

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 45/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om handel med skogsodlingsmaterial

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 3 oktober 2001 en proposition med förslag till lag om handel med skogsodlingsmaterial (RP 143/2001 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Matti Setälä och överinspektör Hannu Kukkonen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris doktor, akademiforskare Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om handel med skogsodlingsmaterial. Genom lagen skall ett direktiv från Europeiska unionens råd om saluföring av skogsodlingsmaterial genomföras. Den nya lagen skall tillämpas på skogsodlingsmaterial som är avsett för skogsbruksändamål och på frön av vissa träarter och artificiella hybrider av dem. Skogsodlingsmaterial får produceras, marknadsföras och importeras endast av en registrerad leverantör. Bara sådana frökällor som uppfyller lagfästa krav får användas för produktion av material, som skall godkännas av Kontrollcentralen för växtproduktion. Centralen har också hand om tillsynen över att lagen iakttas och upprätthåller register över leverantörer av skogsodlingsmaterial och godkända frökällor.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2003.

Enligt den allmänna motiveringen har propositionen samband med budgetpropositionen för 2002.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas den straffrättsliga legalitetsprincipen, skyddet av personuppgifter, friheten att utöva näring och bemyndiganden att utfärda förordning. Den föreslagna lagen kan enligt motiveringen inte anses inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att de viktiga samhällslika mål som ligger till grund för regleringen skall kunna uppnås. Därför kan lagförslaget enligt regeringens uppfattning behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

*Motivering**Näringsfrihet och egendomsskydd.*

Villkor för att bedriva verksamhet. Enligt föreslagna 4 § får skogsodlingsmaterial produceras, marknadsföras och importeras enbart av en sådan leverantör av material som har införts i ett register över leverantörer av skogsodlingsmaterial. Registreringsskyldigheten måste betraktas med tanke på näringsfriheten, som är tryggad i 18 § 1 mom. grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis, som bygger på förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 67/II), ansett att näringsfriheten enligt grundlagen är huvudregeln men att det i undantagsfall får krävas tillstånd, om ett viktigt och starkt samhälleligt intresse talar för det. Utskottet har ansett att en registreringsskyldighet som den som föreslås i propositionen med tanke på grundlagen i sak är en reglering som kan jämföras med tillståndsplikt (GrUU 24/2000 rd, s. 2/I).

Enligt regeringen är avsikten med registreringsskyldigheten att det marknadsförda skogsodlingsmaterialet skall vara identifierbart under alla produktionsfaser alltifrån insamlingen av materialet till slutanvändaren. Registreringsskyldigheten bidrar till att säkerställa att skogsodlingsmaterialet är lämpligt för förhållandena på växtplatsen och även i övrigt av god kvalitet, vilket är en grundläggande förutsättning för att skogsföryngringen skall lyckas. Saken är i sista hand betydelsefull med tanke på målen i 20 § grundlagen. Utskottet anser det vara klart att det bakom registreringsskyldigheten finns sådana viktiga samhälleliga intressen för att främja en för landet viktig näring som talar för den föreslagna regleringen som påminner om tillståndsplikt. I detta fall är tillståndsskyldigheten en acceptabel åtgärd i relation till 18 § 1 mom. grundlagen.

Föreslagna 4 § är behäftad med den konstitutionellt sett betydelsefulla bristen att där över huvud taget inte föreskrivs om villkoren för registrering (se t.ex. GrUU 24/2000 rd, s. 2/I).

Men av motiveringen (s. 14) framgår att "ett registreringsbeslut av Kontrollcentralen för växtproduktion inte kan baseras på ändamålsenlighetsprövning, utan i registret införs var och en som utövar sådan verksamhet som regleras i lagen". Denna omständighet måste anges i lagtexten.

I 7 och 8 § föreskrivs särskilt om det material som får användas för produktion av skogsodlingsmaterial. De gäller kraven på frökällor och genetiskt modifierade frökällor. I båda paragraferna anges de villkor som skall vara uppfyllda för att en leverantör av skogsodlingsmaterial skall få använda frökällor av detta slag för att producera skogsodlingsmaterial. Frökällor som uppfyller de lagfästa kraven skall med stöd av 9 § godkännas och föras in i det behöriga registret. Bestämmelserna föranleder inga konstitutionella anmärkningar.

Myndighetens ingripande i verksamheten. Enligt föreslagna 25 § kan tillsynsmyndigheten återkalla godkännandet av en frökälla, om källan inte längre uppfyller de krav som ställs i lagen. Återkallande kommer i fråga först som en extrem åtgärd, om lindrigare ingrepp från tillsynsmyndighetens sida inte leder till önskat resultat.

Föreslagna 26 § gäller marknadsföringsförbud för skogsodlingsmaterial. I sak kan förbudet jämföras med att registreringen av en leverantör av skogsodlingsmaterial temporärt återkallas till den del som förbudet utsträcks "till att mera omfattande gälla marknadsföring av sådant skogsodlingsmaterial som strider mot bestämmelserna" (s. 19/I). Motiven för förbudet specificeras i 1 mom., där det också föreskrivs om att förbud kan meddelas för tiden för utförandet av behövliga undersökningar. Bestämmelserna i 2 mom. om när ett förbud skall meddelas för viss tid och när det skall upphävas utan dröjsmål är viktiga med tanke på verksamhetsidkarens rättsliga ställning. Vidare kan jord- och skogsbruksministeriet med stöd av 26 § 3 mom. förbjuda marknadsföring av materialet till slutanvända-

ren och besluta om villkoren för användningen av det. Grunderna också för dessa åtgärder specificeras i förslaget.

Utskottet anser att det föreslagna systemet ger verksamhetsidkaren tillräckliga garantier för en förutsebar myndighetsverksamhet. Därmed är 25 och 26 § inte problematiska med tanke på grundlagen.

En reglering av detta slag har också samband med egendomsskyddet i 15 § grundlagen, eftersom verksamhetsidkaren på grund av bestämmelserna inte får använda material i sin besittning på ett bestämt sätt eller marknadsföra det till vissa parter. Dessa inskränkningar i den fria rätten att nyttja sin egendom riktar sig mot egendom av ett mycket speciellt slag och kan anses lindriga jämfört med det samhälleliga intresse som ligger till grund för dem. Inskränkningarna medför enligt utskottets mening inte heller med tanke på 15 § grundlagen några problem.

Utskottet uppmärksammar att 25 § på ett godtagbart sätt ger uttryck för proportionalitetsprincipen, som är helt väsentlig med tanke både på näringsfriheten och egendomsskyddet. Detsamma kan inte sägas om 26 §, där förbudsbefogenheten inte på något sätt knyter an till betydelsen av det fel eller den försummelse som gett upphov till förbudet. Trots att den allmänna rättsliga principen är att bland annat proportionalitetsprincipen skall iakttas i myndighetsverksamhet bör detta enligt utskottets mening lämpligen också framgå av bestämmelsen i ett sammanhang som detta. Det arrangemang som föreslås åtminstone i 25 § 2 mom. förefaller att erbjuda en god möjlighet till reglering.

Skogscentralernas tillsynsuppgifter

Vid tillsynen av att den föreslagna lagen och bestämmelser som utfärdats med stöd av den iaktas kan enligt 16 § 2 mom. skogscentralerna anlitas så som närmare bestäms genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. Lydelsen lämnar det öppet om skogscentralerna har något slag av osjälvständig sakkunniguppgift inom myndighetstillsynen eller om tillsynsuppgifter också kan anförtros skogscentralerna. Det senare alternativet är konstitutionellt betydelsefullt

på grund av 124 § grundlagen, eftersom skogscentralerna inte ingår i det statliga myndighetsmaskineriet.

Ändamålsenlighetskravet i det behöriga lagrummet i grundlagen uppfylls enligt utskottets mening i detta fall, om man tar hänsyn till de av tillsynen berörda sakernas särskilda natur. Med tanke på grundlagens krav på rättssäkerhet är bestämmelserna i 8 § lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral tillräckliga.

Utskottet noterar att det i 16 § i det förordningsutkast som ingår som bilaga till propositionen sägs att det årligen skall avtalas separat om anlitage av skogscentraler som hjälp vid tillsynen. Men det är nödvändigt att skogscentralernas ställning i detta hänseende entydigt framgår av förordningen. Det är en sak för sig att det kan ligga avtalsarrangemang också bakom deras ställning enligt förordningstexten. — För klarhetens skull bör det dock anges mera specifikt i lagen i vilka tillsynsuppgifter skogscentralerna kan anlitas som hjälp.

Rätt att utföra kontroller.

Föreslagna 18 §. Rätten att utföra inspektioner utesluter lokaler som omfattas av hemfriden. Förslaget är därför inte problematiskt med tanke på 10 § 1 mom. grundlagen.

Föreslagna 20 §. Enligt förslaget har Europeiska gemenskapens inspektörer samma rätt att utföra kontroller och få upplysningar som finländska inspektörer. Utskottet ansåg 1996 att kommissionens kontrollbefogenheter utifrån det förfarande som tillämpades för att sätta i kraft Finlands EU-medlemskap nationellt i sak inte längre blir någon viktig angelägenhet i konstitutionellt hänseende (GrUU 3/1996 rd, s. 2/II). Efter det att den nya grundlagen stiftades bygger den konstitutionella bedömningen av frågor av detta slag emellertid i första hand på bestämmelserna i grundlagen och först i andra hand på lagen om införande av anslutningsfördraget, som stiftats som en undantagslag (GrUU 38/2001 rd, s. 4).

Suveränitetsbestämmelserna i 1 § grundlagen bör enligt utskottets uppfattning tolkas bland annat som så att mindre justeringar av unionens

uppgifter, till exempel utifrån den kompetens som unionen redan nu innehar, i vissa fall kan vara i samklang med grundlagsbestämmelserna om Finlands suveränitet (GrUU 38/2001 rd, s. 5/I). Kommissionens inspektörens kontrollbesök bygger redan på den gällande gemenskapslagstiftningen. På grund av dessa omständigheter anser utskottet att detta lagrum i förslaget ligger i linje med 1 § grundlagen och att det framför allt svarar mot 3 mom.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen

I straffbestämmelserna i 31 § är det fråga om s.k. blancokriminalisering, där straffbestämmelsen åtminstone delvis får sitt innehåll först genom en reglering på lägre nivå än lag. Frågan är konstitutionellt viktig med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen i 8 § grundlagen.

Grundlagsutskottet behandlade denna typ av kriminalisering i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd, s. 8/II): "Vad gäller stadgandena om blancokriminaliseringar bör målet vara att de kedjor av bemyndiganden som blancostadgandena kräver är exakt angivna och att de materiella stadganden som utgör ett villkor för straffbarhet avfattas med den exakthet som krävs av straffstadganden och att det av detta normkomplex som stadganden ingår i framgår att brott mot dem är straffbart. Också i det stadgande som ingriper i själva kriminaliseringen bör det finnas en saklig beskrivning av den gärning som avses bli kriminaliserad."

Den föreslagna paragrafen uppfyller dessa villkor, speciellt som det vid hänvisning till författningsnivån på varje straffbestämmelse har specificerats utifrån vilket lagrum en med straffhot belagd bestämmelse i en förordning skall utfärdas. På grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen är det dock skäl att ta in en bestämmelse i förordningen som visar vilka bestämmelser i förordningen som står under straffhot enligt 31 §.

Förslaget är betydelsefullt med tanke på den straffrättsliga legalitetsprincipen också därför att straffbestämmelsen delvis får sitt innehåll genom en gemenskapsreglering. Men utskottet har ansett att grundlagen inte hindrar att rekvisitet

för ett kriminaliserat förfarande delvis ingår i en EG-förordning (GrUU 5/1998 rd, s. 2). Enligt utskottets mening förändras saken inte vid en konstitutionell bedömning också om rekvisitet för straffbestämmelserna till en del utformas utifrån sådana bilagor till ett EG-direktiv som uttryckligen nämnts i de paragrafer som anges i bestämmelsen.

Utskottet påpekar att lydelsen i olika punkter av 31 § 1 mom. innebär att brott mot både lagen och förordningen var för sig förklaras straffbart. På grund av att förordningen enbart avses precisera lagen måste den åtskiljande konjunktionen i dessa punkter bytas ut mot en förenande konjunktion.

Paragrafens 3 mom. klarlägger inte hur åklagarens befogenhet avses bli ordnad. Utifrån lydelsen kan det nämligen inte avgöras om åklagaren över huvud taget får väcka åtal för ett brott som Kontrollcentralen för växtproduktion inte har anmält för åtal eller om meningen är att föreskriva att kontrollcentralen i regel har skyldighet att anmäla iakttagna förseelser för åtal. Regleringen måste absolut preciseras.

Bemyndigande att utfärda förordning

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Enligt grundlagen är utgångspunkten att statsrådet utfärdar förordningar. Ett ministerium kan bemyndigas att utfärda förordningar främst i frågor av teknisk natur och mindre viktiga samhällsliga och politiska frågor. Grundlagsutskottet har följt en sådan praxis att om det föreskrivs i en lag om ett bemyndigande skall regleringen uppfylla vissa krav på exakthet och noggrann avgränsning.

I lagförslaget ingår flera bestämmelser om jord- och skogsbruksministeriets befogenheter att utfärda förordningar. Enligt propositionens motivering inskränker sig befogenheterna nor-

malt till frågor som lämpligen regleras genom förordning av ministeriet.

Enligt 16 § 1 mom. bestäms det närmare genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet om fördelningen av behörigheten mellan Kontrollcentralen för växtproduktion och tullverket när det gäller tillsynen över importen av skogsodlingsmaterial. Med beaktande av den reglering i saken som finns i den föreslagna lagen är behörighetsfördelningen mellan dessa två myndigheter i sak helt beroende av ministeriets förordning. På grund av sambandet mellan bestämmelsen och de grundläggande fri- och rättigheterna är det nödvändigt att det redan av lagen åtminstone framgår vilka myndigheter som är behöriga (jfr t.ex. GrUU 21/2001 rd, s. 4/I).

Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen innehåller jord- och skogsbruksministeriets förordningar närmast sådan detaljerad reglering av teknisk natur som verkställigheten av gemenskapens lagstiftning förutsätter. Ministeriets behörighet att utfärda förordningar är dock bara i 14 § 3 mom. uttryckligen bunden vid en gemenskapsreglering. I motiveringen till flera bemyndigandebestämmelser hänvisas visserligen till det gemenskapssamband som de bestämmelser har som skall utfärdas genom förordning (7 §, 8 § 2 mom., 11 § 3 mom. och 13 §). Att en sådan bindning uttrycks i själva bemyndigandebestämmelsen är oberoende av den allmänna bestämmelsen i 1 § 2 mom. ägnad att göra bemyndigandet mera exakt och noggrant avgränsat.

Andra omständigheter

Skyddet för personuppgifter. I föreslagna 21 § 3 mom. anges uttömmande de uppgifter typ personuppgifter som kan antecknas i tillsynsregistren om leverantörer av skogsodlingsmaterial. Den administrativa informationen i 2 mom. får

inte i sig innehålla personuppgifter. Om bestämmelsen förstås på detta sätt bereder den inga problem och uppfyller kraven i 10 § 1 mom. grundlagen.

Enligt 4 mom. i samma paragraf kan närmare bestämmelser utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet om registreringen och den information som skall föras in i registret. Bemyndigandet bör förstås så att det genom förordning av ministeriet kan utfärdas närmare bestämmelser närmast av teknisk natur, till exempel om hur uppgifter skall antecknas i registret eller bestämmelser om uppgifter som inte är personuppgifter då bestämmelserna avser att komplettera lagen.

Budgetbundenhet. Enligt den allmänna motiveringen har propositionen samband med budgetpropositionen för 2002, trots att lagen avses träda i kraft först den 1 januari 2003. Lagens karaktär av budgetlag motiveras (s. 10) med behovet av att anställa behövlig personal för planering av registret och för utbildnings- och informationsuppgifter redan innan lagen träder i kraft.

Lagens karaktär av budgetlag förefaller mycket konstlad med hänsyn till att den omständighet som avses i propositionen ingår i det s.k. omkostnadsmomentet (30.73.21) under Kontrollcentralen för växtproduktion. Detta har beaktats i det totala anslaget genom ett tillägg på 41 000 euro. I budgetpropositionen föreslås ett anslag på 11 688 000 euro under hela omkostnadsmomentet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 45/2001 rd — RP 143/2001 rd

Helsingfors den 14 november 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Pertti Mäki-Hakola /saml
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Jarmo Vuorinen.