1.10.2018

Hannu Miettinen

Perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI MUUNTOGEENISEN ORGANISMIN VILJELYN RAJOITTAMISESTA HE 114/2018 VP

Taustaa

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/412 tuli voimaan 2. päivänä huhtikuuta 2015. Direktiivi teki mahdolliseksi EU:ssa viljeltäväksi hyväksyttyjen muuntogeenisten kasvien viljelyn rajoittamisen tai kieltämisen kansallisesti. Esityksessä on kyse direktiivin voimaansaattamisesta. Toimeenpano on vapaaehtoista.

Lähtökohtaisesti EU:ssa hyväksytyn muuntogeenisen kasvin viljely on sallittu jäsenmaissa, ellei kansallisia rajoituksia tehdä. Tähän saakka kansallisesti on voitu tehdä rajoituksia vain rajatuissa tapauksissa. Direktiivi mahdollistaa nyt laajemman päätäntävallan sille, miten muuntogeenisien lajikkeiden viljelyyn suhtaudutaan.

Viljelyn rajoitus tai kielto on aina GMO-kohtainen. Kaikkea muuntogeenistä viljelyä ei voi rajoittaa yhdellä päätöksellä, vaan päätös kohdistuu aina luvansaaneeseen lajikkeeseen. Päätös voi koskea koko maata tai tiettyä aluetta.

Viljelyn rajoitus tai kielto voitaisiin esityksen mukaan tehdä kahdella tavalla:

1) Kun lupaprosessi EU:ssa on kesken, voi valtioneuvosto päättää, että Suomi pyytää koko maan tai tietyn alueen sulkemista pois viljelyluvan piiristä. Tätä pyyntöä ei tarvitse perustella.

2) Jos luvanhakija ei suostu pyyntöön, tai kyse on jo voimassaolevasta viljelyluvasta, voidaan rajoitus tai kielto tehdä valtioneuvoston asetuksella. Päätös vaatii tuekseen perustelut, joille on asetettu direktiivissä reunaehtoja.

Molempia vaihtoehtoja edeltäisi prosessi, jossa lupaprosessista riippuen joko geenitekniikan lautakunta tai Ruokavirasto tiedottaisi lupahakemuksesta ja kokoaisi toimijoiden kommenteista esityksen maa- ja metsätalousministeriölle. MMM kävisi tältä pohjalta keskusteluja keskeisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. MMM voisi tehdä valtioneuvostolle esityksen rajoitus- tai kieltopäätöksestä, mikäli se käytyjen keskustelujen ja saatujen kommenttien nojalla katsotaan tarpeelliseksi.

Rajoituksen tai kiellon perusteeksi esitettävät seikat on direktiivissä käytännössä jätetty melko avoimeksi. Rajoituksen tai kiellon tulee olla EU-oikeuden mukainen, perusteltu, oikeasuhtainen ja syrjimätön, sekä perustuttava pakottaviin syihin. Pakottavista syistä direktiivissä on esimerkkilista, joka ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Hallituksen esityksessä esimerkkilistaa on muokattu kansallisesti soveltuvammaksi. Rajoituksena perustelulle kuitenkin on aina se, että se ei voi perustua terveys- tai ympäristöriskeihin, koska ne on arvioitu jo lupamenettelyvaiheessa.

Laissa on viime kädessä kysymys prosessin kuvauksesta ja asetuksenantovaltuudesta. Laki sinänsä ei vielä synnytä vaikutuksia GMO-viljelyyn, sillä vaikutukset syntyvät vasta valtioneuvoston päätösten kautta.

Suhde perustuslakiin

Perustuslain 119 §:n mukaan viranomaisten tehtävien yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Esityksessä säädetään Ruokavirastolle ja geenitekniikan lautakunnalle annettavista tehtävistä. Tehtäviin sisältyy julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi tehtävistä on säädetty laissa. Viranomaisten toimivalta ja tehtävät on kuvattu laissa yksityiskohtaisesti, jolloin perustuslain säännöksen edellytykset täyttyvät.

Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lailla sädettävistä asioista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan asetuksen antamiseen ja lainsäädäntövallan delegoimiseen liittyvien valtuutusten tulee olla riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Esityksen valtuutussäännös muodostaa voimaan saatettavan direktiivin kanssa täsmällisen ja tarkkarajaisen kokonaisuuden, jonka voidaan katsoa täyttävän perustuslain vaatimukset.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Esityksessä on vakiomuotoinen muutoksenhakupykälä Ruokaviraston pakkokeinoja koskeviin päätöksiin. Valtioneuvoston asetuksella säädettävässä viljelyn rajoituksessa tai kiellossa ei ole kysymys kenenkään oikeutta, velvollisuutta tai etua koskevasta määrämuotoisesta päätöksenteosta, jolloin oikeusturva toteutuu sääntelyn tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden kautta. Oikeusturvavaatimusten voidaan näin katsoa toteutuvan.

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetään yksityiselämän ja henkilötietojen suojasta. Esityksessä säädetään Ruokaviraston oikeudesta saada valvontaa varten välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä. Välttämättömyysvaatimuksen voidaan katsoa täyttävän perustuslain 10 §:n vaatimukset.

Elinkeinon harjoittamisen vapaudesta säädetään perustuslain 18 §:ssä. Euroopan unionissa hyväksytyn viljelykasvin viljely on lähtökohtaisesti hyväksyttyä kaikissa sen jäsenvaltioissa. Tilanne jossa jäsenvaltio alkaa rajoittamaan elinkeinotoimintaa on perusoikeuksien kannalta poikkeuksellinen. Erityisesti asiaa on tarkasteltava suojeltavan oikeushyvän kannalta. Direktiivissä on todettu, ettei rajoitusperuste voi liittyä ihmisten terveyden tai ympäristön suojeluun. Muuten rajoitusperusteiden harkinta on melko vapaata.

Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, tähän liittyy kielto delegoida rajoituksia koskevaa toimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.

Esityksessä esitetyissä viljelyn rajoittamisessa on kyse elinkeinoon liittyvistä rajoituksista. Ongelmallisen asiasta tekee se, että rajoituksista päätettäisiin valtioneuvoston tasolla. Vaikka rajoitusperusteet on kuvattu laissa, jäisi lopullinen päätösvalta kuitenkin lainsäätäjää alemmalle tasolle. Esityksessä kuvatuista viljelyn rajoituksista tai kielloista on annettu lain tasolla perussääntely ja itse rajoitus tai kielto annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Valtuutussäännös muodostaa voimaan saatettavan direktiivin kanssa täsmällisen ja tarkkarajaisen kokonaisuuden. Rajoitus- tai kieltoperusteen on direktiivissä kuvatun mukaisesti oltava EU:n oikeuden mukainen, perusteltu, oikeasuhtainen, ja syrjimätön, sekä perustuttava pakottaviin syihin. Perusteiden voi yhdessä direktiivissä kuvattujen vaatimusten kanssa katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoitusedellytykset.