Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 3.10.2018 KELLO 9.00
HE 114/18 vp laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta

Esityksen perustelujen mukaan (s.4) ehdotetulla lailla ”saatettaisiin voimaan kansallisia järjestelyjä, joiden avulla muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittaminen tai kieltäminen on mahdollista avoimen käytön direktiivin mukaisesti.” Lakiehdotuksen sisällön kytkeytyminen direktiivin sisältöön merkitsee kansallisen lainsäätäjän liikkumatilan rajoitusten ohella mm. sitä, että perusoikeuksiin vaikuttavia lakeja koskevat tarkkarajaisuusvaatimukset voivat tässä tulla täytetyksi osin juuri direktiivin sisällöstä johtuvien rajojen vuoksi. Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso, jossa katsotaan, että laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Minusta tähän lopputulemaan voidaan hyvin yhtyä eikä jaksossa esitetty muutenkaan anna tässä aihetta merkittäviin kommentteihin. Näen seuraavassa tarpeelliseksi kiinnittää huomiota vain kahteen toisiinsa liittyvään kohtaan ehdotuksessa.

- - - - - - -

Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella ” voidaan rajoittaa muuntogeenisen organismin viljelyä tai se voidaan kieltää kansallisesti”. Rajoitus tai kielto ei säännöksen mukaan koske sellaisia ko. aineiston viljelyksiä, jotka on kylvetty tai istutettu laillisesti ennen rajoituksen tai kiellon voimaantuloa. Rajoitus tai kielto on säännöksen 3 momentin mukaan annettava Euroopan komissiolle tiedoksi. Lakiehdotuksen 8 §.n mukaan tällaista rajoitusta tai kieltoa ei saa saattaa voimaan ennen kuin 75 päivää on kulunut tällaisesta 6,3 § :n mukaisesta tiedonannosta. Tämän säännöksen tarkoituksena on perustelujen mukaan antaa komissiolle avoimen käytön direktiivin 26 b artiklan 4 kohdan mukaisesti aikaa esittää huomautuksia. Säännöksissä näin kuvattu järjestely vaikuttaa

varsin selvältä.

Ainakin asiaan vihkiytymättömälle jää sen sijaan 8 §:n 2 momentissa säädetyn normin sisältö ja asianmukaisuus epäselväksi. Momentin mukaan ruokaviraston ”on huolehdittava, että viljelijät pidättäytyvät istuttamasta tai kylvämästä muuntogeenisiä organismeja, joita rajoitus tai kielto koskee, kunnes 1 momentissa säädetty määräaika on kulunut.” Ehdotetun lakitekstin mukaan (6,2 §) mukaan tässä tarkoitettu kielto tai rajoitus ei koske sellaisia viljelyksiä, jotka on kylvetty tai istutettu laillisesti ennen rajoituksen tai kiellon voimaan tuloa. Jonkin rajoituksen tai kiellon normivaikutuksen syntyminen ennen rajoituksen tai kiellon asianmukaisesti määrättyä voimaantuloa olisi tietysti yleisesti ottaen outo tavoite lainsäätäjälle. On kuitenkin ajateltavissa, että esim. jokin viljelytoimintaa koskeva rajoitus säädettäisiin tulemaan voimaan niin, että voimaantulon jälkeen ei voitaisi tavanomaisen tapaan käyttää hyväksi ”satoa” ennen voimaantuloa tapahtuneista kylvämisistä ja istuttamisista. Tällaisia järjestelyjä koskevissa arvioissa saattaisi ilmeisesti olla merkitystä myös elinkeinovapauden suojaan ja omaisuudensuojaan/perusteltujen odotusten suojaan liittyvillä näkökohdilla. Tässä tapauksessa lainsäätäjä on kuitenkin asettamassa selvän laintasoisen normin (6,2 §), joka sulkee pois kiellon tai rajoituksen soveltamisen ennen voimaantuloa kylvettyihin tai istutettuihin viljelyksiin.

Käytännössä voidaan kai lähteä siitä, että kun ko. kieltoa tai rajoitusta koskevan valtioneuvoston asetuksen sisältö on olemassa (asetus annettu) ja sen sisältö tiedotettavissa komissiolle , alan viljelijät tietävät (heillä on riittävät mahdollisuudet saada tietää) kieltojen tai rajoitusten sisällön, vaikka asetuksen voimaantulo vielä odottaakin em. 75 päivän kulumista. Tällaisella tietämisellä saattaisi olla jotain merkitystä arvioitaessa lainsäätäjän mahdollisuuksia järjestellä konkreettisilla säännöksillä niitä tuloksia, joita viljelijä voisi saada kylvämisistä tai istuttamisista, jotka poikkeavat todennäköisesti tulossa olevien rajoitusten tai kieltojen sisällöstä. Lainsäätäjän valtuudet ja viranomaiselle säädettävissä olevat valtuudet ovat kuitenkin eri asioita eikä tässä tarkoitettu tietäminen voi jo sellaisenaan merkitä viranomaiselle valtuutta kieltää tai estää jotain toimintaa jo ennen sitä koskevan kieltonormin voimaantuloa eikä myöskään merkitä lainsäätäjälle väljää mahdollisuutta yleisin säännöksin valtuuttaa viranomaista tällaiseen toimintaan. Tällaista valtuutta tai valtuuttamismahdollisuutta vastaan puhuu tässä vielä erityisesti se, että ehdotettuun lakitekstiin sisältyy edellä jo useasti mainittu 6 §:n 2 momentin säännös ennen rajoituksen tai kiellon voimaantuloa tapahtuneiden kylvämisten tai istuttamisten jäämisestä kiellon ulkopuolelle.

Minusta 8,2 §:ssä oleva tehtävänanto ruokavirastolle ei ole asianmukainen . Ensisijaisesti on kysymys siitä, että säännöksellä järjestettäisiin hyvin ylimalkaisella tavalla viranomaistehtävä, jonka sisältö tavoittelee tosiasiallista rajoittavaa vaikutusta yksilöiden perusoikeussuojan piiriä (elinkeinovapaus, omaisuudensuoja) koskeviin etuihin ja että säännös on tavoitteeltaan ristiriidassa lakiehdotuksen konkreettisen säännöksen (6,2 §) kanssa. Lisäksi on kysymys myös siitä, että viranomaiselle virkavelvollisuutena laissa asetettujen tehtävien, joissa on kyse yksilöiden asemaan ja toimintaan vaikuttamisesta, tulee olla kohtuullisen konkreettisesti asetettuja. Näin ei minusta tässä ole asianlaita, kun säännöksen mukaan viraston ” on huolehdittava, että viljelijät pidättäytyvät...” ja perustelujen mukaan (s.13) tämä tapahtuisi käytännössä ”muun valvonnan yhteydessä ja tiedotuksella”. Tässä kohden ei oikeudellisessa arvioinnissa mielestäni ole merkitystä sillä, että esityksessä todetaan perustelujen tasolla (s. 12 ja s.13; 6 §:n ja 8,2 §:n perustelujen lopussa) että kiellot ja rajoitukset tulisi pyrkiä ajoittamaan niin, että kyseisen kasvin viljely ei ole käsillä.

Edellä 8 §:n 2 momentista todettuun liittyy säännöskohta hallinnollisia pakkokeinoja koskevassa 11 §:ssä. Ehdotetun 11 §:n mukaan ruokavirasto voi mm. ”kieltää jatkamasta (sellaisen) muuntogeenisen organismin viljelyä,..... jos viljelystä on 8 §:n 2 momentin mukaan pidättäydyttävä, ja määrätä ryhtymään toimiin sadon hävittämiseksi toimijan omalla kustannuksella.” Kohdan yksityiskohtaiset perustelut (s. 14) vastaavat säännöskohdan muotoilua. Mikään perusteluissa esitetty ei viittaa siihen, että direktiivin olisi katsottu merkitsevän oikeusperustetta tällaiselle säätelylle. Ehdotetun 11 §:n em. kohdan yhteydessä joudutaan kysymään, mikä on (olisi) lain tasolla asianmukaisella tavalla osoitettu oikeusperuste esim. valtuudelle määrätä hävitettäväksi kasveja, jotka on istutettu ennen kieltoasetuksen voimaantuloa, jos säätämisjärjestysperusteluissakin esitetyn (s. 15) mukaisesti lähdetään siitä, että ” esityksellä toteutettavat viljelyn rajoitukset tai kiellot tosiasiassa rajottaisivat toimijan elinkeinovapautta” ja kun otetaan myös huomioon ehdotuksen 6 §:n 2 momentin nimenomainen säännös ennen rajoituksen tai kiellon voimaantuloa istutettujen tai kylvettyjen viljelysten jäämisestä kiellon tai rajoituksen ulkopuolelle. Minusta on selvää, että 8,2 §:n ”huolehtimissäännös” ja 11 §:n em. kohta eivät tällaisinaan yhdessäkään voi muodostaa tällaista oikeusperustetta.

- - - - - - -

(Asian ulkopuolelta: Ehdotetun 7 §:n alun sanamuoto (”...rajoituksen tai kiellon tulee

olla.... syrjimätön sekä perustuttava ….”) ei ole suomen kielen kannalta asianmukainen. Kun kyseessä ei ole vain perustelu, vaan lakiteksti, ei muotoilua sovi jättää tällaiseksi.)