Olli Mäenpää
29.5.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi kasvinsuojeluaineista annetun lain ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 43/2024 vp)

Elinkeinovapaus

Lakiehdotus sisältää elinkeinotoimintaan kohdistuvaa rajoittavaa sääntelyä. Tällaista elinkeinosääntelyä on vakiintuneesti arvioitu siltä kannalta, että perustuslain 18 §:ssä säädetty elinkeinovapaus on pääsääntö, mutta elinkeinotoiminnan luvan- tai ilmoituksenvaraistaminen on poikkeuksellisesti mahdollista perustelluista syistä (esim. PeVL 48/2017 vp, PeVL 46/2016 vp, ja PeVL edellytykseksi 13/2014 vp). Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista.

Myös elinkeinoluvan peruuttaminen on mahdollista, jos peruuttamistoimivallan käytön edellytyksenä ovat vakavat tai olennaiset rikkomukset tai laiminlyönnit sekä se, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 58/2010 vp, s. 5-6, PeVL 32/2010 vp, s, 8, PeVL 28/2008 vp, s. 2).

Ehdotetulle elinkeinotoiminnan sääntelylle on painavat perusteet lähinnä terveyteen liittyvien perusoikeuksien turvaamisessa, ja se mukautuu muutenkin elinkeinovapauteen kohdistuvalle sääntelylle asetettaviin yleisiin vaatimuksiin.

Sananvapaus

Lakiehdotuksen 39 d §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto voisi määrätä toimijan hallinnoiman tai käyttämän internetsivuston tai sen osan suljettavaksi säännöksessä tarkemmin määritellyin edellytyksin. Sulkeminen osaksi tai kokonaan olisi mahdollista, jos sivuston välityksellä myytäväksi tarjottavaa kasvinsuojeluainetta 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 taikka ympäristölle taikka johtavat kasvinsuojeluaineiden ostajaa olennaisesti harhaan tai ovat muulla tavalla olennaisesti kasvinsuojeluaineita koskevien säännösten vastaisia.

Sulkemistoimivaltaa on aiheellista arvioida siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan sananvapaus, mihin sisältyy oikeus ilmaista,

julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Internetsivuston sulkeminen merkitsisi säännöksessä kiellettyä ennakollista estettä. Toisaalta sulkemisperusteiden tarkoituksena voidaan katsoa olevan lähinnä toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta edistää väestön terveyttä (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 5) ja turvata perustuslain 20 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeutta terveellisen ympäristöön. Perusteilla on yhteys myös perusoikeutena perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Ehdotetun sulkemistoimivallan keskeisenä ja hyväksyttävänä tarkoituksena olisi turvata toisia perusoikeuksia. Toimivallan määrittelyä voidaan myös pitää oikeasuhtaisena sekä riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena. Määräyksen kohde voi saattaa sen lainmukaisuuden arvioitavaksi hallinto-oikeudessa, joka voi myös kieltää tai keskeyttää määräyksen toteuttamisen. Toimivaltamäärittelyn voidaan katsoa mukautuvan perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin.

Julkisuusperiaate ja salassapito

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseksi lakiehdotuksen 47 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi hänen henkilöllisyytensä salassapidosta. Tällaiselle tiedon julkisuuden rajoittamiselle ehdotetulla erityissäännöksellä voidaan katsoa olevan perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä. Erityissääntelyä voidaan pitää perusteltuna myös siksi, että ilmoittajansuojelulain 32 §:n salassapitoperuste ei tältä osin tule sovellettavaksi kyseisen lain soveltamisalaa koskevan rajoittavan sääntelyn vuoksi.

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (esim. PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 2/2008 vp. s. 2). Ehdotetun säännöksen sijoittaminen salassapitoperusteet määrittelevään julkisuuslain 24 §:n 1 momenttiin olisi kuitenkin lainsäädäntöteknisesti hankalaa. Toisaalta momentin 15 kohtaa voidaan soveltaa myös ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseen, joskin säännös on ehdotettua selvästi tulkinnanvaraisempi. Salassapitoperusteita koskevan sääntelyn kokonaisuudistusta voidaan muun muassa näistä syistä pitää perusteltuna.

Seuraamusmaksu

Lakiehdotuksen 40 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kasvinsuojeluvalvonnan seuraamusmaksusta. Kysymys olisi hallinnollisesta seuraamusmaksusta, joka voitaisiin määrätä seuraamuksena säännösten noudattamatta jättämisestä. Ehdotettu sääntely vastaa tällaisille seuraamusmaksuille perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettuja vaatimuksia, joihin kuuluvat muun muassa täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, oikeasuhtaisuus sekä kaksoisrangaistuksen kielto.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, jotka sääntelevät julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle. Ehdotetun 9 §:ssä säädettäisiin kasvinsuojeluaineita koskevan koulutuksen järjestäjistä ja 11 §:ssä kasvinsuojeluaineita koskevan tutkinnon järjestäjistä. Lain 13 §:ään sisältyisivät säännökset kasvinsuojeluaineiden levitysvälineiden testaajista. Ehdotetun 25 §:n mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto ja Ruokavirasto voisivat myös valvonta-asetuksen mukaisesti toimeksiantona siirtää tiettyjä tarkastuksiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä luonnollisen henkilön suoritettavaksi.

Ehdotettuja säännöksiä on perusteltua arvioida siltä kannalta, että perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ehdotettujen tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle voidaan pitää tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Sääntelyssä on otettu asianmukaisesti huomioon perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset. Tehtäviä hoidettaessa on noudatettava myös valvonta-asetuksen sisältämää sääntelyä. Rikosoikeudellinen virkavastuu on säännösperusteisesti kohdennettu tällaisten tehtävien hoitamiseen. Ehdotettu sääntely ei määrittelisi toimivaltaa merkittävän julkisen vallan käyttöön. Sääntelyn voidaan siten katsoa mukautuvan perustuslain 124 §:n vaatimuksiin.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiehdotukseen sisältyy useita asetuksenantovaltuuksia, joissa lakia tarkempien säännösten antajaksi määritellään maa- ja metsätalousministeriö. Sääntely on teknisluonteista ja sitä rajoittaa pääosin näiltä osin EU-lainsäädäntö.

Osa ehdotetuista valtuuksista koskee kuitenkin delegoidun lainsäädäntövallan käytön kannalta tärkeitä ja periaatteellisesti merkittäviä sääntelykohteita, joita ei voida pitää pelkästään teknisluonteisina. Niitä koskeva asetuksenantovalta olisi siksi perustellumpaa säätää valtioneuvostolle. Tällaisia ovat muun muassa säännökset integroidun torjunnan yleisistä periaatteista (9 §), hyvän testaustoiminnan vaatimuksista (18 §) ja säännökset valvonnan järjestämisen yleisistä periaatteista (28 §).