Professori *Jukka Viljanen*

HE 43/2024 vp, HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI KASVINSUOJELUAINEISTA ANNETUN LAIN JA SAKONTÄYTÄNTÖÖNPANOSTA ANNETUN LAIN 1 §:N MUUTTAMISESTA

Perustuslakivaliokunta 29.5.2024

Hallituksen esitykseen sisältyvästä perus- ja ihmisoikeusproblematiikasta

Hallituksen esitys sisältää useita perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä. Lakiehdotuksen taustalla on Euroopan unionin valvonta-asetukset ja niissä edellytettävien säännösten lisääminen nykyiseen kasvinsuojeluaineista annettuun lakiin. Hallituksen esityksessä (s. 52–53) todetaan, että esitys sisältää periaatteellisia kysymyksiä sananvapauden rajoittamisesta, joten hallitus piti suotavana perustuslakivaliokunnan tarkastelua. Keskityn tämän vuoksi omassa lausunnossani erityisesti pohdintaan sananvapauden rajoittamisesta ja siihen liittyvistä kysymyksistä. Tarkastelen lakiehdotusta perustuslakivaliokunnan aikaisempien tulkintalinjausten ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (myöh. EIT) ratkaisukäytännön valossa.

Uutena pykälänä kasvinsuojelulakiin ehdotetaan 39 d §: ää, joka antaa Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle toimivallan sulkea internetsivusto tai sen osa, kun sivustoa käytetään ilmeisen lain vastaisesti tai sivuston markkinoima kasvinsuojeluaine tai tiedot siitä aiheuttavat vaaraa ihmisten tai ympäristön terveydelle taikka johtavat harhaan.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa vastaavan kaltaiseen internetsivustojen sulkemistoimeen lausunnossaan *PeVL 6/2019 vp*, joka koski aikaisemmin voimassa olleeseen elintarvikelakiin tehtyä muutosta ja erityisesti tuolloin voimassa olleen lain uutta 66 a §:ää, jossa Ruokavirastolle osoitettiin toimivalta määrätä internetsivusto suljettavaksi. Valiokunta oli kriittinen siitä, että hallituksen esityksessä kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran rajoja ei esityksessä selostettu riittävän seikkaperäisesti (PeVL 6/2019, s. 2), mutta sulkemistoimivallan osalta lainsäätäjälle jäi valiokunnan mukaan jonkin verran liikkumavaraa. Valiokunta katsoi, että ehdotettua pykälää oli muokattava, jotta lakiehdotus voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kyse oli valiokunnan mukaan

erityisesti rajoituksen oikeasuhtaisuuteen liittyvistä muutoksista, kuten edellytysten tiukentamisesta ja toimenpiteen viimesijaisuudesta.

Tuolloin elintarvikelain 66 a pykälää korjattiin PeV:n lausunnon pohjalta maa- ja metsätalousvaliokunnassa (MmVM 4/2019 vp) muotoon (L 1397/2019), jota vastaa muotoilultaan pitkälti nyt säädettäväksi ehdotettua 39 d §:ää. Vastaavia internetsivustojen sulkemista koskevia toimivaltuuksia on kirjattu myös siemenlakiin (600/2019), rehulakiin (1263/2020) sekä nykyisin voimassa olevaan elintarvikelakiin (297/2021).

Valiokunnan varsin tuoreet tulkintalinjaukset (vuodelta 2019) muodostavat lähtökohtaisesti perustellun tulkintajatkumon siitä, että ehdotetun kaltainen kasvinsuojeluaineiden mainontaan kohdistuva sivuston sulkemista koskeva säännös on mahdollista toteuttaa siten, että se on yhteensopiva perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Pyrin kuitenkin esittämään muutamia kriittisiä näkökohtia viittaamalla lakiehdotuksen perusteluissa niukasti selostettuihin kohtiin sananvapauden rajoittamiseen olennaisesti kuuluvista vaatimuksista.

Lakiehdotuksen taustalla on EU:n valvonta-asetukset ja niissä mainitut toimet silloin, kun säännöksiä on jätetty noudattamatta. Pidän tärkeänä muistuttaa, että tällainen erityisesti tiettyihin aloihin ja niiden valvontaviranomaisten toimivaltuuksiin kohdistuva erillissääntely voidaan nähdä jossain määrin ongelmallisena. Ymmärtääkseni kaikkiin valvonta-asetuksia koskeviin hallituksen esityksiin ei ole edes sisältynyt perustuslain 12 §:n eli sananvapauteen liittyviä perusteluita (ks. esim. HE siemenlaiksi 172/2018 vp) ja myöhemmissä esityksissä perustuslakivaliokunnan linjaus on antanut varsin vapaat kädet lisätä periaatteellisesti merkittäviä sananvapauteen puuttumisia uusiin valvonta-asetuksia koskeviin kansallisiin lakeihin ilman perustuslakivaliokunnan uutta lausuntoa.

Erillissääntelystä voi seurata tilanne, jossa mitään yhtenäistä linjaa tai kaikkien internetsivustojen sulkemista koskevien sääntelyiden yleisiä linjauksia sananvapauden näkökulmasta ei muodostu. On myös hyvä tuoda esille, että viranomaiset, kuten Ruokavirasto tai Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, eivät ole sananvapauden tulkintaan keskittyneitä toimijoita ja niiden asiantuntemus harvinaisissa soveltamistilanteissa saattaa olla puutteellista. Toimivaltaisten viranomaisten ymmärrys sananvapauden tulkinnasta saattaa muodostua erilaiseksi ja synnyttää epävarmuutta siitä, onko asiaa ratkaisevalla viranomaisella käytettävissään riittävä asiantuntemus sananvapauden rajoittamisen edellyttämään punnintaan.

Voidaankin nostaa esille kysymys siitä, pitääkö ehdotetun kaltainen periaatteellisesti hyvin syvälle ulottuva perusoikeusrajoitus, internetsivuston tai sen osan sulkeminen, jättää nykyisen varsin hajanaisen erityissääntelyn varaan. Erityisesti tällainen kysymys nousee esille sen vuoksi, ettei nykyisessä sääntelymallissa ole muodostunut kovin selkeää yhtenäistä mallia oikeusturvan toteutumisesta sivustojen sulkemistilanteissa.

Erityislainsäädännön kohdalla tilanne alkaa muistuttaa valiokunnan kriittisiä linjauksia tietosuoja-asetuksen osalta, joihin hallituksen esityksessä viitataan (HE 43/2024 vp, s. 45). Tuolloin valiokunta korosti, että ”henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).” Tässä digipalvelusäädöksen voimaantulo 17 helmikuuta 2024 muodostaa potentiaalisen kohdan suhtautua uudella tavalla erillissääntelyn tarpeellisuuteen ja miettiä vaihtoehtoisia toteutustapoja.

Yleisemmin voidaan todeta, että ehdotettu sääntely on merkityksellinen sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on linjannut sananvapauden koskevan myös markkinointia ja mainontaa, vaikka tällainen viestintä ei kuulu sananvapauden ydinalueelle. Valiokunta on korostanut, että 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).

Tämä valiokunnan linjaus on yhteensopiva myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen antamien linjauksien kanssa. EIT on korostanut, että kaupallisen puheen ja mainonnan osalta jäsenvaltioilla on laaja harkintamarginaali, mutta tällainen marginaali ei ole kuitenkaan rajoittamaton ja EIT itse arvioi, onko tapauksissa harkintamarginaali ylitetty (*Sekmadienis Ltd. v. Liettua,* § 73 ja 76). Lisäksi on muistettava, että sananvapauden osalta niin perinteisen mediaan kuin verkossa julkaistuun soveltuvat samat yleiset periaatteet.[1]

[1] Myös YK:n ihmisoikeusneuvosto on omassa ”The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet” päätöslauselmassa (1.7.2016) A/HRC/RES/32/13 todennut. 1. Affirms that the same rights that people have offline must also be protected online, in particular freedom of expression, which is applicable regardless of frontiers and through any media of one’s choice, in accordance with article 19 of the Universal Declaration of Human Rights and of the International Covenant on Civil and Political Rights; 2

Lakiehdotuksessa on määritelty selkeästi ne hyväksyttävät perusteet, joilla puuttuminen sananvapauteen perustellaan. Sivuston sulkeminen on 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.

Tämä pykälään kirjattu määrittely on nähdäkseni yhteensopiva valiokunnan PeVL 6/2019 vp lausunnossa antaman linjauksen kanssa. Esityksellä suojellaan ihmisten terveyttä, joka palautuu perustuslain 19.3 §:n tarjoamaan suojaan. Lisäksi näihin perusteisiin yhdistyy myös ympäristöperusoikeuden, perustuslain 20 §:n asettamat vaatimukset siitä, että julkisen vallan on turvattava jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Myös harhaanjohtavuus on katsottu hyväksyttäväksi perusteeksi valiokunnan lausunnossa. Valiokunta edellytti myös tiukennusta siten, että sulkemisen edellytyksenä on ilmeisen lainvastaisuuden vaatimus. Tältäkin osin esitys vastaa aikaisempaa linjausta.

Tärkeä kysymys käsiteltävässä lakiehdotuksessa on toimien oikeasuhtaisuus sananvapauden suojan kannalta. Tähän puututtiin myös elintarvikelakia koskevan ehdotuksen arvioinnissa. Perustuslakivaliokunta edellytti elintarvikelain muutoksen yhteydessä (PeVL 6/2019 vp) toimenpiteiden porrastamista ja ajatusta siitä, että internetsivustojen sulkeminen on viimesijainen toimenpide. Tätä vaatimusta vastaa myös nyt tarkasteltavan lakiehdotuksen muotoilu. Ensisijaisesti pyritään siihen, että sivuston osa pyritään sulkemaan ja täysmittainen sulkeminen toteutuisi vain siinä tilanteessa, ettei säännösten vastaisuus poistu tällaisella rajatulla toimenpiteellä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa internetsivustoja koskevia ratkaisuja on viime vuosilta useita. Niiden merkitys sananvapauden kannalta on noussut esille mm. tapauksessa *Times Newspapers Ltd v. Yhdistynyt Kunngaskunta (nos. 1 and 2)* (nos. 3002/03 and 23676/03, § 27, ECHR 2009),

> "In the light of its accessibility and its capacity to store and communicate vast amounts of information, the Internet plays an important role in enhancing the public's access to news and facilitating the dissemination of information in general."

Internetin rooli on merkittävä turvaamassa yleisön tiedonsaantia uutisiin ja yleisemmin tiedonvälitykseen. EIT on korostanut, ettei oikeus rajaudu pelkästään tiedon sisältöön, vaan se soveltuu myös tiedonjakamisen keinoihin. Kaikenlaiset rajoitukset tiedonvälityksen keinoihin väistämättä myös puuttuvat oikeuteen vastaanottaa ja välittää tietoa.

Erityisesti haluan tässä yhteydessä tuoda esille niitä vaatimuksia, joita tuorein Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö asettaa niin aineellisen oikeuden näkökulmasta kuin sitten oikeussuojakeinoihin liittyvän prosessuaalisen suojan kannalta.

Internetsivustojen sulkemista tai sivustojen käytön estämistä koskevia Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja on runsaasti ja niiden pohjalta määriteltävän kriteeristön huomioiminen on välttämätöntä, jotta sananvapauteen kohdistuva rajoitus olisi sopimuksen kanssa yhteensopiva, erityisesti tällaisissa rajoituksissa keskeinen huomio kiinnittyy oikeussuojakeinoihin, joilla mahdolliset mielivaltaisuudet estetään ja yleisemmin voidaan punnita sivujen sulkemiseen liittyviä erilaisia intressejä keskenään.

On tärkeää huomata, että sivuston tai sen osan sulkeminen tai sivuston käytön muunlainen estäminen on ennakollista toimintaa sananvapauden suojan näkökulmasta ja siihen helposti liittyy laajoja sivuvaikutuksia muihinkin kuin sivun omistajaan. Ennakollinen puuttuminen sananvapauteen edellyttää tiukempaa välttämättömyystestiä kuin tilanteissa, joissa puuttuminen tapahtuu jälkikäteen. Vaikka en tässä lausunnossa tarkemmin käsittele lausunnossani elinkeinovapautta, niin selkeästi sulkemistoimenpide vaikuttaa samanaikaisesti niin elinkeinovapauden toteutumiseen kuin sananvapauteen. Sivuston sulkeminen käytännössä voi estää tuotteiden markkinoinnin ja siten vaikuttaa elinkeinon harjoittajan toimintaan merkittävästi.

EIT on joutunut arvioimaan sivustoihin kohdistuvia kieltoja erityisesti laajamittaisten internet-sivustojen sulkemisten yhteydessä. Esimerkiksi *Ahmet Yildirim v. Turkki* (Application no. 3111/10, 18.12.2012) tapauksessa kansallisen tuomioistuimen asettama sivustojen estäminen ei kohdistunut pelkästään yksittäiseen loukkaavaan tekstiin vaan se ulottui koko sivustoon eli puhuttiin laajasta estotoimesta (wholesale blocking).

EIT on erityisesti kiinnittänyt ennakollisten toimien osalta huomiota siihen, että internetsivuston toiminnan estävien toimien on oltava osa lainsäädännöllistä kehystä, joka takaa ensinnäkin tiukan kontrollin estotoimenpiteen soveltamisalaan (scope of the ban) ja toiseksi tehokkaan

oikeussuojajärjestelmän estämään mielivaltaiset toimet. Sopimuksen edellyttämä tehokas oikeussuojajärjestelmä sisältää EIT:n mukaan kilpailevien intressien punninnan ja oikeudenmukaisen tasapainon löytymisen näiden intressien välille. Se edellyttää täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä ennakollisten toimien soveltamisessa. (Ahmet Yıldırım v. Turkki, § 64).

Merkittävänä puutteena ihmisoikeussopimuksen turvaaman sananvapauden näkökulmasta on pidetty tilannetta, jossa kategoriseksi muotoiltu kansallinen lainsäädäntö käytännössä estää tuomioistuinten suorittaman suhteellisuuspunninnan, joka pitäisi suorittaa laajamittaisen estotoimen (wholesale blocking) arvioinnissa. EIT on samalla ollut huolestunut erityisesti siitä, että internetsivujen sulkeminen voi johtaa laajempiin sivuvaikutuksiin. EIT käyttää ilmaisua ”collateral effect”. Kaikki estotoimet tulee perustella siten, että ne täyttävät EIT:n välttämättömyyskriteeristön. (*Ahmet Yıldırım v. Turkki*, § 66)

EIT korostaa uudemmissakin tapauksissa kahta vaatimusta: kieltojen alan määrittelyä pitää valvoa tiukasti ja toisaalta tähän pitää liittyä ihmisoikeussopimuksen kanssa yhteensopiva tehokas oikeudellinen arviointi (an effective Convention-compliant judicial review). EIT on tässä yhteydessä korostanut, että järjestelmän pitää perustua tarkkoihin ja kohdennettuihin sääntöihin ennakollisten sananvapausrajoitusten soveltamisessa. (OOO Flavus ym. v. Venäjä, § 39)[2].

Tarkasteltavan lakiehdotuksen osalta niukasti selostettu ja siten hieman epäselväksi jäävä osuus liittyy nimenomaan oikeussuojakeinoja koskevaan vaatimukseen. Eli voidaanko käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen katsoa olevan riittäviä ja täyttääkö lakiehdotuksen esittelemä malli tehokkaan oikeussuojakeinon vaatimukset. Esityksessä viitataan *PeVL 60/2001 vp*, jossa linjataan oikeusturvaan liittyviä vaatimuksia sananvapauteen kohdistuvissa estotoimissa. Valiokunta edellytti tuolloin, että asioissa on aina etukäteen kuultava asianosaista.

Hallituksen esityksen perusteluiden avulla ei nähdäkseni kovin selkeästi hahmotu kokonaiskuva siitä, miten hyvin lakiehdotus vastaa perustuslain 21 §:n ja 12 §:n edellyttämää vaatimusta siitä, että sananvapauden rajoituksen käsittely pitäisi saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi, jotta voidaan punnita asiaan vaikuttavat erilaiset intressit ja välttää mahdolliset mielivaltaiset toimenpiteet. Lainsäätäjän on tärkeää luoda sellainen sopimuksen kanssa yhteensopiva järjestelmä, jossa internetsivujen omistajalla on EIT:n edellyttämät prosessuaaliset suojakeinot käytössään.

[2] EIT antoi 23.6.2020 kaikkiaan neljä ratkaisua OOO Flavus ym. tapauksen lisäksi Bulgakov v. Venäjä, Engels v. Venäjä, Vladimir Kharitonov v. Venäjä.

Vaikka ehdotettu erillisratkaisu näyttää olevan linjassa valiokunnan tulkintalinjausten kanssa oikeasuhtaisuuden osalta, on samalla vakavasti mietittävä, olisiko jatkossa internetsivustojen sulkemista koskevien erillisratkaisujen sijaan luotava yhtenäisempi malli, joka takaisi oikeussuojan toteutumisen internetsivustojen sulkemistoimivaltuuksien kohdalla ja estäisi myös mahdolliset mielivaltaiset puuttumiset sananvapauteen.

Tampereella 28.5.2024

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto