

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 56/2002 vp**

**Hallituksen esitys laiksi kasvinterveyden suoje-  
lemisesta**

*Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 4 päivänä syyskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi kasvinterveyden suojelemisesta (HE 99/2002 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslaki-valiokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- maatalousneuvos Päivi Mannerkorpi ja ylitarkastaja Annukka Nurmi, maa- ja metsätalousministeriö
- erityisasiantuntija Outi Suviranta, oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut  
— professori Heikki Kulla.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kasvinterveyden suojelemisesta, jolla korvataan voimassa oleva kasvinsuojelulaki. Tarkoitus on uudistaa ja ajanmukaistaa kasvinsuojelulainsäädäntöä. Lakiehdotus sisältää säännöksiä kasvinterveyden suojelun kannalta merkityksellisten toimijoiden rekisteröitymisvelvollisuudesta, kasvien, kasvituotteiden ja kasvintuhoojaa levittävien muiden tavaroiden markkinoinnista, maahantuonnista ja maastaviennistä samoin kuin toimenpiteistä kasvintuhoojien hävittämiseksi, torjumiseksi ja leviämisen estämiseksi. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös toiminnan tarkastuksista ja muusta valvonnasta sekä kasvintuhoojan torjunnasta aiheutuvien kustannusten ja vahinkojen korvaamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan kuuden kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään elinkeinon harjoittamisen vapautta, kotirauhan turvaa ja omaisuuden suojaa samoin kuin asetuksenantovaltuuksia ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Perusteluissa lakiehdotuksen katsotaan vastaavan perustuslain edellyttämää säädöstasoa ja sisältävän perustuslain kannalta ongelmattomia perusoikeusrajoituksia. Myös asetuksenantovaltuuksien katsotaan olevan perustuslain vaatimusten mukaisia. Lakiehdotus voidaan siksi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvosto on kuitenkin ehdottanut, että esityksestä

hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Elinkeinovapaus*

**Rekisteröitymisvelvollisuus.** Kasveja, kasvituotteita ja sellaisia muita tavaroita, joiden mukana kasvintuhooja voi helposti levitä, saa 4 §:n mukaan markkinoida, tuottaa markkinointia varten, varastoida ja tuoda maahan vain kasvinsuojelurekisteriin merkitty toimija. Ehdotusta on tarkasteltava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvaton elinkeinovapauden kannalta. Rekisteröitymisvelvollisuudesta säätämistä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä (PeVL 24/2000 vp, s. 2/I, PeVL 45/2001 vp, s. 2/I).

Sääntelyn tavoitteena on pitää yllä hyvää kasvinterveyden tilaa ja elintarvikkeiden turvallisuutta. Rekisteröitymisvelvollisuuteen perustavalle sääntelylle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, viime kädessä väestön terveyden ja ympäristön terveellisyyden ylläpitämiseen liittyvät syyt. Sääntely kohdistuu ammattimaiseen toimintaan. Rekisteröitymisvelvollisuuden ulkopuolelle on rajattu paikallismarkkinoijat ja ne, jotka satunnaisesti tuovat omaan käyttöönsä pieniä määriä ehdotuksessa tarkoitettuja tuotteita. Rajaukset ovat sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta asianmukaisia. Rekisteröintivaatimuksen piiriin kuuluvat kasvit, kasvituotteet ja muut tavarat määräytyvät Euroopan yhteisön lainsäädännön perusteella. Lakiehdotus sisältää riittävän täsmälliset säännökset myös rekisteriin merkitsemisen edellytyksistä. Sääntely ei muodostu perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliseksi.

Esityksen perustelujen mukaan rekisteröinnin edellytykset täyttävällä toimijalla on oikeus tulla rekisteröidyksi. Lakiehdotuksen 4 §:ää on

selvyyden vuoksi syytä täydentää tätä vastaavaksi.

**Kasvinsuojelurekisteristä poistaminen.** Kasvinsuojelurekisteristä on 28 §:n 2 momentin mukaan poistettava sellainen toimija, joka ei huomautuksesta huolimatta korjaa toiminnassaan havaittuja virheellisyyksiä. Huomautus voidaan antaa, jos toimija ei noudata ehdotettua lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä taikka täytä rekisteröinnin edellytyksiä.

Elinkeinoon harjoittamiseen oikeuttavan rekisteröinnin poistaminen rinnastuu toimiluvan peruuttamiseen, mikä on yksilön oikeusasemaan puuttavana viranomaistoimena jyrkempi kuin haetun luvan epääminen (PeVL 19/2002 vp, s. 2/II). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on merkityksellistä, että rekisteristä poistamista tulee edeltää huomautus ja tarvittaessa toimijalle annettava mahdollisuus määräajassa korjata virheensä. Rekisteristä poistettu on lisäksi merkittävä ilman eri hakemusta takaisin rekisteriin välittömästi, kun poistamisen perusteena olevat seikat ovat korjaantuneet. Ongelmallista kuitenkin on, että rekisteristä poistamista ei ole sidottu sen aiheena olevan virheen tai laiminlyönnin merkittävyyteen. Sääntelyä on suhteellisuusvaatimuksen takia välttämätöntä täydentää sitomalla rekisteristä poistaminen vakaviin tai olennaisiin virheisiin tai laiminlyönteihin. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 40/2002 vp, s. 4/II).

**Markkinointi ja maahantuonti.** Tiettyjä kasveja, kasvituotteita ja sellaisia muita tavaroita, joiden mukana kasvintuhooja voi helposti levitä, saa 6 §:n 1 momentin mukaan markkinoida vain varustettuna kasvipassilla tai tavarana kasvinterveydestä annetulla muulla todistuksella. Samoin tiettyjen kasvien, kasvituotteiden ja tavaroiden

maahantuonti edellyttää 7 §:n 1 momentin mukaan niiden varustamista kasvinterveystodistuksella tai vastaavalla todistuksella. Maahantuonnista on lisäksi tehtävä 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu ilmoitus.

Elinkeinon harjoittamiseen kohdistuvan sääntelyn täsmällisyyden kannalta ei ole ongelmattonta, että rajoitusten piiriin kuuluvat kasvit, kasvituotteet ja tavarat eivät ilmene laista, vaan niistä säädetään ministeriön asetuksella. Ministeriön asetuksenantovalta on kuitenkin säännöksissä sidottu Euroopan yhteisön kasvinterveyslainsäädäntöön. Kun lisäksi otetaan huomioon sääntelykohteen erityisluonne ja — tähän liittyen — asetuksella annettavan sääntelyn luettelomainen yksityiskohtaisuus sekä se, että rajoitukset kohdistuvat ammattimaiseen toimintaan, ei sääntelytapa valiokunnan mielestä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

#### *Asetuksenantovaltuudet*

**Yleistä.** Lakiehdotuksen säännöksiä asetuksenantovallasta on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan 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. Valtuuden säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (PeVL 16/2002 vp, s. 2—3, PeVL 19/2002 vp, s. 5—7, PeVL 40/2002 vp, s. 5—7).

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä lain alaan muuten kuuluvista asioista (esim. PeVL 40/2002 vp, s. 5/II).

**2 §:n 3 momentti.** Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään 2 §:n 3 momentin mu-

kaan muun muassa siitä, mihin toimenpiteisiin kasvintuhoojien torjumiseksi tulee ryhtyä. Valtuuden suhde lakiehdotuksen muihin asetuksenantovaltuuksiin ei ole esityksen perusteella aivan selvä. Säännöksen sanamuoto on kuitenkin perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta liian avoin, koska valtuutta ei ole millään tavalla sidottu lainsäätämiseen säännöksiin toimenpiteisiin ryhtymisvelvollisuuden perusteista. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä on, että 2 §:n 3 momentista poistetaan valtuus säännellä toimenpiteisiin ryhtymisvelvollisuutta tai valtuus sidotaan lakiehdotuksessa oleviin ja tarvittaessa siihen lisättäviin säännöksiin velvollisuuden perusteista.

**Toiminnan järjestäminen.** Lakiehdotuksen 8 § näyttää niin ikään sisältävän perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta arveluttavan avoimen valtuuden säätää ministeriön asetuksella siitä, miten rekisteriin merkityn toimijan tulee järjestää toimintansa kasvintuhoojien leviämisen estämiseksi. Välillisesti säännöksestä kuitenkin ilmenee toimijan velvollisuus järjestää toimintansa kasvintuhoojien leviämisen estämisen kannalta asianmukaisella tavalla, minkä lisäksi asetuksenantovalta on sidottu Euroopan yhteisön lainsäädäntöön. Valiokunta pitää tästä huolimatta välttämättömänä säännöksen muotoilemista niin, että toiminnan järjestämisvelvollisuus ilmenee ehdotettua selkeämmin suoraan laista. Tällöin ministeriö on mahdollista valtuuttaa antamaan Euroopan yhteisön lainsäädäntöön sidottuja tarkempia säännöksiä velvollisuudesta.

**Kasvintuhoojien torjunta.** Ministeriön asetuksella voidaan 12 §:n 1 momenttiin sisältyvien laajojen ja avointen valtuuksien nojalla antaa säännöksiä asioista, joista perustuslain 80 §:n 1 momentin takia tulee säätää lailla. Velvollisuuksien asettamista merkitseviä asetuksenantovaltuuksia (2 ja 5 kohta) ei ole lainkaan sidottu lain tasoihin perussäännöksiin. Ministeriö voi ehdotuksen perusteella antaa säännöksiä myös perustuslain 15 §:n 1 momentissa suojatun omaisuuden käyttörajoituksista (1 ja 3 kohta) samoin

kuin perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden rajoittamisesta (4, 6 ja 7 kohta). Tällaisista asioista voidaan kuitenkin säätää vain perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset täyttävällä lailla. Valiokunta muistuttaa siitä, että ministeriö voidaan ylipäätään valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa (esim. PeVL 47/2001 vp, s. 2). Ehdotuksen ongelmallisuutta lisää 12 §:n 4 momentin säännös ministeriön toimivallasta antaa viranomaiselle lupa ryhtyä 1 momentissa tarkoitettuihin, laissa sääntelemättömiin toimenpiteisiin sellaisten kasvintuhoojien osalta, joita ei ole ministeriön asetuksessa mainittu, sekä viranomaisen oikeudesta ryhtyä kiiretapauksessa toimiin jo ennen luvan antamista.

Ministeriön asetuksen antamiseen perustuva sääntelytapa lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentissa on siten lähtökohdiltaan ristiriidassa perustuslain vaatimusten kanssa lailla säätämisestä ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Sen vuoksi edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä on, että lakiin ensiksikin lisätään riittävän täsmälliset säännökset asetuksella annettavan sääntelyn kohteena olevien velvollisuuksien perusteista. Lisäksi omaisuuden käyttörajoitusten ja elinkeinovapauden rajoitusten tulee käydä ilmi lain säännöksistä tavalla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavaan lakiin kohdistuvat yleiset vaatimukset muun muassa sääntelyn täsmällisyydestä ja suhteellisuudesta. On myös syytä arvioida, tuleeeko asetuksenantovalta asioiden merkityksen vuoksi osoittaa ministeriön asemesta valtioneuvostolle.

Lakiehdotuksen 12 §:ssä käytettyjen sanontojen perusteella näyttäisi siltä, että ministeriö antaa asetuksella yleisten oikeussääntöjen asemesta yksittäistapauksellisia käskyjä, kieltoja ja määräyksiä. Säädosvaltaa ei kuitenkaan pidä käyttää tällaiseen tarkoitukseen eikä sitä liene esityksessä tarkoitettukaan, sillä pykälän 3 momentissa edellytetään viranomaisen tekevän 1 momenttiin perustuvat torjuntapäätökset erikseen. Sääntelyä on välttämättä selkeytettävä

niin, että valtuus antaa yleisiä oikeussääntöjä asetuksella erottuu selvästi toimivallasta tehdä tapauskohtaisia hallintopäätöksiä. Estettä ei ole sille, että lukuisia toimijoita koskevat tai muuten torjunnan kannalta merkittävät hallintopäätökset osoitetaan lailla tehtäväksi ministeriön päätöksellä.

Edellä esitettyjen huomautusten perusteella 12 § voidaan esimerkiksi 1 momentin 1 kohdan osalta muotoilla seuraavaan tapaan: "*Maanomistaja tai viljelijä taikka kiinteistön tai sen osan omistaja tai haltija voidaan velvoittaa suorittamaan kasvintuhoojien torjumiseksi ja niiden leviämisen estämiseksi välttämättömiä toimenpiteitä kiinteistöllä esiintyvän kasvintuhoojan hävittämiseksi. Tarkempia säännöksiä tällaisista toimenpiteistä annetaan valtioneuvoston / maa- ja metsätalousministeriön asetuksella sen mukaan kuin kasvinterveyttä koskevassa Euroopan yhteisön lainsäädännössä säädetään.*"

Torjuntapäätökset tekee 12 §:n 3 momentin nojalla Kasvintuotannon tarkastuskeskus tai työvoima- ja elinkeinokeskus, jollei toimivaltaa ole ministeriön asetuksella siirretty tullilaitokselle. Sääntelyn perusoikeuskytkennän takia valiokunta pitää välttämättömänä, että päätösvallan siirtämisen edellytyksistä säädetään ehdotettua täsmällisemmin (PeVL 7/2001 vp, s. 4/II).

**Kustannusten ja vahinkojen korvaaminen.** Ministeriön asetuksella säädetään 31 §:n 1 momentin nojalla siitä, kuinka suuri osuus torjuntapäätöksen mukaisten toimien viljelijälle aiheuttamista kustannuksista ja vahingoista korvataan valtion varoista. Momentin perusteella näyttää siltä, että kustannukset ja vahingot korvataan viljelijälle kokonaan, jos torjuntapäätös on tehty hävitettävän kasvintuhoojan johdosta, ja osittain, jos päätös on koskenut torjuttavaa kasvintuhoojaa. Koska yksilön oikeuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin takia säädettävä lailla, ei osittaisen korvauksen suuruutta ole mahdollista jättää ehdotetulla tavalla avoimesti ministeriön asetuksella säänneltäväksi. Lakiin on lisättävä säännökset ainakin korvauksen suuruuden määräytymisperusteista, jotta ehdotus

voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

**26 §:n 2 momentti.** Esityksen perusteella on epäselvää, millaisista "tietojen luovuttamista" koskevista seikoista on tarkoitus antaa "tarkempia" säännöksiä 26 §:n 2 momentin sisältävän asetuksenantovaltuuden nojalla. Valtuus on avoimuudessaan ongelmallinen perustuslain 12 §:n 2 momentin ja 10 §:n 1 momentin kannalta. Se on syytä poistaa lakiehdotuksesta.

#### *Muita seikkoja*

**Perustuslain 124 §.** Lakiehdotuksen 16 ja 21 §:n säännökset viranomaisen mahdollisuudesta käyttää valvontatehtävissä apuna valtuutettuja tarkastajia ovat pääosin sopusoinnussa perustuslain 124 §:ään pohjautuvassa perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettujen vaatimusten kanssa. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta on kuitenkin puute, että lakiehdotus ei sisällä säännöksiä valtuutetun tarkastajan pätevyysvaatimuksista tai kelpoisuusehdoista (PeVL 28/2001 vp, s. 5/II). Näitä seikkoja koskeva sääntely on perustuslain 124 §:n takia lisättävä lakiehdotukseen, jotta se

voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 40/2002 vp, s. 3/II).

**Tarkastusoikeudet.** Valiokunnalla ei ole huomautettavaa 21 §:n säännöksistä kotirauhan piiriin ulottuvista tarkastuksista (PeVL 46/2001 vp, s. 3/II) eikä 23 §:n säännöksistä Euroopan yhteisön tarkastajien tarkastus- ja tiedonsaantioikeudesta (PeVL 45/2001 vp, s. 3—4).

**31 §:n 5 momentti.** Lakiehdotuksen 31 §:n 5 momentti sisältää virheellisen viittauksen korkolakiin. Viivästyskoron korkokannasta säädetään nykyisin korkolain 4 §:n 1 momentissa.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 2 §:n 3 momentista, 12 ja 16 §:stä sekä 28 §:n 2 momentista ja 31 §:n 1 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok  
jäsen. Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Jouko Jääskeläinen /kd  
Saara Karhu /sd  
Jouni Lehtimäki /kok  
Johannes Leppänen /kesk

Pekka Nousiainen /kesk  
Heli Paasio /sd  
Osmo Puhakka /kesk  
Pekka Ravi /kok  
Markku Rossi /kesk  
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.