

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av livsmedelslagen, lagen om växtskyddsmedel och lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av livsmedelslagen, lagen om växtskyddsmedel och lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi (RP 36/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Hannu Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att livsmedelslagen, lagen om växtskyddsmedel och lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet, 12 § om yttrandefrihet, 18 § om näringsfrihet, 21 § om rätts-säkerhet, 80 § om utfärdande av förordning och 119 § om statsförvaltningen.

Enligt regeringens uppfattning följer förslagen grundlagen, och lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock vara önskvärt att utlåtande inhämtas från grundlagsutskottet.

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Den gällande livsmedelslagen har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 37/2005 rd). Enligt propositionen ändras tillsynen över att livsmedelslagen följs för att bättre motsvara dagens situation. Den administrativa bördan för livsmedelsföretagarna ska minska. Lagen får också bestämmelser om nya befogenheter inom tillsynen. Livsmedelslagen uppdateras för att motsvara nuläget i EU-lagstiftningen, särskilt med beaktande av EU:s nya kontrollförordning.

Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Men utskottet understryker fortfarande att det i den mån EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 1/2018 rd och GrUU 25/2005 rd). Utskottet har framhållit att det finns anledning att, särskilt beträffande bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna, tydligt klargöra ramen för det nationella spelrummet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4). Utskottet ser det som beklagligt att propositionen inte i alla avseenden redogör tillräckligt detaljerat för hur omfattande det nationella spelrummet är.

Skydd för hemfriden

I 49 § i lagförslag 1 föreskrivs det att en inspektion får göras på ett tillsynsobjekt, som är beläget i lokaler som används för permanent boende. Syftet ska vara att uppfylla vissa krav som ingår i EU-lagstiftningen, om en inspektion är nödvändig för att utreda de omständigheter som är föremål för inspektionen. Inspektioner får bara göras av en tillsynsmyndighet.

I motiveringen till lagstiftningsordningen hänvisar regeringen till att det på grund av att livsmedel i allt större utsträckning tillverkas och säljs från hemmet har ansetts vara nödvändigt att vid behov utsträcka inspektionerna till hemfridsskyddade lokaler. Enligt motiven kräver EU-lagstiftning att behöriga myndigheter har tillgång till rättsliga procedurer för att säkerställa att personalen har tillträde till en företagares lokaler och möjlighet att ta del av de dokument som företagaren innehar. Detta för att personalen ska kunna utföra sitt uppdrag på behörigt sätt (s. 44).

Befogenheterna inbegriper platser som omfattas av skyddet för hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 3 mom. 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. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 54/2014 rd, s. 2).

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 40/2010 rd, s. 4, och GrUU 43/2010 rd, s. 2), alltså också till exempel lokaler som finns i näringsidkarens bostad. Själva kärnan i hemfriden kommer dock inte nödvändigtvis i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas närings- eller yrkesverksamhet (se t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 5, GrUU 54/2014 rd, s. 2, och GrUU 21/2010 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att en lagöverträdelse har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd, s. 2). Å andra sidan har utskottet ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt sätt är acceptabelt att inspektioner utförs i hemfridsskyddade lokaler, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd, s. 2–3). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 7/2004 rd, s. 2, och översikt i GrUU 39/2005 rd).

I motiveringen till lagstiftningsordningen hänvisar regeringen till att en inspektion som utförs inom ramen för hemfriden ska tillgodose skyldigheten att främja befolkningens hälsa enligt 19 § 3 mom. i grundlagen och tillförsäkra alla en sund livsmiljö enligt 20 § i grundlagen. Bestämmelsen om inspektionsbefogenheter är således inte heller i ljuset av motiveringen avsedd att ge myndigheten rätt att i syfte att utreda brott inspektera lokaler som omfattas av hemfriden.

För en konstitutionell bedömning av bestämmelsen är det relevant om inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 1/2017 rd, s. 3, GrUU 54/2014 rd, s. 3, och GrUU 18/2010 rd, s. 7–8, samt de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets yttrandepraxis etablerad (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet anser att åtgärder som begränsar skyddet för hemfriden bör vara tydligt och tillräckligt nära kopplade till någon grundlagsbestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter för att åtgärderna ska kunna betraktas som nödvändiga i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare har utskottet till exempel ansett att en brandinspektion är det slag av ingrepp i skyddet för hemfriden som är nödvändigt för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till liv och säkerhet och skyddet för egendom, på det sätt som avses i grundlagen. Olycksfallsutredningar kan likaså göras inom hemfridens gränser, trots att kopplingen till syftet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna kanske inte lika nära, om man generellt kan bedöma att utredningarna förebygger framtida hot mot dessa rättigheter (GrUU 31/1998 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen avser (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3, och de utlåtanden som nämns där). Enligt

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

utskottet kan exempelvis elsäkerheten hos anordningar och anläggningar övervakas genom inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden. I bestämmelserna ska det då tillräckligt exakt sägas ut vilka de omständigheter med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är som nödvändigtvis kräver att det finns inspektionsbefogenheter för att de ska kunna övervakas och som föranleder att en inspektion får göras (t.ex. skyddet av människors liv och säkerhet). Regleringen ska vara preciserad på så sätt att den gäller situationer där det finns en konkret och grundad misstanke om att de grundläggande fri- och rättigheterna äventyras (GrUU 39/2016 rd, s. 3–6).

I ett tillsynsobjekt, som är beläget i lokaler som används för boende av permanent natur får en inspektion, enligt 49 § 3 mom. i propositionen, göras för att genomföra de krav på offentlig kontroll som ställs i artiklarna 9–15 i kontrollförordningen, om en inspektion är nödvändig för att utreda de omständigheter som inspekteras. Utövningen av befogenheten är i och för sig på behörigt sätt knuten till kravet på nödvändighet. Utskottet menar emellertid att de bestämmelser i förordningen som regeringen hänvisas till är en mycket omfattande och relativt allmänt hållen reglering av hur inspektioner ska utföras. Enligt utskottet framgår det inte av propositionen att den föreslagna regleringen är nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas på det sätt som 10 § 3 mom. i grundlagen kräver. Den föreslagna regleringen är alltså i princip inte förenlig med den praxis som avses ovan och gäller tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna som grund för inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden.

Grundlagsutskottet har dock tidigare påpekat att skyddet för hemfriden enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte till alla delar sammanfaller med 10 § 3 mom. i grundlagen. Stadgan innehåller exempelvis inget kvalificerat lagförbehåll av den typ som finns i Finlands grundlag. Därför är det ibland svårt att utan problem samordna EU-lagstiftningen med vår konstitution, även om EU-lagstiftningen är förenlig med stadgan (se t.ex. GrUU 39/2016 rd, s. 6).

I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företräde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s. 12–13, och GrUU 20/2017 rd, s. 6). I vår nationella lagstiftning bör vi gå in för lösningar som är förenliga med EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12–13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

Propositionen redogör inte närmare för vilket handlingsutrymme den nationella lagstiftaren förfogar över. Om inspektionsbefogenheten på hemfridsskyddade platser inte till alla delar krävs i kontrollförordningen, måste befogenheten enligt 49 § i lagförslag 1 att utföra inspektioner i utrymmen som omfattas av hemfriden begränsas till vad som är nödvändigt med avseende på förordningen. Den ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Redan riksmötet 2016 ansåg grundlagsutskottet att regeringen bör göra en utredning om grundlagsskyddet för hemfriden inbegripet begränsningar av skyddet i EU och medlemsländerna samt om eventuella behov att se över lagstiftningen. Utredningen ska särskilt fokusera på i vilken utsträckning inspektionsbefogenheterna i EU-lagstiftningen över huvud taget analyseras med avseende på skyddet för hemfriden när EU-lagstiftning bereds (GrUU 36/2017 rd, s. 5, och GrUU 39/2016 rd, s. 6). Enligt utskottet är det också klart att det inte gick att förutse exempelvis alla framtida lagstiftningsbehov i kölvattnet av den tekniska utvecklingen, när begränsningsklausulen i 10

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

§ 3 mom. infördes vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 4/2018 rd, s. 6).

Man måste se till att grundlagen ger en rättvisande bild av den statliga maktutövningen och grunderna för individens rättsliga ställning, påpekar utskottet. Mot den bakgrunden är det otillfredsställande att tillämpningen av 10 § 3 mom. i grundlagen i viss mån fjärrat sig från den språkliga utformningen i bestämmelsen (GrUU 6/2018 rd, s. 4, GrUU 36/2017 rd, s. 5).

När ändringen av 10 § i grundlagen var aktuell ansåg utskottet det motiverat att regeringen startar en utredning som närmare går in på behovet att ändra begränsningsklausulerna i 10 § 3 mom. i grundlagen (GrUB 4/2018 rd, s. 6). Enligt uppgifter till utskottet har någon sådan utredning inte kommit i gång trots upprepade ställningstaganden från utskottet. Utskottet betonar att det av grundlagsskäl är nödvändigt att statsrådet skyndar på en utredning.

Nedläggning av webbplats

Enligt 66 a § i lagförslag 1 kan Livsmedelsverket, om de villkor som anges i paragrafen är uppfyllda, bestämma att en webbplats eller en del av den som drivs eller används av en livsmedelsföretagare ska läggas ner. Bestämmelsen grundar sig på artikel 138.2 i kontrollförordningen. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har den nationella lagstiftaren med stöd av bestämmelserna i kontrollförordningen ett visst spelrum när det gäller att föreskriva om nedläggning av webbplatser.

Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på yttrandefriheten som är skyddad i 12 § i grundlagen. Grundlagsutskottet brukar anse att skyddet för yttrandefriheten i princip även täcker in reklam och marknadsföring, även om den typen av kommunikation enligt utskottets mening inte direkt hör till yttrandefrihetens kärnområde. Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars vore möjligt. Å andra sidan bör också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 18/2014 rd, s. 3, GrUU 6/2012 rd, s.2, och GrUU 3/2010 rd, s. 2).

En webbplats eller en del av den kan enligt förslaget läggas ner, om ett livsmedel som saluförs via webbplatsen eller den information som lämnats om livsmedlet där kan orsaka eller det finns grundad anledning att misstänka att den medför risk för människors hälsa, väsentligt vilseleder konsumenten eller på något annat sätt väsentligt strider mot livsmedelslagstiftningen. Enligt grundlagsutskottet kan förutsättningarna för hälsorisker och delvis också för överträdelser mot livsmedelslagstiftningen anses hänföra sig till det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa. Utskottet anser också att det finns godtagbara grunder för kravet på att inte vilseleda konsumenterna.

Grundlagsutskottet påpekar att kravet på att lägga ner webbplatsen eller en del av den i bestämmelsen inte är bunden till ett krav på uppenbar lagstridighet. Med hänvisningen till proportionalitetskravet bör tröskeln för att lägga ner en webbplats eller en del av den höjas (se GrUU 60/2001 rd, s. 2–3).

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

Enligt propositionen föreslås det samma villkor för att lägga ner en webbplats respektive en del av den. Enligt motiveringen till förslaget ska bestämmelsen tillämpas stegvis genom att i första hand bara lägga ner en del eller en sida på en webbplats som saluför en skadlig produkt eller ger felaktig information. Enligt propositionen är nedläggning av hela webbplatsen en sista utväg. På grund av proportionalitetskravet visavi den föreslagna begränsningen av yttrandefriheten måste villkoren för att lägga ner en webbplats skärpas och befogenheten att lägga ner en webbplats delas in i bestämmelsen på ett sätt som visar att en nedläggning av hela webbplatsen är en sista utväg. De ändringarna är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Näringsfrihet

Livsmedelslagen får en bestämmelse om att livsmedelsföretagare måste vara tillförlitliga och vad det innebär. Förslaget är av betydelse med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Var och en har enligt grundlagen rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I den föreslagna regleringen är det inte fråga om tillståndsplikt för näringen utan snarare om ett lämplighetskrav som ställs på näringsidkaren. Ett sådant krav bör ses som en begränsning av näringsfriheten.

En livsmedelsföretagare anses enligt 16 a § 1 mom. 3 punkten i lagförslag 1 inte vara tillförlitlig, om företagaren genom sin tidigare verksamhet på något annat sätt än det som avses i 1 eller 2 punkten i samma moment har visat sig vara uppenbart olämplig att bedriva verksamhet inom livsmedelsbranschen. I momentet gäller 1 och 2 punkten försummelse av skyldigheter som hänför sig till skatter och lagstadgade avgifter samt oförmögenhet att svara för skulder. Enligt motiveringen till lagförslaget (s. 24) avser 3 punkten exempelvis tidigare bedrägligt förfarande i affärsverksamhet och verksamhet där företagaren har visat betydande likgiltighet för att trygga livsmedelssäkerheten och konsument säkerheten. Grundlagsutskottet anser att motiveringen i sig innehåller en förteckning över de omständigheter som kan vara av betydelse vid bedömningen av tillförlitligheten. Men bestämmelsen är problematisk eftersom den är öppen med avseende på kraven på exakthet och noggrann avgränsning, som ingår i de allmänna förutsättningarna för att få begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. I lagförslag 1 måste 16 a § 1 mom. 3 punkten antingen strykas eller preciseras väsentligt. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

På grundval av propositionen är det inte myndigheterna som bedömer tillförlitligheten hos en livsmedelsföretagare innan denne börjar idka sin näring, utan tillförlitligheten kan enligt motiveringen (s. 24) utredas när tillsynsmyndigheten utför systematiska tillsyn eller gör kontroller. Det förefaller således som om livsmedelsföretagare inte har möjlighet att innan verksamheten inleds utreda om de uppfyller de lagstadgade, i viss mån flexibla kriterierna för tillförlitlighet. Ärendet är av betydelse också för att ett godkännande av primärproduktionsstället och livsmedelslokalen enligt 61 § 2 mom. i lagförslag 1 kan återkallas eller verksamheten enligt 61 a § 2 mom. i samma lag avbrytas eller avslutas, om företagen inte längre är tillförlitliga. Förutsägbarheten vid tillämpningen av bestämmelserna kan förbättras om näringsidkaren ges möjlighet att på ansökan i förväg få ett överklagbart beslut om huruvida tillförlitlighetskriterierna är uppfyllda. Jord- och skogsbruksutskottet bör enligt grundlagsutskottet överväga att införa en sådan bestämmelse i lagen.

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

Befogenheterna att återkalla ett godkännande och avsluta verksamheten i 61 respektive 61 a § i lagförslag 1 är jämförbara med återkallelse av näringstillstånd. I sin praxis beträffande regleringen av näringsverksamhet har grundlagsutskottet ansett att återkallelse av ett tillstånd är en myndighetsåtgärd som ingriper kraftigare i individens rättsliga ställning än avslag på en ansökan om tillstånd. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 46/2016 rd, s. 3, och GrUU 13/2014 rd, s. 2). Följaktligen föreslår regeringen att det, utöver bristande tillförlitlighet, som villkor för att återkalla godkännandet och avbryta eller avsluta verksamheten i 61 § 2 mom. respektive 61 a § 2 mom. föreskrivs att grunden för att företagaren inte anses vara tillförlitlig måste vara av väsentlig och allvarlig art. Grundlagsutskottet anser det trots det vara nödvändigt att 61 § 2 mom. och 61 a § 2 mom. kompletteras med ytterligare bestämmelser om en livsmedelsföretagares möjlighet att avhjälpa upptäckta brister på grundval av en anmärkning eller en varning från den behöriga myndigheten.

Övrigt

I 30 § i livsmedelslagen föreslås bestämmelser om Livsmedelsverkets uppgift att sörja för de ante mortem-besiktningar som avses i artikel 17 i kontrollförordningen. Enligt 14 punkten kan Livsmedelsverket bemyndiga någon annan veterinär än en veterinär som är anställd hos Livsmedelsverket eller kommunen att utföra en ante mortem-besiktning. Av orsaker som hänför sig till 124 § i grundlagen och som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter måste lagen föreskriva om tjänsteansvar för en sådan annan veterinär när denne utför uppgifter som hänför sig till ante mortem-besiktningar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 16 a, 49 och 66 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 6/2019 rd

Helsingfors 13.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.