

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om djursjukdomar och till vissa lagar som har samband med den

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 oktober 2012 regeringens proposition med förslag till lag om djursjukdomar och till vissa lagar som har samband med den (RP 130/2012 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kajsa Hakulin och äldre regeringssekreterare Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- specialforskare, juris doktor Juha Lavapuro
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Pekka Länsineva.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om djursjukdomar för att ersätta den gällande lagen om djursjukdomar och lagen om bekämpande av djursjukdomar, som med lätthet sprida sig. I den föreslagna lagen föreskrivs det om förebyggande av djursjukdomar, övervakning av djurens hälsotillstånd och förekomsten av djursjukdomar samt åtgärder som behövs för att utrota djursjukdomar och förhindra att de sprids. Lagen ska i regel tillämpas på alla djur och på alla djursjukdomar som kan smitta från ett djur till ett annat eller till en människa. Däremot tillämpas lagen inte på import av djur eller djurprodukter från stater utanför Europeiska unionen.

Den nya lagen medför inga betydande innehållsmässiga ändringar i de gällande bestämmelserna om djursjukdomar. De problem som har att göra med grundlagsenligheten i den gällande lagstiftningen rättas till bland annat genom att de grundläggande bestämmelser om individens rättigheter och skyldigheter som nu finns på förordningsnivå lyfts upp till lagnivå.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft våren 2013.

I propositionens utförliga motiv till lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur bestämmelserna förhåller sig till näringsfrihet, egendomsskydd, skydd för personuppgifter, hemfridskydd, den straffrättsliga legalitetsprinci-

pen, rättssäkerhet och de grundläggande rättigheterna rörande arbetsplikt och till grundlagens 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Dessutom tar regeringen upp hur normgivningsbemyndigandena i lagför-

slagen relaterar till 80 § i grundlagen. Regeringen menar att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av de konstitutionella aspekterna ser regeringen gärna att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utgångspunkt för bedömningen

Regeringen föreslår en ny lag om djursjukdomar som ersätter den gällande lagen om djursjukdomar och lagen om bekämpande av djursjukdomar, som med lätthet sprida sig. Propositionens motiv till lagstiftningsordning är genomarbetade och minutiösa. Utskottet instämmer i synpunkterna på regleringens grundlagsenlighet. Därför vill utskottet endast ta upp vissa generella frågor och en del detaljer i lagstiftningen, som emellertid inte påverkar behandlingsordningen.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Den gällande lagstiftningen har inte på alla punkter varit förenlig med grundlagen och därför har regeringen velat komma ifrån detta genom att lyfta upp de grundläggande bestämmelserna om individens rättigheter och skyldigheter från förordnings- till lagnivå. Men även den nya lagen om djursjukdomar bygger till väsentliga delar på delegering av lagstiftningsbehörighet. Det främsta argumentet för att bemyndigandena är så många är att olika djursjukdomar bekämpas på olika sätt och att åtgärderna som behövs för att bekämpa djursjukdomar och hindra dem att spridas varierar beroende på djurart. Enligt propositionsmotiven handlar det i många stycken om att ha beredskap för krissituationer som inte alltid kan förutses. Syftet med regleringen är också att åtminstone till viss del genomföra EU:s ytterst tekniska djursjukdomsspecifika rättsakter.

När det handlat om liknande lagstiftning avsedd att genomföra teknisk och detaljerad EU-lagstiftning, har utskottet ansett det befogat att

bestämmelser utfärdas genom förordning. Bestämmelserna på lagnivå skulle annars bli onödigt detaljerade och fallspecifika. Andra faktorer som i ljuset av grundlagens 80 § 1 och 2 mom. starkt talar för mindre stränga delegeringsbestämmelser i detta fall är att det behövs närmare bestämmelser om specifika djursjukdomar och djurarter i krissituationer och att skyldigheterna gäller näringsidkare inom specifika branscher (jfr GrUU 58/2010 rd). Men observeras bör att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 44/2010 rd och GrUU 58/2010 rd).

De föreslagna normgivningsbemyndigandena är tillräckligt exakta med beaktande av regleringens särart. Utskottet vill ändå lyfta fram 44 § i förslaget till lag om djursjukdomar som föreskriver om åtgärder för att hindra spridning av en djursjukdom som lätt sprider sig eller är farlig, när en sådan sjukdom förekommer eller misstänks förekomma i Finland. Paragrafen kan sägas ge jord- och skogsbruksministeriet ett dubbelt bemyndigande att utfärda förordning, eftersom ministeriet enligt 1 mom. genom förordning kan ålägga aktörer inom branschen att vidta eller förbjuda vissa åtgärder i den rådande situationen men också enligt 3 mom. genom förordning utfärda närmare bestämmelser om skyldigheter och förbud som avses i 1 mom. Lagtekniskt är detta ingen bra lösning, menar utskottet. Det vore bättre att i 1 mom. ha en grundläggande bestämmelse om eventuella skyldigheter och förbud. Den regeln bör sedan kompletteras med

en bestämmelse om att närmare bestämmelser om de skyldigheter och förbud som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet (jfr 12 § i den gällande lagen).

De grundläggande fri- och rättigheterna och grundlagens 124 §

Förslaget till lag om djursjukdomar innehåller en lång rad bestämmelser om nödvändiga åtgärder för att bekämpa djursjukdomar och om andra skyldigheter som i vissa fall allvarligt inkräktar på grundlagen, närmare bestämt näringsfriheten i 18 §, egendomsskyddet i 15 §, hemfriden i 10 § och rörelsefriheten i 9 §. För alla dessa begränsningar finns det godtagbara, tungt vägande skäl med förankring i den skyldighet som det allmänna har enligt grundlagens 19 § 3 mom. och 20 § 2 mom. att främja befolkningens hälsa och tillförsäkra alla en sund miljö. Som det framgår av motiven till lagstiftningsordning uppfyller begränsningarna även i övrigt de generella och särskilda kriterierna för begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom är straff-, överklagande- och registerbestämmelserna i den föreslagna lagen om djursjukdomar korrekta med avseende på den straffrättsliga legalitetsprincipen, kravet på rättssäkerhet och skyddet för personuppgifter.

Den föreslagna 88 § om arbetsplikt fyller såsom regeringen förklarat i motiven de krav som grundlagens 7 § 1 mom. och 18 § samt internationella människorättskonventioner ställer på lagstiftning av detta slag. Utskottet har emellertid noterat att det i detaljmotiven till paragrafen står att en arbetspliktig som förordnats till uppgiften utan särskilt bemyndigande kan utföra sådana inspektioner, undersökningar och provtagningar som enligt 87 § får utföras av en auktoriserad inspektör. Detta faktum framgår också av den föreslagna 90 § som tillåter en arbetspliktig att utföra inspektion för att övervaka att vissa i

lagen angivna ålägganden, förbud, villkor eller begränsningar iakttas. Sannolikt är det därför som regeringen föreslagit att en arbetspliktig också ska ha en för myndighetstillsyn typisk rätt att få för arbetet nödvändiga sekretessbelagda uppgifter (91 § 1 mom. i lagförslaget) och rätt att få handräckning av polisen (94 § 1 mom. i lagförslaget).

Av bestämmelserna framgår inte om den veterinär eller studerande som fullgör arbetsplikt kan åläggas att handha offentliga förvaltningsuppgifter av ovannämnt slag som täcks in av grundlagens 124 §. Utskottet anser att en arbetspliktig endast i yttersta undantagsfall ska kunna åläggas att handha offentliga förvaltningsuppgifter. Om man anser att möjligheten att ålägga uppgifter av detta slag behövs med tanke på allvarliga djurhälsosituationer, måste bestämmelsen föras med en explicit skrivning om detta. Arbetspliktigas status bör i vilket fall som helst på alla väsentliga punkter samordnas med en auktoriserad inspektörs status och uppgifterna i fråga inkluderas i myndighetstillsynen. Med beaktande av arbetspliktens karaktär vore det också lämpligt att i lagstiftningen se till att den som förordnats till sådant arbete är medveten om vilket ansvar och vilka skyldigheter det innebär.

De arbetspliktigas rättigheter är i det stora hela korrekt reglerade i förslaget. Men arvodesbestämmelsen är inte nog, utan i lagen bör också tas in en bestämmelse om ersättning för arbetspliktigas kostnader (jfr den föreslagna 100 § om auktoriserade inspektörer) och om tillämpning av de allmänna arbetsrättslagarna på arbetspliktiga (se GrUU 15/2007 rd).

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 1/2013 rd — RP 130/2012 rd

Helsingfors den 20 februari 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Jukka Kopra /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.