Valiokunnan lausunto PeVL 34/2018 vp– HE 114/2018 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta (HE 114/2018 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 Mikael Hidén
- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

Hallituksen esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n, oikeusturvaa ja hyvän hallintoa koskevan 21 §:n sekä asetuksenantamista koskevan 80 §:n sekä valtionhallintoa koskevan 119 §:n kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset ovat perustuslain mukaisia, ja lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Koska esitykseen sisältyy kuitenkin perustuslain näkökulmasta erityisesti elinkeinovapauteen liittyviä merkityksellisiä seikkoja, hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen perusteet

Hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (direktiivi 2015/412, direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta) siltä osin kuin siinä on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää se alueellaan.

Muuntogeenisen organismin viljely edellyttää nykyisin EU:n laajuista viljelylupaa. Ennen nyt kyseessä olevaa direktiivimuutosta, kun muuntogeeninen organismi oli hyväksytty viljelytarkoitukseen, jäsenvaltio ei saanut kieltää, rajoittaa tai vaikeuttaa sen vapaata liikkuvuutta alueellaan muuten kuin EU:n oikeudessa määrätyin edellytyksin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta, jonka myötä muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittaminen tai kieltäminen olisi kansallisilla toimilla mahdollista. Direktiivi ja lakiehdotuksen 7 § edellyttävät, että viljelyrajoitusten tulee olla Euroopan unionin oikeuden mukainen, perusteltu, oikeasuhtainen ja syrjimätön sekä perustuttava pakottaviin syihin.

Valtiosääntöoikeudellisesti esitys on sen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden sekä perustuslain 80 §:n asetuksenantovaltuuden kannalta.

Arviointi

Hallituksen esityksessä esitetty mahdollisuus rajoittaa tai kieltää muuntogeenisen organismin viljelyä vaikuttaisi rajoittavasti maanviljelijöiden elinkeinovapauteen.

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnanvapauteen kohdistuu kuitenkin runsaasti oikeudellisia rajoituksia. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvillä sanoilla "lain mukaan" viitataankin mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (PeVL 14/2004 vp, s. 2/II, HE 309/1993 vp, s. 67/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittaminen tai kieltäminen ei sinänsä ole hallituksen esityksessä esiintuodut näkökohdat huomioiden perustuslain kannalta ongelmallista.

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Sen mukaan tasavallan presidentti, 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. Lainsäädäntövallan siirtämistä asetuksenantajalle koskee laaja perustuslakivaliokunnan käytän-

tö. Asetuksenantovallan osoittamisessa joko valtioneuvostolle tai ministeriölle lähdetään siitä, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa (HE 1/1998 vp, s. 132/II).

Asetuksenantoa koskevan valtuussääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on varmistettava, että asiasta voidaan ylipäätään säätää asetuksella, so. säänneltävä asia ei saa perustuslain mukaan kuulua lain alaan. Asetuksella säänneltävästä asiasta on oltava riittävät perussäännökset laissa, valtuussäännöksen on oltava riittävän täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen eikä asetuksella luoda oikeutta poiketa rajoituksetta laissa säädetyistä vaatimuksista (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 26).

Ehdotetun lain 6 §:n 2 momentin mukaan muuntogeenisen organismin rajoitus- tai kieltotoimenpide toteutettaisiin valtioneuvoston asetuksella. Rajoitus tai kielto ei koske sellaisia viljelyksiä, jotka on kylvetty tai istutettu ennen rajoituksen tai kiellon voimaantuloa. Rajoituksesta tai kiellosta on 6 §:n 3 momentin mukaan tiedotettava Euroopan komissiolle. Ehdotettu 7 § koskee rajoitus- tai kieltotoimenpiteen perusteita. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällainen sääntelytapa herättää kysymyksen siitä, missä määrin asiassa on kysymys yleisen oikeussäännön asettamisesta vai itse asiassa päätöksen tekemisestä.

Ehdotetun 7 §:n pakottavia syitä kyseessä olevalle rajoitustoimenpiteelle olisivat muun muassa kaavoitus, maankäyttö tai sosioekonomiset vaikutukset. Perustuslakivaliokunnan mielestä kyseessä olevia perusteita toteuttaa rajoitustoimia voi vain vaivoin luonnehtia pakottaviksi.

Ehdotetun 8 §:n 1 momentin mukaan rajoitusta tai kieltoa ei saa saattaa voimaan ennen kuin 75 päivää on kulunut 6 §:n 3 momentissa tarkoitetusta tiedonannosta. Ehdotetun 8 §:n 2 momentin mukaan Ruokaviraston on kuitenkin huolehdittava, että viljelijät pidättäytyvät istuttamasta tai kylvämästä muuntogeenisiä organismeja, joita rajoitus tai kielto koskee, kunnes 75 päivän määräaika on kulunut. Ehdotetun 11 §:n mukaan Ruokavirastolla olisi käytössään hallinnollisia pakkokeinoja rajoituksen tai kiellon tehostamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu 8 §:n 2 momentin Ruokaviraston huolehtimisvelvoite ei ole asianmukainen ennen kaikkea siksi, ettei lakiehdotuksessa säädetä elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta pidättäytyä istuttamisesta ja kylvämisestä, mistä Ruokaviraston pitäisi huolehtia. Paitsi että laista puuttuu asiasta perussäännös, kysymys on myös siitä, että säännöksellä järjestettäisiin varsin ylimalkaisesti viranomaistehtävä, jonka sisältö merkitsee tosiasiallista rajoitusta yksilöiden perusoikeussuojan piiriä (elinkeinovapaus, omaisuudensuoja) koskeviin etuihin ja että säännös on tavoitteeltaan ristiriidassa sen lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin osan kanssa, jossa säännösperustaisesti huolehditaan, etteivät rajoitteet ole taannehtivia. Kysymys on myös siitä, että viranomaiselle virkavelvollisuutena laissa asetettujen tehtävien tulee olla täsmällisesti säänneltyjä. Esityksen perustelujen mukaan Ruokaviraston huolehtimisvelvollisuus toteutettaisiin "muun valvonnan yhteydessä ja tiedotuksella". Säännöksen ongelmallisuutta korostaa se, että ehdotettuun 8 §:n 2 momenttiin liittyy 11 §:n toimivalta hallinnollisista pakkokeinoista. Ehdotettu 8 ja 11 § ilmeisesti oikeuttaisivat Ruokaviraston esimerkiksi määräämään hävitettäviksi kasveja, jotka on istutettu ennen kieltoasetuksen voimaantuloa, vaikka ehdotetun 6 §:n 2 momentin

mukaan ja säätämisjärjestysperusteluissa esitetyn (s. 15) mukaisesti tarkoitus on ollut, että esityksellä toteutettavat viljelyn rajoitukset tai kiellot eivät ole taannehtivia.

Ehdotuksen 3 §:n 4 momentin mukaan Ruokavirasto voi sopia valvonnan järjestämisestä maakunnan kanssa. Voimaantulosäännöksen mukaan kyseistä lainkohtaa sovellettaisiin vasta 1.1.2021. Lakiehdotuksessa siis osoitetaan tehtäviä maakunnille, joita lakiehdotuksessa tarkoitetussa merkityksessä ei vielä ole perustettu. Lakiehdotusta tulee siksi sääntelyn selkeyden vuoksi muuttaa niin, että valvonnan järjestämisestä säädetään asianmukaisesti voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen