

Janne Salminen

20.6.2022

Talousvaliokunta

**Lakialoite F2- ja F3-luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden käytön rajoittamiseksi  
(Kansalaisaloite KAA 11/2019 vp)**

*Esitys*

1. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan muutettavaksi lakia vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005, kemikaaliturvallisuuslaki) ja tähän liittyviä asetuksia siten, että Euroopan unionin pyrotekniikkadirektiivissä (2013/29/EU) tarkoitettujen luokan F2 ja F3 ilotulitteiden kuluttajakäyttö kiellettäisiin. Tarkoituksena on vähentää tuntuvasti ilotulituksista aiheutuvia haittoja, erityisesti ilotulitteista johtuvia silmä- ja muita vammoja ja tulipaloja, sekä edistää uudenvuoden- ja venetsialaisjuhlijoiden turvallisuutta, lievittää eläinten ilotulitteisiin liittyvää stressiä sekä hillitä ilotulittamiseen liittyvää ympäristön kuormittumista.

*Arvioinnin lähtökohtia*

2. Vähintään viidelläkymmenellä tuhatta äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53.3 §:n mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelaililla, jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4.1 §:n mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu muita sisällöllisiä rajoituksia (ks. HE 60/2010 vp).

3. Kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Perustuslakivaliokunnan mukaan eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden ohien uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaikeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi (PeVM 9/2010 vp, PeVM 6/2011 vp, PeVL 41/2017 vp).

4. Eduskunnassa ainakin perustuslakivaliokunta on korostanut, että uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti. Niiden käsittely ei toisaalta myöskään saa olla kritiikitöntä. Esimerkiksi selvästi perus- ja ihmisoikeuksien vastaiset aloitteet on valiokunnan mielestä perusteltua jättää valiokunnissa käsittelemättä, vaikka ne muodollisesti saataisiinkin eduskunnassa vireille (PeVM 6/2011 vp).

5. Nyt arvioitava kansalaisaloite on muodoltaan lakiehdotus.

#### *Kansalaisaloitteen kohde ja sen luonnehdintaa*

6. Nyt arvioitava aloite koskee otsikkonsa mukaan pyroteknisten tuotteiden käytön rajoittamista.

7. Perustelujen mukaan ehdotuksella on tarkoitus suojella ihmisten ja eläinten terveyttä, turvallisuutta ja elinympäristöä sekä yleisesti luontoa ilotulitteiden aiheuttamilta haitoilta. Perustelujen mukaan F2- ja F3-luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden käytön salliminen vain ammattilaisille ennaltaehkäisi ilotulitteiden aiheuttamien silmä- ja muiden vammojen syntymistä ja vähentäisi ilotulitteista aiheutuvaa meluhaittaa ja eläimien ja mahdollisesti myös ihmisten ilotulitemeluun liittyviä pelkotiloja. Perusteluissa on esitetty, että myös ilotuliteperäisten tulipalojen ja omaisuusvahinkojen määrät laskisivat. Samoin niissä on arvioitu, että lisäksi ilmansaasteille herkkien ihmisten olisi helpompi varautua hiukkaspitoisuuksien kasvuun, kun julkisten ilotulite-esitysten paikka ja ajankohta olisivat ennalta tiedossa. Perustelujen mukaan ilotulitteiden kuluttajakäytön kieltä suojelisi ympäristöä pienentämällä pienhiukkaspäästöjä ja ilotuliteroskan määrää.

8. Kysymys olisi pyrotekniikkadirektiivissä tarkoitettujen luokkiin F2 ja F3 kuuluvien ilotulitteiden eli viihdekäyttöön tarkoitettujen pyroteknisten tuotteiden myynnin ja käytön rajoittamisesta niin, että jatkossa vain muualla lainsäädännössä säännelty ilotulitusnäytöksen järjestäjä saisi järjestää ilotulitusnäytöksiä ja käyttää edellä mainittuja pyroteknisiä tuotteita.

9. Toisin sanoen ehdotus merkitsisi sitä, että F2- ja F3-luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden kuluttajakäyttö kiellettäisiin kokonaan. Tämä tarkoittaisi, että kuluttajakäyttöön jäisivät luokkaan F1 kuuluvat tuotteet. Näillä ilotulitteilla tarkoitetaan ilotulitusvälineitä, jotka ”aiheuttavat erittäin vähäisen vaaran ja ovat melutasoltaan merkityksettämiä ja jotka on tarkoitettu käytettäväksi rajatulla alueella, myös asuinrakennuksissa käytettäväksi tarkoitetut ilotulitusvälineet”. Lisäksi muiden kuin luokan F 1 ilotulitteiden hallussapito olisi yksityishenkilöiltä kiellettyä rangaistuksen uhalla.

10. Kuluttajakäytön ulkopuolelle ehdotettavat luokat F2 ja F3 ovat seuraavanlaisia. F2-luokkaan kuuluvat ilotulitusvälineet, jotka aiheuttavat vähäisen vaaran ja ovat melutasoltaan vähäisiä ja jotka on tarkoitettu käytettäväksi ulkotiloissa rajatulla alueella. F3-luokkaan kuuluvat ilotulitusvälineet, jotka aiheuttavat keskitasoisien vaaran, jotka on tarkoitettu käytettäväksi ulkotiloissa laajoilla avoimilla alueilla ja joiden melutaso ei haittaa ihmisten terveyttä.

11. Kansalaisaloite on yleisesti ottaen teknisesti ehdotettavaa lakimuutosta koskevin osin asianmukainen ja ymmärrettävä ja täyttää käsitykseni mukaan kansalaisaloitteelta tyypillisesti edellytetyt vaatimukset. Se on laadittu lakiehdotuksen muotoon. Ehdotukseen sisältyy myös perusteluja.

### *Oikeudellisia arvioita*

12. Ehdotusta on syytä oikeudellisesti arvioida ainakin kahdesta suunnasta. Yhtäältä Euroopan unionin oikeuteen liittyvästä ja toisaalta Suomen perustuslain näkökulmasta. Kansalaisaloitteen tarkoittamat muutostarpeet kohdistuvat vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annettuun lakiin ja muutamiin asetustasoiisiin säädöksiin.

13. Euroopan unionin oikeuden kannalta kysymys on tavaroita ja niiden liikkuvuuteen vaikuttavista kansallisista sääntelyistä.

14. Pyroteknisiä tuotteita koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/29/EU pyroteknisten tuotteiden asettamista saataville markkinoilla koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta 12.6.2013 (pyrotekniikkadirektiivi). Se on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 114 artiklan perusteella. Kysymyksessä on siten tämän alan lainsäädännön lähentäminen niin sanotulla sisämarkkinaperusteella, tässä tapauksessa lähinnä tavaroita koskien.

15. Kyseisen direktiivin yhtenä lähtökohtana on pyroteknisten tuotteiden vapaa liikkuvuus.

16. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää tämän direktiivin vaatimukset täyttävien pyroteknisten tuotteiden asettamista saataville markkinoilla.

17. Direktiivi ei kuitenkaan sen 4 artiklan 2 kohdan mukaan ole esteenä jäsenvaltioiden toimenpiteille, ”joilla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen taikka ihmisten terveyteen ja turvallisuuteen tai ympäristönsuojeluun liittyvistä syistä kielletään luokkien F2 ja F3 ilotulitusvälineiden, teattereissa käytettävien pyroteknisten tuotteiden ja muiden pyroteknisten tuotteiden hallussapito, käyttö ja/tai myynti yleisölle tai rajoitetaan sitä.”

18. Tältä pohjalta direktiivi näyttäisi mahdollistavan kansalaisaloitteessa esitetyn rajoituksen sinänsä.

19. Direktiivi kuitenkin ilmaisee lähtökohtana kyseisten tuotteiden vapaan liikkuvuuden. Samoin se määrittelee ne seikat, joihin liittyvillä syillä tiettyjen ilotulitteiden yleisölle tarjoaminen voitaisiin ylipäättään rajoittaa. Niitä syitä ovat 1) yleinen järjestys ja turvallisuus, 2) ihmisten terveys ja turvallisuus tai 3) ympäristönsuojelu.

20. Kansalaisaloitteen perusteluissa vedotaan näihin seikkoihin.

21. Arvioin kuitenkin, että yksinomaan kansalaisaloitteeseen tältä osin sisältyvän selvitykseen perustuen tai edes eduskuntatyössä kansalaisaloitteen käsittelyn yhteydessä toteutettavien kuulemisin ei välttämättä olisi mahdollista yksiselitteisesti selvittää näiden syiden perustaa ja dokumentoida kaikkia niihin liittyviä ulottuvuuksia niin, että poikkeuksen käyttö tulisi myös Euroopan unionin oikeuden vaatimusten kannalta riittävän kattavasti ja luotettavasti selvitettyä. Koska kysymys on pääsäännöstä tehtävän poikkeuksen perusteluista, mieltäni perustelujen luottavuudelle ja kattavuudelle asettuu erityinen vaatimus.

22. Siihen nähden, jos mietintövaliokunta ylipäättään arvioi, että kansalaisaloitteessa esiintuotua hanketta joltain osin pidetään edelleenselvittämisen arvoisena, että näitä syitä koskevien perustelujen esittäminen osoitettaisiin valtioneuvoston tehtäväksi. Tällöin vaikka kansalaisaloite hylättäisiinkin, eduskunta voisi ponnessaan esimerkiksi edellyttää, että hallitus selvittää mainitut seikat ja muutoin ottaa huomioon lainsäädäntöä uudistettaessa mietinnössä aloitteen esiintuodut seikat.

23. On huomattava, että kieltäminen voitaisiin toteuttaa myös kansalaisaloitetta rajatumminkin luokkaan F3 liittyen.

24. Samoin on huomattava, että jo nykyisellään F2 ja F3 luokkien ilotulistusvälinen käyttö ja myynti on sangen rajoitettua.

25. Perustuslailliselta kannalta kansalaisaloitteessa ehdotettua F2- ja F3-luokkiin kuuluvien pyroteknisten tuotteiden kuluttajakäytön täyskieltoa on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 18.1 §:ssä turvatuksen elinkeinovapauden kannalta. Perustuslain säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Täyskielto vaikuttaa kaventavasti elinkeinovapauteen, koska osa aikaisemmasta asiakaskunnasta ei enää voisi laillisesti toimien hankkia ilotulistusvälineitä ja käyttää niitä. Lisäksi tietty myynti kiellettäisiin. Ehdotetussa laissa merkittävimpiä ovat ehdotuksen 83 §:n ja 83 a §:n muutosehdotukset.

26. Elinkeinon valinnan vapauteen kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia ja elinkeinon toimintakin tapahtuu lailla säädetyissä puitteissa. Perustuslain 18.1 §:ssä viitataan mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla. Käsillä oleva ehdotus tietyn tasoisten ilotulitusvälineiden kuluttajakäytön kiellosta vaikuttaisi suoraan ilotulitusvälineiden myyntiin ja myynnin rajoitteet estäisivät tietyn myynnin kokonaan. Se ei tosin kieltäisi kokonaan ilotulitusvälineitä. Tietyn tasoisten, alemman luokan ilotulitusvälineiden tarjoaminen myyntiin olisi edelleen mahdollista. Kuten todettua, jo nykyisellään ilotulitusvälineiden myynti on varsin rajoitettua. Koska toimintaa voidaan monin tavoin rajoittaa, kuten jo nyt on tehty, ja lisäksi käytölle voidaan niin ikään asettaa runsaasti rajoitteita (ikärajat, tuotelaatu-standardit), joilla voidaan pyrkiä niin ikään pienentämään tuotteiden haitallisia vaikutuksia, täyskieltojen perusteluilta voidaan aiheellisesti odottaa erityistä painavuutta. Sinänsä voidaan arvioida, että mikäli yhteiskunnallisia haittoja pystytään perustelemaan – muun muassa terveyden ja ympäristönäkökohtien kautta – intensiivisenkin päämäärät sinänsä ovat myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä.

27. Tämäntyyppisissä täyskielloissa olisi erityistä huomiota kiinnitettävä siirtymäaikoihin, jotta elinkeinonharjoittajat voivat varautua toiminnassaan muuttuvaan sääntelyyn. Tämä vaikuttaa kiellon arviointiin.

28. Arvioin, että täyskielto edellyttäisi perusteellisemman selvityksen niistä perusteista, joilla siihen päädytään enkä pidä todennäköisenä, että ne perusteet pystyttäisiin selvittämään ilman ministeriövetoista lainvalmistelua. Tämän vuoksi arvioin, että aloitteen lakiehdotuksen hyväksyminen ei olisi tarkoituksenmukaista. Vaikka talousvaliokunta päättäisikin esittämään aloitteen hylkäämistä, aloitteeseen sisältyviä ehdotuksia ja tavoitteita voitaisiin, mikäli talousvaliokunta niin mietinnössään arvioi, eduskunnan lausumassa edellyttää selvitetävän.

29. Jos kansalaisaloitteen vaikuttaa siltä, että mietintövaliokunta olisi päätymässä kansalaisaloitteen hyväksymiseen siten, että säädettäisiin laki, joka merkitsee tiettyjen aloitteessa mainittujen tuotteiden kuluttajakäytön ja myynnin täyskieltoon, on erikseen arvioitava, onko hanke sellainen, että täyskieltoon liittyvät perustuslailliset aspektit puoltaisivat asian ehdotuksen saattamista perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tarkempi arvio ehdotuksen perustuslakisidonnaisista säännöksistä voi olla mahdollista esittää vasta perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella.

30. Siltä osin kuin kansalaisaloitteessa on lisäksi yksityiskohtaisia ehdotuksia valtioneuvoston asetusten muuttamiseksi, on todettava, että kansalaisaloitteessa ei ole kysymys ehdotuksista asetustasoisten säädösten muuttamiseen. Valtioneuvosto käyttää kansalaisaloitteissa mainituissa asetuksissa sille laissa osoitettua asetuksenantovaltaa. Lainsäädännön alan on kuitenkin nykyisellään laaja eikä se seikka, että jostakin asiasta on nyt säädetty asetuksella välttämättä ole esteenä sille, että siitä kansalaisaloitteen perusteella säädettäisiin lailla. Kansalaisaloite voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä jostakin asiasta. Eduskunta voi lähtökohtaisesti säätää lain myös asiasta, josta nykyisin säädetään asetuksella (HE 46/2011 vp, s. 5). Asetuksenantovaltaa eduskunnalla ei kuitenkaan ole, minkä vuoksi kansalaisaloitteen ne osat edellyttävät muunlaista reagointia.