

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 51/2014 rd

### **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsyn över ekologisk produktion och lag om ändring av 3 och 5 § i livsmedelslagen**

*Till jord- och skogsbruksutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Jord- och skogsbruksutskottet bad den 7 mars 2014 grundlagsutskottet göra en konstitutionell bedömning av regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om tillsyn över ekologisk produktion och lag om ändring av 3 och 5 § i livsmedelslagen (RP 47/2014 rd).

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Timo Rämänen, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av  
— biträdande professor Juha Lavapuro.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om tillsyn över ekologisk produktion. Samtidigt föreslås det att livsmedelslagen ändras. Syftet med den föreslagna lagen är att på nationell nivå verkställa rådets förordning om ekologisk produktion och märkning av ekologiskt producerade produkter och genomföra de EU-rättsakter som antagits med stöd av den.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna tillståndsregleringen

med avseende på tryggheten av näringsfriheten i 18 § 1 mom. i grundlagen och administrativt tvång enligt bestämmelsen om egendomsskydd i 15 § 1 mom. i grundlagen. Inspektionsbefogenheterna måste bedömas med avseende på bestämmelserna om hemfrid i 10 § i grundlagen. Bestämmelserna har dessutom granskats i ljuset av 21 §, 80 § och 124 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Jord- och skogsbruksutskottets begäran om utlåtande*

Jord- och skogsbruksutskottet hänvisar i sin begäran om utlåtande till kommissionens förordning (EG) nr 889/2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 834/2007 om ekologisk produktion och märkning av ekologiska produkter med avseende på ekologisk produktion, märkning och kontroll (kallad *verkställighetsförordningen*). Förordningen innehåller bl.a. kompletterande bestämmelser om övervakning av ekologisk produktion och kontroller som hänför sig till sådan produktion. Jord- och skogsbruksutskottet ber grundlagsutskottets yttra sig om i synnerhet huruvida kontrollverksamheten kräver nationell lagstiftning, och i så fall vad som bör beaktas vid formuleringen av bestämmelserna, speciellt när det gäller framställning av ekologiska produkter i lokaler som skyddas av hemfrid.

#### *Rätt att utföra kontroller*

Jord- och skogsbruksutskottets begäran om utlåtande hänför sig till framförallt 13 § i det första lagförslaget. Första momentet gäller tillsynsmyndigheternas och de auktoriserade kontrollörernas rätt att få tillträde till odlingar och byggnader och liknande utrymmen för att utföra kontroller som hör till tillsynen över att lagen och EU-förordningarna följs och för att inspektera aktörernas bokföring och ta prov för undersökningar. Enligt 2 mom. får kontroll utföras endast av tillsynsmyndigheten i utrymmen som används för boende av permanent natur. Det framgår också av bestämmelsen att kontroller får utföras i sådana utrymmen endast om det finns grundad anledning att misstänka att man har brutit eller bryter mot bestämmelserna i lagen eller EU-lagstiftningen på ett sätt som är straffbart enligt lagen och om en kontroll är nödvändig för att utreda omständigheter som är föremål för kontrollen.

De föreslagna kontrollbefogenheterna grundar sig på artikel 65 och 67 i verkställighetsförordningen. Enligt artikel 65.1 ska kontrollmyndigheten eller kontrollorganet göra en fysisk kontroll av alla aktörer minst en gång om året. Enligt artikel 65.4 får kontrollmyndigheten eller kontrollorganet dessutom genomföra oanmälda stickprovsbesök. Det framgår av artikel 67.1 led a att aktören ska ge kontrollmyndigheten eller kontrollorganet tillträde till alla delar av enheten och alla lokaler och låta myndigheten eller organet ta del av bokföring och relevanta styrkande dokument.

Förordningen är en EU-rättsakt som är till alla delar förpliktande och direkt tillämplig lagstiftning i samtliga medlemsstater. Enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis har unionens lagstiftning företräde framom nationell rätt i enlighet med de förutsättningar som definierats i denna rättspraxis (se även förklaring nr 17 om principen om unionsrättens företräde som ingår i slutakten för regeringskonferensen om Lissabonfördraget). Enligt grundlagsutskottet är det ändå viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella spelrummet utnyttjas (se GrUU 25/2005 rd).

Det ingår inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppgifter att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten. Den konstitutionella bedömningen av det aktuella förslaget kräver trots det att konsekvenserna av EU-lagstiftningen beaktas. Utskottet anser emellertid att bestämmelserna i verkställighetsförordningen är så exakta att kontrollverksamheten helt kan grunda sig på dem. Med hänsyn till jord- och skogsbruksutskottets fråga konstaterar grundlagsutskottet att EU-förordningen inte innehåller några restriktioner i fråga om kontrollerna av näringsverksamhet som omfattas av hemfrid annat än just i samband med näringsverksamheten. Det verkar som om de avgränsningar i fråga om ut-

rymmen för permanent boende som ingår i 13 § 2 mom. i lagförslaget inte till alla delar motsvarar bestämmelserna om kontrollerna i EU-förordningen, eftersom de enligt förordningen ska omfatta samtliga lokaler minst en gång om året, även om aktören inte är misstänkt för något brott. Utskottet anser därför att det på grund av unionslagstiftningen är nödvändigt att antingen utesluta eller omformulera den föreslagna bestämmelsen i andra meningen i 13 § 2 mom.

Det är underställt den nationella lagstiftarens prövning vilka kontrollmyndigheter och kontrollorgan som ska ges rätt att utföra kontrollerna på nationell nivå. Enligt den föreslagna hänvisningsbestämmelsen i 12 § 1 mom. är dessa Livsmedelssäkerhetsverket, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården och Tullen. Enligt 12 § i lagförslaget kan en myndighet som hjälp anlita auktoriserade kontrollörer. Utskottet har utifrån 124 § i grundlagen inget att invända mot ett sådant förfarande på nationell nivå (se bl.a. GrUU 56/2002 rd, s. 5). Det föreslås på ett med hänsyn till 124 § i grundlagen adekvat sätt i 13 § 2 mom. att det endast är tillsynsmyndigheten

som får utföra kontroll i utrymmen som används för boende av permanent natur (se GrUU 62/2010 rd, s. 6 och GrUU 46/2001 rd, s 4—5). Den inledande meningen i 13 § 2 mom. måste därför kvarstå i lagen av konstitutionella orsaker.

#### *Övriga omständigheter*

Enligt motiveringen till propositionen pågår en totalreform av EU-lagstiftningen om ekologisk produktion (s. 10). Det är enligt utskottet viktigt att statsrådet i detta sammanhang försöker se till att det i beredningen av lagstiftningen tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer. Statsrådets skrivelser till riksdagen i dessa frågor bör vid behov tillställas grundlagsutskottet för behandling.

#### *Ställningstagande*

Grundlagsutskottet föreslår

*att jord- och skogsbruksutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors den 19 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Anu Urpalainen /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml (delvis)  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Naucélér /sv  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Kimmo Sasi /saml  
Tapani Tölli /cent  
Harry Wallin /sd  
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.