

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som med avseende på införselkontroll kompletterar Europeiska unionens förordning om offentlig kontroll

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning som med avseende på införselkontroll kompletterar Europeiska unionens förordning om offentlig kontroll (RP 56/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Katri Valjakka, jord- och skogsbruksministeriet
- veterinärråd Henttiikka Kontio, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om införselkontroll av djur och vissa varor. Dessutom föreslås ändringar i en del andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft den 14 december 2019.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på grundlagens 8 § om den straffrättsliga legalitetsprincipen, 10 § om skydd för privatlivet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet och 80 § om utfärdande av förordning.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 9/2019 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Den föreslagna nya lagen (förslaget till lag om införselkontroll) innehåller bestämmelser som kompletterar Europeiska unionens förordning om offentlig kontroll när det gäller utseende av kontrollplatser, tillsynsmyndigheter och deras uppgifter, kontrollplan samt vissa administrativa tvångsmedel och påföljder. Aktörer som bryter mot vissa införselvillkor ska kunna påföras en administrativ påföljdsavgift, vilket är nytt jämfört med nuläget.

Det ingår i princip inte i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma den nationella genomförandelagstiftningen med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Men utskottet lägger fortfarande vikt vid att man i den mån som EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör reglering på det nationella planet ska ta hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se t.ex. GrUU 1/2018 rd och GrUU 25/2005 rd). Utskottet har framhållit att det finns anledning att särskilt i fråga om bestämmelser som är av betydelse med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna tydligt klargöra ramarna för det nationella handlingsutrymmet (GrUU 1/2018 rd, s. 3, GrUU 26/2017 rd, s. 42, GrUU 2/2017 rd, s. 2, GrUU 44/2016 rd, s. 4).

Utskottet har lyft fram kravet på att redogöra för handlingsutrymmet, särskilt i sammanhang som är känsliga med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se i synnerhet GrUU 48/2018 rd, GrUU 26/2018 rd och GrUU 2/2017 rd). Utskottet pekar rent allmänt på behovet att specificera handlingsutrymmet också i fråga om påföljder som innebär betydande utövning av offentlig makt. Utskottet framhåller att det finns vissa konstitutionella ramvillkor för grunderna för och storleken på påföljder av straffkaraktär (se t.ex. GrUU 9/2016 rd, s. 2, GrUU 15/2016 rd, s. 5). Utskottet anser dock att regeringen i den aktuella propositionen kommer med tillräckliga argument för att införa en administrativ påföljdsavgift, även om det inte ges någon särskilt detaljerad redogörelse för handlingsutrymmet till denna del.

Skydd för hemfriden

I 10 § 2 mom. i förslaget till lag om införselkontroll föreskrivs om inspektioner i utrymmen som omfattas av hemfriden. Inspektioner och provtagningar i utrymmen som används för boende av permanent natur får utföras endast om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen gäller. I den föreslagna bestämmelsen är rätten att utföra kontroll i utrymmen som används för permanent boende också begränsad så att den uteslutande gäller myndigheter.

Befogenheterna inbegriper platser som omfattas av skydd för hemfriden enligt 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 3 mom. bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar så kallat kvalificerat lagförbehåll som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 54/2014 rd).

Utlåtande GrUU 9/2019 rd

Hemfriden omfattar i princip alla slag av lokaler som används för permanent boende (se t.ex. GrUU 49/2005 rd, s. 3, GrUU 40/2010 rd, s. 4 och GrUU 43/2010 rd, s. 2), alltså också till exempel lokaler som finns i näringsidkarens bostad. Själva kärnan i hemfriden kommer dock inte nödvändigtvis i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas närings- eller yrkesverksamhet (se t.ex. GrUU 17/2018 rd, s. 5, GrUU 54/2014 rd, s. 2, och GrUU 21/2010 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att åtgärder som går in på hemfridsskyddade områden är godtagbara "för att utreda brott", om åtgärden hänger samman med en konkret och specificerad anledning att misstänka att ett lagbrott har skett eller kommer att ske. Med tanke på principen om regleringens proportionalitet har grundlagsutskottet utgått från att man inte bör ingripa i skyddet för hemfriden för att utreda föga klandervärda förseelser som allra högst bestraffas med böter (se GrUU 40/2002 rd, s. 2). Utskottet har å andra sidan ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt vis är acceptabelt att inspektioner utförs i lokaler som omfattas av hemfriden, också om det finns grundad anledning att misstänka straffbara förseelser som allra högst ger ett bötesstraff (se GrUU 69/2002 rd, s. 2—3). Inspektionsrätten har genom en vanlig lag kunnat kopplas samman med ett förfarande som är sanktionerat med en straffavgift (se GrUU 54/2014 rd, s. 2, GrUU 7/2004 rd, och översikt i GrUU 39/2005 rd).

I motiveringen till lagstiftningsordningen hänvisar regeringen till att när kontrollförfordningen verkställs för att kontrollera införsel är det fråga om att minimera hoten mot människors och djurs hälsa samt miljön, när djur eller varor förs in i unionen, och att frågan således också har koppling till den grundläggande rättighet som gäller miljön i 20 § i grundlagen. Bakom målen som gäller människors hälsa kan man också skönja en koppling till det allmännas skyldighet att främja befolkningens hälsa i 19 § 3 mom. i grundlagen, står det i motiveringen. Bestämmelsen om inspektionsbefogenheter är således inte heller i ljuset av motiveringen avsedd att berättiga myndigheten att inspektera lokaler som omfattas av hemfriden för att utreda brott.

För en konstitutionell bedömning av bestämmelsen är det relevant om inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 1/2017 rd, s. 3, GrUU 54/2014 rd, s. 3, och GrUU 18/2010 rd, s. 7—8, samt de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet har ofta framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i det avseendet att inspektioner i hemfridsskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets yttrandepraxis etablerad (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet anser att åtgärder som begränsar skyddet för hemfriden bör vara tydligt och tillräckligt nära kopplade till någon grundlagsbestämmelse om grundläggande fri- och rättigheter för att åtgärderna ska kunna betraktas som nödvändiga i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har till exempel ansett att en brandinspektion är det slag av ingrepp i skyddet för hemfriden som är nödvändigt för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom rätten till liv och säkerhet och skyddet för egendom, på det sätt som avses i grundlagen. Olycksfallsutredningar kan likaså göras inom hemfridens gränser, trots att kopplingen till syftet att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna kanske är mer avlägsen, om man generellt kan bedöma att utredningen förebygger framtida hot mot rättigheterna (GrUU 31/1998 rd, s. 2).

Utlåtande GrUU 9/2019 rd

Grundlagsutskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i bostäder bara får förrättas om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen avser (se t.ex. GrUU 54/2014 rd, s. 3, och de utlåtanden som nämns där). Enligt utskottet kan exempelvis elsäkerheten hos anordningar och anläggningar övervakas genom inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden. I bestämmelserna ska det tillräckligt exakt sägas ut vilka de omständigheter med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är som nödvändigtvis kräver att det finns inspektionsbefogenheter för att de ska kunna övervakas och som föranleder att en inspektion får göras (t.ex. skyddet av människors liv och säkerhet). Regleringen ska vara preciserad på så sätt att den gäller situationer där det finns en konkret och motiverad misstanke om att de grundläggande fri- och rättigheterna äventyras (GrUU 39/2016 rd, s. 3–6).

Enligt den informativa hänvisningsbestämmelsen i 10 § 1 mom. i förslaget till lag om införselkontroll finns bestämmelser om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet som gäller inspektioner och provtagningar i artiklarna 9–15 i kontrollförordningen och i artikel 34 i förordningen om sällskapsdjur. Bestämmelsens 2 mom. föreskriver att inspektioner och provtagning i utrymmen som används för boende av permanent natur får utföras om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen gäller. Inspektioner i sådana utrymmen får utföras endast av en behörig tillsynsmyndighet eller en myndighet som ger handräckning med stöd av denna lag. Utövandet av befogenheten är i och för sig på lämpligt sätt knutet till kravet på nödvändighet.

Utskottet menar att de bestämmelser i förordningen som det hänvisas till är mycket omfattande och relativt allmänt hållen reglering av utförandet av inspektioner. De omständigheter som inspektionen gäller har enligt utskottet i allmänhet ett relativt avlägset samband med tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna. Förordningen är tillämplig på kontroll som inom tillämpningsområdet för 2 § i förslaget till lag om införselkontroll gäller till exempel användning och märkning av skyddade ursprungsbeteckningar, skyddade geografiska beteckningar och garanterade traditionella specialiteter (led j). Ett av de tillsynsobjekt som avses i kontrollförordningen är djurskydds krav (led f). För den konstitutionella bedömningen av befogenheten att utföra inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden är det relevant att förhindrande av att djurens välbefinnande äventyras enligt utskottet inte handlar om att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna i den mening som avses i 10 § 3 mom. i grundlagen (GrUU 34/2009 rd, s. 3). Enligt utskottet framgår det således inte av propositionen att den föreslagna regleringen är nödvändig för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas på det sätt som förutsätts i 10 § 3 mom. i grundlagen. Den föreslagna regleringen är alltså i princip inte förenlig med den ovan beskrivna praxis som gäller tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna som grund för inspektioner i lokaler som omfattas av hemfriden.

Grundlagsutskottet har dock tidigare påpekat att skyddet för hemfriden enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna inte till alla delar sammanfaller med 10 § 3 mom. i grundlagen. Stadgan innehåller exempelvis inget kvalificerat lagförbehåll av den typ som finns i Finlands grundlag. Därför är det ibland svårt att utan problem samordna EU-lagstiftningen med vår konstitution, även om EU-lagstiftningen är förenlig med stadgan (se t.ex. GrUU 39/2016 rd, s. 6).

I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företräd framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se t.ex. GrUU 14/2018 rd, s.

Utlåtande GrUU 9/2019 rd

12–13, och GrUU 20/2017 rd, s. 6). I vår nationella lagstiftning finns det inte skäl att gå in för lösningar som strider mot EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12–13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

Propositionen redogör inte närmare för vilket handlingsutrymme den nationella lagstiftaren förfogar över. Om inspektionsbefogenheten på hemfridsskyddade platser inte till alla delar förutsätts i kontrollförfordningen, måste befogenheten enligt 10 § i lagförslag 1 att utföra inspektioner i utrymmen som omfattas av hemfriden begränsas till vad som är nödvändigt med avseende på förfordningen. Den ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Enligt 19 § 2 mom. i den föreslagna lagen om införselkontroll får närmare bestämmelser om nationella arrangemang och bestämmande av avgifternas storlek enligt artiklarna 79–82 i kontrollförfordningen utfärdas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet och finansministeriet. Bestämmelsen innehåller ett bemyndigande för två ministerier att utfärda förordning med exakt samma innehåll. I bestämmelserna anges inte alls hur behörigheten ska fördelas. Bestämmelsen möjliggör således att två olika ministerier samtidigt utfärdar förordningar om samma frågor. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning måste preciseras genom att behörigheten fördelas mellan ministerierna (se även GrUU 42/2006 rd, s. 7). Den här ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Närmare bestämmelser om tillsynsmyndigheternas uppgifter enligt 5–7 § får utfärdas genom förordning av statsrådet, står det i 8 § i förslaget till lag om införselkontroll. Till de myndigheter som avses i 7 § hör bland annat den kommunala livsmedelstillsynsmyndigheten. Enligt grundlagens 121 § 2 mom. om kommunal självstyrelse ska bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Det väsentliga är att kommunerna inte kan ges uppgifter genom bestämmelser på lägre nivå än lag (RP 1/1998 rd, s. 176). Den föreslagna 8 § innehåller i och för sig bara ett bemyndigande att utfärda ”närmare bestämmelser” om tillsynsmyndigheternas uppgifter. Utskottet betonar att bestämmelserna i grundlagen under alla omständigheter direkt begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena, och att det därmed inte går att genom förordning eller föreskrifter utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (t.ex. GrUU 10/2014 rd, s. 3, GrUU 58/2010 rd, s. 3, och GrUU 44/2010 rd, s. 4).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 10 och 19 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 9/2019 rd

Helsingfors 19.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.