

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till veterinärvårdslag och till vissa lagar som har samband med den

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till veterinärvårdslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 83/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Kajsa Hakulin, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- docent, tenure track-professor Anu Mutanen
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny veterinärvårdslag. Dessutom föreslås ändringar i sex andra lagar.

Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som föreskrivs genom förordning av statsrådet. Målsättningen är att ikraftträdandet sker år 2023.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet, personuppgifter och hemfrid, 15 § om egendomsskydd, 16 § om kulturella rättigheter, 18 § om näringsfrihet, 21 § om rättsskydd, 81 § om skatter och avgifter, 121 § om kommunal självstyrelse och 124 § om överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter.

Utlåtande GrUU 49/2022 rd

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av de konstitutionella synpunkter som hänför sig till propositionen anser regeringen det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Organiseringsansvar

(1) I propositionen föreslås det att kommunerna ska ha ansvar för organisationen av veterinärtjänster på samma sätt som för närvarande (3 § i veterinärvårdslagen). Det föreslås ändå att de veterinärtjänster som omfattas av organiseringsansvaret definieras noggrannare än för närvarande. Dessutom föreslås det i 18 § i veterinärvårdslagen att det offentligrättsliga universitet som ordnar veterinärutbildning har skyldighet att, i den omfattning som närmare bestäms genom lag, agera som producent av offentliga veterinärtjänster som kommunen enligt förslaget ska ordna.

(2) Den föreslagna regleringen är betydelsefull med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas enligt grundlagens 121 § 2 mom. genom lag. När bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, gäller det att samtidigt se till att kommunerna i enlighet med finansieringsprincipen har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat i sin etablerade praxis om den kommunala självstyrelsen (se GrUU 16/2014 rd, s. 2, och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har också ansett att finansieringsupdrag för kommunerna, med hänsyn till att självstyrelsen är skyddad i grundlagen, inte får vara så stora att de försämrar kommunernas verksamhetsvillkor på ett sätt som äventyrar deras möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi och därmed också om sin förvaltning (se till exempel GrUU 41/2014 rd, s. 3, GrUU 50/2005 rd, s. 2). Finansieringsprincipen ingår också i artikel 9.2 i europeiska stadgan om lokal självstyrelse. Enligt den artikeln ska de lokala myndigheternas ekonomiska resurser motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag (se också GrUU 16/2014 rd, s. 2).

(3) Enligt 34 § i lagförslag 1 tillämpas lagen om statsandel för kommunal basservice på verksamhet som kommunen ordnar med stöd av veterinärvårdslagen. Med avseende på finansieringsprincipen finns det till denna del inget att anmärka mot bestämmelserna.

(4) Grundlagsutskottet noterar dock att enligt den föreslagna 18 § i veterinärvårdslagen är kommunerna inom verksamhetsområdet för Universitetets djursjukhus skyldiga att betala universitetet ersättning enligt fakturering för de veterinärtjänster som universitetet producerar och som kommunerna i fråga annars skulle ha varit tvungna att ordna utifrån sitt organiseringsansvar. Enligt propositionsmotiven belastar den föreslagna finansieringslösningen inte kommunerna inom universitetets verksamhetsområde mer än om de ordnade tjänsterna som sin egen verksamhet. Detta framgår dock inte tydligt av regleringen om statsandelar i 34 §. Regleringen bör för tydlighetens skull kompletteras.

(5) I 18 § i veterinärvårdslagen föreslås inte vilka kommuner som berörs av bestämmelserna om Universitetets djursjukhus. Enligt 38 § består djursjukhusets verksamhetsområde vid lagens

Utlåtande GrUU 49/2022 rd

ikraftträdande av de områden för vilka det offentligrättsliga universitet som driver Universitetets djursjukhus har producerat veterinärtjänster enligt 9 § utifrån ett avtal mellan en organisatör och universitetet i minst tre år under de fem år som föregår ikraftträdandet av lagen. Med beaktande av 121 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag, bör det i den nu föreslagna lagen uttryckligen anges vilka kommuner bestämmelserna i 18 § gäller.

(6) Det föreslås att uppgiften att producera veterinärtjänster för universitetet som driver Universitetets djursjukhus i 18 § i veterinärvårdslagen begränsas till den omfattning som krävs för ett ändamålsenligt ordnande av veterinärutbildning och veterinärmedicinsk forskning. Den föreslagna regleringen är till denna del betydelsefull med avseende på 123 § i grundlagen, enligt vilken universitetet har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Med självstyrelse avses enligt grundlagsutskottet här framför allt att beslut om universitetens interna administration fattas av universitetens egna myndigheter, med vissa i lag angivna begränsningar, och inte av statens allmänna förvaltningsmyndigheter. Det betyder att bestämmelser som är viktiga för universitetens förvaltning, organisation och verksamhet bör utfärdas genom lag. Enligt grundlagsutskottet måste det således genom lag bestämmas om bland annat universitetens uppgifter, förvaltningsorgan och deras sammansättning och inbördes relationer, överklagande av förvaltningsorganens beslut och språkförhållandena vid universitetet (GrUU 11/2009 rd, s. 2, GrUU 3/1997 rd, s. 1).

(7) Betydelsefulla med tanke på universitetens självstyrelse är inte bara bestämmelserna om ersättning för de veterinärtjänster som universitetet producerar utan också bestämmelserna om begränsningar i den uppgift att producera tjänster som universitetet åläggs. Grundlagsutskottet anser att uppgiften att producera tjänster i detta avseende på behörigt sätt är avgränsad till den omfattning som krävs för ett ändamålsenligt ordnande av veterinärutbildning och veterinärmedicinsk forskning.

Avgiftsreglering

(8) I 15 § i veterinärvårdslagen föreslås bestämmelser om avgifter som tas ut för veterinärtjänster som omfattas av organiseringsansvaret. Av regleringen framgår att de avgifter som avses i 15 § kräver motprestationer, att den prestation för vilken en avgift tas ut ska specificeras och att avgiften inte är obligatorisk. Utifrån motiveringen till förslaget (s. 58, 81) är avsikten att regleringen dessutom uppfyller kravet på att avgifterna ska motsvara kostnaderna. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det således fråga om en kommunal avgift.

(9) Grundlagen saknar bestämmelser om kommunala avgifter. De indelas emellertid i offentlig-rättsliga och privaträttsliga avgifter. Grundlagsutskottet har intagit ståndpunkten att en offentlig-rättslig kommunal avgift kan bygga på bestämmelser i lag, men också ansett det möjligt att avgifter påförs direkt med stöd av den kommunala självstyrelsen (GrUU 11/2014 rd, s. 6, GrUU 53/2002 rd, s. 2/II).

(10) Grundlagsutskottet har förutsatt att en kommunal avgift i regel ska motsvara kostnaderna, även om det inte har krävts full kostnadsmotsvarighet (GrUU 53/2002 rd, s. 2). Således kan den nu föreslagna regleringen i sig anses vara tillräcklig. Det vore dock mer motiverat att i lagen sär-

Utlåtande GrUU 49/2022 rd

skilt ange att avgiften får vara högst lika stor som kostnaderna som uppkommer av produktionen av tjänster.

Överföring av förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter

(11) Kommunen kan enligt 12 § i förslaget till veterinärvårdslag själv producera de veterinärtjänster som hör till kommunens organiseringsansvar eller ingå avtal om produktion av tjänsterna med en privat producent av veterinärtjänster. Den föreslagna regleringen har i propositionen bedömts med avseende på grundlagens 124 § om överföring av offentliga förvaltningsuppgifter på andra än myndigheter. Enligt 124 § kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt kan dock endast anförtros myndigheter.

(12) Propositionen redogör på behörigt sätt för ändamålsenligheten i överföringen av produktionen av veterinärtjänster. Det finns inte heller något att anmärka mot de grundläggande lösningarna i de föreslagna bestämmelserna. Grundlagsutskottet noterar dock att det inte föreslås någon bestämmelse om tjänsteansvar för dem som sköter de offentliga förvaltningsuppgifter som avses i 12 §. För att trygga kraven på rättssäkerhet och god förvaltning på det sätt som avses i 124 § i grundlagen krävs det enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis bland annat att de som handlägger ärenden handlar under straffrättsligt tjänsteansvar (se till exempel GrUU 17/2021 rd, stycke 81, GrUU 26/2017 rd, s. 50). Regleringen bör kompletteras med ett omnämnande om tjänsteansvar (se till exempel GrUU 47/2021 rd, stycke 8 och 9).

Behörighet att förrätta inspektion

(13) Bestämmelser om Livsmedelsverkets och regionförvaltningsverkets inspektionsrätt föreslås i 26 § i veterinärvårdslagen. Motsvarande bestämmelser om inspektioner finns också i 22 § i lagförslag 2. Bestämmelserna om inspektionsrätt motsvarar i huvuddrag det som tidigare föreskrivits med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 34/2009 rd, s. 3/I).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 49/2022 rd

Helsingfors 12.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Heikki Vestman saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Jari Kinnunen saml
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Veronika Honkasalo vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.