Maa- ja metsätalousministeriölle

Lausunto

Pyydettynä lausuntonaan Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi muuntogeenisen organismin viljelyn rajoittamisesta (246676/8.1.2018) Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura r.y. esittää kunnioittaen seuraavan.

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki, jolla saatettaisiin voimaan kansallisia järjestelyjä, joita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/412 direktiivin 2001/18/EY muutta­misesta siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta rajoittaa muuntogeenisten organismien viljelyä tai kieltää se alueellaan kansallinen voimaantulo edellyttää.

Taustaa

Kuten esityksessä todetaan, EU:n jäsenvaltion päätös ottaa käyttöön direktiivissä säädettyjä rajoitus- tai kieltoperusteita on pitkälti poliittinen sen seurauksena, että EU:ssa ei pystytty säätämään geenimunnellun viljelyn rinnakkaiselosta kaikkia jäsenvaltioita koskevalla tavalla. Kannan voidaankin katsoa siirtyneen tiukasta liberaaliksi. Näissä liberalismin rajoissa liikuttaessa jäsenvaltion tulee kuitenkin ottaa huomioon sekä EU-oikeudesta että kansallisesta oikeus­järjestyksestä johtuvat elinkeinopoliittiset ja ympäristölliset samoin kuin mahdolliset muut sosiaaliset vaikutukset. Tässä lausunnossa ei oteta kantaa geenimuunnellun viljelyn suotavuuteen Suomen maantieteellisessä ympäristössä.

Merkittävin geenimuunnellun viljelyn ongelma lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on rinnak­kaiselon hallinnan järjestäminen, osin siksi, että erilaatuiset viljelmät ovat usein maantieteellisesti lähekkäin ja siten alttiita vuorovaikutuksille, osin siksi, että sääolosuhteet saattavat herkistää muun­to­geenisten organismien leviämistä.

Geeniturvallisuudella tarkoitetaan sen varmistamista, että muunneltu organismi on etukäteen tie­teellisesti ja kokein todettu siten turvalliseksi, että sen leviämisestä ei aiheudu esimerkiksi luonnonvaraisissa lajikkeissa geenivääristymiä tai lajikekatoa. Tämä puoli on yleensä varmistettu suljettua käyttöä koskevan direktiivin mukaisissa menettelyissä. Riskiä aiheutuu kuitenkin siitä, että hyväksyttyä muunneltua organismia käytetään väärin muunlaiseen kuin tarkoitettuun käyttöön tai olosuhteissa, joissa sen käyttäytymistä ei ole tutkittu . Lisäksi muunneltu organismi tai mikro-orga­nismi saattaa karata koekäytöstä tai muutoin tutkimusvaiheessa.

Leviämis- eli avoimen käytön direktiivi lähtee siitä, että geeniturvallisuus on viljelmässä käytetyn organismin osalta varmistettu, joten rinnakkaiselon sääntelyssä tätä puolta ei enemmälti käsitellä. Jos kuitenkin tapahtuisi ennakoimaton geenikarkaamis- tai muu vahinko, sitä säännellään erikseen eikä sillä ole sinänsä yhteyttä siihen, miten rinnakkaiselo mahdollisesti järjestetään. Rinnak­kais­eloon liittyviä vahinkoriskejä ja muita haitallisia vaikutuksia tarkastellaan siten pääasiassa muiden kuin geeniturvallisuutta koskevien näkökohtien valossa.

Säädösehdotus

Suljetun käytön direktiivin perusteella hyväksytty geenimuunneltu lajike on sinänsä EU:ssa käytettävissä viljelytoimintaan, joskin rinnakkaiseloa varten on ollut käytettävissä suosituksia ennen leviämisdirektiivin nyt esillä olevaa muutosta. Tarkasteltava direktiivin muutos merkitsee viljely­vapauden rajoittamista siten, että kansallisesti voidaan asettaa kieltoja ja rajoituksia. Tässä suhteessa on tarkasteltava perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden merkitystä asiassa. Lähtökohtana on, että elinkeinovapautta tai muita subjektiivisia vapauksia ei saa tavallisella lailla rajoittaa sellaisin perustein, jotka lain avoimen sanamuodon vuoksi mahdollistavat toimijoiden erilaisen kohtelun samankaltaisissa oloissa. Direktiivin muutos merkitsee tässä suhteessa muutoin vapaan toiminnan rajoittamista, mutta direktiivissä ei asiaa tarkastella sillä tarkkuudella kuin yksittäisten jäsenvaltioiden perusoikeusjärjestelmä edellyttäisi.

Kun muutosdirektiivin sisältönä on sinänsä vapaan toiminnan saattaminen kansallisesti rajoitusten alaiseksi tietyin kriteerein, kysymyksessä on harmonisointi, jota ei saa tiukentaa, mutta kylläkin lieventää eli olla asettamatta mitään rajoituksia tai asettamalla niitä vähemmän kuin direktiivi sallisi. Tähän nähden ehdotuksen perusteluissa oleva maininta, että kielto- tai rajoituspäätös on luonteeltaan poliittinen, kaipaa täsmennystä. Ehdotuksen 6 §:n mukaan kiellon antaisi maa- ja metsä­talousministeriö asetuksella suoraan 7 §:ssä säädettyjen yleisten kriteerien nojalla. Käytän­nössä tämä tarkoittaa, että lailla delegoidaan direktiivin täytäntöönpano kyseisiltä osin asetustasolle, koska laissa ei ole tarkennettu direktiivin jokseenkin yleisluonteisia kriteerejä. Direktiivi itsessänkin esittää kyseiset kriteerit seikkoina, joihin kansallinen päätös ainoastaan voi perustua, joten kyse ei kriteerien käytön osalta ole vain poliittisesta, vaan myös viljelijöiden asemaan vaikuttavasta päätöksenteosta.

Kun esityksen 7 §:ssä mainitaan, että rajoituksen tai kiellon lisäperusteena yhdessä 1 momentissa tarkoitettujen syiden lisäksi voidaan käyttää oikeusjärjestelmän perusteisiin liittyviä syitä, on huomat­tava, että direktiivin mukaan kansallinen erityisperuste (g-kohta: oikeusjärjestyksen perusteet) ei yksin voi olla kiellon tai rajoituksen perusteena, vaan sen tulee liittyä johonkin muuhun. Näitä perusteita ovat:

a) ympäristöpoliittiset tavoitteet;

b) kaavoitus;

c) maankäyttö;

d) sosioekonomiset vaikutukset;

e) GMO:ien muissa tuotteissa esiintymisen välttäminen, tämän kuitenkaan rajoittamatta 26 a artiklan soveltamista;

f) maatalouspolitiikan tavoitteet;

Kun kyseisten perusteiden soveltaminen ei saa olla ristiriidassa ympäristöriskien arvioinnin kanssa, saattaa jäädä epäselväksi, millä tavoin on kaavailtu tämän seikan tulevan huomioonotetuksi asetusta annettaessa ja mikä ominaispaino arvioinnille annettaisiin.

Direktiivin 26 a artiklassa säädetään velvollisuudesta turvata sellaisen naapurivaltion asema, jossa muuntogeeninen viljelytoiminta ei ole sallittua. Tähän viitataan perusteluissa rajoitusperusteiden e-kohdassa, mutta säännöstä ei tältä osin ole itse esityksessä. Direktiivin 26 a artiklan 1 a kohdan mukaiset toimenpiteet koskevat valtion raja-alueilla tehtäviä rinnakkaiseloon liittyviä toimenpiteitä, joilla este­tään muuntogeenisen organismin leviämistä muiden jäsenvaltioiden alueelle. Tästä olisi säädettävä, koska asiassa on tarpeen olla yhteydessä kyseisiin naapurivaltioihin, oikeammin EU:n jäsen­valtioihin. Perusteluissa sanotaan näin: ”Toisen momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden nojalla voitaisiin samoin säätää avoimen käytön direktiivin 26 a artiklan 1 a kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä.” Kontekstista tällainen aseutuksenannon peruste ei ilmene, kuten ei myöskään mainitun 26 a artiklan vaatimusten sisältö, vaikka se voi olla itsenäinen kiellon tai rajoituksen asettamisperuste. .

Myöskään ei ole säännöstä asetuksen valmistelusta eli siitä, onko joitakin tahoja kuultava tai lausuntoja hankittava rajoituspäätöstä asetuksella annettaessa. Ratkaisu todella näyttääkin mahdollistavan poliittisen päätöksen ilman osallistumiseen perustuvaa kontrollia kansallisen lain erityistarpeiden arvioinnista. Kun kysymys on potentiaalisesti kokonaisen ammattikunnan toimintaan puuttumisesta rajoituksin, oikeusturvavaatimuksiin olisi kiinnitettävä erityistä huomiota. Avoimen käytön direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on saatettava tällaiset toimenpiteet kaikkien asianomaisten toimijoiden, myös viljelijöiden, saataville. Tästä ei esityksessä näytä olevaan menettelyllistä säännöstä.

Ei ole myöskään itsestään selvää, että asetus olisi oikea direktiivin toimeenpanotapa kansallisesti. Vastaavanlaisia EU-oikeudesta tulevia alueellisesti kohdennettuja ohjauskeinoja on Suomessa ainakin ympäristöasioissa katsottu voitavan antaa vain hallintopäätöksinä, tässä tapauksessa valtioneuvoston tai ministeriön päätöksinä, joihin liittyy valitusoikeus. Seuran käsityksen mukaan hallintopäätöksen tarvetta on syytä arvioida perusteellisesti perustuslain kokonaisuuden valossa. Asetuksella on kyllä mahdollista asianmukaisin, mutta lain tasolla määritellyin valtuuksin täsmentää esityksen 7 §:ssä säädettäviä olosuhteita ja kytkeä ne kansalliseen oikeuteen tarvittavilta osin. Viittaus EU-oikeuden merkityksen kirjaamiseen esityksen 7 §:ssä vaikuttaa tarpeettomalta.

Esityksen 5 §:ssä säädetty viljelylupien mukauttamismenettely jää myös varsin avoimen sääntelyn varaan. Tässä kohdin hallintomenettelyn vaatimukset jäävät täyttymättä, kun kysymys kuitenkin on yksittäistä viljelijää koskevasta päätöksenteosta. Muun muassa direktiivin 19 artiklasta ilmenee, että viljelijää koskevasta lupapäätöksestä tai vastaavasti muusta päätöksestä tulee antaa asianomaiselle päätös. Esitys ei toisin sanoen anna viljelijälle minkäänlaisia takeita osallistumisesta häntä itseään koskevaan päätöksentekoon tai edes siitä, kehen ja millä tavalla rajoitukset kohdistetaan. Tämä on myös perustuslain 20 §:n kannalta ongelma.

Valvontasäännökset ovat oikeusturvanäkökulmasta varsin yleisluonteisia. Esityksen 9 §:ssä lausuttaisiin, että viranomaisen tulee huolehtia siitä, että viljelijät noudattavat direktiivin nojalla annettuja päätöksiä. Ehdotuksen 11 §ssä taas säädettäisiin varsin järeistäkin valvontakeinoista, mutta laista ei ilmene, millä tavoin viljelijä saa tiedon häntä koskevasta kiellosta tai rajoituksesta, kun tiedottamisesta tai valitusoikeudesta ei ole säännöstä. Tässä suhteessa ei voitane pitää riittävänä sitä, että perustelujen mukaan viljelijöitä kuullaan asetuksen valmistelussa, varsinkaan kun tästä ei esityksessä ole mitään säädetty.

Yhteenveto

Yhteenvetona Seura esittää, että perusoikeuksiin kiinnitettäisiin erityistä huomiota sekä harkittaisiin, onko asetuksenanto oikea direktiivin toimeenpanomuoto tai jos on, millä tavalla asetuksenannon valtuussäännöstä pitäisi täsmentää. Viljelijöiden oikeusturvan jäsjestämisessä on puutteita erityisesti tiedoksisaannin, kuulemisen ja myös mahdollisen muutoksenhaun osalta. Esityksen 6 §:n sisältöä ei ole perustelujenkaan tasolla tarkasteltu sen suhteen, millä tavalla kansallinen lainsäädäntö kyseisiä seikkoja sääntelee. Kaikki kyseiset perusteethan eivät kuulu asetuksenantajaksi kaavaillun ministeriön toimialaan. Pitäisikö maa- ja metsätalousministeriön kuulla asiantuntijaministeriöitä tai alan viranomaisia sekä ylipäänsä toimijoiden edustajia?

Ylipäänsä olisi toivottavaa, että esityksen perustelut eivät olisi pelkästään direktiivin ja laki­esityksen sisällön toistamista, vaan että sisällöllisiä aineksia avattaisiin laajemmin nimenomaan kansallisen oikeuden näkökulmasta, etenkin mitä tulee esityksen 7 §:ään. Jos pysytään asetuksen­antovaihtoehdossa, voisi olla myös hyödyllistä liittää esitykseen luonnos ministeriön päätökseksi perusteluineen.

Helsingissä helmikuun 14 päivänä 2018

Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry.

ErJH

Erkki J. Hollo

Puheenjohtaja