

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn Nagoyan pöytäkirjan hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta (HE 126/2015 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn, ympäristöministeriö
- hallitussihteeri Eriika Melkas, ympäristöministeriö
- neuvotteleva virkamies Tuula Pehu, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Antti Belinskij, maa- ja metsätalousministeriö
- ma. lakimiessihteeri Kalle Varis, saamelaiskäräjät
- vanhempi tutkija Mari Rusanen, Luonnonvarakeskus
- ryhmäpäällikkö Marja Ruohonen-Lehto, Suomen ympäristökeskus
- ylitarkastaja Katileena Lohtander-Buckbee, Suomen ympäristökeskus
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Suomen luonnonsuojeluliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Nagoyassa vuonna 2010 tehdyn biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän geenivarojen saatavuudesta sekä niiden

Valiokunnan mietintö YmVM 1/2016 vp

käytöstä saatavien hyötyjen oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta jaosta tehdyn Nagoyan pöytäkirjan sekä lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaasaattamisesta.

Nagoyan pöytäkirjan tarkoituksena on luoda yhtenäinen kansainvälinen sääntelyperusta geenivarojen ja niihin liittyvän alkuperäiskansojen perinteisen tiedon saatavuudelle sekä niiden käytöstä saatavien hyötyjen jakamiselle. Pöytäkirjan määräykset eivät koske ihmisen geenivaroja.

Nagoyan pöytäkirja on niin sanottu sekasopimus, jonka määräyksistä osa kuuluu Euroopan unionin toimivaltaan ja osa jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan unioni, Suomi ja useat unionin jäsenvaltiot allekirjoittivat pöytäkirjan kesäkuussa 2011. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2014. Pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona Suomi tallettaa hyväksymiskirjansa.

Esitykseen sisältyy ehdotus laiksi biologista monimuotoisuutta koskevaan yleissopimukseen liittyvän Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta. Ehdotettavan lain tarkoituksena on antaa tarkemmat säännökset eräistä Nagoyan pöytäkirjan määräyksistä. Lailla myös pantaisiin täytäntöön Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanoa unionissa koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen edellyttämät toimivaltaisia viranomaisia, valvontaa ja seuraamuksia koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan, että toimivaltaiset viranomaiset Suomessa ovat Suomen ympäristökeskus ja Luonnonvarakeskus.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajan-kohtana samanaikaisesti kun Nagoyan pöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Nagoyan pöytäkirja on biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen alainen pöytäkirja, jonka tarkoituksena on toteuttaa sopimuksen 15 artiklan tavoitetta geenivarojen saatavuudesta ja hyötyjen jaosta. Geenivarojen käyttö tarkoittaa geenivarojen geneettisten tai biokemiallisten koostumusten tutkimusta ja kehittämistä. Pöytäkirja sisältää geenivarojen hyödyntämistä koskevia määräyksiä geenivarojen saatavuudesta hyötyjen jakoon sekä määräyksiä alkuperäiskansojen ja paikallisyhteisöjen perinteisen tietämyksen hyödyntämiseen liittyen. Pöytäkirjan tavoitteena on myös edistää geenivaroihin perustuvan bioteknologian tulosten ja hyötyjen saantia. Valiokunta pitää tärkeänä, että pöytäkirjan täytäntöönpanolla toteutetaan tavoitetta alkuperäiskansojen hallussa olevan tiedon käyttöön perustuvien hyötyjen palautumisesta myös alkuperäiskansoille oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti. Pöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan lokakuussa 2014.

Valiokunta pitää hallituksen esitystä Nagoyan pöytäkirjan täytäntöönpanosta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena korostaen, että pöytäkirjan sääntelyllä on erityisen suuri merkitys kehitysmaiden kannalta, sillä biologinen monimuotoisuus ja myös kiinnostava geenivaranto on runsaimmillaan trooppisella vyöhykkeellä sijaitsevilla kehitysmaissa.

Geenivarojen säilyminen mahdollisimman monimuotoisena on tärkeää sekä luonnonvarojen nykyisen käytön että tulevaisuuden käyttömahdollisuuksien kannalta. On mahdollista, että tulevaisuudessa geenivaroille keksitään käyttömahdollisuuksia, joita nyt ei ole mahdollista edes aavis-

Valiokunnan mietintö YmVM 1/2016 vp

taa. Geenivarojen suojaaminen kansainvälisin sopimuksin ja lainsäädännöllä on siten tarkoituksenmukaista, vaikka käytännön tarvetta ei juuri nyt olekaan tunnistettu. Hallituksen esityksessä todetaan, että Suomessa ei ole tällä hetkellä tarvetta Nagoyan pöytäkirjan mukaiselle geenivarojen saatavuutta ja hyötyjen jakoa koskevalle lainsäädännölle. Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset on siten arvioitu Suomen kannalta vähäisiksi. Myös Suomessa on kuitenkin erityisesti kylmään ilmastoon sopeutunutta lajistoa, jonka geenivaranto saattaa tulevaisuudessa nousta kiinnostuksen kohteeksi.

Ehdotettu lainsäädäntö on tarpeen Suomen kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi. Valiokunta tukee ehdotettua sääntelytapaa, jossa tarpeettoman hallinnollisen kuorman välttämiseksi ei ehdoteta uutta lupamenettelyä eikä siten heikennetä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan yleisiä edellytyksiä.

Koska Nagoyan pöytäkirja on osa biologista monimuotoisuutta koskevaa yleissopimusta, tarkastellaan myös pöytäkirjan määräyksiä alkuperäiskansojen asemasta yleissopimuksen viitekehyksessä eli Suomessa pöytäkirjaa sovelletaan saamelaisiin. Saamelaiset ovat perustuslain mukaisesti Suomessa alkuperäiskansan asemassa, joten hallituksen esityksen lähtökohta rajata pöytäkirjassa tarkoitettua menettelyä saamelaisiin on perusteltu. Geenivaroihin liittyvää perinteistä tietoa saamelaisilla voi olla esimerkiksi kasvien lääkinällisistä käyttötarkoituksista ja ominaisuuksista. Pöytäkirjan suojaama tieto ei kuitenkaan voi olla sellaista, joka on yleisesti tunnettua tai saamelaisten ulkopuolella laajalti käytettyä, ei vaikka tiedon katsottaisiin alun perin olevan lähtöisin saamelaiskulttuurista.

Valiokunta toteaa, että geenivarojen hankinta on hallituksen esityksessä esitetyn lainsäädännön mukaisesti edelleen suhteellisen vapaata. Geenivarojen maahantuojilta kuitenkin edellytetään ilmoitusta tästä. Lisäksi jää nähtäväksi, millainen merkitys tulee saamelaiskäräjien perustettavalle tietokannalle saamelaisten perinteisestä tiedosta, joka sekin olisi käytettävissä tutkimus- ja kehittämiskäyttöön, mutta edellyttäisi hyötyjenjakoa koskevaa erillistä sopimusta. Hallituksen esityksessä todetaan, että toistaiseksi saamelaisten perinteistä tietoa ei tiedetä käytetyn tutkimus- ja kehittämistarkoituksiin, joten vaikutukset jäänevät käytännössä vähäisiksi. Valiokunta toteaa, että saamelaiskäräjien hallinnoimaan tietokantaan tallennettu tieto olisi pääsääntöisesti julkista, jolloin kuka hyvänsä voisi pyytää sieltä käyttöönsä tallennettua tietoa, pois lukien erikseen salassa pidettäväksi määritelty tieto.

Hallituksen esityksen toisen lakiehdotuksen 8 § sisältää säännöksen saamelaisten oikeuksien heikentämisen kiellosta. Sen mukaan tutkimus- ja kehittämiskäyttöön tarkoitettua geenivaroihin liittyvän saamelaisten perinteisen tiedon tallentamiseen tarkoitettua tietokannan sisältämän tiedon käyttö ei saa vähäistä suuremmassa määrin heikentää saamelaisten mahdollisuuksia käyttää heille alkuperäiskansana kuuluvia oikeuksia ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan sekä harjoittaa perinteisiä elinkeinojaan.

Valiokunta toteaa, että heikentämiskiellotosäännöksen tarkoitus on turvata saamelaisten oikeuksia perinteisen tietonsa hyödyntämiseen tilanteessa, jossa perinteistä tietoa hyödyntää tai pyrkii hyödyntämään muu kuin saamelainen taho. Säännös on luonteeltaan yleinen tavoitesäännös, joka ei sinällään luo suoranaisia oikeuksia tai velvollisuuksia kenellekään, mutta toimii yksittäistapauksissa päätöksentekoa ohjaavana normina. Valiokunta pitää epätodennäköisenä, että geenivaratut-

Valiokunnan mietintö YmVM 1/2016 vp

kimuksessa voitaisiin käyttää saamelaisten perinteistä tietoa sanotulla tavalla, mutta katsoo, että ehdotettu tavoitesäännös turvaa viime kädessä alkuperäiskansan oikeuksia.

Valiokunta toteaa lopuksi, että mahdollisesta patentoinnista aiheutuvat saamelaisten oikeuksien kannalta ongelmalliset tilanteet vaikuttavat epätodennäköisiltä. Lähtökohtaisesti perinteisen tiedon hyväksikäyttöön voi perustua esimerkiksi lääkkeen valmistaminen kasvista. Perinteistä tietoa sellaisenaan ei kuitenkaan voi patentoida eikä esimerkiksi kasvilajia, vaan keksinnön on oltava luonteeltaan uusi ja tekninen ja sitä on voitava käyttää teollisesti. Patentoinnin estää myös julkisuus eli esimerkiksi se, että jokin saamelaisen perinteisen tiedon elementti on tallennettu saamelaiskäräjien ylläpitämään tietokantaan. Näin ollen näyttäisi epätodennäköiseltä, että biologisesta materiaalista koostuvan tai sitä sisältävän tuotteen patentoiminen muodostuisi perinteisten oikeuksien kannalta ongelmalliseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Ympäristövaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 126/2015 vp tarkoitettuun yleissopimukseen liittyvän pöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 126/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 19.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
jäsen Tiina Elovaara ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Kai Mykkänen kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä ps
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Katja Taimela sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos