

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om en marknadsordning för jordbruksprodukter

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen sände den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lag om en marknadsordning för jordbruksprodukter (RP 131/2012 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Esko Laurila och regeringssekreterare Aku-Petteri Korhonen, jord- och skogsbruksministeriet
- specialforskare, juris doktor Juha Lavapuro.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- juris licentiat Mikael Koillinen
- professor Olli Mäenpää.

PROPOSITIONEN

Propositionen innehåller ett förslag till lag om en marknadsordning för jordbruksprodukter. Den föreslagna lagen ska tillämpas på genomförandet av de bestämmelser om interventionslagring, import och export, stödsystem, produktion inom sockersektorn, slaktkroppsklassificering samt prisrapporter som avses i Europeiska unionens marknadsordningslagstiftning. Genom den föreslagna lagen utfärdas på det nationella planet materiella bestämmelser om de ovan nämnda frågorna, processuella bestämmelser om sökandet av stöd och beslutsfattandet samt bestämmelser om de behöriga myndigheterna, övervakning, administrativa tvångsmedel, straff

och ändringssökande. Syftet med propositionen är att bestämmelserna ska överensstämma med grundlagens krav.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2013.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms den föreslagna regleringen i skenet av grundlagens bestämmelser om den straffrättsliga legalitetsprincipen, hemfrid, näringsfrihet, rättstrygghet, normgivningsbemyndigande samt möjligheten att överföra förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Genom propositionen revideras den nationella lagstiftningen om genomförandet av en marknadsordning för jordbruksprodukter. Genom den föreslagna lagen utfärdas bestämmelser som kompletterar unionslagstiftningen i den utsträckning som genomförandet av marknadsordningen kräver. Syftet med propositionen är att förtydliga lagstiftningen om lantbruksnäringen som utskottet har konstaterat vara rörig och svårtydd (GrUU 25/2005 rd, GrUU 47/2006 rd).

Egendomsskydd

Enligt den föreslagna 36 § 1 mom. 1 punkten ska en godkänd leverantör av skolmjölkprodukter för att få stödet sänka priset på de produkter stödsökan avser med åtminstone beloppet av det utbetalda stödet.

Kravet på att sänka priset på mjölkprodukterna är betydelsefull med tanke på egendomsskydd som tryggas i 15 § 1 mom. i grundlagen. Avsikten med regleringen är att i överensstämmelse med EU-lagstiftningen se till att skolmjölkstödet riktas till rätt aktör, det vill säga till de läroanstalter som köper produkterna eller till de myndigheter som ansvarar för läroanstalterna. Det finns därmed godtagbara grunder för regleringen. Det är inte heller fråga om en förpliktande prisreglering eftersom leverantören också kan välja att sälja produkterna till fullt pris, varvid läronstalten eller myndigheten ansöker om stöd. Den föreslagna lagstiftningen står inte i konflikt med grundlagens bestämmelser om egendomsskydd.

Näringsfrihet

Lagförslaget innehåller ett flertal bestämmelser som kräver godkännande som näringsidkare. De här bestämmelser som är jämförbara med tillståndsplikt har betydelse med avseende på näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet har sett näringsfrihet som huvudregel enligt grundlagen men ansett att tillståndsplikt för näringsverksamhet är möjligt i undantagsfall. Den här typen av bestämmelser

bör uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar grundläggande rättigheter (se t.ex. GrUU 19/2009 rd, s. 2 och GrUU 31/2006 rd, s. 2). När det gäller bestämmelser om näringsverksamhet har utskottet brukat anse att återkallande av tillstånd får mer kännbara följder än avslag på tillståndsansökan. Därför har utskottet ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 58/2010 rd s. 5—6 och GrUU 8/2006 rd, s. 3).

Den föreslagna regleringen bygger på EU:s regelverk om marknadsordning som förpliktar medlemsländerna att säkerställa att viss verksamhet som hänför sig till genomförandet av marknadsordningen endast bedrivs av sådana aktörer som fått ett särskilt godkännande eller tillstånd till det av medlemsstaten. Med tanke på genomförandet av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och marknadsordning finns det godtagbara skäl för den föreslagna regleringen. Bestämmelserna är inget problem med avseende på 18 § 1 mom. i grundlagen.

Bemyndigande att utfärda förordning och bestämmelser

Lagförslaget innehåller en stor mängd bemyndiganden att utfärda förordningar och bestämmelser, som i detta sammanhang kan försvaras med att regleringen är mycket detaljerad och teknisk till sin natur. Behörigheten för den som utfärdar förordning begränsas emellertid inte bara av bestämmelserna i lagförslaget utan också av unionens relativt detaljerade lagstiftning om marknadsordning för jordbruksprodukter. Mot bakgrund av utskottets utlåtandep Praxis bildar detta regelverk en helhet om vilken statsrådet eller jord- och skogsbruksministeriet kan utfärda "närmare" bestämmelser med stöd av bemyndiganden (GrUU 37/2005 rd). Samtidigt påpekar utskottet att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt be-

gränsar tolkningen av bemyndigandena och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av dem (se t.ex. GrUU 25/2005 rd).

Landsbygdsverkets och Tullstyrelsens bemyndiganden att meddela föreskrifter måste därför bedömas i skenet av 80 § 2 mom. grundlagen. Enligt lagrummet kan också andra myndigheter än ministerier bemyndigas genom lag att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Jämfört med bemyndigande att utfärda förordning ställs i allmänhet strängare krav på ett sådant bemyndigande bland annat när det gäller klar avgränsning av de frågor bemyndigande kan gälla (se t.ex. GrUU 46/2001 rd, s. 2/II).

De bemyndiganden som föreslås för Landsbygdsverket och Tullstyrelsen begränsar sig huvudsakligen till frågor av teknisk natur eller till detaljer och medför ingen betydande prövningsrätt. I det här sammanhanget begränsas behörigheten för den bemyndigade av lagförslagets bestämmelser och av EU-lagstiftningen. Också 80 § 1 och 2 mom. i grundlagen begränsar direkt innehållet i myndighetsföreskrifter och möjligheterna att tolka bemyndigandebestämmelserna. Det är alltså inte möjligt att genom myndighetsföreskrifter reglera grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller andra frågor som hör till området för lag.

Skyldighet att bistå vid kontroll och inspektion

Enligt 62 § är den som är föremål för en kontroll skyldig att ställa till förfogande för den myndighet som svarar för kontrollen över de dokument och uppgifter som behövs för utförande av kontrollen samt också på annat sätt bistå. Brott mot skyldigheten att bistå är straffbart med stöd av 87 §. Bestämmelsen om skyldighet att bistå motsvarar i det stora hela den gällande bestämmelsen, som tillkommit med utskottets medverkan. Utskottet har framhållit att man vid tillämpning av bestämmelsen ska beakta rätten att vägra

vittna mot sig själv som hör till de garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning som tryggas i 21 § i grundlagen (GrUU 46/2001 rd, s. 5/I, se också RP 309/1993 rd, s. 74/II). Inte heller bestämmelserna i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter eller Europadomstolens domspraxis kan negligeras. Enligt konventionens artikel 14.3 får ingen vid prövningen av anklagelse för brott bli tvingad att vittna mot sig själv eller att erkänna sig skyldig. I artikel 6 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna föreskrivs rätten till en rättvis rättegång. I artikeln finns inga direkta bestämmelser om skydd mot självinkriminering. Men enligt Europadomstolens avgörandep Praxis innefattar nämnda artikel 6.1 också skydd mot självinkriminering.

Påförande av påföljdsavgift

Bestämmelser om påföljdsavgift finns enligt 75 § i EU:s marknadsordningslagstiftning. Grundlagsutskottets hävdvunna tolkning är att en sådan avgift med avseende på 81 § i grundlagen varken är en skatt eller en avgift, utan en administrativ påföljd av sanktionskaraktär för en lagstridig gärning. I sak jämställer utskottet en ekonomisk påföljd av straffkaraktär med en straffrättslig påföljd (GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för administrativa påföljder bestämmas i lag eftersom det innebär utövning av offentlig makt att påföra en sådan avgift. Det är fråga om betydande utövning av offentlig makt, menar utskottet. Det ska lagstiftas exakt och tydligt om betalningsskyldigheten och grunderna för avgiftens storlek, lika väl som om den betalningsskyldiges rättsskydd och grunderna för att verkställa lagen (GrUU 32/2005 rd, GrUU 55/2005 rd, GrUU 57/2010 rd). Även om kravet på exakthet enligt den straffrättsliga legalitetsprincipen i grundlagens 8 § inte direkt gäller administrativa påföljder kan det allmänna kravet på exakthet ändå inte förbigås i ett sammanhang som här (GrUU 74/2002 rd, GrUU 57/2010 rd). Förslaget medför inga problem i konstitutionellt hänseende.

Överklagande

Enligt det föreslagna 90 § 2 mom. får omprövning av beslut som Landsbygdsverket har meddelat begäras på det sätt som anges i förvaltningslagen. Ändring i beslut som Landsbygdsverket har meddelat med anledning av begäran om omprövning får sökas genom besvär hos landsbygdsnäringsnämnden. I beslut som gäller återkrav, påförande av påföljdsavgift eller övervakning får ändring sökas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Andra beslut av besvärsnämnden får överklagas bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Den föreslagna regleringen motsvarar i huvudsak den gällande lagstiftningen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 47/2006 rd).

Grundlagsutskottet har nyss i två olika sammanhang gjort en omfattande bedömning av det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring och justerat sin tidigare inställning till systemet med besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, GrUU 33/2012 rd). Med tanke på 21 § i grundlagen är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring överlag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och

att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet.

I frågor där det föreslås ett förfarande med besvärstillstånd från högsta förvaltningsdomstolen består ändringssökandet i första instans av omprövning. I andra instans är det landsbygdsnäringsnämnden som behandlar överklagandet och nämndens beslut kan i frågor som är av stor betydelse för rättstryggheten överklagas till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd. Övriga beslut är av en sådan natur att rättstryggheten kan anses säkerställd genom ett system där ärendet tas upp till behandling i högsta förvaltningsdomstolen på basis av besvärstillstånd. Behovet att i enskilda fall få målet behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det föreligger någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen. Bestämmelsen blir inte problematisk med avseende på 21 § i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet framför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 29 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent

Elisabeth Nauclér /sv (delvis)
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Johanna Ojala-Niemelä /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.