

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till livsmedelslag samt lag om ändring av hälsoskyddslagen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 maj 2005 en proposition med förslag till livsmedelslag samt lag om ändring av hälsoskyddslagen (RP 53/2005 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- biträdande avdelningschef Veli-Mikko Niemi och överinspektör Anna Korhola, jord- och skogsbruksministeriet
- chef för juridiska ärenden Kari Prättälä, Finlands Kommunförbund
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Länsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från
— justitieministeriet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny livsmedelslag och ändringar i hälsoskyddslagen. I överensstämmelse med EG:s ram för lagstiftningen om livsmedelstillsyn förs bestämmelserna om livsmedelstillsyn i livsmedelslagen, lagen om livsmedelshygien i fråga om animaliska livsmedel och hälsoskyddslagen samman till en enda lag. Propositionen preciserar bestämmelserna om hur författningar av lägre grad utfärdas och om hur administrativa tvångsmedel ska användas för att motsvara grundlagen och EG:s livsmedelslagstiftning. Förslaget till livsmedelslag innehåller dessutom bestämmelser om bl.a. uppgifter och

befogenheter för de myndigheter som utövar livsmedelstillsyn, kommunernas allmänna uppgifter inom livsmedelstillsynen och överklagande av myndigheternas beslut.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2006.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms den föreslagna lagstiftningen mot bakgrunden av flera av de grundläggande fri- och rättigheterna. Många av bestämmelserna är betydelsefulla med avseende på näringsfriheten i 18 § 1 mom. och egendomsskyddet i 15 § i grundlagen, men också med avseende på skyldigheten att främja befolkningens hälsa i 19 § 3 mom. och rätten till en

sund miljö i 20 § 2 mom. i grundlagen. Förslaget granskas också med avseende på hemfriden som skyddas i 10 § och rätten till rättvis rättegång som föreskrivs i 21 § i grundlagen. Dessutom spelar bestämmelserna om området för lagstiftning i 80 §, överföring av förvaltningsavgifter

på andra än myndigheter i 124 § och bestämmelserna om kommunal självstyrelse i 121 § i grundlagen en roll. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Förfaranden för godkännande. Enligt 13 § 1 mom. i livsmedelslagen måste en livsmedelslag vara godkänd av den behöriga tillsynsmyndigheten innan verksamheten inleds eller betydande ändringar görs i verksamheten. Också laboratorier som undersöker livsmedelsprover måste vara godkända av livsmedelsverket.

Den föreslagna lagstiftningen inverkar på rätten att utöva en näring. Det finns godtagbara skäl för lagstiftningen med avseende på skyldigheten att främja befolkningens hälsa och arbeta för en sund miljö i enlighet med 19 § 3 mom. och 20 § 2 mom. i grundlagen. De föreslagna bestämmelserna är förenliga med 18 § 1 mom. i grundlagen.

Administrativa tvångsmedel. Med stöd av 56 § 1 mom. i livsmedelslagen kan en tillsynsmyndighet förbjuda primärproduktion, tillverkning, import, export, saluhållande, servering och annan överlåtelse av ett livsmedel samt användning av livsmedlet i livsmedelstillverkning, om livsmedlet, informationen om livsmedlet, stadiet i produktions-, bearbetnings- eller distributionskedjan, livsmedelslokalen, primärproduktionsstället eller den verksamhet som bedrivs där orsakar allvarlig hälsofara eller om de av grundad anledning kan befaras orsaka hälsofara. Med stöd av 2 mom. kan förbudet föreläggas temporärt. I 61 § ingår bestämmelser om livsmedelslokaler och i 62 § om återkallelse av godkännande av ett laboratorium.

Förbud mot produktion, tillverkning, import, export, överlåtelse och användning av livsmedel är ett ingrepp i näringsfriheten som är tryggad i 18 § 1 mom. i grundlagen. Förslaget måste därmed bedömas med hänsyn till de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt med avseende på bestämmelserna är godtagbara och proportionella. Förbudet avser att främja befolkningens hälsa och förhindra hälsorisker. Det finns således godtagbara grunder för ett förbud om man ser till de grundläggande fri- och rättigheterna. Men ett förbud är inte helt problemfritt med avseende på proportionalitetskravet. Bestämmelserna bör därför kompletteras med att ett förbud är tillåtet om en hälsofara inte kan motverkas med metoder som i mindre omfattning ingriper i näringsfriheten.

I propositionen är rätten att återkalla ett godkännande av en livsmedelslokal villkorad med att hälsofaran inte kan förhindras på något annat sätt eller att verksamheten i väsentlig grad strider mot livsmedelsbestämmelserna och livsmedelsföretagaren inte har följt förelägganden eller förbud från tillsynsmyndigheten. Ett villkor för att ett godkännande av ett laboratorium får återkallas är att brister som livsmedelsverket har påvisat inte avhjälpas eller att bristerna är allvarliga. Med avseende på proportionalitetskravet är det av betydelse att en återkallelse av ett godkännande i båda fallen är en sista utväg. Bestämmelserna medför inga problem med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen.

Egendomsskyddet

Enligt 58 § i livsmedelslagen kan tillsynsmyndigheten omhänderta ett livsmedel om det orsa-

kar omedelbar hälsofara eller om det finns orsak att misstänka att det medför omedelbar hälsofara. I 59 § ingår bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter att besluta för vilka ändamål ett livsmedel som strider mot livsmedelsbestämmelserna får användas eller överlåtas och förstöras. Bestämmelserna är av betydelse med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen.

Bestämmelserna grundar sig på orsaker som är godtagbara och tungt vägande med avseende på skyddet för befolkningens hälsa. Det spelar också in att bestämmelserna gäller egendom som har förlorat sitt förmögenhetsvärde på grund av att den inte kan användas för sitt ursprungliga ändamål. Med avseende på proportionalitetsprincipen är det väsentligt att omhändertagande av ett livsmedel är en sista utväg för att motverka en omedelbar hälsofara. När egendom omhändertas är det dessutom viktigt att det görs utan att kvaliteten påverkas. I samband med ett beslut om att ett livsmedel inte får användas och måste förstöras är det viktigt att myndigheten försöker minimera den ekonomiska förlusten för ägaren. Om man väger in dessa omständigheter medför de föreslagna bestämmelserna inga konstitutionella problem.

Hemfrid

Bestämmelserna i 49 § 2 mom. i livsmedelslagen gäller tillsynsmyndighetens rätt att göra inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden. Enligt förslaget får inspektioner göras i lokaler som omfattas av hemfriden utan livsmedelsaktörens samtycke bara om det finns grundad anledning att misstänka att någon har brutit eller bryter mot livsmedelsbestämmelserna på ett sätt som är straffbart enligt lag och inspektionen är nödvändig för att ett brott ska kunna utredas och de grundläggande fri- och rättigheterna tryggas.

Bestämmelserna är av betydelse för hemfriden som är skyddad i 10 § 1 mom. i grundlagen. Med stöd av 3 mom. i samma lag kan det genom lag också bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att ett brott ska kunna utredas.

Den föreslagna bestämmelsen förefaller delvis bygga på antagandet att en tillsynsmyndighet har befogenhet att göra inspektioner i lokaler som är skyddade av hemfriden om den som inspekteras ger sitt samtycke och att det därför inte behöver föreskrivas i lag annat än indirekt om sådana befogenheter. Grundlagsutskottet har ansett att den här typen av bestämmelser inte stämmer överens med 2 § 3 mom. i grundlagen, där rättsstatsprincipen att all utövning av offentlig makt skall bygga på lag finns inskriven. Utskottet har ansett att den här typen av kontroller i hemfridsskyddade lokaler som grundar sig på samtycke från den som inspekteras strider mot 10 § i grundlagen också när ett lagförslag inte uppfyller de krav på noga avgränsning och exakthet som gäller för en lag som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna och när det inte anger i vilka situationer eller på vilka grunder myndigheten har rätt att göra inspektioner. I detta hänseende har det också spelat en roll om det saknas bestämmelser om medgivande och återkallande av samtycke och om regleringen är otydlig när det gäller samtycke som är genuint och grundar sig på personens fria vilja (GrUU 19/2000 rd, s. 3—4, se också riksdagens justitieombudsmans berättelse för 2004, B 9/2005 rd, s. 130).

I 49 § 2 mom. i livsmedelslagen ingår inga bestämmelser som uppfyller kraven på noga avgränsning och exakthet visavi begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna. I detta sammanhang är utskottet inte helt övertygat om att det behövs en reglering av en inspektionsrätt grundad på samtycke. Passusen om samtycke måste därför strykas i momentet för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt.

I övrigt tar förslaget hänsyn till grundlagsutskottets krav i samband med att ingrepp görs i hemfriden (se GrUU 69/2002 rd, s. 2, GrUU 7/2004 rd, s. 2). Men utskottet påpekar att lagförslaget nästan ordagrant citerar 10 § 3 mom. i grundlagen där det sägs att det "genom lag kan bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas

eller för att brott ska kunna utredas". Det finns i och för sig inga konstitutionella hinder för att en grundlagsbestämmelse upprepas i en lagtext även om detta inte bör eftersträvas (GrUU 31/2002 rd, s. 2).

I 10 § 3 mom. i grundlagen ingår en begränsningsklausul som dels tillåter att en vanlig lag innehåller befogenheter för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, dels ställer extra krav på lagstiftarens prövningsrätt (GrUB 25/1994 rd, s. 5). Enligt utskottets uppfattning är syftet med en grundlagsbestämmelse att i en vanlig lag precisera de nödvändiga åtgärder som behövs för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och som det hänvisas till i grundlagen. Det måste framgå av lagen vad som i det aktuella fallet avses med att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt propositionen ska inspektioner få göras för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna när detta förebygger eller hindrar att en allvarlig hälsofara uppstår eller sprids. Bestämmelsen måste preciseras i enlighet med det syfte som framgår av motiven till propositionen.

Yttrandefrihet

I 9 § i livsmedelslagen ingår bestämmelser om den information som ska ingå i marknadsföring av livsmedel. I 65 och 66 § föreslås bestämmelser som ger livsmedelsverket befogenheter att förbjuda en livsmedelsföretagare att fortsätta att marknadsföra livsmedel i strid med bestämmelserna och förelägga företagaren att rätta till marknadsföringen. Bestämmelserna måste bedömas med hänsyn till yttrandefriheten i 12 § 1 mom. i grundlagen.

Reklam och marknadsföring ingår i princip i skyddet för yttrandefriheten, men de kan beläggas med större begränsningar än vad som är tillåtet inom det materiella kärnområdet för yttrandefriheten (GrUU 60/2001 rd, s. 4). Dessutom måste bestämmelser om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 19/2002 rd, s. 3, GrUU 9/2004 rd, s. 7).

De föreslagna begränsningarna grundar sig på godtagbara skäl med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna eftersom de gäller konsumentskyddet och åtgärder för att främja befolkningens hälsa. Bestämmelserna innebär ingen direkt begränsning av reklam utan understryker helt motiverat med avseende på näringsverksamhetens särskilda karaktär att konsumenterna måste få riktig och adekvat information. Med avseende på proportionalitetsprincipen är det angeläget att bara marknadsföring som medför allvarlig hälsofara eller på ett väsentligt sätt strider mot sanningen eller är vilseledande kan medföra administrativa tvångsmedel med stöd av 65 § 2 mom. Allmänt taget är bestämmelserna tillräckligt exakta. Kravet att det ska ges "tillräcklig information" om ett livsmedel (9 § 1 mom. 1 punkten i det första lagförslaget) är emellertid mycket öppet formulerat. Enligt utskottets mening måste bestämmelsen kompletteras till exempel med i vilket hänseende informationen ska vara tillräcklig.

Rättssäkerhet

Med stöd av 73—76 § i den föreslagna livsmedelslagen får ett beslut som en statlig myndighet, ett kommunalt organ eller livsmedelsverket fattar med stöd av livsmedelslagen överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens beslut får inte överklagas genom besvär utan besvärstillstånd från högsta förvaltningsdomstolen. Reglerna för besvärstillstånd innefattar samtliga beslut som en förvaltningsdomstol fattar med stöd av livsmedelslagen.

Grundlagsutskottet har inte ansett besvärstillståndsmekanismen i sig strida mot 21 § i grundlagen. Däremot har utskottet påpekat att besvärstillstånd är ett exceptionellt förfarande i förvaltningsprocessen och rekommenderat återhållsamhet vid en utsträckning till nya ärendegrupper (GrUB 4/1998 rd, s. 3, GrUU 23/1998 rd, s. 5, GrUU 19/2002 rd, s. 4, GrUU 4/2004 rd, s. 10, GrUU 4/2005 rd, s. 3). Utskottet har utgått från att rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen, en rätt som är en huvudregel inom vår förvaltningsrättsliga rättssäkerhet, inte får

frångås på lättvindiga grunder (GrUU 19/2002 rd, s. 4, GrUU 4/2005 rd, s. 3).

I propositionen motiveras det inte varför ett förfarande med besvärstillstånd införs förutom med en generell hänvisning till överklagandereglererna i förvaltningsprocesslagen. Enligt 13 § i förvaltningsprocesslagen föreskrivs det särskilt i lag när överklagande till högsta förvaltningsdomstolen kräver besvärstillstånd. Genom bestämmelserna om besvärstillstånd går det att minska antalet besvär som leder till avgörande i sak vid högsta förvaltningsdomstolen i de ärendekategorier där de metoder för överklagande som föregår högsta förvaltningsdomstolen i de flesta fall kan anses vara tillräckliga med avseende på rättssäkerheten, sägs det i förarbetena till lagen. Som exempel anges ärenden som är av förhållandevis liten ekonomisk betydelse och som ur juridiskt perspektiv är relativt enkla eller där det redan finns en vedertagen rättspraxis.

De föreslagna bestämmelserna omfattar ett stort antal livsmedelslokaler och primärproduktionsställen. Myndighetsbesluten och andra myndighetsåtgärder är av stor betydelse för de berörda näringsutövarnas rättigheter, men också till exempel med avseende på möjligheterna att främja befolkningens hälsa. I förslaget ingår till exempel ett flertal administrativa tvångsmedel som myndigheterna får ta till och som tillåter stora ingrepp i de grundlagsskyddade grundläggande fri- och rättigheterna. Som exempel kan nämnas förbudsbeslut från tillsynsmyndigheten (56 §), återkallelse av godkännande av en livsmedelslokal (61 §) och återkallelse av godkännande av ett laboratorium (62 §). Befogenheterna styrs också i flera hänseende av EU-lagstiftningen och där kan tillämpningen vara förknippad med särskilda frågor som kräver rättsliga beslut.

Det föreslagna förfarandet med besvärstillstånd är därmed så omfattande att det är ett avsevärt problem med avseende på 21 § i grundlagen. I dessa fall krävs det följaktligen att bestämmelserna om besvärstillstånd stryks i 9 kap. för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Ett annat alternativ är att bestämmelserna ses över och förfarandet med

besvärstillstånd bara får tillämpas i de obetydliga ärenden där en begränsning av besvärsrätten inte är något problem med avseende på rättssäkerhetsbestämmelserna i grundlagen.

Normgivningsbemyndiganden

Normgivningsbemyndigande. Lagförslagen innehåller ett flertal normgivningsbemyndiganden som i detta fall talar för detaljerade och tekniska bestämmelser. Normgivningsbemyndigandena begränsas inte bara av lagbestämmelserna utan också relativt ingående av livsmedelslagstiftningen i EU. Med hänsyn till utskottets utlåtandep Praxis utgör detta den sammanhängande mekanism som statsrådet kan meddela "närmare" bestämmelser om med stöd av bemyndigandena (jfr. GrUU 25/2005 rd, s. 4). Utskottet vill i alla fall påpeka att 80 § 1 mom. i grundlagen innebär en direkt begränsning av tolkningen av bemyndigandebestämmelserna, liksom också av innebörden i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena (GrUU 29/2004 rd, s. 4, GrUU 25/2005 rd, s. 4).

Kommunala livsmedelsbestämmelser. Enligt 86 § i livsmedelslagen kan den kommunala tillsynsmyndigheten utfärda allmänna bestämmelser i syfte att förebygga livsmedelsrelaterad hälsofara och övervara de hälsomässiga förhållandena i anknytning till livsmedel.

En kommunal myndighets rätt att utfärda bestämmelser måste bedömas med avseende på 80 § 2 mom. i grundlagen. Där sägs att också andra myndigheter genom lag kan bemyndigas att utfärda rättsregler i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Dessutom krävs det att tillämpningsområdet för bemyndigandet ska vara exakt avgränsat. Bestämmelsen avser i första hand statliga myndigheter. Men principerna måste också följas när behörighet att utfärda föreskrifter och bestämmelser förs över på kommuner (RP 1/1998 rd, s. 134, GrUU 3/2000 rd, s. 3). På grund av att 121 § i grundlagen garanterar invånarna i en kommun självstyrelse har grundlagsutskottet å

andra sidan ansett att man genom lag kan ge kommunerna något mer omfattande behörighet att utfärda föreskrifter än det på grundval av 80 § 2 mom. i grundlagen går att anförtro statliga myndigheter normgivningsbehörighet (GrUU 64/2002 rd, s. 2). I dessa fall har utskottet påpekat att besluten att godkänna föreskrifterna måste kunna prövas av en oberoende domstol. Kommunala föreskrifter kan dock bara ha en kompletterande roll i relation till lagbestämmelser (se GrUU 11/1999 rd, s. 4, GrUU 45/2004 rd, s. 4, GrUU 12/2005 rd, s. 2).

Bemyndigandebestämmelsen i 86 § i livsmedelslagen har alltför öppna mål och en alltför obegränsad innebörd. Bestämmelsen säger ingenting om villkoren eller begränsningarna för behörighet att utfärda föreskrifter i syfte att styra myndigheternas prövning. Dessutom är bemyndigandet inte så formulerat att det bara gäller närmare bestämmelser om livsmedelslagstiftningen (jfr exempelvis 19 § i miljöskyddslagen). Enligt motiven till propositionen har kommunala föreskrifter med stöd av den gällande lagstiftningen i första hand utfärdats om torgförsäljning och annan utomhusförsäljning och om stora offentliga tillställningar. Bestämmelserna har huvudsakligen varit tänkta att vara informativa. Till exempel på grund av de lokala särförhållandena kan det gott och väl vara befogat att den kommunala livsmedelsmyndigheten har den här typen av behörighet att utfärda föreskrifter. Men den föreslagna bemyndigandebestämmelsen är så generellt och öppen formulerad att den enligt grundlagsutskottet inte uppfyller kraven på noggrannhet och exakt avgränsning i 80 § 2 mom. i grundlagen. För att lagförslaget i detta hänseende skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bemyndigandet i överensstämmelse med propositionens syfte avgränsas till att omfatta exaktare föreskrifter än i livsmedelslagstiftningen när de är påkallade på grund av de lokala förhållandena. Detta gäller i

första hand torgförsäljning och annan utomhusförsäljning av livsmedel.

Rätt att få information

På grund av 51 § 1 mom. i livsmedelslagen har tillsynsmyndigheten rätt att utan hinder av sekretessbestämmelserna av statliga och kommunala myndigheter och av livsmedelsföretagare och andra som omfattas av skyldigheterna i livsmedelslagen få den information som behövs för tillsynen. Enligt 2 mom. gäller rätten också den information som behövs för tillsynen och som annars skulle vara sekretessbelagd på grund av att den gäller enskild affärsverksamhet eller yrkesutövning eller en enskild persons ekonomiska ställning eller hälsotillstånd.

Med avseende på skyddet för personuppgifter i 10 § i grundlagen har utskottet ansett det särskilt viktigt att formuleringen av rätten att få information i ett så här fritt och brett sammanhang inte tänjs ut ytterligare och att den bara avgränsas till nödvändiga uppgifter. I lagförslaget måste 51 § 1 och 2 mom. ses över om lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 14/2002 rd, s. 3—4, GrUU 15/2002 rd, s. 2, GrUU 30/2005 rd, s. 4).

Livsmedelsverkets tillståndsbefogenhet

Enligt 8 § 2 mom. i livsmedelslagen får vissa ämnen tillsättas i livsmedel bara med tillstånd från livsmedelsverket om det inte finns särskilda föreskrifter om detta i en förordning av handels- och industriministeriet. Lagen har inga bestämmelser om förutsättningarna för att tillstånd beviljas eller avslås. Av 1 mom. framgår det ändå att vissa ämnen får tillsättas i livsmedel bara om detta inte orsakar fara för människors hälsa. Trots detta anser grundlagsutskottet med hänvisning till 2 § 3 mom. i grundlagen, där det sägs att all utövning av offentlig makt ska bygga på lag, det korrekt att 8 § 2 mom. får en bestämmelse om förutsättningarna för att tillstånd ska beviljas.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första

lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 49 § 2 mom., 51 § 1 och 2 mom., 9 kap. om besvärsbestämmelserna och 86 § iakttas på behörigt sätt.

Helsingfors den 20 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

tf. ordf. Annika Lapintie /vänst
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent

Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Anne Holmlund /saml
Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.