OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

13.11.2018

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

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

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa koskien yllä mainittua hallituksen esitystä. Oikeusministeriö on keskustellut esityksen valmistelun aikana esityksestä yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa järjestetyssä kokouksessa, mutta ei ole antanut lopullisesta esitysluonnoksesta kirjallista lausuntoa maa- ja metsätalousministeriölle. Esityksen perusteluiden toteamus (s. 7) asian valmistelusta ”yhteistyössä oikeusministeriön kanssa” ei siten suoranaisesti vastaa oikeusministeriön tosiasiallista roolia.

Esityksen taustaa

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla pantaisiin täytäntöön direktiivi, jonka nojalla jäsenvaltiolla on mahdollisuus rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää viljely alueellaan. Lailla säädettäisiin myös rajoitusten ja kieltojen valvonnasta.

Esityksestä ovat maa- ja metsätalousvaliokunnalle antaneet lausuntonsa ympäristövaliokunta (YmVL 33/2018 vp) ja perustuslakivaliokunta (PeVL 34/2018 vp). Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan (s.2), ettei ehdotettu muuntogeenisten organismien viljelyn rajoittaminen tai kieltäminen sinänsä ole hallituksen esityksessä esiin tuodut näkökohdat huomioiden perustuslain kannalta ongelmallista.

Oikeussäännön asettamista vai päätöksen tekemistä

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (s.3) kiinnittänyt huomioita kysymykseen siitä, onko esityksessä säädettäväksi ehdotettavassa rajoitus- tai kieltotoimenpiteessä kyse varsinaisesti asetuksen an-

tamisen kaltaisesta yleisen oikeussäännön asettamisesta vai itse asiassa päätöksen tekemisestä. Lausunnossa ei ole pidetty säädettäväksi ehdotettavaa rajoitus- ja kieltotoimenpiteestä päättämistä asetuksella suoraan esityksen säätämisjärjestykseen vaikuttavana kysymyksenä.

Elinkeinonharjoittajan velvollisuudet

Perustuslakivaliokunta on antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota myös siihen, että lakiehdotuksesta puuttuu perussäännös elinkeinonharjoittajan velvollisuudesta pidättäytyä istuttamisesta ja kylvämisestä (s.3). Se on pitänyt tätä ongelmallisena ennen kaikkea siksi, että laissa samalla säädetään ruokavirastolle kuuluvista velvollisuuksista huolehtia siitä, että viljelijät pidättäytyvät istuttamasta tai kylvämästä niitä muuntogeenisiä organismeja, joita rajoitus tai kielto koskee.

Perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden valossa voitaisiin pitää perusteltuna, että lakiin lisättään säännös elinkeinonharjoittajan velvollisuuksista niissä tilanteissa, joissa jokin muuntogeeninen organismi on tullut rajoituksen tai kiellon kohteeksi, jollei näistä velvollisuuksista ole selvästi säädetty jossain toisessa laissa. Tällaisen säännöksen sisällyttämistä lakiin tukee edelleen myös perustuslain 80 §, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Rajoitusten ja kieltojen taannehtivuus

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt edellä mainitun elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia koskevan sääntelyn ohella huomiota siihen, että esityksessä voidaan tunnistaa tiettyjä ristiriitaisuuksia liittyen siihen, voivatko esitykseen sisältyvät kiellot ja rajoitukset olla vaikutuksiltaan taannehtivia (s 3-4).

Valiokunta on kiinnittänyt tässä suhteessa huomiota ennen kaikkea esityksen 6 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan rajoitus tai kielto ei koske sellaisia muuntogeenisten siementen ja kasvien lisäysaineiston viljelyksiä, jotka on kylvetty tai istutettu laillisesti ennen rajoituksen tai kiellon voimaantuloa. Kyseinen säännös asettuu perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ristiriitaiseen suhteeseen ensinnäkin esityksen 8 §:n 2 momentin kanssa, jossa säädetään ruokaviraston velvollisuudesta huolehtia siitä, että viljelijät pidättäytyvät istuttamasta tai kylvämästä muuntogeenisiä organismeja, joita rajoitus tai kielto koskee, kunnes 1 momentissa säädetty määräaika on kulunut. Esityksen perusteella jää epäselväksi, onko viljelijöillä velvollisuus olla kylvämättä tai istuttamatta muuntogeenisiä organismeja tänä aikana ja voisiko ruokavirasto näin täyttää sille säädettäväksi ehdotettavaa velvollisuutta valvoa, ettei tällaista kylvämistä tai istuttamista tapahdu.

Perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden valossa voidaan pitää perusteltuna, että näiden kahden säännöksen välinen jännite pyrittäisiin poistamaan säännöksiä muuttamalla. Kenties yksinkertaisin ja säännösten perusoikeusulottuvuuden kannalta ongelmattomin ratkaisu olisi täsmentää 6 §:n 2 momentin sanamuotoa siten, että se koskisi myös niitä tilanteita, joissa päätös rajoituksesta tai kiellosta on jo tehty, mutta se ei vielä 8 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla tullut voimaan.

Toinen perustuslakivaliokunnan taannehtivuuden osalta lausunnossaan esiin nostama seikka kiinnittyy esityksen 11 §:ssä säädettäväksi ehdotettaviin pakkokeinoihin. Valiokunta on tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksen perusteella Ruokavirastolla olisi sen tulkinnan mukaan oikeus mää-

rätä hävitettäväksi kasveja, jotka on istutettu ennen kieltoasetuksen voimaantuloa. Myös tämän säännöksen voitaneen katsoa olevan jonkinasteisessa jännitteissä suhteessa esityksen 6 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotettavaan kiellon tai rajoituksen taannehtivien vaikutusten kieltoon. Perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa voidaan pitää perusteltuna, että tämä jännite tulisi pyrkiä poistamaan tarkentamalla ehdotettuja säännöksiä tai ainakin tilannetta kuvaavia esityksen perusteluja.

Perusteet muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamiselle tai kieltämiselle

Ympäristövaliokunta on lausunnossaan (s. 2-3) kiinnittänyt huomiota siihen, että perusteiden luetteloa koskevassa säännöksessä käytetään muotoilua ”joita voivat olla”, jonka se on katsonut ilmaisevan esitykseen sisältyvien perusteiden tyhjentävyyttä. Koska säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 12-13) mukaan säännökseen sisältyvän luettelon on tarkoitus olla luonteeltaan esimerkinomainen, on ympäristövaliokunta pitänyt perusteltuna, että säännöksen sanamuoto tulisi vaihtaa muotoiluun ”kuten”. Tällaista muutosta sanamuotoon voidaan säännöksen perusteluista ilmenevä tarkoitus huomioiden pitää perusteltuna.