

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi elintarvikelain, rehulain ja eläintautilain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikelakia, rehulakia ja eläintautilakia. Esitysluonnoksen mukaan muutoksen keskeinen tavoite on lisätä elintarvike- ja rehulakiin normaaliolojen häiriötilanteisiin varautumisen edellyttämät toimivaltuudet. Lakeihin tehtäisiin myös muita yksittäisiä muutoksia ja korjauksia. Elintarvikelakiin ja eläintautilakiin lisättäisiin asetuksenantovaltuus koskien viranomaisten välistä zoonoosiyhteistyötä.

Oikeusministeriö on pystynyt lausumaan esityksestä vain tietyiltä osin ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Tilapäiset poikkeukset normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy säännöksiä, joiden nojalla lainsäädännöstä voitaisiin poiketa valtioneuvoston asetuksella normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa. Tällaisia ovat 1. lakiehdotusluonnoksen 22 a § (Elintarvikkeiden ja elintarvikekontaktimateriaalien saatavuuden turvaaminen vakavissa häiriötilanteissa) ja 2. lakiehdotusluonnoksen 24 a § (Rehujen saatavuuden turvaaminen normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa)

Edellä viitatus 22 a §:n mukaan elintarvikkeiden ja kontaktimateriaalien saatavuuden turvaamiseksi normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää välttämättömiä tilapäisiä poikkeuksia elintarvikesäännöksissä olevista vaatimuksista, jotka koskevat:

- 1) elintarviketoimintaa koskevia tiloja, rakenteita ja toimintaa;
- 2) elintarvikkeiden koostumusta ja laatua;
- 3) elintarvikkeiden käsittelyä, kuljettamista ja lämpötilavaatimuksia;
- 4) elintarvikkeista annettavia tietoja;
- 5) elintarvikekontaktimateriaalien puhtausvaatimuksia, käyttöä ja niiden merkintöjä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitetun toimivaltuuden käytön edellytyksenä olisi, että vaatimusten täyttäminen sellaisenaan johtaisi elintarvikkeiden ja elintarvikekontaktimateriaalien saatavuuden olennaiseen vaikeutumiseen ja että poikkeus ei vaaranna elintarvikkeiden turvallisuutta taikka muutoin ihmisten terveyttä tai ympäristöä.

Vastaavanlainen säännös sisältyy myös edellä viitattuun 24 a §:ään, jossa säädettäisiin poikkeuksista rehusäännöksissä oleviin vaatimuksiin, kuten esimerkiksi laatuvaatimuksiin, rehuseosten koostumukseen ja rehuista annettaviin tietoihin.

Postiosoite**Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite**Besöksadress**

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin**Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi**Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisiä asetuksenantovaltuuksia on perusteltu esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa perustuslain 23 §:n näkökulmasta eikä 80 §:n näkökulmasta. Perustuslain 23 §:n 1 momentin mukaan *perusoikeuksista* voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat *välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana* ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole kyse perustuslain 23 §:n sääntelyn alaan kuuluvista asetuksenantovaltuuksista. Normaaliolojen vakavia häiriötilanteita ei voida pitää perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuina kansakuntaa vakavasti uhkaavina tilanteina. Edellä mainitulla tilanteella tarkoitetaan perustuslaissa samaa kuin kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa käytetyllä ”yleisen hätätilan” käsitteellä (ks. HE 60/2010 vp, s. 36). Kyse ei ole myöskään perusoikeuksiin tehtävistä poikkeuksista. Esityksen säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen mukaan ”säännöksillä ei ole suoraan perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia, mutta niiden voi silti katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoittamisedellytysten vaatimukset”. Edellä mainitun lauseen sisältö on tässä yhteydessä harhaanjohtava, koska kyse ei ole esityksen mukaan myöskään perusoikeuksien rajoittamisesta.

Oikeusministeriö painottaa, ettei jatkovalmistelussa ehdotusta voida kiinnittää perustuslain 23 §:ään, vaan ehdotus tulee perustella suhteessa lainsäädäntövallan delegointia koskevaan perustuslain sääntelyyn (80 §). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotetut säännökset tarkoittaisivat poikkeamista normihierarkiasta, joskin laissa säädetyn valtuuden nojalla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella lähtökohtaisesti lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovaltan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta. Valtuus poiketa lain säännöksistä ei siten voi olla täysin avoin tai liian väljästi muotoiltu (esim. PeVL 21/2014 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 6, PeVL 17/2010 vp, s. 2 ja PeVL 14/2006 vp, s. 2—3).

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä 1. lakiehdotuksen 22 a §:ssä ja 2. lakiehdotuksen 24 a §:ssä ei voida pitää ehdotetussa muodossaan perustuslain 80 §:n mukaisena. Esitetyt valtuudet ovat merkittävän avoimia, eikä ole selvää mistä lainsäädännöstä tai missä laajuudessa säännöksistä voitaisiin poiketa. Lisäksi jää epäselväksi, missä tilanteissa asetuksenantovaltuutusta on tosiasiallisesti tarkoitettu sovellettavan. Säännös viittaa vain normaaliolojen vakavaan häiriötilanteeseen, jota voidaan pitää yleiskäsitteenä. Ehdotettua sääntelyä ja sen perusteluita tulisi siten täsmentää näiltä osin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että ehdotettujen säännösten säännöskohtaiset perustelut ovat puutteelliset ja säännösten merkitys jää siten epäselväksi. Oikeusministeriö painottaa tässä yhteydessä, että säännöskohtaiset perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Edellä viitattua ehdotettua 22 a §:ää on perusteltu mm. sillä, ”viime vuosina koetuissa häiriötilanteissa on joiltain osin jouduttu saatavuusongelmien takia poikkeamaan tilapäisesti elintarvikesäännöksissä olevista vaatimuksista, jotka ovat koskeneet esimerkiksi elintarvikkeiden pakkaamista tai elintarvikkeista annettavia tietoja. Euroopan komissio suositteli jäsenvaltioille kansallista joustamista vaatimuksista. Jäsenvaltiot hoitivat tarvittavat joustot kansallisen oikeusjärjestyksensä puitteissa. On kuitenkin selkeämpää, että lainsäädännössä olisi säännökset sen osalta, miten vakavissa häiriötilanteissa voidaan toimia.”

Oikeusministeriö pitää itsessään hyvänä tavoitetta tarkastella normaaliolojen häiriötilannelainsäädännön toimivuutta. Esitysluonnoksen perusteella saa kuitenkin käsityksen, että ehdotettujen säännösten tavoitteena on lähinnä mahdollistaa poikkeaminen EU-lainsäädännön vaatimuksista. Olennaista siten esitetyn sääntelyratkaisun kannalta on myös se, mahdollistavatko EU:n perussopimukset ylipäättään poikkeamista esityksessä tarkoitettua EU-sääntelystä normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa.

Sääntelyyn, jolla pyritään luomaan varmuuden vuoksi mahdollisuuksia poiketa laajasti lainsäädäntöön perustuvista vaatimuksista, tulisi suhtautua pidättyväisesti. Sääntely ehdotetussa muodossaan on kuitenkin itsessään ongelmallista väljyytensä vuoksi jo perustuslain 80 §:n näkökulmasta edellä todetun mukaisesti, unohtamatta mahdollisia EU-oikeuteen liittyviä kysymyksiä.

Yhteistyötä koskevat säännökset, ml. asetuksenantovaltuudet

Hallituksen esitysluonnoksen 1. ja 3. lakiehdotukseen sisältyy sääntelyä viranomaisten yhteistyövelvoitteista ja niitä koskevista asetuksenantovaltuuksista. Luonnoksen mukaan 1. lakiehdotuksen 24 §:n 2 momenttiin lisättäisiin 14 kohta, jonka mukaan Ruokavirasto tekee zoonoosien seurantaan ja torjuntaan liittyvää yhteistyötä muiden tartuntatautien torjunnasta vastaavien viranomaisten ja asiantuntijalaitosten kanssa. Säännösehdotusta on perusteltu sillä, että Zoonoosikeskus (Ruokaviraston ja THL välinen yhteistyöelin) korvattaisiin hallinnonalojen välisellä zoonoosiyhteistyöllä. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi säännös zoonoosien torjunnassa tehtävästä yhteistyöstä.” Säännöksen merkitystä ei ole avattu tarkemmin.

Edellä mainittuun pykälään lisättäisiin ehdotuksen mukaan myös uusi asetuksenantovaltuus. Ehdotetun mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä zoonoosien seurantaan ja torjuntaan liittyvästä yhteistyöstä. Perusteissa ei avata asetuksenantovaltuuden merkitystä. Säännöskohtaisia perusteluita tulisi kehittää siten, että olisi selkeää mistä asioista asetuksella olisi tarkoitus säätää.

Vastaava säännös yhteistyöstä ja sitä koskevasta asetuksenantovaltuudesta sisältyy 3. lakiehdotuksen 67 §:ään, johon kohdistuu myös vastaavasti edellä esitetty huomio.

Sikojen valvotut pito-olosuhteet

Hallituksen esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 53 § sisältää säännöksiä sikojen valvotuista pito-olosuhteista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kaikkia voimassa olevaan sääntelyyn tehtyjä muutosehdotuksia ei ole perusteltu. Esimerkiksi edellä mainitussa pykälässä ei enää säädettäisi voimassa olevaan lakiin nähden alkutuotantopaikkojen ja alkutuotantopaikkojen muodostamien lokerojen tunnistamisen peruuttamisen edellytyksistä. Samalla voimassa olevan pykälän 3 momentin mukaiseen asetuksenantovaltuuteen ei ole tehty vastaavaa muutosta. Tunnustamisen peruuttamista koskevia edellytyksiä ei voida jättää ratkaistavaksi valtioneuvoston asetuksella vaan edellytyksiä koskevat perussäännökset on oltava lain tasolla. Pykälää ja sen perusteluita tulee siten jatkovalmistelussa kehittää ja huolehtia että asetuksenantovaltuus täyttää perustuslain 80 §:n edellytykset.

Rehuvalvonnan seuraamusmaksu

Hallituksen esitysluonnoksen 2. lakiehdotus sisältää muutosehdotuksen voimassa olevan rehulain 51 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään seuraamusmaksuilla sanktioitavista teoista. Ehdotuksella laajennettaisiin seuraamusmaksun määräämisen mahdollisuutta, jos toimija laiminlöisi toistuvasti 17 tai 33 §:ssä tarkoitettujen salmonellaomavalvontanäytteiden ottamisen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei rehulain 17 §:ssä säädetä varsinaisesti salmonellaomavalvontanäytteiden ottamisesta vaan toiminnan järjestämisestä yleisemmällä tasolla, vaikkakin edellä mainitun pykälän 1 momentti sisältää säännöksen siitä, että toimija on velvollinen järjestämään toimintansa siten, että mm. rehulaissa ja sen nojalla säädetyt vaatimukset täyttyvät. Eli myös vaatimuksen siitä, ettei rehussa saa esiintyä salmonellabakteeria (6 § 2 mom.). Myöskään lain 33 §:ssä ei säädetä velvollisuudesta näytteiden ottamiseen vaan omavalvontanäytteen tutkimuksiin liittyvästä vaatimuksesta. Rehulain 33 §:n 1 momentin mukaan salmonellan varalta otetut lainsäädännön edellyttämät omavalvontanäytteet on tutkittava Ruokaviraston hyväksymässä omavalvontalaboratoriossa, Ruokavirastossa tai Ruokaviraston nimeämässä virallisessa laboratoriossa. Laboratoriolla voi olla myös liikkuva toimintayksikkö. Jatkovalmistelussa voisi olla syytä arvioida voidaanko sanktioitavaksi ehdotettua tekoa vielä täsmentää laillisuusperiaatteen näkökulmasta (esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp).

Esityksen säätämisyjärjestystä koskevien perusteluiden mukaan ”Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan (ks. kokoavasti PeVL 9/2012 vp, s. 2) seuraamusmaksu on perustuslain 81 §:n kannalta vero lainvastaisesta teosta määrättävä sanktioluonteinen hallinnollinen seuraamus.” Oikeusministeriö korostaa, ettei hallinnolliset seuraamusmaksut ole perustuslain 81 §:ssä tarkoitettuja veroja tai maksuja. Jatkovalmistelussa edellä mainittua lausetta on muokattava siten, ettei seuraamusmaksujen luonne jää epäselväksi.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Heidi Mäntylä

VN/1305/2025-OM-17

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: