Utlåtande GrUU 34/2018 rd– RP 114/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer (RP 114/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Hannu Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

Genom propositionen stiftas en lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2019.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget mot grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter, 18 § om näringsfrihet, 21 § om rättsskydd och god förvaltning, 80 § om utfärdande av förordningar och 119 § om statsförvaltningen.

Enligt regeringens uppfattning följer förslagen grundlagen, och den föreslagna lagen kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen innehåller dock faktorer som är av betydelse med tanke på grundlagen och som hänför sig speciellt till näringsfrihet, och regeringen anser därför att det är ändamålsenligt att begära grundlagsutskottets utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkterna för förslaget

Propositionens syfte är att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/412 om ändring av direktiv 2001/18/EG vad gäller medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inom sina territorier.

Odling av en genetiskt modifierad organism kräver för närvarande ett odlingstillstånd på EU-nivå. Före den aktuella ändringen av direktivet fick en medlemsstat inte inom sitt område förbjuda, begränsa eller försvåra den fria rörligheten av en genetiskt modifierad organism som godkänts för odlingsändamål, förutom på de villkor som bestämts i EU-rätten.

I propositionen föreslås stiftande av en lag om begränsning av odlingen av genetiskt modifierade organismer. I och med den blir det möjligt att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer genom nationella åtgärder. Direktivet och 7 § i lagförslaget förutsätter att begränsningar av odling bör vara förenliga med EU-rätten, motiverade, proportionella och icke-diskriminerande samt grunda sig på tvingande omständigheter.

I konstitutionellt hänseende är propositionen enligt motiven för lagstiftningsordning relevant med avseende på grundlagens 18 § om näringsfrihet och 80 § om bemyndigande att utfärda förordning.

Bedömning

Möjligheten enligt propositionen att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer skulle inverka begränsande på jordbrukarnas näringsfrihet.

Enligt grundlagens 18 § 1 mom. har var och en rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Bestämmelsen ska stärka rätten för var och en att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring. Utöver faktiska begränsningar är friheten att välja arbete, yrke och näring dock föremål för ett flertal juridiska begränsningar. Frasen ”i enlighet med lag” i 18 § 1 mom. i grundlagen hänvisar till möjligheten att begränsa den i bestämmelsen tryggade rätten genom lag (GrUU 14/2004 rd, s. 2/II, RP 309/1993 rd, s. 71/II).

Grundlagsutskottet menar att förslaget om att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade organismer inte i sig med beaktande av de aspekter som tas upp i propositionen är problematiska med avseende på grundlagen.

I 80 § i grundlagen föreskrivs det om utfärdande av förordningar och delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt den paragrafen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Delegering av lagstiftningsbehörighet bottnar i en omfattande praxis hos grundlagsutskottet. Vid delegering av befogenhet att utfärda förordning antingen till statsrådet eller ett ministerium utgår man från att statsrådet utfär-

dar förordning i vittsyftande och principiellt viktiga ärenden och i andra ärenden vars betydelse kräver det. Till ministeriet kan befogenhet att utfärda förordning delegeras främst i frågor med relativt begränsad samhällelig och politisk betydelse som är av teknisk natur (RP 1/1998 rd, s. 133/I).

Vid den konstitutionella bedömningen av regleringen av befogenhet att utfärda förordning måste det säkerställas att bestämmelser överhuvudtaget får utfärdas genom förordning, det vill säga att ärendet inte hör till området för lag enligt grundlagen. När det utfärdas förordningar måste det finnas tillräckligt uttömmande grundläggande bestämmelser i lag om det som ska regleras, bestämmelsen om bemyndigande ska vara tillräckligt exakt och noggrant avgränsad och den får inte ge upphov till en rätt till obegränsade undantag från de krav som föreskrivs i lag (se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 27).

I 6 § 2 mom. i den föreslagna lagen sägs att en åtgärd för att begränsa eller förbjuda genetiskt modifierade organismer genomförs genom förordning av statsrådet. Begränsningen eller förbudet gäller inte sådana odlingar som såtts eller planterats innan begränsningen eller förbudet trädde i kraft. Information om begränsning eller förbud ska enligt 6 § 3 mom. delges Europeiska kommissionen. Den föreslagna 7 § gäller grunder för begränsning eller förbud. Grundlagsutskottet menar att ett sådant regleringssätt väcker frågan om i vilken utsträckning det handlar om att uppställa en allmän rättsnorm eller i själva verket fatta ett beslut.

Tvingande omständigheter för begränsning är enligt den föreslagna 7 § bland annat planläggning, markanvändning och socioekonomiska konsekvenser. Enligt grundlagsutskottets åsikt kan dessa grunder för begränsning endast med möda karakteriseras som tvingande.

Enligt det föreslagna 8 § 1 mom. får en begränsning eller ett förbud inte sättas i kraft förrän det har gått 75 dagar från det underrättande som avses i 6 § 3 mom. I det föreslagna 8 § 2 mom. sägs att Livsmedelsverket ska se till att odlarna avstår från att plantera eller så de genetiskt modifierade organismer som begränsningen eller förbudet gäller tills tidsfristen på 75 dagar har gått ut. I den föreslagna 11 § sägs att Livsmedelsverket kan förena begränsningen eller förbudet med administrativa tvångsmedel.

Grundlagsutskottet anser att Livsmedelsverkets föreslagna skyldighet enligt 8 § 2 mom. inte är adekvat framför allt för att lagförslaget inte föreskriver om en skyldighet för näringsidkare att avhålla sig från att så och skörda, vilket Livsmedelsverket borde ombesörja. Förutom att lagen saknar en grundläggande bestämmelse i ärendet handlar det också om att det med bestämmelsen rätt vagt skulle ordnas med en myndighetsuppgift vars innehåll innebär en faktisk begränsning av de förmåner som gäller skyddet för individens grundläggande rättigheter (näringsfrihet, egendomsskydd) och att bestämmelsen till sina syften står i strid mot den del av 6 § 2 mom. i lagförslaget där det genom en uttrycklig bestämmelse ses till att begränsningarna inte är retroaktiva. Det handlar också om att de uppgifter som genom lag åläggs myndigheterna som tjänsteplikt ska vara exakt reglerade. Enligt motiven ska Livsmedelsverkets skyldighet genomföras ”i samband med annan tillsyn samt med hjälp av information”. Det understryker det problematiska med bestämmelsen att det föreslagna 8 § 2 mom. är förenat med behörigheten till administrativa tvångsmedel enligt 11 §. De föreslagna 8 och 11 § ska uppenbarligen ge Livsmedelsverket rätt att exempelvis bestämma om förstöring av växter som planterats innan förbudsförordningen träder i kraft, trots att

meningen enligt det föreslagna 6 § 2 mom. och det som sägs i motiven för lagstiftningsordning (s. 15) är att de begränsningar eller förbud som genomförs genom propositionen inte ska vara retroaktiva.

Livsmedelsverket kan enligt 3 § 4 mom. i propositionen komma överens om ordnandet av tillsynen med landskapet. Den bestämmelsen ska enligt ikraftträdandebestämmelsen tillämpas först den 1 januari 2021. Lagförslaget anvisar således uppgifter för landskapen, som i den bemärkelse som avses i lagförslaget ännu inte har inrättats. Därför måste lagförslaget för tydlighetens skull få relevanta bestämmelser om tillsyn med stöd av den gällande lagstiftningen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 26.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.