Kehotus –termiä on viimeaikaisessa lainsäädännössä käytetty esimerkiksi ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa (1508/2019), vesiliikennelaissa (782/2019), sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019) ja alkoholilaissa (1102/2017). Näissä kehotuksen noudattamatta jättämiseen liittyy jokin seuraamus, hallinnollisen pakkokeinon käyttö.

Myös esitysluonnoksen 19, 59 ja 60 §:ssä viranomaisen antaman kehotuksen noudattamatta jättäminen on kytketty hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön. Mikäli 44 §:n 2 momentin mukainen lain adressaattitaho (toimija) saa valvontaviranomaiselta kehotuksen, on oikeusministeriön mielestä mahdollista tulkita sen tarkoittavan velvoitetta, jonka noudattamatta jättämisestä voi seurata jotakin. Esitysluonnoksessa jää kuitenkin epäselväksi kehotuksen suhde kaavailtuun 67 §:n sääntelyyn, jonka mukaan valvontaviranomainen voisi tehostaa tämän lain nojalla annettua määräystä tai kieltoa uhkasakolla tai teettämis- tai keskeyttämishallalla. Asiaa tulee jatkovalmistelussa selkeyttää.

Valvonnan perusmaksu

Esitysluonnoksen mukaan elintarvikevalvonnan luonnetta ja tulopohjaa muutettaisiin ottamalla käyttöön kuntien tekemän suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan piirissä olevilta toimijoilta vuosittain perittävä 150 euron perusmaksu. Myös terveydensuojelulain suunnitelmallisesta valvonnasta perittäisiin jatkossa kunnan taksan mukaisten valvontamaksujen lisäksi vuosittainen valvonnan perusmaksu.

Valvonnan perusmaksu olisi kiinteä 150 euroa suunnitelmallisen valvonnan piiriin kuuluville toiminnoille ja se perittäisiin vuosittain. Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että elintarvikelain mukaisesti suunnitelmallisen elintarvikevalvonnan piirissä olevilta toimijoilta vuosittain perittävä valvonnan perusmaksu olisi luonteeltaan vero. Myös terveydensuojelulain mukaisesta suunnitelmallisesta valvonnasta vuotuisesti perittävä valvonnan perusmaksu olisi luonteeltaan vero.

Kysymys siitä, onko valvonnan perusmaksussa kyse valtiosäännön kannalta verosta vai maksusta, liittyy perustuslaissa säädettyyn verotusoikeuteen ja toisaalta siihen, että kunnallisista maksuista ei ole säännöksiä perustuslaissa. Veroa pidetään rahasuorituksena, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvollisille antamista eduista tai palveluista. Maksulla tarkoitetaan korvausta tai vastiketta virkatoimista, palveluista tai muusta toiminnasta. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja ja rahasuorituksen tarkoituksena on kattaa yleisesti lakisääteisten viranomaistehtävien kustannuksia (LAKO 11.2).

Oikeusministeriö yhtyy esitysluonnoksen perusteluissa esitettyyn kantaan siitä, että sekä elintarvikelakiin että terveydenhuoltolakiin kaavailtu valvonnan perusmaksu on luonteeltaan vero. Molemmista laeista säädettäisiin lisäksi viranomaisten mahdollisuudesta periä vastikkeellisia maksuja erilaisista valvontatoimenpiteistä ja nämä maksut olisivat valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan maksuja.

Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu

Elintarvikelakiluonnoksen 66 §:ssä säädettäisiin elintarvikevalvonnan seuraamusmaksusta. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhenemisesta, seuraamusmaksun vanhenemisesta sekä viitataan maksun täytäntöönpanon osalta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta säädetyssä menettelyssä.

Kaavailtu sääntely vastaa hallinnollisia seuraamuksia käsitelleessä työryhmämietinnössä (Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018) määriteltyjä periaatteita. Oikeusministeriöllä ei ole säännöksiin huomautettavaa tältä osin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanheneminen on vuosi teosta. Useissa muissa vastaavissa seuraamusmaksuissa tämä vanhenemisaika on kuusi kuukautta teosta. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu syytä tähän eroon. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua esittää syyt pidempään vanhentumisaikaan.

Oikeusministeriö esittää kuitenkin harkittavaksi, tulisiko laissa säätää täsmällisemmin seuraamusmaksun maksuajasta, kuten esimerkiksi tieliikennelain 177 §:ssä on säädetty liikennevirhemaksun maksuajasta. Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ei ole maksuaikaa koskevia säännöksiä, vaan täytäntöönpano aloitetaan sen nojalla heti.

Esitysluonnoksen vaikutuksissa on todettu, ettei täytäntöönpanoon tulevien seuraamusmaksujen määrää voida tarkalleen arvioida. Esitysluonnoksen mukaan tuontivalvonnan seuraamusmaksujen perintään on varattu vuodelle 2020 Oikeusrekisterikeskukselle 75 000 euroa seuraamusmaksun täytäntöönpanon sähköiseen toteutukseen. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu sitä, aiheutuuko Oikeusrekisterikeskukselle kustannuksia nyt ehdotettavan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Tämä tulisi esityksen jatkovalmistelussa selvittää.

Hallinnolliset pakkokeinot

Elintarvikelakiluonnoksen 63 §:ssä, joka koskee kiireellisiä toimia, joissa kunnan viranhaltija on oikeutettu ryhtymään hallinnollisiin pakkokeinoihin, viitataan muun muassa lakiluonnoksen 53 §:ään. Kaavaillun lain 53 § koskee kuitenkin nimisuojuutteen rekisteröimistä ja valmistumisesta ilmoittamista, eikä hallinnollisia pakkokeinoja. Pykälän perusteluissa viitataan eri pykäliin kuin lakitekstissä. Lakiluonnoksen 65 §:ssä viitataan 57-57 §:ään, kun taas perusteluissa 55-57 §:ään. Lisäksi luonnoksen 16 ja 63 §:ssä viitataan kunnan "elintarvikevalvontaviranomaiseen", vaikka 4 §:n 2 momentin 2 kohdan määritelmän mukaisesti laissa käytettävä termi on "valvontaviranomainen".

Uhkasakkoa, teettämisuuhkaa ja keskeyttämisuuhkaa koskevasta 67 §:stä tai sen perusteluista ei käy ilmi, mikä kaavaillun elintarvikelain mukainen asia voisi olla sellainen, että teettämisuuhka voisi olla tarpeellinen hallintopakkokeino. Lisäksi 67 § on kirjoitettu ehdolliseen muotoon "voi tehostaa", jolloin hallinnollisen pakkokeinon käyttäminen jää pitkälti valvontaviranomaisen vapaaseen harkintaan. Hallinnollisista pakkokeinoista säädettäessä on käytetty usein esimerkiksi seuraavaa ilmaisua: on tehostettava, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

Rangaistussäännökset

Rikosoikeudelliset osittain muutetut säännökset kaavaillun uuden elintarvikelain 68 §:ssä vaikuttavat perustelluilta. Kaavailtu sääntely kuitenkin poikkeaisi nykyisen elintarvikelain sääntelystä siten, että nykyisen elintarvikelain 79 §:n 1 ja 3 momentissa sekä 80 §:ssä olevat terveysrikosta, salakuljetusrikoksia, laitonta tuontitavaraan ryhtymistä ja salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevat viittaussäännökset poistettaisiin. Perusteena poistamiselle on esitysluonnoksen mukaan se, että säännökset ovat informatiivisia viittauksia, jotka jätettäisiin tarpeettomina pois. Juuri informatiivisuuden vuoksi säännökset saattaisi kuitenkin olla aiheita säilyttää, jotta aihepiiriin liittyvien rangaistussäännösten suhde toisiinsa olisi lainsoveltajien kannalta selvä. Viittaussäännökset voitaisiin koota yhden pykälän ja pykäläotsikon "Viittaussäännökset" alle. Elintarvikelakiluonnoksen 68 §:n 2 momentissa olisi jo nykyisen lain 79 §:n 4 momentissa oleva säännös vähäisten tekojen ilmoittamatta jättämisestä esitutkintaviranomaiselle. Selvytyden vuoksi säännöksen perustelussa voisi todeta, että säännös vastaa jo nykyisessä laissa olevaa.

Lakiluonnoksen 68 §:n 1 momentin 1 kohdassa on todettu 65 §:n nojalla annettu kielto kaksi kertaa. Pykäläluonnoksen 4 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. Samankaltainen säännös sisältyy myös voimassa olevaan

elintarvikelakiin. Edellä viitatus rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan työryhmämietinnön mukaan kaksoisrangaistavuuden kielto ei estä määräämistä samassa asiassa rikosoikeudellista seuraamusta tai hallinnollista sanktiota muiden hallinnollisten seuraamusten, kuten uhkasakon, ohessa (s. 34).

Muutoksenhakusäännökset

Elintarvikelaki

Lakiluonnoksen 74 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhaussa Tullin päätöksiin sovelletaan tullilakia. Tämä tarkoittaa erilaista muutoksenhakusääntelyä päätöksen tehneen viranomaisen mukaan. Tullilain 88 §:n mukaan muutoksenhakua Tullin tekemään päätökseen edellyttää oikaisuvaatimusvaihe, ja tullilain 89 §:ssä on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännöstä poikkeava forumsäännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Mikäli valmistelevalle ministeriö katsoo, että muutoksenhakua ei ole tarkoituksenmukaista eriyttää näiltä osin sen mukaan, mikä valtion viranomainen on päätöksen tehnyt, voisi muutoksenhakusäännöksiin sisällyttää aineellisen viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin esimerkiksi seuraavasti: ”Muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.” Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että valitusajaksääntely 30 päivää tiedoksisaannista ei ole tässä lainkohdassa tarpeen, vaikka tullilain 89 §:ssä onkin pääsäännöstä poikkeavaa valitusajaksääntelyä, koska tämä sääntely koskee tullin määräämistä, palauttamista ja peruuttamista, eikä kaavailun elintarvikelain nojalla ole kyse näistä päätöksistä, joita tullilain mukainen 30 päivän pääsäännöstä poikkeava valitusajka koskee.

Lakiluonnoksen 74 §:n 1 ja 75 §:n 1 momenteissa luetellut pykälät asioista, jotka jäävät oikaisuvaatimusvaiheen ulkopuolelle, tulisi tarkistaa. Tarkoituksena olisi, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena käytössä mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimusta olisi tarkoitus käyttää esimerkiksi oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle olisi tarkoitus jättää vain ne asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallinnollisia pakkokeinoja koskevat asiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp). Esimerkiksi lakiluonnoksen 67 §:n mukaiset uhkasakko, teettämishukka ja keskeyttämishukka ovat hallinnollisina pakkokeinoina sen luonteisia, että ne tulisi jättää oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle. Lisäksi oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että lakiluonnoksen 65 §:n mukaisista päätöksissä valtion viranomaisen päätöksestä valitettaessa ei sovelleta oikaisuvaatimusmenettelyä, mutta kunnan viranomaisen saman pykälän nojalla tekemästä päätöksestä muutoksenhakua edeltäisi oikaisuvaatimusvaihe. Koska pykälien numeroinnissa vaikuttaa olevan jotain epäselvyyttä tältä ja myös muilta osin, oikeusministeriö ei voi ottaa lopullista kantaa siihen, ovatko oikaisuvaatimusvaiheen rajaamisratkaisut kaikilta osin perusteltuja.

Lakiluonnoksen 75 §:n 1 momentin viittauksen hallintolakiin ja saman pykälän 3 momentin viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin tulisi olla aineellinen eikä informatiivinen, koska kunnan toimielimen päätöksiä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun sovelletaan pääsäännön mukaisesti kunnallisasioiden yleislain eli kuntalain 16 luvun säännöksiä.

Lakiluonnoksen 75 §:n 3 momentissa ei ole tarpeen luetella, minkä pykälän nojalla tehdyistä päätöksistä voi hakea muutosta hallinto-oikeuteen. Lakitekstiin ei pidä sisällyttää luetteloa päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp s. 4-5, PeVL 29/2013 vp s. 3, PeVL 15/2012 vp s. 3).

Luonnoksessa ei ole perusteltu, miksi muutoksenhausta säädettäisiin kunnan päätöksissä pääsäännöstä poikkeavalla tavalla. Oikeusministeriö pitää kuitenkin ratkaisua perusteltuna, koska tällaisella sääntelyllä muutoksenhaku elintarvikelain nojalla tehtyihin päätöksiin ei eriydy sen mukaan, onko päätöksen tehnyt valtion vai kunnan viranomainen. Koska 74 ja 75 §:ssä esitetyt ratkaisut muutoksenhaun osalta eivät juurikaan poikkea toisistaan, olisi jatkovalmistelussa syytä harkita muutoksenhakusäännöksen kirjoittamista valtion ja kunnan viranomaisten osalta yhteisesti.

Luonnoksen 75 §:n 2 momentissa olevaa kunnan viranhaltijan tekemään päätökseen asetettua muutoksenhakukielltoa ei ole juurikaan perusteltu, ja kaavailun lakitekstin mukaan se koskee lakiluonnoksen 62 §:n mukaisia päätöksiä. Luonnoksen 62 § koskee internetsivujen sulkemista, ja siinä toimivaltaisena viranomaisena on Ruokavirasto, eikä kunnan viranhaltija. Lakiluonnoksen perusteluosion mukaan kyseessä on 63 §:n nojalla tehty kiiretoimet, mutta perusteluissakaan kiellon asettamista ei ole perusteltu muutoin, kuin toteamalla muutoksenhakukiellon olemassaolo.

Oikeusministeriö huomauttaa, että muutoksenhakukielto on aina perusteltava, ja sitä tulisi tarkastella myös lakiesityksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta.

Lakiluonnoksen 75 §:n 2 momentti on puutteellinen myös siltä osin, että siinä ei ole todettu, vaaditaanko kunnan viranhaltijan päätökseen oikaisua kuntalain vai hallintolain mukaan. Momentin osalta ei ole myöskään perusteltu sitä, että minkä vuoksi oikaisuvaatimusaika on asetettu lyhyemmäksi kuin muiden päätöksentekijöiden osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää muutoksenhakua koskevan 76 §:n 1 momentin osalta siihen, ettei momentissa ole määritelty, sovelletaanko oikaisuvaatimukseen kuntalain vai hallintolain säännöksiä. Luonnoksen 76 §:n 2 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Koska kyse on kunnan päätöstä koskeva valitus, tulisi viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin olla aineellinen. Momentissa ei ole tarpeen säätää erikseen, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan, koska oikeusohje on päällekkäinen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 107 §:n 1 momentin kanssa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan koko pykälä olisi mahdollista sisällyttää 75 §:ään, joka koskee muutoksenhakua kunnan päätöksiin, koska tässä pykälässä säädetään eri tavalla ainoastaan oikaisuvaatimusajasta, jonka voisi kirjoittaa omaksi momentikseen.

Lakiluonnoksen 77 §:ssä viitataan kirjalliseen lihan tarkastuspäätökseen, mutta ei sitä koskevaan 40 §:ään, niin kuin muiden muutoksenhakusäännösten osalta. Pyläläviittaus voisi tässäkin kohtaa olla selkeämpi ja informatiivisempi. Myös 79 §:n 3 momentista puuttuu pylälän numero koskien kirjallista lihan tarkastuspäätöstä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan koko pylälä olisi mahdollista sisällyttää 74 §:ään, joka koskee muutoksenhakua valtion viranomaisten päätöksiin, koska tässä pylälässä säädetään eri tavalla ainoastaan oikaisuvaatimusajasta, jonka voisi kirjoittaa omaksi momentikseen.

Mikäli muutoksenhakusääntely jätetään hajautetuksi ehdotuksen mukaisesti useisiin eri pyläliin, tulisi 74 ja 75 §:n sääntelyyn lisätä toteamus, että niitä sovelletaan ”ellei tässä laissa jäljempänä toisin säädetä”, koska niistä jäljempänä 76 ja 77 §:ssä poiketaan.

Lakiluonnoksen 78 §:n 1 momentti on tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 109 §:n 2 momentin kanssa.

Vaikka lakiluonnoksen 67 §:ssä onkin viittaus uhkasakkolakiin, ja tämä viittaus kattaa myös uhkasakkolain muutoksenhakusääntelyn, voisi muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn selvyiden vuoksi sisällyttää informatiivisen viittauksen uhkasakkolain soveltamiseen myös muutoksenhaussa.

Terveysnsuojelulaki

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että terveysnsuojelulain 56 §:n 1 ja 2 momenteissa ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksissa hallintolakiin ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Viittaukset tulisi tässä tapauksessa kirjoittaa aineelliseen muotoon, koska terveysnsuojelulain mukaisia päätöksiä tekevät sekä valtion että kunnan terveysnsuojeluviranomaiset, ja kunnan päätöksiä koskevaan oikaisuvaatimukseen ja muutoksenhakuun sovelletaan pääsäännön mukaisesti kunnallisasioiden yleislain eli kuntalain 16 luvun säännöksiä.

Terveysnsuojelulain 56 §:n kaavailtu 3 momentti on tarpeeton erityisesti, jos 2 momentin viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin kirjoitetaan muotoon ”muutoksenhaussa hallintotuomioistuimeen”, jolloin se kattaa myös jatkomuutoksenhaun korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Lakitekstiin ei pidä sisällyttää luetteloa päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Tällainen sallivaksi muotoiltu luettelo ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta (ks. esim. PeVL 34/2014 vp s. 4-5, PeVL 29/2013 vp s. 3, PeVL 15/2012 vp s. 3). Lisäksi tässä kohtaa lakiehdotuksen ja rinnakkaistekstin teksti poikkeavat toisistaan siten, että lakiehdotuksen lakiviittaus on edelleen vanhentuneeseen hallintolainkäyttölakiin.

Terveysnsuojelulain muutoksenhakusäännöksistä puuttuu informatiivinen viittaus valtion maksuperustelakiin haettaessa muutosta valtion viranomaisten 50 §:n nojalla perimiin maksuihin. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä olisi selvyiden vuoksi hyvä lisätä muutoksenhakua koskeviin säännöksiin niiden uudistamisen yhteydessä. Vastaavasti, vaikka terveysnsuojelulain 53 §:n 3 momentissa onkin viittaus uhkasakkolakiin, ja tämä viittaus kattaa sinänsä myös

uhkasakkolain muutoksenhakusääntelyn, voisi muutoksenhakua koskevaan sääntelyyn selvyiden vuoksi sisällyttää informatiivisen viittauksen uhkasakkolain soveltamiseen myös muutoksenhaussa.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että terveydensuojelulaki kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa lausuntokierroksella olevassa luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi kuolemansyyn selvittämisestä annetun lain, terveydensuojelulain sekä ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain muuttamisesta esitetään myös muutettavaksi terveydensuojelulain 56 §:ää, pääosin samalla tavalla kuin tässä esitysluonnoksessa, mutta 5 momentin osalta epäyhtenäisesti. Oikeusministeriö kehottaa valmistelevaa ministeriötä sopimaan sosiaali- ja terveysministeriön kanssa, kumman esityksen yhteydessä kyseistä pykälää muutetaan ja miten.

Muita huomioita

Oikeusministeriö huomauttaa, että kaavaillun elintarvikelain 31 §:n 3 momentin sanamuoto olisi syytä tarkistaa, koska lainkohdan mukaan tämän pykälän mukaisia tehtäviä suoritettaessa noudatettavista hyvän hallinnon periaatteista säädetään hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Hyvän hallinnon periaatteista säädetään kuitenkin vain hallintolaissa, eikä kielilaissa tai viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Lisäksi hallinnon yleislait tulevat noudatettaviksi kaikessa elintarvikelain mukaisessa viranomaistoiminnassa, eikä vain 31 §:n mukaisessa. Informatiivinen viittaus hallinnon yleislakeihin voi toki olla tarpeellinen, mutta sitä pitäisi hieman muokata.

Lakiluonnoksen 40 §:n 1 momentin säännös siitä, että päätökseen on liitettävä oikaisuvaatimusohje, on turhaa päällekkäistä sääntelyä hallintolain 46 §:n 1 momentissa säädetyn kanssa. Vastaavasti lakiluonnoksen 44 §:n 1 momentissa ilmaistu ei eroa olennaisesti hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaisesta neuvontavelvollisuudesta, eikä siten liene tarpeellinen.

Osastopäällikön sijainen,
Yksikönpäällikkö

Timo Makkonen

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Valtiosihteeri Malin Brännkärr
Osastopäällikkö Johanna Suurpää
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen