

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om växtskyddsmedel och 1 § i lagen om verkställighet av böter

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om växtskyddsmedel och 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 43/2024 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Hannu Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Päivi Korpisaari
- professor Olli Mäenpää
- professor Jukka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om växtskyddsmedel och lagen om verkställighet av böter ändras.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 oktober 2024.

I propositionen ingår ett avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt regeringens uppfattning följer förslagen grundlagen, och den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen inbegriper principiella frågor om begränsning av yttrandefriheten, anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande om propositionen.

Utlåtande GrUU 23/2024 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår att lagen om växtskyddsmedel och lagen om verkställighet av böter ändras.

(2) Enligt propositionen föreslås det att det till lagen om växtskyddsmedel fogas bestämmelser som krävs för komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning om offentlig kontroll av livsmedelskedjan (nedan kontrollförordningen). Till lagens administrativa tvångsmedel föreslås det att det fogas en administrativ påföljdsavgift som gör det möjligt att snabbare reagera på eventuella försummelser. Samtidigt föreslås det ändringar också i lagen om verkställighet av böter.

(3) Syftet med kontrollförordningen är att reformera och förenkla den offentliga kontrollen. Förordningen innehåller enhetliga bestämmelser på EU-nivå som avses skapa en heltäckande och enhetlig praxis för den offentliga kontrollen av hela livsmedelskedjan. Framför allt sammanförs bestämmelserna om offentlig kontroll till en förordning inom olika specialområden som tidigare reglerades genom separata bestämmelser.

(4) Grundlagsutskottet har i flera utlåtanden behandlat de kompletterande nationella lagstiftningsändringar som kontrollförordningen förutsätter (GrUU 51/2022 rd, GrUU 9/2019 rd, GrUU 6/2019 rd).

Stängning av webbplats

(5) I 39 d § i lagförslag 1 i propositionen föreslås bestämmelser om att Säkerhets- och kemikalieverket kan bestämma att en webbplats eller del av en webbplats ska stängas, om ett växtskyddsmedel som saluförs via den inte har godkänts för användning som växtskyddsmedel eller de uppgifter som lämnas om växtskyddsmedlet orsakar eller av grundad anledning kan befaras orsaka fara för människors eller djurs hälsa eller för miljön, vilseleder köparen av växtskyddsmedlet på ett väsentligt sätt eller på något annat sätt väsentligen strider mot bestämmelserna om växtskyddsmedel.

(6) Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på yttrandefriheten som är skyddad i 12 § i grundlagen. Grundlagsutskottet brukar anse att skyddet för yttrandefriheten i princip även täcker in reklam och marknadsföring, även om den typen av kommunikation enligt utskottets mening inte direkt hör till yttrandefrihetens kärnområde. Det går alltså att begränsa reklam och marknadsföring mer än vad som annars vore möjligt. Å andra sidan bör också lagstiftning om reklam och marknadsföring uppfylla de allmänna villkoren för en lag som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 18/2014 rd, s. 3, GrUU 6/2012 rd, s.2, och GrUU 3/2010 rd, s. 2).

(7) Grundlagsutskottet har tidigare bedömt en till livsmedelslagen föreslagen befogenhet som gäller stängning av en webbplats och som grundar sig på artikel 138.2 i i kontrollförordningen (GrUU 6/2019 rd), det vill säga samma artikel som ligger till grund för den reglering som nu fö-

Utlåtande GrUU 23/2024 rd

reslås. Utskottet ansåg då att förutsättningarna för hälsorisker och delvis också för överträdelser mot livsmedelslagstiftningen kan anses hänföra sig till det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa. Utskottet ansåg också att det finns godtagbara grunder för kravet på att inte vilseleda konsumenterna (GrUU 6/2019 rd, s. 5)

(8) Med hänvisningen till proportionalitetskravet fanns det dock skäl att höja tröskeln för att stänga en webbplats eller en del av den (GrUU 6/2019 rd, s. 5). På grund av proportionalitetskravet visavi den föreslagna begränsningen av yttrandefriheten måste villkoren för att stänga en webbplats dessutom skärpas och befogenheten att stänga en webbplats delas in i bestämmelsen på sätt som visar att en stängning av hela webbplatsen är en sista utväg. De ändringarna var ett villkor för att lagförslaget skulle kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

(9) Grundlagsutskottet anser att det kan bedömas att de nu föreslagna förutsättningarna för hälsorisk för människor och djur, fara för miljön och väsentlig överträdelse av bestämmelserna om växtskyddsmedel återgår till det allmännas skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att främja befolkningens hälsa och delvis också till det allmännas skyldighet enligt 20 § i grundlagen att verka för att alla tillförsäkras rätt till en sund miljö. Också kravet på väsentligt vilseledande av köpare av växtskyddsmedel kan i ljuset av utskottets tidigare praxis (GrUU 6/2019 rd) motiveras på godtagbara grunder. Utskottet konstaterar att vilseledande av köparen som grund inte nödvändigtvis har en direkt koppling till att trygga någon grundläggande fri- och rättighet. Grundlagsutskottet har för tydlighetens skull konstaterat att en godtagbar grund för en inskränkning av en grundläggande fri- och rättighet kan ha samband med tryggandet av en annan grundläggande fri- och rättighet men att även andra grunder kan vara godtagbara (GrUU 7/2022 rd, stycke 4, se även GrUU 57/2018 rd, s. 2, GrUU 35/2014 rd, s. 3, GrUU 3/2014 rd, s. 2–3). Utskottet noterar dock att bestämmelserna om vilseledande av köpare i 39 d § i viss mån är vagt formulerade.

(10) Trots den påtalade vagheten motsvarar den nu föreslagna regleringen till centrala delar bestämmelsen om stängning av webbplatser i den gällande livsmedelslagen enligt grundlagsutskottets utlåtande. När det gäller rättsskyddet är det dessutom viktigt att det fattas ett förvaltningsbeslut om stängning som det är möjligt att söka ändring i hos förvaltningsdomstolen i enlighet med lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I 123 § i den lagen sägs att under den tid ett besvärssärende är anhängigt kan förvaltningsdomstolen förbjuda att beslutet verkställs, förordna att verkställigheten ska avbrytas eller förordna om något annat som gäller verkställigheten av beslutet. Den föreslagna regleringen motsvarar de grundläggande lösningarna i det finländska förvaltningsrättsliga rättssäkerhetssystemet. Utskottet har ingenting att anmärka mot den föreslagna regleringen.

Bemyndiganden att utfärda förordning

(11) Lagförslaget innehåller flera bemyndiganden att utfärda förordning, där jord- och skogsbruksministeriet definieras som utfärdare av närmare bestämmelser än i lagen. Enligt förarbetena för grundlagsreformen (RP 1/1998 rd, s. 133/I) bör utgångspunkten vara att statsrådets allmänna sammanträde utfärdar förordningar om vittbärande och principiellt viktiga ärenden samt om andra sådana ärenden vilkas betydelse förutsätter det. Grundlagsutskottet anser att en del av de föreslagna befogenheterna gäller tämligen vittbärande och principiellt viktiga regleringsobjekt (se även GrUU 33/2004 rd, s. 6/I, GrUU 27/2004 rd, s. 3). Sådana är bland annat bestämmelser om de

Utlåtande GrUU 23/2024 rd

allmänna principerna för integrerat växtskydd (4 §) och bestämmelser om de allmänna principerna för organisering av tillsynen (28 §).

Oenhetlig reglering

(12) De ändringar i den nationella lagstiftningen som kompletteringen av kontrollförordningen förutsätter har genomförts genom att det till många delar föreskrivs om samma slags befogenheter i flera lagar som gäller olika sektorer i livsmedelskedjan (bl.a. RP 89/2022 rd, RP 56/2019 rd, RP 36/2019 rd, RP 172/2018 rd). Grundlagsutskottet har tidigare fäst uppmärksamhet vid riskerna med lagstiftningsreformer som gäller flera olika sektorslagar vid bedömningen av den lag om marknadskontrollen av vissa produkter (GrUU 36/2016 rd) som grundar sig på genomförandet av EU-rätten. Syftet med lagen var att inom vissa produktsektorer skapa allmänna och enhetliga ramar för marknadskontrollen och ersätta bestämmelserna i sektorspecifik produktlagstiftning. Utskottet anser att man i en sådan reglering särskilt noggrant bör se till att regleringen är tydlig och konsekvent, särskilt med beaktande av att sektorspecifik produktlagstiftning innehåller bestämmelser som utarbetats vid olika tidpunkter (GrUU 36/2016 rd, s. 2).

(13) Grundlagsutskottet fäster med tanke på tydligheten och konsekvensen i regleringen uppmärksamhet vid de risker som följer av genomförandesättet för de ändringar som kontrollförordningen förutsätter, särskilt i förhållande till de bestämmelser om stängning av webbplatser som utfärdats inom olika sektorer. Utskottet anser att det är motiverat att statsrådet bedömer möjligheterna att säkerställa enhetlig tillämpningspraxis i fråga om utövandet av befogenheterna i fråga.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 23/2024 rd

Helsingfors 4.6.2024

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Vilhelm Junnila saf
medlem Fatim Diarra gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Atte Kaleva saml
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Anna Kontula vänst
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Karoliina Partanen saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Johannes Heikkonen.