

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kasvinsuojeluaineista annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kasvinsuojeluaineista annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 43/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Hannu Miettinen, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Päivi Korpisaari
- professori Olli Mäenpää
- professori Jukka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kasvinsuojeluaineista annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2024.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset ovat perustuslain mukaisia ja lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska esitys sisältää periaatteellisia kysymyksiä sananvapauden rajoittamisesta, hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kasvinsuojeluaineista annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

(2) Esityksen mukaan kasvinsuojeluaineista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi elintarvikeketjun virallista valvontaa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (jäljempänä valvonta-asetus) täydentämisen edellyttämät säännökset. Lain hallinnollisiin pakkokeinoihin ehdotetaan lisättäväksi hallinnollinen seuraamusmaksu, jolla voitaisiin nopeammin reagoida mahdollisiin laiminlyönteihin. Samalla ehdotetaan muutettavaksi myös sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

(3) Valvonta-asetuksen tarkoituksena on uudistaa ja yksinkertaistaa virallista valvontaa. Asetuksessa säädetään EU-tason yhdenmukaisista säännöistä, joilla pyritään luomaan kattava ja johdonmukainen toimintatapa koko elintarvikeketjun viralliselle valvonnalle. Erityisesti yhdistetään virallista valvontaa koskevat säännöt yhteen asetukseen erityisaloilla, joita aiemmin on säännelty erillisillä säännöillä.

(4) Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valvonta-asetuksen edellyttämiä täydentäviä kansallisia lainsäädäntömuutoksia useissa lausunnoissaan (PeVL 51/2022 vp, PeVL 9/2019 vp, PeVL 6/2019 vp).

Internetsivuston sulkeminen

(5) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 39 d §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Turvallisuus- ja kemikaaliviraston mahdollisuudesta määrätä internetsivusto tai sen osa suljettavaksi, jos sen välityksellä myytäväksi tarjottava kasvinsuojeluaine ei ole hyväksytty käytettäväksi kasvinsuojeluaineena tai siitä annetut tiedot ovat sellaiset, että kasvinsuojeluaine tai siitä annettavat tiedot aiheuttavat tai niiden voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle tai johtavat kasvinsuojeluaineiden ostajaa olennaisesti harhaan tai ovat muulla tavalla olennaisesti kasvinsuojeluaineita koskevien säännösten vastaisia.

(6) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 18/2014 vp, s. 3/II, PeVL 6/2012 vp, s. 2/I, PeVL 3/2010 vp, s. 2/I).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin nyt ehdotettavan sääntelyn taustalla olevan valvonta-asetuksen 138 artiklan 2 kohdan i alakohtaan perustunutta internetsivuston sulkemista koskenutta elintarvikelakiin ehdotettua toimivaltuutta (PeVL 6/2019 vp). Valiokunta katsoi tuolloin,

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2024 vp

että terveysvaaraa ja osin myös elintarvikemääräyksien vastaisuutta koskevien edellytysten voitiin arvioida palautuvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Myös kuluttajien harhaanjohtamista koskevalle edellytykselle oli valiokunnan mielestä hyväksyttävät perusteet (PeVL 6/2019 vp, s. 5).

(8) Sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi kynnystä sivuston tai sen osan sulkemiselle oli kuitenkin syytä korottaa (PeVL 6/2019 vp, s. 6). Lisäksi ehdotetun sananvapauden rajoituksen oikeasuhtaisuuden vuoksi oli välttämätöntä, että edellytyksiä internetsivuston sulkemiselle tiukennetaan ja että sulkemistoimivaltuuden edellytykset porrastetaan säännöspäätöksellisesti koko internetsivuston sulkemisen viimesijaiseksi keinoksi osoittavalla tavalla. Tällaisten muutosten tekeminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettujen edellytysten ihmisten ja eläinten terveysvaarasta, ympäristölle aiheutuvasta vaarasta ja olennaisesta kasvinsuojeluaineita koskevien säännösten vastaisuudesta voidaan arvioida palautuvan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä ja osin myös perustuslain 20 §:ssä julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Myös edellytykselle kasvinsuojeluaineiden ostajan olennaisesta harhaanjohtamisesta on valiokunnan aikaisemman käytännön valossa (PeVL 6/2019 vp) osoitettavissa hyväksyttävät perusteet. Valiokunta toteaa, että ostajan harhaanjohtaminen ei perusteena sinänsä välttämättä välittömästi kiinnity minkään perusoikeuden turvaamiseen. Perustuslakivaliokunta on todennut selvyuden vuoksi, että perusoikeuden rajoitusperuste saattaa kytkeytyä jonkin toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseen mutta että muunlaisetkin perusteet voivat olla hyväksyttäviä (PeVL 7/2022 vp, kappale 4, ks. myös. PeVL 57/2018 vp, s. 2, PeVL 35/2014 vp, s. 3, PeVL 3/2014 vp, s. 2—3). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ostajan harhaanjohtamista koskeva sääntely 39 d §:ssä on sanonnallisesti jossakin määrin väljää.

(10) Nyt ehdotettu sääntely vastaa sanotusta väljyydestä huolimatta keskeisiltä osin perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaista voimassaolevaan elintarvikelakiin sisältyvää internetsivuston sulkemista koskevaa säännöstä. Oikeusturvan osalta keskeistä on lisäksi, että sulkemisesta tehdään hallintopäätös, johon on mahdollista hakea muutosta hallinto-oikeudesta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Mainitun lain 123 §:n mukaan hallintotuomioistuimien voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Ehdotettu sääntely vastaa suomalaisen hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän perusratkaisuja. Valiokunnalla ei ole huomautettavaa ehdotettuun sääntelyyn.

Asetuksenantovaltuudet

(11) Lakiehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, joissa lakia tarkempien säännösten antajaksi määritellään maa- ja metsätalousministeriö. Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 132/II) mukaan lähtökohtana on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslakivaliokunnan mielestä osa ehdotetuista valtuuksista koskee varsin tärkeitä ja periaatteellisesti merkittäviä sääntelykohteita (ks. myös PeVL 33/2004 vp, s. 6/I,

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2024 vp

PeVL 27/2004 vp, s. 3). Tällaisia ovat muun muassa säännökset integroidun torjunnan yleisistä periaatteista (4 §) ja säännökset valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista (28 §).

Sääntelyn hajanaisuus

(12) Valvonta-asetuksen täydentämisen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön on toteutettu säätämällä monilta osin saman tyyppisistä toimivaltuuksista useissa eri elintarvikeketjun sektoreita koskevissa laeissa (mm. HE 89/2022 vp, HE 56/2019 vp, HE 36/2019 vp, HE 172/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota useita eri sektorilakeja koskevien lainsäädäntöuudistusten riskeihin arvioidessaan EU-oikeuden toimeenpanoon perustuvaa lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (PeVL 36/2016 vp), jolla pyrittiin luomaan tietyillä tuotesektoreilla yleiset ja yhdenmukaiset sääntelypuitteet markkinavalvonnalle ja korvaamaan sektorikohtaisen tuotelainsäädännön säännökset. Valiokunnan mukaan tällaisessa sääntelyssä on syytä erityisen tarkkaan huolehtia sääntelyn selkeydestä ja johdonmukaisuudesta erityisesti ottaen huomioon myös sen, että sektorikohtaiseen tuotelainsäädäntöön sisältyy eri aikoina laadittuja säännöksiä (PeVL 36/2016 vp, s. 2).

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden kannalta huomiota valvonta-asetuksen edellyttämien muutosten toteuttamistavasta johtuviin riskeihin erityisesti suhteessa eri sektoreilla säädettyihin internetsivustojen sulkemista koskeviin säännöksiin. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston olisi perusteltua arvioida mahdollisuuksia varmistaa soveltamiskäytäntöjen yhdenmukaisuus kyseisten toimivaltuuksien käytön osalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2024 vp

Helsingissä 4.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkonen