Janne Salminen 3.10.2018
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 3.10.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta (HE 114/2018 vp)

1. Hallituksen esityksessä on kysymys muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittamisesta tai viljelyn kieltämisestä. Ehdotuksen taustalla on unionin direktiivi. Tarkoituksena on saattaa voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/412, direktiivin 2001/18/EY muuttamisesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää se alueellaan. Direktiivi edellyttää sitä, että viljelyrajoituksille on perustelut. Direktiivimuutoksen myötä jäsenvaltiolla on selkeästi unionioikeuden mukaisia keinoja vaikuttaa muuntogeenisten organismien viljelyyn alueellaan.

2. Perustuslakivaliokunnan tehtävän kannalta käsillä oleva esitys ei vaikuta problemaattiselta. Ehdotukseen sisältyy esityksen perustuslakiin liittyviä aspekteja erittelevä osio, joka ei perusteluiltaan ole erityisen mittava tai perusteellinen mutta tehtävät päätelmät ovat asianmukaisia. Valtiosääntöoikeudellisesti esitys herättää mielenkiintoa lähinnä asetuksenantovaltuuden kannalta sekä perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Muilta osin minulla ei ole lisättävää hallituksen esityksen perusteluissa ilmenevään.

3. Tämän ohella käsitykseni mukaan perustuslain kannalta tässä yhteydessä olisi asianmukaista liittää ehdotus myös perustuslain 20 §:n säännökseen. Perustuslain 20 § sisältää ympäristöä koskevan perusoikeussääntelyn. Yhtäältä siinä säädetään ympäristöön kohdistuvasta vastuusta sekä toisaalta asetetaan julkisen vallan oikeutta ympäristöön koskevat perustuslailliset velvollisuudet. Käsitykseni mukaan lain tarkoittamissa rajoitus- ja kieltotoimissa on pääosin kysymys ympäristöön liittyvistä näkökohdista. Viittaus perustuslain 20 §:ään korostaisi tätä aspektia, vaikka asia valtioneuvoston ministeriöiden välisessä jaottelussa näyttääkin asettuneen maa- ja metsätalousministeriön alaan. Ympäristöperusoikeuteen viittaaminen korostaisi päätöksenteossa myös sen asiantuntemuksen hyödyntämistä, jota on ympäristöministeriön hallinnonalalla.

4. Ehdotetussa laissa muuntogeenisen organismin varsinainen rajoitustoimenpide tai kansallinen kieltotoimenpide esitetään toteutettavaksi asetuksella. Ehdotuksen mukaan kysymyksessä olisi valtioneuvoston asetus. Asetuksenantamisen ”perusteet” kytkeytyvät unioninoikeudesta johtuviin perusteisiin.

5. Perustuslain 80 §:ssä säädetään asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä. Perustuslain 80.1 §:n mukaan ”[t]asavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä 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. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.”

6. Lainsäädäntövallan siirtämistä asetuksenantajalle koskee laaja perustuslakivaliokunnan käytäntö. 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 puolestaan asetuksenantovaltaa voidaan osoittaa yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa sekä selvästi teknisluonteisissa ja toimeenpanoa koskevissa asioissa.

Mitä tulee lailla säätämisen vaatimukseen ja lainsäädäntövallan delegoimisen rajoihin, perustuslain 80.1 §:n säännöksellä on tässä suhteessa perustuslain esitöiden valossa kaksi keskeistä funktiota:

- Säännös pidättää tietyt perustuslaissa täsmennetyt asiat laintasoisen sääntelyn piiriin kuuluviksi ja rajoittaa siten eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalla säädöstasolla käytettäväksi.
- Säännös rajoittaa alemman asteisen norminantajan toimivaltaa antaa säännöksiä lain alaan kuuluvista asioista - toisin sanoen asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lainsäätäjälle.

Asetuksella ei siten saa antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee perustuslain mukaan säätää lain tasolla. Viimeksi mainittu vaatimus vaikuttaa 80.1 §:n tulkinnallisen vaikutuksen vuoksi suoraan asetuksenantajan toimivaltaan. Vaikka laissa oleva asetuksenantovaltuussäännös itsessään olisi kirjoitettu tulkinnanvaraisesti, tuota tulkinnanvaraa ei saa käyttää tavalla, joka asiallisesti johtaisi perustuslain 80 §:n vastaiseen lopputulokseen, toisin sanoen siihen, että asetuksella säädettäisiin asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 80.1 §:n aineellisoikeudellinen merkitys liittyy etenkin niihin perusteisiin, joilla säännös pidättää tietyt asiat lainsäädännön alaan. Asetuksella ei saa perustuslain 80 §:n vuoksi säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lailla on perustuslain mukaan säädettävä myös asioista, jotka koskevat ”yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita”. Perusoikeuksia koskeva sääntely kuuluu tämän kategorian alle. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvistä vaatimuksista seuraa suoraan, että perusoikeuksien rajoituksista on säädettävä lailla, joka täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset samoin kuin muutkin rajoitusedellytykset.

Vaikka perustuslaki selvästi pidättää tietyt kysymykset lain alaan sekä asettaa pitkällekin meneviä rajoituksia lainsäädäntövallan delegoimiselle, perustuslainmukaiseen järjestelmään toisaalta selvästi kuuluu myös oletus siitä, että kaikista asioista ei ole tarpeen säätää lailla. Osa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavastakin sääntelystä voidaan siis hyvin jättää asetuksen tasolla säädettäväksi. Perustuslakivaliokunta on itse asiassa suhtau-

tunut kielteisesti siihen, että lain tasolle nostettaisiin selvästi myös sellaista sääntelyä, joka voitaisiin antaa perustuslain estämättä myös asetustasolla.

Kokoavasti voidaankin todeta, että perustuslaki rajoittaa lainsäädäntövallan delegointia, mutta toisaalta tekee sen myös tietyissä rajoissa mahdolliseksi, kunhan samalla noudatetaan tiettyjä vaatimuksia yhtäältä lain alasta ja toisaalta valtuussääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Pääperiaatteet voidaan tiivistää seuraavasti: a) Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita koskevat perussäännökset on annettava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Samoin lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. b) Asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan laissa olevia perussäännöksiä tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista.

Vaatimukseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lakitasoisesta sääntelystä liittyy kiinteästi myös vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Kuten perustuslakivaliokunta totesi tuoreessa maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan PeVL 26/2017 vp, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus merkitsee perustuslain 80 §:n kohdalla sitä, että ”kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.”

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan systemaattisesti eritelty niitä asioita, joista asetuksenantoon valtuuttavassa lain säännöksessä olisi vähintään säädettävä. Se kuitenkin voidaan sanoa, että valtuussääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa perustuslakivaliokunta varmistaa, että 1) asiasta saadaan ylipäätään säätää asetuksella. Säänneltävä asia ei saa perustuslain mukaan kuulua lain alaan, 2) asetuksella säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, 3) valtuus on riittävän täsmällinen ja soveltamisalaltaan tarkkarajainen, ja 4)asetuksella ei luoda oikeutta poiketa rajoituksetta laissa säädetyistä vaatimuksista.

Arvioinnissa annetaan lisäksi erityistä painoa delegoitavan sääntelyn asialliselle merkitykselle: Mitä enemmän sääntely puuttuu perusoikeuksiin ja vaikuttaa niiden toteutumisedellytyksiin, sitä täsmällisemmin, kattavammin ja tarkkarajaisemmin asiasta on säädettävä lailla.

Lisäksi täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta arvioitaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota sääntelyn alaan, ja esimerkiksi ottanut huomioon, että sääntelyn tarkkarajaisuutta lisää Euroopan unionin oikeuteen sisältyvä normiaines (Ks. esim. PeVL 34/2012 vp ja PeVL 37/2005 vp). Ylipäätään asetuksenantovaltuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon lain kokonaisuus.

7. Käsillä olevassa ehdotuksessa lain 6.2 §:n säännökseen sisältyy normiantovaltuus ja 7 §:ssä täsmennetään sitä. Sääntelytapa jättää pohdittavaksi, missä määrin tässä mielletään olevan kysymys yleisen oikeussäännön asettamisesta vai itse asiassa päätöksen tekemisestä. Toisaalta vastaavaa sääntelytapaa on kuitenkin käytetty ainakin ilmailulain 11 §:ssä

(61/2061), joka koskee ilmailulta rajoitetusta alueista ja vaara-alueista päättämistä ja myös eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) 8 §:ssä, joka koskee lääkkeiden käytön kieltämistä.

8. Sinänsä katson, että tässä on perusteita asetuksenanatovaltuuden osoittamiselle valtioneuvostolle. Rajoittamisen tai kieltämisen puitteet/aiheet ovat sen sijaan erittäin yleiset ja ne merkittävin osin kytkeytyvät esimerkiksi erilaisten politiikanalojen tavoitteisiin. Sellaisenaan ”pakottavat syyt” vaikuttavat erittäin väljästi säännellyiltä. Käytännössä on erittäin vaikea arvioida, mitä olisivat esimerkiksi maatalouspolitiikan tavoitteisiin liittyvät erilaiset pakottavat syyt tai sosioekonomisiin vaikutuksiin liittyvät pakottavat syyt. Erilaisten muun muassa politiikka-alojen tavoitteisiin liittyvien perusteiden käyttöä tässä rajaa se, että rajoituksen ja kiellon tulee olla unionioikeuden mukainen, perusteltu, oikeasuhtainen ja syrjimätön. Perusteet eivät myöskään saa olla ristiriidassa ympäristöriskien arvioinnin kanssa.

9. Tässä muuntogeenisten organismien käyttöön voi liittyä rajoitteita ja kieltoja, jotka vaikuttavat yksityisten elinkeinoon. Perustuslain 18.1 §:ssä turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. On kuitenkin huomattava, että elinkeinon valinnan vapauteen kohdistuu lukuisia oikeudellisia rajoituksia. Perustuslain 18.1 §:n mukaan kysymys on oikeudesta ”lain mukaan” hankkia toimeentulonsa. Säännöksessä turvattua oikeutta oikeusjärjestys rajaa ja perustuslaki mahdollistaa säännöksessä turvatun oikeuden rajoittamisen lailla. Käsillä olevaa rajoitus- ja kieltosääntelyä voidaan tarkastella elinkeinovapauden rajoitusten valossa, mutta kuten hallituksen esityksessä esitetään rajoittaminen täyttää sinne asetetut edellytykset.

10. Teknisenä seikkana voidaan lisäksi huomata, että ehdotukseen sisältyy säännös siitä, että ”Ruokavirasto voi sopia valvonnan järjestämisestä maakunnan kanssa.” Kysymys on ehdotuksen 3.4 §:n säännöksestä. Lisäksi voimaantuloa koskevassa säännöksessä viitataan siihen, että kyseistä lainkohtaa sovellettaisiin vasta 1.1.2021. Kun maakuntia ei vielä lainsäädännön perusteella, järjestelystä ei tässä yhteydessä voine säätää tälläkään tavalla.