

Helsingfors/Mariehamn 29.10.2014

Nr 22/14

Hänvisning Ålands lagtings skrivelse
8.9.2014, nr. 95/2014.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över landskapslagen om ändring av landskapslag om Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, antagen av lagtinget 8.9.2014.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Genom landskapslagen överförs vissa uppgifter gällande bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur från Ålands landskapsregering till Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet. Landskapslagen ersätter den av lagtinget 18.9.2013 antagna motsvarande landskapslagen, som republikens president i beslut 17.1.2014 delvis förordnat att förfalla.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 18 § 1, 2 och 4 punkterna i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bl.a. landskapsregeringen och under denna lydande myndigheter och inrättningar, landskapets tjänstemän och kommunernas förvaltning. Landskapslagen berör även rättsområdena natur- och miljövård, jord- och skogsbruk, jakt och fiske samt näringsverksamhet på vilka områden lagstiftningsbehörigheten med vissa undantag tillkommer landskapet enligt självstyrelselagens 18 § 10, 15, 16 och 22 punkter.

Jämlikt 18 § 17 punkten i självstyrelselagen tillkommer landskapet lagstiftningsbehörighet i frågor gällande djurskydd och veterinärväsendet med undantag av ärenden gällande smittsamma sjukdomar hos husdjur, förbud mot införande av djur och djurprodukter samt förebyggande av införsel av växtförstörare till landskapet, vilka enligt 27 § 31 – 33 punkterna i nämnda lag hänförs till rikets behörighet. Enligt regeringens proposition till ny självstyrelselag (RP 73/1990 rd) hänförs även lagstiftningen om slakt- och köttbesiktning till veterinärväsendet. Frågan om livsmedelskvalitet har även anknytning till hälsovården, vilket område enligt 18 § 12 punkten i självstyrelselagen hör till landskapets behörighet med vissa undantag. Beträffande förvaltningsbehörigheten anges i 30 § 8 punkten i självstyrelselagen att de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur och lagstiftningen om förebyggande av införsel till landet av växtförstörare samt lagstiftningen om framställning och användning av gifter ankommer på en riksmyndighet, skall i landskapet skötas av landskapsregeringen eller annan i landskapslag bestämd myndighet.

Enligt landskapslagens 1 a § 1 mom. ska Ålands miljö- och hälso- skyddsmyndighet "enligt rikslagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur sköta de uppgifter som i riket ankommer på staten men som enligt rikslagstiftningen ska handhas av kommunalveterinären". Motsvarande ordalydelse i det lagrum som förordnats förfalla löd till denna del enligt följande "Myndigheten ska enligt rikslagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur sköta de uppgifter som i riket ska skötas av kommunerna..." I den nu aktuella lydelsen preciseras således att det är fråga om uppgifter som enligt rikslagstiftningen ankommer på staten.

Högsta domstolen ansåg i utlåtande 20.12.2013 i fråga om sist nämnda bestämmelse i den av lagtinget 18.9.2013 antagna landskapslagen bl.a. följande:

"Landskapslagen avser emellertid också att överföra de uppgifter, som enligt rikslagen på området ska skötas av kommunerna, på den åländska myndigheten. Till en sådan överföring förefaller självstyrelselagstiftningen inte att ge möjligheter. Denna systematik bekräftas av 32 § självstyrelselagen. Enligt detta lagrum kan uppgifter som hör till riksförvaltningen genom överenskommelseförordning överföras på en landskapsmyndighet och uppgifter som hör till landskapsförvaltningen överföras på en riksmyndighet. Situationen är speciell, genom att lagstiftningen om kommunernas förvaltning tillkommer landskapet enligt 18 § 4 punkten självstyrelselagen, medan lagstiftningen till sin substans lyder under rikets lagstiftningsbehörighet. Då i rikets lag emellertid fastställts vilka uppgifter som hör till rikets myndigheter och vilka till de kommunala, kan lagtinget inte göra en avvikelse genom att på de myndigheter i landskapet, som

utpekas att sköta riket tillkommande uppgifter, även överföra kommunala uppgifter. Landskapet kan således inte i landskapslagstiftningen på dessa områden fördela uppgifterna mellan landskapsmyndigheterna och kommunerna på ett annat sätt än i rikets lagstiftning." Högsta domstolen ansåg stadgandet stå i strid med självstyrelselagen, varför paragrafen utgjorde en behörighetsöverskridning.

I landskapsregeringens nu aktuella lagförslag nr 12/2013-2014 föreslås att lagtinget antar föreliggande lagförslag som i stort sett motsvarar den ändring som förföll, dock så att i lagtexten klargörs att myndigheten enbart ska sköta sådana uppgifter i rikslagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur som i riket är statliga uppgifter. Landskapsregeringen anger att kommunalveterinärerna enligt lagen om djursjukdomar (FFS 441/2013) utför uppgifter för staten på ett sätt som skiljer sig från hur staten i lag ålägger kommunerna uppgifter. Uppgifterna är statliga, trots att de som enligt lag utför dem är anställda av kommunerna. Kommunalveterinärerna styrs inte av kommunala beslut i dessa frågor, utan av statliga myndigheter och lagstiftningen som sådan. Ersättning för utgifterna utbetalas av regionförvaltningsverken, som även sköter faktureringen för kommunalveterinärens prestationer enligt avgifter fastställda av jord- och skogsbruksministeriet i förordning. Kommunerna uppstår inga avgifter för prestationerna enligt djursjukdomslagstiftningen. Landskapsregeringen föreslår nu i lagförslaget att gällande reglering av uppgifter som i riket ska skötas av en kommunalveterinär i någon mån formuleras om, för att tydliggöra att fråga är om uppgifter som ankommer på staten och därför sådana uppgifter som ska skötas av landskapet enligt 30 § 8 punkten i självstyrelselagen.

Bestämmelser om myndigheternas uppgifter i fråga om smittsamma sjukdomar hos husdjur finns främst i lagen om djursjukdomar (FFS 441/2013), som ersatte lagen om djursjukdomar (FFS 55/1980). I veterinärvårdslagen (FFS 765/2009) finns bl.a. bestämmelser om organiseringen av kommunal veterinärvård.

I regeringens proposition nr 81/2009 rd. med förslag till veterinärvårdslag och till vissa lagar som har samband med den anförs följande om djursjukdomar och bekämpningen av smittsamma sjukdomar under avsnittet om de viktigaste förslagen:

"Tillsynen över djursjukdomar och djurskyddet kommer enligt förslaget alltså inte att vara uppgifter som kommunerna ska sköta, utan de fortsätter att vara statliga uppgifter. Bekämpningen av smittsamma sjukdomar och tillsynen över djurens välbefinnande är alltid av riksomfattande betydelse trots att det är ändamålsenligt att tillsynsuppgifterna sköts på lokal nivå. Att djursjukdomar som ska bekämpas förekommer i landet kan beroende på fallet inverka på primärproduktionens, industrins och handelns verksamhet, på exporten av finska produkter och på människornas hälsa. När djursjukdomar som ska bekämpas bryter ut är det viktigt att handla

snabbt, och i krissituationer är det nödvändigt att centralisera ledningen av verksamheten på lands- och regionnivå. Dessutom ska kommunalveterinärer vid behov kunna åläggas att arbeta utanför sitt ordinarie verksamhetsområde. Tillsynen över djursjukdomar och djurskyddet förutsätter också särskild sakkunskap, något som talar för att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan myndigheterna bibehålls. Enligt beräkningar behövs det en arbetsinsats på 42 årsverken för att de uppgifter i anslutning till djursjukdomar och djurskyddet som staten ansvarar för ska kunna skötas lokalt.”

I nämnda avsnitt framförs om kommunens ansvar följande:

”I den föreslagna lagen förtydligas emellertid det ansvar för tillsynsuppgifterna som kommunerna har i sin egenskap av kommunalveterinärernas arbetsgivare. Kommunen bör därför uttryckligen se till att dimensioneringen av resurser är lämplig så att de tillsynsuppgifter som ålagts kommunalveterinären kan skötas på det sätt som lagstiftningen förutsätter. Dessutom bör kommunen dra försorg om de lokaler och redskap som behövs för uppgifterna. Finansieringen av tillsynsuppgifterna kommer enligt förslaget inte längre att grunda sig på förrättningsarvodet som staten betalar till kommunalveterinärerna, utan staten kommer att betala ersättning till kommunerna för de lönekostnader och övriga direkta kostnader som tillsynen över djurens hälsa och välbefinnande samt tillsynen över djurskyddet och bekämpningen av djursjukdomar föranleder.”

De uppgifter som härvid ankommer på kommunen, uppgifternas karaktär och deras förhållande till statsmakten framgår närmare av följande citat från det avsnitt i ovan nämnda regeringsproposition som behandlar lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen:

”Enligt den föreslagna veterinärvårdslagen ska kommunen se till att det ordnas förutsättningar att sköta de uppgifter som åläggs kommunalveterinären i lagen om djursjukdomar, djurskyddslagen och lagen om transport av djur eller med stöd av dessa lagar. Avsikten är att staten ska kompensera kommunerna för de kostnader som uppgifterna föranleder. Den ställning som de uppgifter på lokal nivå som hänför sig till tillsynen över djursjukdomar och djurskyddet har i sin egenskap av ett slags lagfästa uppdragsuppgifter som kommunveterinären utför som ett led i statsförvaltningsorganisationen utgör ett undantag från 2 § i kommunallagen (365/1995), enligt vilken kommunen med stöd av avtal även kan åta sig att sköta andra uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse eller som stadgas för den i lag. Regleringen är exceptionell också så till vida att uppdragsuppgifterna i lagen inte anvisats kommunen utan en namngiven kommunal tjänsteinnehavare, något som begränsar kommunens möjligheter att besluta om de administrativa strukturer som hänför sig till skötseln av uppgifterna. Regleringen är dock alltjämt befogad med hänsyn till den riksomfattande betydelse som tillsynen över djursjukdomar och djurskyddet har och i synnerhet kopplingen mellan dels tillsynen över djursjukdomar, dels säkerhetsaspekter och beredskap. Värt att notera är också att det enligt EG-lagstiftningen bara är tjänsteveterinär som kan verkställa vissa inspektioner som förutsätts i gemenskapslagstiftningen och utfärda vissa intyg. Det kan inte anses att regleringen på ett väsentligt sätt ingri-

per i den kommunala självstyrelsens mest centrala särdrag enbart på den grund att uppgifter i lag anvisas kommunalveterinären.”

Kommunalveterinärens uppgifter och kommunens ansvar framgår även av följande citat i detaljmotiveringen till veterinärvårdslagens 15 § i ovan nämnda regeringsproposition:

”Enligt 5 § i lagen om djursjukdomar ska tillsynen över djursjukdomar och enligt 36 § i djurskyddslagen ska tillsynen över djurens välbefinnande skötas på det lokala planet av bl.a. kommunalveterinären. Kommunalveterinären utövar i egenskap av lokal myndighet tillsyn också över att lagen om transport av djur följs, enligt 26 § i den nämnda lagen. Enligt 7 § i lagen om verkställighet av systemet med samlat gårdsstöd övervakar kommunalveterinären dessutom efterlevnaden av tvärvillkoren som utgör en förutsättning för Europeiska unionens direkta jordbruksstöd till den del villkoren hänför sig till efterlevnaden av livsmedelslagen, lagen om djursjukdomar eller lagen om transport av djur.

Tillsynsuppgifterna i fråga är alltså sådana som hör till staten, med det har föreskrivits att de lokalt ska skötas bl.a. av en viss kommunal tjänsteinnehavare. Kommunalveterinären har med stöd av 15 § 1 mom. i lagen om djursjukdomar, 59 § i djurskyddslagen och 47 § i lagen om transport av djur rätt till arvode och ersättning för utförda tillsynsuppgifter enligt statsrådets förordning om förrättningsarvodet till veterinärer.

Enligt förslaget bör kommunalveterinärens tillsynsuppgifter i fortsättningen särskådas som uppdrag som staten har gett kommunerna, och kostnads- och ansvarsfördelningen bör förtydligas utgående från detta. Detta är ändamålsenligt för att avhjälpa de missförhållanden som hänför sig till kostnadsfördelningen och för att sköta uppgifterna på behörigt sätt. Kommunen är också nu kommunalveterinärens arbetsgivare, men särskilda bestämmelser om ordnande av uppgifterna skulle understryka det ansvar som kommunen har för att tillsynsuppgifterna utförs. Enligt den föreslagna 22 § ska staten betala ersättning till kommunen för utförandet av tillsynsuppgifter. Kommunen ska se till att resurserna dimensioneras så att tillsynsuppgifterna kan utföras i enlighet med vad som har föreskrivits. Detta säkerställer för sin del att tillsynen över djurens hälsa och välbefinnande på lokal nivå fungerar väl och att tillräckliga resurser är tillgängliga för uppgifterna.”

Av det som framförs ovan framgår att ifrågavarande uppgifter är att uppfatta som statliga uppgifter, för vilka staten erlägger ersättning åt kommunerna. Trots detta har dessa uppgifter i rikslagstiftningen uttryckligen anförtrotts en kommunal myndighet, nämligen kommunveterinären. Det är kommunen som ansvarar för att dessa uppgifter utförs och kommunen ska skapa förutsättningar för att uppgifterna kan skötas. En del av uppgifterna kan kommunerna inköpa av utomstående, men åtminstone tillsynsuppgifterna gällande smittsamma sjukdomar utgör uppgifter som kommunerna själva bör ombesörja. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är det därför inte fråga om sådana uppgifter som ankommer på riksmyndigheterna i det avseende 30 § 8 punkten i självstyrelselagen avser. Motsvarande uppgifter ankom på kommunal- och stadsveterinären även enligt lagen om djursjukdomar (FFS 55/1980), som var gällande då nuvarande självstyrelselag trädde i kraft. Bestämmelsen i

landskapslagens 1 a § 1 mom. utgör härvid en behörighetsöverskridning.

Enligt landskapslagens 1 § 1 mom. ska Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet bl.a. svara "för att veterinärvård tillhandahålls och, enligt vad som i 1 a § bestäms, för uppgifter enligt rikslagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur". Eftersom i paragrafen inte uttryckligen nämns att det gäller uppgifter som ankommer på kommunerna, utgör 1 § 1 mom. i dess nu antagna utformning enligt Ålandsdelegationens uppfattning inte en behörighetsöverskridning. Enligt gällande ordalydelse (ÅFS 83/2011) ska Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet "också sköta de uppgifter som enligt rikslagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur ska skötas av en kommunalveterinär". Vid lagstiftningskontrollen anfördes dock inga anmärkningar mot detta stadgande.

Förutom de uppgifter som enligt landskapslagen ankommer på Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighet, berättigas landskapsregeringen i landskapslagens 1 § 3 mom. liksom i gällande landskapslag, att genom landskapsförordning ålägga myndigheten att sköta sådana tillstånds- och tillsynsuppgifter som landskapet är skyldigt att sköta enligt EU-förordningar inom miljö- och hälsoskyddsområdet inklusive bekämpande av smittsamma sjukdomar hos husdjur. Dessutom berättigas landskapsregeringen att inom dessa områden genom landskapsförordning ålägga myndigheten uppgifter som i riket sköts av Livsmedelssäkerhetsverket och som är likartade med dem som myndigheten redan sköter enligt lag. Med anledning av ovanstående konstateras att enligt 21 § 1 mom. i självstyrelselagen kan landskapsregeringen med stöd av ett be- myndigande i landskapslag utfärda landskapsförordningar i angelägenheter som hör till landskapets behörighet. Det stadgas emellertid också att genom landskapslag skall utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen och självstyrelselagen i övrigt hör till området för lag. Denna begränsning motsvarar begränsningen i 80 § 1 mom. i grundlagen. Det nu aktuella delegeringsstadgandet berättigar landskapsregeringen endast att inom i lagrummet angivna gränser bestämma vilken myndighet som ska utföra i paragrafen beskrivna uppgifter, och kan enbart gälla ärenden inom landskapets förvaltningsbehörighet. Detta delegeringsstadgande kan med stöd av 18 § 1 punkten och 21 § 1 mom. i självstyrelselagen för Åland intas i landskapslagen.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner med hänvisning till det ovan sagda att landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet, förutom beträffande dess 1 a § 1 mom. Det felaktiga stadgandet inverkar inte på tillämpningen av landskapslagen i övrigt, varför land-

skapslagen till övriga delar kan träda i kraft. Hänvisningen i landskapslagens 1 § 1 mom. till lagens 1 a § ska på grund av det ovan sagda avse dess 2 och 3 mom.

Närvarande Ordföranden Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Pellonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck
ordförande

Rainer Åkerblom
sekreterare