

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 56/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om skydd för växters sundhet

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 4 september 2002 en proposition med förslag till lag om växters sundhet (RP 99/2002 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om den till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lantbruksråd Päivi Mannerkorpi och överinspektör Annukka Nurmi, jord- och skogsbruksministeriet
- sakkunnig Outi Suviranta, justitieministeriet
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Ett skriftligt utlåtande har dessutom lämnats av
— professor Heikki Kulla.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om skydd för växters sundhet. Den skall ersätta den gällande växtskyddslagen. Meningen är att se över och modernisera växtskyddslagstiftningen. Förslaget innehåller bestämmelser om skyldighet för viktiga aktörer med tanke på skyddet för växters sundhet att registrera sig, saluföring, import och export av växter, växtprodukter och andra föremål med vilka skadegörare lätt kan spridas samt åtgärder för att utrota, bekämpa och förhindra spridning av skadegörare. Vidare föreslås bestämmelser om inspektioner och annan tillsyn över verksamheten samt om ersättning för kostnaderna för bekämpning av skadegörare och för skador.

Lagen avses träda i kraft sex månader efter det att den har antagits och stadfästs.

I motiveringen till lagstiftningsordningen behandlas näringsfriheten, hemfridsskyddet och egendomsskyddet samt bemyndiganden att utfärda förordningar och delegering av förvaltningsuppgifter till andra än myndigheter. Enligt motiveringen uppfyller den föreslagna lagen grundlagens krav på författningsnivå och innehåller inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna som inte är problematiska med tanke på grundlagen. Också bemyndigandena att utfärda förordning anses uppfylla kraven i grundlagen. Därför kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men statsrådet har föreslagit att utlåtande av grundlagsutskottet bör inhämtas under behandlingen i riksdagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Näringsfrihet

Registreringsskyldighet. Enligt 4 § får växter, växtprodukter och andra föremål med vilka skadegörare lätt kan spridas marknadsföras, produceras för marknadsföring, lagras och importeras endast av en sådan aktör som finns i växtskyddsregistret. Förslaget måste analyseras med tanke på den i 18 § 1 mom. i grundlagen tryggade näringsfriheten. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att reglering av registreringsskyldighet i sak kan jämföras med reglering av tillståndsplikt (GrUU 24/2000 rd, s. 2/I och GrUU 45/2001 rd, s. 2/I).

Regleringen avser att upprätthålla god växt-hälsa och livsmedelssäkerhet. Regleringen bygger på registreringsskyldighet och har fullt acceptabla grunder med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna eftersom de i sista hand har samband med människors hälsa och en hälsosam miljö. Den gäller yrkesmässig verksamhet. Registreringsskyldigheten omfattar inte lokala marknadsförare och dem som för eget bruk sporadiskt för in små kvantiteter av de varor som avses i förslaget. Avgränsningarna är lämpliga med tanke på regleringens proportionalitet. De växter, växtprodukter och andra föremål som omfattas av registreringskravet bestäms utifrån Europeiska gemenskapens lagstiftning. Lagförslaget innehåller tillräckligt noggranna bestämmelser också om villkoren för införing i registret. De är inte problematiska med tanke på 18 § 1 mom. i grundlagen.

Enligt propositionens motivering har en aktör som uppfyller villkoren för registrering rätt att bli registrerad. För klarhetens skull är det skäl att komplettera 4 § i överensstämmelse med detta.

Avförande ur växtskyddsregistret. I 28 § föreskrivs att en aktör som trots anmärkning inte korrigerat fel i verksamheten skall avföras ur växtskyddsregistret. Anmärkning kan ges om aktören inte följer lagen eller bestämmelser som

utfärdats med stöd av den eller om aktören inte uppfyller villkoren för registrering.

Avförande ur registret av en registrering som ger rätt att idka näring jämföras med återkallande av verksamhetstillstånd, vilket som myndighetsåtgärd som ingriper i individens rättsliga ställning är strängare än om en ansökan om tillstånd avslås (GrUU 19/2002 rd, s. 2/II). Med avseende på regleringens proportionalitet är det betydelsefullt att en aktör först måste få en anmärkning innan han avförs ur registret och i förekommande fall ges en möjlighet att korrigera sitt fel inom en tidsfrist. Den som strukits ur registret skall dessutom utan särskild ansökan återinföras i registret direkt när de faktorer som varit orsak till strykningen har korrigerats. Men det är ett problem att det inte finns någon koppling mellan strykningen ur registret och hur stort det orsakande felet eller försummelsen är. Med hänsyn till proportionalitetsprincipen måste bestämmelsen kompletteras så att avförande ur registret kopplas till allvarliga eller väsentliga fel eller försummelser. Detta är ett villkor för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 40/2002 rd, S. 4/II).

Marknadsföring och import. Vissa växter, växtprodukter och andra föremål med vilka skadegörare lätt kan spridas får enligt 6 § 1 mom. marknadsföras bara om de är försedda med växtpass eller annat intyg över föremålets sundhet. Import av vissa växter, växtdelar och föremål kräver enligt 7 § 1 mom. likaledes att de är försedda med sundhetscertifikat eller ett liknande intyg. Importen skall dessutom anmälas enligt 7 § 2 mom.

Med hänsyn till att en reglering om näringsidkande skall vara exakt är det inte helt problemfritt att de växter, växtdelar och föremål som omfattas av begränsningar inte framgår av lagen utan att det föreskrivs om dem genom förordning av statsrådet. Och ändå är ministeriets befogenhet att utfärda förordningar i bestämmelserna bunden vid Europeiska gemenskapens växt-hälsolagstiftning. Med beaktande dessutom av

regleringsföremålets särskilda natur och i detta sammanhang att den lagstiftning som ges genom förordning är som en detaljerad katalog samt att begränsningarna riktar sig till yrkesmässig verksamhet inverkar regleringssättet enligt utskottets mening inte på behandlingsordningen för lagförslaget.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Allmänt. Bestämmelserna om bemyndigande att utfärda förordning måste bedömas i relation till 80 § i grundlagen. Enligt 1 mom. kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Men bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag skall utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har av hävd krävt att bestämmelser om bemyndigande genom lag skall vara exakta och noggrant avgränsade (GrUU 16/2002 rd, s. 2—3, GrUU 19/2002 rd, s. 5—7, GrUU 40/2002 rd, s. 5—7).

Grundlagsutskottet har upprepade gånger understrukit att 80 § 1 mom. i grundlagen direkt inskränker tolkningen av bemyndigandebestämmelserna och innehållet i de bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Genom förordning kan det således inte meddelas allmänna rättsregler t.ex. om grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter eller frågor som annars hör till området för lag (t.ex. GrUU 40/2002 rd, s. 5/II).

2 § 3 mom. Genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet bestäms enligt 2 § 3 mom. bl.a. om vilka åtgärder som skall vidtas för att bekämpa skadegörare. Utifrån propositionen är det inte helt klart hur bemyndigandet förhåller sig till de övriga bemyndigandena att utfärda förordning i den föreslagna lagen. Men bestämmelsen är alltför löst formulerad med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen, eftersom bemyndigandet inte på något vis binds vid bestämmelser på lagnivå om grunderna för skyldigheten att vidta åtgärder. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste

bemyndigandet att föreskriva om åtgärdsskyldighet strykas i 2 § 3 mom. eller också måste bemyndigandet bindas vid befintliga eller kompletterande bestämmelser i lagförslaget om grunderna för skyldigheten.

Hur verksamheten skall ordnas. Med tanke på 80 § 1 mom. i grundlagen ser också 8 § ut att innehålla ett tvivelaktigt vagt bemyndigande att föreskriva genom förordning av ett ministerium hur en aktör i registret skall ordna sin verksamhet för att förebygga spridning av skadegörare. Indirekt framgår det dock att aktören är skyldig att ordna sin verksamhet på lämpligt sätt för att hindra att skadegörare sprids. Dessutom är befogenheten att utfärda förordning bunden vid Europeiska gemenskapens lagstiftning. Det oaktat är det enligt utskottets mening nödvändigt att bestämmelsen formuleras så att skyldigheten att ordna verksamheten klarare framgår direkt av lagen. Då kan ministeriet bemyndigas att utfärda vid EG-lagstiftningen närmare bundna bestämmelser om skyldigheten.

Bekämpning av skadegörare. Genom förordning av ministeriet kan det utifrån de omfattande och öppna bemyndigandena i 12 § 1 mom. utfärdas bestämmelser om frågor som det på grund av 80 § 1 mom. i grundlagen skall bestämmas om genom lag. Bemyndigande att utfärda förordning som avser skyldigheter (2 och 5 punkten) har över huvud taget inte bundits vid grundläggande bestämmelser på lagnivå. Utifrån ett förslag kan ministeriet utfärda bestämmelser också om begränsningar i användningen av egendom som skyddas i 15 § 1 mom. grundlagen (1 och 3 mom.) och om begränsning av den i 18 § 1 mom. i grundlagen tryggade näringsfriheten (4,6 och 7 punkten). Men om frågor av detta slag kan det bara lagstiftas på ett sätt som uppfyller villkoren för allmänna begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet erinrar att ministeriet över lag kan bemyndigas att utfärda förordningar närmast i tekniska och till betydelsen samhälleligt och politiskt obetydliga frågor (t.ex. GrUU 47/2001 rd, s. 2). Det som gör förslaget ännu mer problematiskt är bestämmelsen i

12 § 4 mom. om ministeriets befogenhet att ge myndigheterna lov att vidta åtgärder enligt 1 mom. som inte är reglerade i lag beträffande sådana skadegörare som inte har nämnts i ministeriets förordning och om rätt för myndigheten att i brådskande fall vidta åtgärder redan innan tillstånd beviljats.

Lagstiftningsmetoden i 12 § 1 mom. som bygger på förordning av ett ministerium står således i princip i strid med kravet i grundlagen på att det måste lagstiftas om saken och om delegering av beslutsbefogenheterna. Ett villkor för att lagen skall behandlas i vanlig lagstiftningsordning är att lagen för det första kompletteras med tillräckligt noggranna bestämmelser om grunderna för de skyldigheter som skall regleras genom lag. Dessutom skall begränsningarna i användningen av egendom och näringsfriheten framgå av lagen på ett sätt som uppfyller de allmänna villkoren för en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna bl.a. vad gäller exakthet och proportionalitet. Det bör också bedömas om bemyndigandet att utfärda förordning på grund av frågornas betydelse bör ges ministeriet i stället för statsrådet.

Utifrån uttrycken i 12 § ser det ut som att ministeriet genom förordning utfärdar påbud, förbud och bestämmelser i enskilda fall i stället för allmänna rättsregler. Författningsbefogenheterna bör dock inte användas för ett sådant syfte och det har förmodligen inte heller varit propositionens mening, för i paragrafens 3 mom. förutsätts att myndigheten fattar bekämpningsbeslut utifrån 1 mom. särskilt. Bestämmelsen måste absolut förtydligas med att bemyndigandet att utfärda allmänna rättsregler genom förordning klart skiljer sig från befogenheten att fatta förvaltningsbeslut i enskilda fall. Ingenting hindrar att det bestäms i lag att förvaltningsbeslut som gäller ett stort antal aktörer eller som annars är betydelsefulla med tanke på bekämpningen skall fattas genom beslut av ministeriet.

Med beaktande av kommentarerna ovan kan 12 § 1 mom. 1 punkten omformuleras t.ex. på följande sätt: *"En markägare eller odlare eller en ägare eller innehavare av en fastighet eller en del därav kan för att bekämpa skadegörare*

och hindra att de sprids förpliktas att vidta nödvändiga åtgärder för utrotning av skadegörare som förekommer på fastigheten. Närmare bestämmelser om sådana åtgärder utfärdas genom förordning av statsrådet/jord- och skogsbruksministeriet enligt vad som föreskrivs om växters sundhet i Europeiska gemenskapens lagstiftning."

Med stöd av 12 § 3 mom. fattas beslut om bekämpning av Kontrollcentralen för växtproduktion eller arbetskrafts- och näringscentralen, om inte behörigheten har överförts till tullverket genom förordning av ministeriet. På grund av bestämmelsens koppling till de grundläggande fri- och rättigheterna anser utskottet att villkoren för överföring av beslutsbefogenheten absolut bör anges noggrannare än vad som föreslagits (GrUU 7/2001 rd, s. 4/II).

Ersättning av kostnader och skador. Med stöd av 31 § 1 mom. föreskrivs genom förordning av ministeriet en hur stor andel av kostnaderna och skadorna för odlaren för åtgärder enligt bekämpningsbeslutet som skall ersättas av statens medel. Utifrån momentet ser det ut att odlaren ersätts för kostnader och skador fullt ut om bekämpningsbeslutet har fattats med anledning av den skadegörare som skall utrotas och delvis om beslutet har gällt den skadegörare som skall bekämpas. Eftersom det i 80 § 1 mom. i grundlagen skall föreskrivas i lag om grunderna för individens rättigheter är det inte möjligt att ministeriet genom förordning på ett så öppet sätt som föreslås kan bestämma storleken på en partiell ersättning. Lagen måste kompletteras med bestämmelser åtminstone om grunderna för hur ersättningens storlek bestäms för att förslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

26 § 2 mom. Utifrån propositionen är det oklart vilket slag av utlämnande av uppgifter det skall utfärdas närmare bestämmelser om utifrån bemyndigandet att utfärda förordning i 26 § 2 mom. Bemyndigandet är så öppet att det ställer till med problem med tanke på 12 § 2 mom. och 10 § 1 mom. i grundlagen. Det bör strykas i lagförslaget.

Andra kommentarer

Grundlagens 124 §. Den möjlighet som 16 och 21 § ger myndigheterna att anlita auktoriserade inspektörer vid tillsynen står i huvudsak i samklang med de krav som grundlagsutskottet brukar ställa utifrån 124 § i grundlagen. Men med hänsyn till kraven på rättsskyddet och på god förvaltning är det en brist att det inte finns bestämmelser om behörighetskrav eller kompetensvillkor för auktoriserade inspektörer (GrUU 28/2001 rd, 5/II). På grund av 124 § i grundlagen måste bestämmelser om detta tas in i lagförslaget för att det skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 40/2002 rd, s. 3/II).

Inspektionsrätt. Utskottet har ingenting att anmärka i fråga om inspektioner enligt 21 § som

omfattas av hemfridskyddet (GrUU 46/2001 rd, s. 3/II) eller 23 § om rätt för Europeiska gemenskapens inspektörer att utföra inspektioner och få upplysningar (GrUU 45/2001 rd, s. 3—4)

31 § 5 mom. Föreslagna 31 § 5 mom. innehåller en felaktig hänvisning till räntelagen. Om räntesatsen på dröjsmålsränta föreskrivs numera i 4 § 1 mom. i räntelagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkningar om 2 § 3 mom., 12 och 16 § samt 28 § 2 mom. och 31 § 1 mom. beaktas.

Helsingfors den 13 december 2002

I den avgörande behandlingen deltog

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

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.