

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 18/2013 rd

Medborgarinitiativ: Lag om ändring av 22 § i djurskyddslagen

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Jord- och skogsbruksutskottet har den 8 maj 2013 begärt utlåtande av grundlagutskottet om medborgarinitiativet om förslag till lag om ändring av 22 §:n djurskyddslagen (MI 1/2013 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- tf. verksamhetsledare, VML Kati Pulli, Djurskyddsförbundet Animalia
- konsultativ tjänsteman Markku Himanen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Pekka Lämsineva
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

MEDBORGARINITIATIV

Enligt 53 § 3 mom. i grundlagen har minst femtiotusen röstberättigade finska medborgare rätt att enligt vad som bestäms i lag lägga fram initiativ för riksdagen om att en lag skall stiftas. Det uppdrag att stifta lag om medborgarinitiativ som grundlagen föreskriver har genomförts i form av lagen om medborgarinitiativ som reglerar förfarandena i samband med sådana initiativ. Initiativet ska enligt 4 § 1 mom. i lagen om medborgarinitiativ innehålla ett lagförslag eller ett förslag att inleda lagberedning och en motivering till förslaget. Det första medborgarinitiativ som lämnats till riksdagen för behandling innehåller ett motiverat förslag om ändring av 22 § i djurskyddslagen. I medborgarinitiativet föreslås att djuruppfödning på farm för pälproduktion förbjuds.

Medborgarinitiativet saknar ställningstaganden för lagstiftningsordningen men i det avsnitt i motiveringen som behandlar initiativets konsekvenser konstateras det att ett förbud mot pälsdjursuppfödning skulle innebära förbud mot en viss typ av näringsverksamhet. Därför måste besluten om denna näring vara socialt hållbara, dvs. övergångsperioderna måste vara tillräckligt långa och företagen måste kunna förutse situationen, sägs det i initiativet. En avveckling av pälsproduktionen kommer dessutom att påverka både ekonomi och sysselsättning. Enligt initiativet kan fortsatt pälsuppfödning ändå inte anses vara en hållbar produktionsform på grund av dess inverkan på djurens välbefinnande och på miljön.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Grundlagsutskottet har tagit ställning till det första medborgarinitiativ som lämnats till riksdagen i enlighet med 53 § 3 mom. i grundlagen och i lagen om medborgarinitiativ. Medborgarinitiativet innehåller ett motiverat förslag om ändring av 22 § i djurskyddslagen. I medborgarinitiativet föreslås att uppfödning av djur på farm för pälsproduktion förbjuds. Förslaget motiveras närmast med aspekter som hänger samman med djurskydd och etik samt med skäl som anknyter till de miljöproblem som pälsdjursnäringen förknippas med.

Förbud mot pälsdjursuppfödning

Ett sådant förbud mot pälsdjursuppfödning som föreslås i medborgarinitiativet skulle innebära ett totalförbud mot en näring som för närvarande är tillåten och dessutom delvis understöds med allmänna medel. Förbud mot en näring måste bedömas i synnerhet mot bakgrunden av den i grundlagens 18 § 1 mom. tryggade näringsfriheten. Förslaget har dessutom relevans med hänsyn till det egendomsskydd som regleras i 15 § i grundlagen, eftersom följderna av ett förbud att utöva en typ av näring kan leda till att värdet på den egendom som används inom näringen minskar betydligt eller rentav närmar sig noll. Lagstiftning som begränsar en grundläggande fri- eller rättighet måste uppfylla de så kallade begränsningsvillkoren (jfr GrUB 25/1994 rd, s. 4—5) av vilka särskilt intressanta i detta sammanhang är frågan om begränsningen skulle vara godtagbar och proportionell.

Grundlagsutskottet har av hävd ansett att grundlagen utgår från att näringsfrihet ska råda. Utskottet har å andra sidan ansett att tillstånd för exempelvis näringsverksamhet i undantagsfall kan krävas om tillståndsplikten föreskrivs genom en lag som uppfyller de allmänna villkoren för lagar som inskränker grundläggande fri- och rättigheter rättighet (se t.ex. GrUU 32/2010 rd, s. 7). Dessutom har utskottet tidigare mot bak-

grunden av acceptabilitet och proportionalitet prövat bland annat lagstiftning som på ett betydande sätt ingriper i förutsättningarna för näringsverksamhet (GrUU 28/2012 rd). Ett totalförbud mot en tidigare tillåten näring måste anses vara ett mycket kraftigare ingrepp i näringsfriheten jämfört med exempelvis en insnävring av de faktiska förutsättningarna eller införande av tillståndsplikt för att bedriva en näring. Det är därför klart att det måste finnas exceptionellt starka grunder för ett förbud.

Kravet på acceptabilitet för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna innebär att förbudet måste grunda sig på ett tungt vägande samhälleligt behov. När frågan om acceptabilitet nu bedöms är det av betydelse att grundlagsutskottet nyss i samband med behandlingen av försöksdjursverksamhet ansåg att främjande av djurens välbefinnande otvivelaktigt är samhälleligt godtagbart och ett tungt vägande skäl bland annat för att begränsa näringsfriheten och egendomsskyddet. Skälet har också ett visst samband med grundlagens 20 § om miljöansvar, låt vara att insatserna för djurens välfärd snarare handlar om en etiskt hållbar princip än om att direkt trygga de grundläggande fri- och rättigheterna (se GrUU 2/2013 rd, s. 2/II). Det bör å andra sidan konstateras att frågan om pälsdjursuppfödningens acceptabilitet har debatterats länge såväl i Finland som i andra europeiska länder och att det som motargument till motståndarnas motiveringar som betonat djurskydd och etiska aspekter har framförts synpunkter till stöd för pälsdjursuppfödning närmast utifrån argument som betonat ekonomiska och sysselsättningsaspekter.

Kravet på proportionalitet vid begränsning av grundläggande fri- och rättigheter förutsätter att begränsningen är nödvändig för att nå ett bestämt syfte och att syftet inte kan nås med mindre begränsande medel. När det gäller initiativtagarnas näringsfrihetsbegränsande argument som utgår från djurskyddsaspekter anser utskottet att det med hänsyn till proportionalitetskravet skulle vara mer befogat att verka för att stäl-

la upp längre gående materiella krav på djurens omständigheter vid farmuppfödning. Men när det gäller de grunder som framförs i medborgarinitiativet och som ifrågasätter hela näringens etik måste det anses att det mål som ligger bakom förslagen knappast kan nås med medel som är lindrigare än ett totalförbud mot näringen.

Grundlagsutskottet anser att det i sista hand kommer an på riksdagen att i en sådan konstellation som denna träffa de val som gäller lagstiftningens materiella innehåll. Enligt utskottet utgör grundlagen i sig inget hinder för att förbjuda pälsdjursuppfödning om riksdagens majoritet skulle komma fram till att det är fråga om en oetisk verksamhet och om förslaget också i andra avseenden skulle uppfylla grundlagens krav. Det finns också skäl att notera att parlamenten i vissa europeiska länder har beslutat förbjuda eller väsentligt begränsa pälsdjursuppfödning. Å andra sidan finner utskottet det också klart att riksdagen i ett sådant här fall inte är bunden av någon aktörs uppfattning om det etiska i en näringsverksamhet.

Enligt grundlagsutskottet är det klart att om riksdagen skulle stanna för ett förbud mot pälsdjursuppfödning ska detta för att skydda näringsidkarnas näringsfrihet och egendomsskydd genomföras på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till de allmänna villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta ligger också i linje med den skyldighet som det allmänna enligt 18 § 2 mom. i grundlagen har att främja sysselsättningen och verka för att alla tillförsäkras rätt till arbete. I praktiken innebär det att en eventuell övergångsperiod måste vara tillräckligt lång och — beroende på dess längd — eventuellt kombinerad med ersättning för fallande tillgångsvärde i fråga om egendom som förlorar i värde eller blir värdelös. Dessutom kan det behövas sysselsättningsfrämjande åtgärder för dem som förlorar sin näring. Utskottet anser att det i det här läget på grund av bristande bakgrundsinformation inte kan göra en närmare utvärdering av dessa konstitutionellt nödvändiga lagstiftningsåtgärder. Om riksdagen anser medborgarinitiativets förslag motiverat måste frågan underkastas fortsatt bered-

ning.¹ Ett på detta sätt kompletterat förslag ska därefter föras till grundlagsutskottet för prövning.

Jord- och skogsbruksutskottet kan föreslå att det lagförslag som ingår i medborgarinitiativet godkänns med ändringar eller föreslå att det förkastas. Om jord- och skogsbruksutskottet föreslår att förslaget godkänns måste det se till att förslaget kompletteras på ovan nämnt sätt för att det ska uppfylla de konstitutionella kraven. Alternativet är att betänkandeutskottet, om det förhåller sig positivt, föreslår att lagförslaget förkastas men att ett uttalande godkänns om att statsrådet inleder fortsatt beredning.²

Bemyndigandet att utfärda förordning

Enligt 22 § 2 mom. i det lagförslag som ingår i medborgarinitiativet kan genom förordning farmuppfödning av djur också i andra produktionssyften förbjudas av djurskyddsskäl. Bemyndigandet att utfärda förordning bygger på 22 § i den gällande djurskyddslagen, som är näst intill identisk. Varken den föreslagna bestämmelsen eller den nämnda gällande bestämmelsen i djurskyddslagen uppfyller det krav på lagstiftningsnivå som följer av 80 § 1 mom. och 18 § 1 mom. i grundlagen. Mot bakgrunden av de nämnda bestämmelserna i grundlagen är det klart att den som är behörig att utfärda förordning inte kan ges en fullt så vid fullmakt att förbjuda farmuppfödning i produktionssyfte, eftersom en sådan bestämmelse måste ligga på lagnivå.

¹ Jfr RP 46/2011 rd (regeringens proposition med förslag till lag om medborgarinitiativ och ändring av 24 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet), s. 23 : "De medborgarinitiativ som riksdagen har godkänt och i vilket det föreslås att lagstiftningsåtgärder ska inledas i något ärende förpliktar statsrådet att vidta beredningsåtgärder. Riksdagen kan fatta ett sådant beslut också i fråga om ett medborgarinitiativ som innehåller ett lagförslag, om riksdagen bedömer att det ännu krävs fortsatt beredning av lagförslaget. Det kan vara fråga om att t.ex. bedöma lagförslagets konsekvenser eller om en lagteknisk finslipning. Beredningen av ärendet överförs då till statsrådet." Grundlagsutskottet menar att fortsatt beredning också kan följa av att ett lagförslag ska utformas i överensstämmelse med de krav som grundlagen ställer.

Det här innebär att föreslagna 22 § 2 mom. i lagförslaget hur som helst måste strykas för att

- ² Grundlagsutskottet hänvisar till bilaga A 2 § till talmanskonferensens protokoll 17.4.2013 (Synpunkter på riksdagsbehandlingen av medborgarinitiativ). I promemorian konstateras att om ett medborgarinitiativ innehåller ett lagförslag ska utskottets betänkande uppta ett förslag till plenum som innebär att lagförslaget godkänns utan ändringar eller med ändringar eller att det förkastas. Det är också möjligt att utskottets förslag till beslut med anledning av ett medborgarinitiativ som innehåller ett lagförslag, utöver förslaget att medborgarinitiativet förkastas dessutom tar in ett förslag till uttalande enligt vilken statsrådet ska inleda lagberedning eller vidta andra åtgärder som faller inom regeringens behörighet.

lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Oavsett medborgarinitiativet bör statsrådet vidta åtgärder för att upphäva djurskyddslagens gällande bemyndigandet att utfärda förordning eller omarbete bestämmelsen så att den motsvarar grundlagens krav.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 7 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Anu Urpalainen /saml
ers. Lea Mäkipää /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.