

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om animaliska biprodukter, 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi och 1 § i lagen om verkställighet av böter

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om animaliska biprodukter, 6 § i lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi och 1 § i lagen om verkställighet av böter (RP 89/2022 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Hannu Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsti Huovinen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- justitieråd, professor Juha Lavapuro
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om animaliska biprodukter, lagen om Enheten för utredning av grå ekonomi och lagen om verkställighet av böter ändras.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2022.

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslagen med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet och hemfrid, 12 § om handlingars offentlighet, 15 § om egendomsskydd, 18 § om näringsfrihet och 80 § om delegering av lagstiftningsbehörighet.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 51/2022 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

(1) I propositionen föreslås det att lagen om animaliska biprodukter (nedan biproduktlagen) och två andra lagar ändras. De föreslagna ändringarna gäller framför allt att bestämmelserna ska följa EU:s så kallade kontrollförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/625 om offentlig kontroll och annan offentlig verksamhet för att säkerställa tillämpningen av livsmedels- och foderlagstiftningen och av bestämmelser om djurs hälsa och djurskydd, växtskydd och växtskyddsmedel samt om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 999/2001, (EG) nr 396/2005, (EG) nr 1069/2009, (EG) nr 1107/2009, (EU) nr 1151/2012, (EU) nr 652/2014, (EU) 2016/429 och (EU) 2016/2031, rådets förordningar (EG) nr 1/2005 och (EG) nr 1099/2009 och rådets direktiv 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG och 2008/120/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 854/2004 och (EG) nr 882/2004, rådets direktiv 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG och 97/78/EG samt rådets beslut 92/438/EEG (förordningen om offentlig kontroll).

(2) Grundlagsutskottet har sett det som viktigt att det i den mån som EU-lagstiftningen kräver reglering på det nationella planet eller möjliggör sådan tas hänsyn till de krav som de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna ställer när det nationella handlingsutrymmet utnyttjas (se 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). Den aktuella propositionen redogör delvis för det nationella handlingsutrymmet. Enligt utskottets uppfattning är bedömningen av handlingsutrymmet ändå inte heltäckande och systematisk till alla delar, vilket bidrar till att försvåra bedömningen av lagförslagen i konstitutionellt hänseende (jfr GrUU 46/2022 rd, stycke 7).

Befogenhet att utföra inspektion

(3) Det föreslås ändringar i biproduktlagens 50 § om inspektionsrätt och rätt att få uppgifter. Både den nuvarande och den föreslagna bestämmelsen medger under vissa förutsättningar att inspektioner utförs också i utrymmen som används för boende av permanent natur. Regleringen är till denna del betydelsefull med avseende på hemfriden som tryggas genom 10 § i grundlagen.

(4) 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, s. 2).

Utlåtande GrUU 51/2022 rd

(5) Grundlagsutskottet har 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 till exempel GrUU 6/2019 rd, s. 4, och GrUU 39/2016 rd, s. 6).

(6) I EU-domstolens vedertagna rättspraxis har unionslagstiftningen företrädde framför nationell rätt i överensstämmelse med de villkor som lagts fast i denna rättspraxis (se till exempel GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, och GrUU 20/2017 rd, s. 6). I vår nationella lagstiftning bör vi gå in för lösningar som är förenliga med EU-rätten (GrUU 15/2018 rd, s. 49, GrUU 14/2018 rd, s. 12—13, GrUU 26/2017 rd, s. 42).

(7) I ljuset av motiveringen till den nu föreslagna lagen om animaliska biprodukter, annan utredning som utskottet fått och även ordalydelsen i den gällande 50 § är inspektionsbefogenheten i 50 § 5 mom., som ingriper i skyddet för hemfriden, åtminstone delvis sådan reglering som förutsätts i kontrollförordningen. Det eventuella nationella handlingsutrymmet förblir dock något oklart. Om regleringen i 50 § 5 mom. inte till alla delar förutsätts enligt kontrollförordningen eller annan EU-lagstiftning, ska regleringen ändras på det sätt som beskrivs nedan.

(8) 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 en lagöverträdelse 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). Å andra sidan har utskottet ansett att det för kontroll av att stöd och bidrag av offentliga medel används på tillbörligt sätt är acceptabelt att inspektioner utförs i hemfridsskyddade lokaler, 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, s. 2, och översikt i GrUU 39/2005 rd).

(9) Orsakande av risk för spridning av djursjukdom (44 kap. 4 a § i strafflagen) som avses i det föreslagna 50 § 5 mom. ger bötesstraff eller fängelsestraff i högst sex månader. Påföljden för brott mot bestämmelserna om animaliska biprodukter i 72 § i biproduktslagen som det hänvisas till i samma moment är däremot bötesstraff. Inspektioner som går in på hemfridsskyddade områden enbart på grund av misstanke om överträdelse av bestämmelserna om animaliska biprodukter är således inte proportionerliga och regleringen överensstämmer till denna del inte med förfarandet vid utredningen av brott enligt 10 § 3 mom. i grundlagen.

(10) Det föreslås dock att ett ytterligare villkor för inspektion på grund av en försummelse enligt 72 § i biproduktslagen ska vara att det finns en misstanke om överträdelse av bestämmelserna om animaliska biprodukter som kan medföra fara för människors eller djurs hälsa. Enligt motiven till lagstiftningsordning (s. 31) har man således strävat efter att koppla inspektionsrätten till rättsintressen som bland annat anknyter till bestämmelserna i 19 och 20 § i grundlagen. Avsikten torde således vara att inspektioner som utförs inom ramen för hemfriden ska vara nödvändiga på det

Utlåtande GrUU 51/2022 rd

sätt som avses i grundlagens 10 § 3 mom. för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas.

(11) Grundlagsutskottet har framhållit att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i den meningen att inspektioner som ingriper i hemfriden måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav (se till exempel GrUU 54/2014 rd, s. 3 och de utlåtanden som det hänvisas till 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. Vidare har utskottet till exempel ansett att en brandinspektion är den typen 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 inte är lika nära, om man generellt kan bedöma att utredningarna förebygger framtida hot mot dessa rättigheter (GrUU 31/1998 rd, s. 2).

(12) 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 till exempel GrUU 54/2014 rd, s. 3/I—II, 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 då 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 (till exempel skyddet av människors liv och säkerhet). Regleringen ska vara preciserad på så sätt att den gäller situationer där det finns en konkret och grundad misstanke om att de grundläggande fri- och rättigheterna äventyras (GrUU 39/2016 rd, s. 3—6).

(13) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna formuleringen i 50 § 5 mom. är tämligen vag. Regleringen måste skärpas med beaktande av nödvändighetskravet i 10 § 3 mom. i grundlagen. Om befogenheten att förrätta inspektion i lokaler som omfattas av hemfriden inte till alla delar förutsätts enligt EU-lagstiftningen, är en sådan ändring en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Aktörers tillförlitlighet

(14) Det föreslås att det till lagen fogas en ny 41 a § om aktörers tillförlitlighet. Utifrån motiveringen till bestämmelsen är avsikten att kravet på tillförlitlighet ska gälla aktörer som är anmälningsskyldiga eller förutsätter godkännande enligt lagens 33 §. En sådan avgränsning framgår dock inte av ordalydelsen i 41 a §. Regleringen måste preciseras, om avgränsningen inte entydigt framgår av annan lagstiftning.

(15) Regleringen om att en aktör ska vara tillförlitlig är betydelsefull med avseende på näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Var och en har i enlighet med 18 § 1 mom. i grundlagen rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. I den föreslagna regleringen är det inte fråga om tillståndsplikt för näringen utan snarare om ett lämplig-

Utlåtande GrUU 51/2022 rd

hetskrav som ställs på näringsidkaren, vilket grundlagsutskottet har betraktat som begränsning av näringsfriheten (GrUU 6/2019 rd, s. 6). Utskottet har dock ingenting att anmärka mot förutsättningarna för bedömning av tillförlitligheten enligt den 41 a § som nu föreslås.

(16) I 65 och 66 § i biproduktslagen föreslås det bestämmelser om påföljder i situationer där aktören inte längre uppfyller kraven på tillförlitlighet. Verksamheten kan enligt 65 § avbrytas och godkännanden kan enligt 66 § återkallas tillfälligt eller slutgiltigt om aktören inte längre är tillförlitlig på det sätt som avses i 41 a § och grunden för att aktören inte anses vara tillförlitlig är allvarlig eller väsentlig med tanke på verksamheten och aktören trots föreläggande från myndigheten inte har avhjälpit försummelsen.

(17) Förutsättningarna för avbrytande av verksamheten och återkallande av godkännande enligt 65 och 66 § uppfyller de krav som enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ställs på återkallande av näringstillstånd, och till denna del finns det inget att anmärka mot regleringen (se till exempel GrUU 6/2019 rd, s. 7, GrUU 46/2016 rd, s. 3, GrUU 13/2014 rd, s. 2). Utskottet anser dock inte att det är helt korrekt att förutsättningarna för att utöva myndigheternas befogenheter, som eventuellt kan ha mycket olika konsekvenser, är sinsemellan enhetliga.

Skydd av anmälarens identitet

(18) I 74 a § i biproduktslagen finns bestämmelser om identitetsskydd för en person som anmäler en överträdelse. Om en anmälan till den behöriga tillsynsmyndigheten om ett verkligt eller misstänkt brott mot bestämmelser vars efterlevnad myndigheten utövar tillsyn över har inlämnats av en fysisk person, ska personens identitet i enlighet med 74 a § hållas hemlig, om ett röjande av personens identitet med beaktande av omständigheterna kan bedömas orsaka personen skada.

(19) Regleringen är betydelsefull med avseende på offentlighetsprincipen enligt 12 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att strävan efter att skydda anmälarens identitet är en godtagbar grund för att begränsa offentligheten. Utskottet påpekar dock att den föreslagna regleringen i stor utsträckning liknar bestämmelserna om sekretess i 24 § 1 mom. 15 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Jord- och skogsbruksutskottet bör noggrant överväga behovet av den nu föreslagna särskilda bestämmelsen. Grundlagsutskottet påpekar också att riksdagen i samband med totalöversynen av offentlighetslagstiftningen påpekade att man bör vara restriktiv när det gäller att ta in sekretessbestämmelser i speciallagar (RSv 303/1998 rd, FvUB 31/1998 rd, s. 7/II, se även GrUU 40/2021 rd, stycke 38, GruU 62/2018 rd s. 9 och GrUU 2/2018 rd, s. 2).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkning till dess 50 § beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 51/2022 rd

Helsingfors 13.10.2022

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 Hilikka Kemppi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Ville Valkonen saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Veronika Honkasalo vänst
ersättare Wille Rydman wr.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.