

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 45/2001 vp**

**Hallituksen esitys laiksi metsänviljelyaineiston
kaupasta**

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä lokakuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi metsänviljelyaineiston kaupasta (HE 143/2001 vp) valmistelevalle maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Matti Setälä ja ylitarkastaja Hannu Kukkonen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- oikeustieteen tohtori, akatemiatutkija Liisa Nieminen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki metsänviljelyaineiston kaupasta, jolla on tarkoitus panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston direktiivi metsänviljelyaineiston pitämisestä kaupan. Uutta lakia sovelletaan metsätalouksikäyttöön tarkoitettuun metsänviljelyaineistoon sekä tiettyjen puulajien ja niiden keinotekoisien risteymien eräisiin siemeniin. Metsänviljelyaineistoa saa tuottaa, markkinoida ja tuoda maahan vain rekisteröity toimittaja. Aineiston tuottamiseen saa käyttää ainoastaan laissa säädetyt vaatimukset täyttävää perusaineistoa, jonka hyväksymisestä päättää Kasvintuotannon tarkastuskeskus. Se myös valvoo lain noudattamista ja ylläpitää rekistereitä metsänviljelyaineiston toimittajista ja hyväksytyistä perusaineistoista.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2003.

Esitys liittyy yleisperustelujen mukaan valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen.

Esityksen säätämisperusteluissa käsitellään rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, henkilötietojen suojaa, elinkeinon harjoittamisen vapautta ja asetuksenantovaltuuksia. Ehdotetun lain ei perustelujen mukaan voida katsoa rajoittavan perusoikeuksia laajemmalti kuin sääntelyn perusteena olevien yhteiskunnallisesti tärkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi on välttämätöntä. Siksi lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisperustelujen esityksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Elinkeinovapaus ja omaisuudensuoja

Toiminnan harjoittamisen edellytykset. Metsänviljelyaineistoa saa lakiehdotuksen 4 §:n mukaan tuottaa, markkinoida ja tuoda maahan vain sellainen aineiston toimittaja, joka on merkitty metsänviljelyaineiston toimittajien rekisteriin. Rekisteröitymisvelvollisuutta on tarkasteltava perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuun elinkeinovapauden kannalta. Elinkeinovapaus on perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen esitöihin pohjautuvan (HE 309/1993 vp, s. 67/II) tulkintakäytännön mukaan perustuslain mukainen pääsääntö, joskin elinkeinotoiminnan luvanvaraistaminen on poikkeuksellisesti mahdollista tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa sitä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt esityksessä ehdotetun kaltaista rekisteröitymisvelvollisuutta perustuslain kannalta asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastuvana sääntelynä (PeVL 24/2000 vp, s. 2/I).

Rekisteröitymisvelvollisuuden avulla pyritään esityksessä siihen, että markkinoitava metsänviljelyaineisto olisi tunnistettavissa kaikkien tuotantovaiheiden aikana aineiston keruusta loppukäyttäjälle saakka. Rekisteröitymisvelvollisuus myös osaltaan turvaa sitä, että metsänviljelyaineisto on sopivaa kasvupaikalleen ja muutoinkin hyvälaatuista, mikä on perusedellytys metsänuudistuksen onnistumiselle. Asia on viime kädessä merkityksellinen perustuslain 20 §:n säännösten ilmentämien tavoitteiden näkökulmasta. Valiokunnan mielestä on selvää, että rekisteröitymisvelvollisuuden taustalla on sellaisia tärkeitä maalle merkittävän elinkeinon edistämiseen liittyviä yhteiskunnallisia intressejä, jotka puoltavat ehdotettua luvanvaraisuutta muistuttavaa sääntelyä. Rekisteröitymisvelvollisuus on tässä tapauksessa hyväksyttävä toimenpide suhteessa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin.

Lakiehdotuksen 4 §:ään sisältyy se valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen puute, ettei siinä lainkaan säädetä rekisteröinnin edelly-

tyksistä (ks. esim. PeVL 24/2000 vp, s. 2/I). Perusteluista (s. 13—14) kuitenkin ilmenee, että "Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen päätös ei voisi perustua harkintaan vaan rekisteriin merkittäisiin jokainen, joka harjoittaa lain sääntelemää toimintaa". Tämän seikan osoittaminen lakitekstissä on välttämätöntä.

Metsänviljelyaineiston tuottamiseen käytettävästä aineistosta säädetään erikseen lakiehdotuksen 7 ja 8 §:ssä. Ne koskevat perusaineiston ja geeniteknikalla muunnellun perusaineiston vaatimuksia. Kummassakin pykälässä ilmaistaan edellytykset, joiden täytyessä metsänviljelyaineiston toimittaja saa käyttää tällaista aineistoa metsänviljelyaineiston tuottamiseen. Lain mukaiset vaatimukset täyttävä aineisto on 9 §:n nojalla hyväksyttävä ja merkittävä asianomaisen rekisteriin. Sääntelystä ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Viranomaisen puuttumiset toiminnan harjoittamiseen. Valvontaviranomainen voi lakiehdotuksen 25 §:n perusteella peruuttaa perusaineiston hyväksymisen, jos aineisto ei enää täytä laissa säädettyjä vaatimuksia. Peruuttaminen tulee kysymykseen vasta äärimmäisenä keinona, jos valvontaviranomaisen lievemmat puuttumiset eivät saa aikaan tavoiteltua tulosta.

Lakiehdotuksen 26 § koskee metsänviljelyaineiston markkinointikieltoa. Kielto voi rinnastua asiallisesti metsänviljelyaineiston toimittajan rekisteröinnin määräaikaiseen peruuttamiseen siltä osin kuin kielto ulotetaan "koskemaan laajemminkin säännöstenvastaisen metsänviljelyaineiston markkinointia" (s. 18/II). Kiellon perusteet on yksilöity pykälän 1 momentissa, jossa myös säädetään kiellon määräämisestä tutkimusten suorittamisen ajaksi. Pykälän 2 momentin säännökset siitä, milloin kielto on annettava määräaikaisena, ja kiellon viipymättä peruuttamisesta ovat tärkeitä toiminnanharjoittajan oikeusasemalle. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö voi 26 §:n 3 momentin nojalla kieltää metsänviljelyaineiston markkinoinnin loppukäyttäjälle ja määrätä tämän aineiston käyttämi-

sen ehoista. Näidenkin toimenpiteiden perusteet on yksilöity ehdotuksessa.

Ehdotettu järjestelmä sisältää valiokunnan mielestä toiminnanharjoittajalle riittävät takeet viranomaistoiminnan ennustettavuudesta. Lakiehdotuksen 25 ja 26 § eivät näin ollen ole ongelmallisia perustuslain kannalta.

Tällainen sääntely liittyy myös perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuudensuojaan, koska sääntelyn johdosta toiminnanharjoittaja ei saa käyttää hallussaan olevaa aineistoa määrättyllä tavalla tai markkinoida sitä tietyille tahoille. Nämä omaisuuden käyttövapauden rajoitukset kohdistuvat erityislaatuiseen omaisuuteen ja niitä voidaan pitää lievinä verrattuna siihen yhteiskunnalliseen intressiin, joka on niiden perusteena. Rajoitukset ovat valiokunnan käsityksen mukaan ongelmattomia myös perustuslain 15 §:n kannalta.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 25 §:n säännöksistä ilmenee hyväksyttävällä tavalla sekä elinkeinovapauden että omaisuudensuojan kannalta oleellinen suhteellisuusperiaate. Samaa ei voida todeta 26 §:stä, jossa kieltämisvaltaa ei ole mitenkään sidottu sen aiheena olevan virheen tai laiminlyönnin merkittävyyteen. Vaikka viranomaistoiminnassa on yleisenä oikeusperiaatteena noudatettava muun muassa suhteellisuusperiaatetta, on valiokunnan mielestä asianmukaista, että tämä pyritään tällaisessa yhteydessä ilmaisemaan myös säännöstekstissä. Käyttökelpoinen sääntelymahdollisuus näyttää muodostuvan ainakin 25 §:n 2 momentin kaltaisesta järjestelystä.

Metsäkeskusten valvontatehtävät

Ehdotetun lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa voidaan 16 §:n 2 momentin perusteella käyttää apuna metsäkeskuksia siten kuin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään tarkemmin. Ehdotuksen sanamuoto jättää avoimeksi, olisiko metsäkeskuksilla jonkinlainen epäitseväinen asiantuntijatehtävä viranomaisvalvonnassa vai voidaanko valvontatehtäviä antaa myös metsäkeskuksille. Jälkimmäinen vaihtoehto on perustuslain 124 §:n takia valtiosääntö-

oikeudellisesti merkittävä, koska metsäkeskukset eivät kuulu valtion viranomaiskoneistoon.

Kyseisen perustuslainkohdan mukainen tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy valiokunnan mielestä tässä tapauksessa, kun otetaan huomioon valvottavana olevien asioiden erityisluonne. Perustuslaissa säädetyn oikeusturvavaatimuksen kannalta ovat metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksista annetun lain 8 §:n säännökset riittäviä.

Valiokunta on pannut merkille esityksen liitteenä olevan asetusluonnoksen 16 §:stä, että metsäkeskusten käyttämisestä apuna valvonnassa sovittaisiin erikseen vuosittain. On kuitenkin välttämätöntä, että metsäkeskusten asema tässä suhteessa ilmenee yksiselitteisesti asetuksesta. Toinen asia on, että niiden asetuksen tekstistä näkyvän aseman taustalla voi olla sopimusjärjestelykin. — Selvintä kuitenkin on säätää laissa yksilöidymmin, missä valvontatehtävissä metsäkeskuksia voidaan käyttää apuna.

Tarkastusoikeus

Lakiehdotuksen 18 §. Ehdotuksessa on suljettu kotirauhan piiriin kuuluvat tilat tarkastuskohteiden ulkopuolelle. Ehdotus on siksi ongelmaton perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotuksen 20 §. Euroopan yhteisön tarkastajilla on ehdotuksen mukaan samat tarkastus- ja tiedonsaantioikeudet kuin suomalaisilla tarkastajilla. Valiokunta on 1996 katsonut, että komission tarkastusvaltuudet eivät Suomen EU:n jäsenyyden kansallisen voimaansaattamisen eteen perusteella asiaryhmänä enää muodostu valtiosääntöoikeudellisesti merkittäväksi asiaksi (PeVL 3/1996 vp, s. 2/II). Uuden perustuslain säätämisen jälkeen tämän tapaisten kysymysten valtiosääntöoikeudellinen arviointi pohjautuu kuitenkin ensi sijassa perustuslain säännöksiin ja vasta toissijaisesti liittymissopimuksen poikkeuslakina säädettyyn voimaansaattamislakiin (PeVL 38/2001 vp, s. 4).

Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöksiä tulee valiokunnan käsityksen mukaan tulkita muun muassa siten, että unionin tehtäväkentän vähäinen, esimerkiksi tarkistusluonteinen kehittä-

täminen unionilla jo olevien toimivaltuuksien pohjalta saattaa olla sopusoinnussa täysivaltaisuussääntelyn kanssa (PeVL 38/2001 vp, s. 5/I)). Komission tarkastajien tarkastuskäynnit perustuvat jo nykyiseen EY:n lainsäädäntöön. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta pitää lakiehdotuksen tätä kohtaa perustuslain 1 §:n mukaisena, etenkin sen 3 momentin säännöksiä vastaavana.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Lakiehdotuksen 31 §:n rangaistussäännöksissä on kysymys ns. blankokriminalisoinnista, jossa rangaistussäännös saa ainakin osaksi sisältönsä vasta lakia alemmanasteisesta sääntelystä. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta.

Perustuslakivaliokunta käsittelee tällaisia kriminalisointeja perusoikeusuudistuksen yhteydessä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I): "Blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittelevästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta."

Ehdotettu pykälä täyttää nämä edellytykset, etenkin kun jokaisessa rangaistussäännöksessä on asetustasoon viitattaessa yksilöity, minkä lainkohdan nojalla rangaistusuhan alaiseksi tarkoitettu asetuksen säännös tulee annettavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi on kuitenkin syytä sisällyttää asetukseen säännös, jossa osoitetaan, mitkä asetuksen säännöksistä ovat lain 31 §:ssä säädetyn rangaistusuhan alaisia.

Ehdotus on merkityksellinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta myös siksi, että rangaistussäännös saa sisältönsä osaksi EY:n sääntelystä. Valiokunta on kuitenkin pitänyt perustuslain estämättä mahdollisena, että rangaistavaksi säädetyn menettelyn tunnusmerkitö osittain sisältyy EY:n asetukseen (PeVL

5/1998 vp, s. 2). Asia ei valiokunnan mielestä muutu valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa toisenlaiseksi, vaikka rangaistussäännöksessä tunnusmerkitöt muodostuvat osaksi sellaisten EY:n direktiivin liitteiden kautta, jotka on siinä todetuissa lakiehdotuksen pykälissä nimenomaisesti mainittu.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että 31 §:n 1 momentin eri kohdissa sanamuodon mukaan säädetään rangaistaviksi erikseen sekä lain että asetuksen rikkominen. Asetuksen pelkästään lakia täsmentävän luonteen vuoksi näissä kohdissa on erottava konjunktio vaihdettava yhdistäväksi.

Pykälän 3 momentti jättää epäselväksi, kuinka syyttäjän toimivalta on tarkoitettu järjestää. Sanamuodon pohjalta ei näet voida päätellä, eikä syyttäjä saa lainkaan nostaa syytettä rikoksesta, jota Kasvintuotannon tarkastuskeskus ei ole ilmoittanut syytteeseen pantavaksi, vai onko tarkoituksena säätää tarkastuskeskuksen pääsääntöisestä velvollisuudesta ilmoittaa havaitsemansa rikkomukset syytteeseen pantaviksi. Sääntelyä on välttämätöntä täsmentää.

Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia 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. Perustuslain mukainen lähtökohta on, että asetukset antaa valtioneuvosto. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä tekniluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisessä asioissa. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä maa- ja metsätalousministeriön asetuksenantovaltuuksista. Valtuudet rajautuvat ainakin esityksen perustelujen mukaan yleensä koskemaan sellaisia seikkoja, joita on soveliasta säännellä ministeriön asetuksella.

Metsänviljelyaineiston maahantuonnin valvontaa koskevan toimivallan jakautumisesta Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ja tullilaitoksen kesken säädetään lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Laissa asiasta ehdotettu sääntely huomioon ottaen valvontatoimivallan jakautuminen näiden viranomaisten välillä jää kuitenkin asiallisesti kokonaan ministeriön asetuksen varaan. Sääntelyn perusoikeuskynnän takia on välttämätöntä, että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat ilmenevät jo laista (vrt. esim. PeVL 21/2001 vp, s. 4/I).

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetukset sisältävät lähinnä yhteisön lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämää yksityiskohtaista ja teknisluonteista sääntelyä. Ministeriön asetuksenantovalta on kuitenkin vain 14 §:n 3 momentissa nimenomaisesti sidottu yhteisön sääntelyyn. Usean valtuutussäännöksen perusteluissa tosin viitataan asetuksella annettavien säännösten yhteisösidonnaisuuteen (7 §, 8,2 §, 11,3 § ja 13 §). Tällaisen sidonnaisuuden ilmaiseminen itse valtuutussäännöksessä on lain 1 §:n 2 momentin yleissäännöksestä huolimatta omiaan lisäämään valtuutuksen täsmällisyyttä ja tarkkuutta.

Muita seikkoja

Henkilötietojen suoja. Lakiehdotuksen 21 §:n 3 momentissa yksilöidään tyhjentävästi ne henkilötiedoiksi katsottavat tiedot, joita voidaan merkitä valvontarekisteriin metsänviljelyaineiston toimittajista. Pykälän 2 momentissa tarkoitett hallinnolliset tiedot eivät voi sinänsä sisältää

henkilötietoja. Näin ymmärrettynä sääntely on ongelmaton ja vastaa perustuslain 10 §:n 1 momentista johtuvia vaatimuksia.

Saman pykälän 4 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rekisteröinnistä ja rekisteriin merkittävistä tiedoista. Valtuutus tulee ymmärtää niin, että ministeriön asetuksella voidaan antaa lähinnä teknisluonteisia säännöksiä esimerkiksi rekisterimerkintöjen tekotavasta tai lakia täydentäviä säännöksiä sellaisista tiedoista, jotka eivät ole henkilötietoja.

Budjettisidonnaisuus. Esitys liittyy yleisperustelujen maininnan mukaan valtion vuoden 2002 talousarvioesitykseen, vaikka laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vasta 1.1.2003. Lain budjettilakiluonnetta perustellaan (s. 10/I) tarpeella palkata rekisterien suunnitteluun sekä koulutus- ja tiedotustehtäviin tarvittavat henkilöt jo ennen lain voimaantuloa.

Lain budjettilakiluonne vaikuttaa hyvin keinokeiselta, kun otetaan huomioon, että esityksessä tarkoitettu seikka sisältyy valtion talousarvioesityksessä Kasvintuotannon tarkastuskeskuksen ns. toimintamenomomenttiin (30.73.21). Sen kokonaismäärän mitoituksessa tämä seikka on otettu huomioon 41 000 euron suuruisena määrärahan lisäyksenä. Koko toimintamenomomentille on budjettiesityksessä ehdotettu 11 688 000 euron määrärahaa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

PeVL 45/2001 vp — HE 143/2001 vp

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Markku Rossi /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ilkka Taipale /sd
	Saara Karhu /sd	vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
	Jouni Lehtimäki /kok	Veijo Puhjo /vas.
	Johannes Leppänen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.