

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 51/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Maa- ja metsätalousvaliokunta on 7 päivänä marraskuuta 2014 pyytänyt perustuslakivaliokuntaa esittämään valtiosääntöoikeudellisen arvionsa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta (HE 47/2014 vp).

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Timo Rämänen, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— apulaisprofessori Juha Lavapuro.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta. Samassa yhteydessä ehdotetaan muutettavaksi elintarvikelakia. Ehdotetun lain tavoitteena on panna kansallisesti täytäntöön neuvoston asetus luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä ja sen nojalla annetut Euroopan unionin säädökset.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua lupasääntelyä on arvioitu perustuslain

18 §:n 1 momentissa turvatus elinkeinovapauden kannalta ja hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suoja säännöksen kannalta. Tarkastusvaltuuksia on arvioitu perustuslain 10 §:n kotirauhaa koskevien säännösten näkökulmasta. Lisäksi sääntelyä on perusteluissa tarkasteltu perustuslain 21 §:n, 80 §:n ja 124 §:n valossa. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö*

Maa- ja metsätalousvaliokunta on viitannut lausuntopyynnössään luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annettua neuvoston asetusta 834/2007 täydentävään komission asetukseen 889/2008 (ns. toimeenpanoasetus), jossa on säännöksiä muun muassa luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta ja siihen liittyvistä tarkastuksista. Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa etenkin siitä, edellyttääkö tarkoitettu tarkastustoiminta kansallista lainsäädäntöä, ja jos edellyttää, mitä pitäisi ottaa huomioon kansallisten säännösten muotoilussa erityisesti luomuelintarvikkeiden valmistamisen mahdollistamiseksi kotirauhan suojaamissa tiloissa.

#### *Tarkastusoikeus*

Maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö liittyy erityisesti 1. lakiehdotuksen 13 §:ään. Sen 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi yleisesti valvontaviranomaisten ja valtuutettujen tarkastajien oikeudesta päästä lain ja EU:n asetusten noudattamisen valvomiseksi viljelyalueille ja tiloihin sekä tarkastaa toimijan kirjanpitoa ja ottaa näytteitä tutkimuksia varten. Pykälän 2 momentin mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen saa tehdä vain valvontaviranomainen. Tällaisissa tiloissa tarkastus saadaan säännöksen perusteella toimittaa vain, jos on perusteltua syytä epäillä lain tai EU:n lainsäädännön säännöksiä rikotun tai rikkottavan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla ja tarkastus on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi.

Ehdotetut tarkastusvaltuudet perustuvat edellä mainitun EU:n toimeenpanoasetuksen 65 ja 67 artiklaan. Asetuksen 65 artiklan 1 kohdan mukaan tarkastusviranomaisen tai -laitoksen on tarkastettava kaikki toimijat fyysisesti vähintään kerran vuodessa. Lisäksi tarkastusviran-

omainen tai -laitos voi artiklan 4 kohdan perusteella tehdä myös satunnaisia tarkastuskäyntejä. Toimijan on 67 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla päästettävä tarkastusviranomaisen tai -laitos tarkastamaan yksikön kaikki osat ja kaikki tuotantopaikat sekä kirjanpito ja siihen liittyvät tositteet.

Asetus 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 (ks. myös Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätössiakirjaan liitetty Julistus N:o 17 Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuudesta). Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin 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).

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Nyt käsillä olevan ehdotuksen valtiosääntöinen arviointi kuitenkin edellyttää EU:n lainsäädännöstä seuraavien vaikutusten huomioon ottamista. Valiokunta katsoo mainitun toimeenpanoasetuksen säännösten olevan niin täsmällisiä, että tarkastustoiminta voidaan valiokunnan mielestä perustaa kokonaankin niiden varaan. Maa- ja metsätalousvaliokunnan esittämään kysymyksen liittyen perustuslakivaliokunta toteaa, että EU:n asetuksessa ei ole asetettu rajoituksia kotirauhan piiriin kohdistuville elinkeinotoiminnan tarkastuksille muutoin kuin juuri elinkeinotoimintaan liittyvän tarkoituksen kautta. Vaikuttaisi siltä, että 13 §:n 2 momenttiin sisältyvät pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan tehtäviin tarkastuksiin liittyvät rajaukset eivät kaikilta osin ole EU:n asetuksen mukaisia, koska tarkastukset on asetuksen

perusteella ulotettava kaikkiin tiloihin vähintään kerran vuodessa, vaikka toimijaan ei kohdistu minkäänlaisia rikosepäilyjä. Ehdotettu luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta annetun lain 13 §:n 2 momentin toisessa virkkeessä oleva säännös tulisi siksi unionin lainsäädännöstä seuraavista syistä valiokunnan mielestä joko poistaa tai kirjoittaa toisin.

Kansallisen lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluu siitä säätäminen, mitkä ovat Suomessa tarkastuksen suorittamiseen oikeutettuja tarkastusviranomaisia ja -laitoksia. Lakiehdotuksen 13 §:n 1 momentin viittaussäännöksen perusteella näitä ovat elintarviketurvallisuusvirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto sekä Tulli. Lakiehdotuksen 12 §:n perusteella viranomaisen voi käyttää valvonnassa apunaan valtuutettuja tarkastajia. Valiokunnalla ei ole perustuslain 124 §:n näkökulmasta huomautettavaa tästä kansallisella tasolla tehdystä ratkaisusta (ks. esim. PeVL 56/2002 vp, s. 5). Lakiehdotuksen 13 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä ehdotetaan perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla säädettäväksi siitä, että

pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen saa tehdä vain valvontaviranomainen (ks. PeVL 62/2010 vp, s. 6 ja PeVL 46/2001 vp, s. 4—5). Tämän vuoksi 13 §:n 2 momentin ensimmäinen virke on valtiosääntöisistä syistä tarpeen jättää lakiin.

#### *Muita seikkoja*

EU:ssa on esityksen perustelujen mukaan (s. 10) käynnissä luonnonmukaista tuotantoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että valtioneuvosto pyrkii tässä yhteydessä vaikuttamaan siihen, että lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista johtuvat vaatimukset. Asiaa koskevat valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle on tarvittaessa syytä saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
vpj. Anu Urpalainen /kok  
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok  
Kimmo Kivelä /ps  
Anna Kontula /vas

Elina Lepomäki /kok (osittain)  
Markus Lohi /kesk  
Elisabeth Nauclér /r  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Kimmo Sasi /kok  
Tapani Tölli /kesk  
Harry Wallin /sd  
vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.