

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 5/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av djurskyddslagen och lag om ändring av 17 kap. 14 § i strafflagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 10 april 2013 regeringens proposition med förslag till lag om ändring av djurskyddslagen och lag om ändring av 17 kap. 14 § i strafflagen (RP 35/2013 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- veterinäröverinspektör Susanna Ahlström och regeringssekreterare Hannu Miettinen, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Sami Kouki, finansministeriet
- överinspektör Tiina-Mari Aro, Livsmedelssäkerhetsverket
- besiktningsveterinär, VML, hygieniker Elina Felin, Livsmedelssäkerhetsverket
- chefsjurist Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf

- verksamhetsledare Marjatta Vehkaoja och ordförande, VML Kirsi Sario, Finlands Veterinärförbund
- verksamhetsledare Helinä Ylisirniö, Finlands Djurskyddsföreningars förbund
- ordförande Gideon Bolotowsky och överrabbin Simon Livson, Centralrådet för de judiska församlingarna i Finland
- expert Mohamad Anas Hajjar, Suomen Islamilainen Neuvosto ry
- miljösekreterare Inga-Briitta Magga, Sameetinget
- ordförande Jukka Knuuti, Renbeteslagsföreningen.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Vilt- och fiskeriforskningsinstitutet (VFFI)
- Finlands viltcentral
- Finlands Kommunförbund
- Finlands Fiskodlarförbund rf
- Finlands Jägarförbund ry
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Djurskyddsförbundet Animalia.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att djurskyddslagen ändras så att det i lagen tas in bestämmelser som genomförandet av Europeiska unionens förordning om avlivning av animalieproduktionsdjur kräver. Ytterligare ska det till lagen inom de

gränser som förordningen tillåter fogas strängare bestämmelser om avlivning och slakt av djur än vad som finns i förordningen, eller sådana bestämmelser som kompletterar förordningen.

Till djurskyddslagen fogas det enligt förslaget bestämmelser om behöriga myndigheter som avses i förordningen. Lagen ändras också så att den är tillämplig för övervakning av att förordningen följs. Bestämmelserna om tillsynsmyndigheter och ordnandet av tillsynen ändras inte.

I linje med grundlagen överförs grundläggande bestämmelser om avlivning och slakt av djur från djurskyddsförordningen till djurskyddslagen. Ett djur ska avlivas så snabbt och smärtfritt som möjligt med hjälp av en avlivningsmetod som lämpar sig för avlivning av just den djurarten. Djuret får endast avlivas av en person som behärskar avlivningen, är tillräckligt förtrogen med avlivningsmetoden och avlivningstekniken och har ett tillräckligt kunnande för att utföra åtgärden. När man avlivar ett djur, ska man se till att djuret är dött innan man utför destruering eller andra åtgärder. Till lagen fogas också en motsvarande grundläggande bestämmelse om slakt av djur. Närmare bestämmelser om avlivning och slakt av djur ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

För att förbättra övervakningen av avlivningsverksamheten ska verksamhetsutövaren lämna en anmälan till regionförvaltningsmyndigheten innan verksamheten inleds. Detta gäller också djurägare eller djurinnehavare som regelbundet avlivar stora mängder djur på en gång. Bestämmelserna om administrativa tvångsmetoder ändras så att tillsynsmyndigheten ges rätt att förutom för djurets ägare eller innehavare meddela påbud eller förbud för den som har brutit mot djurskyddslagen.

Bestämmelserna om en särskild slaktmetod som används på religiösa grunder och som möjliggör att blodavtappningen inleds samtidigt som djuret bedövas bibehålls.

I strafflagen görs det enligt förslaget sådana ändringar av teknisk karaktär som behövs för att bestämmelserna om straff för brott vid slakt och avlivning av djur ska förbli oförändrade.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

Regeringen föreslår att djurskyddslagen ska ändras så att lagen kompletteras med de bestämmelser som följer av rådets förordning (EG) nr 1099/2009 om skydd av djur vid tidpunkten för avlivning, nedan avlivningsförordningen. Avlivningsförordningen är direkt tillämplig lagstiftning. Undantag är de bestämmelser som gällde den 8 december 2009 och som syftade till att vid tidpunkten för avlivningen säkra ett djurskydd som var mera omfattande än djurskyddet i avlivningsförordningen. Avlivningsförordningen har tillämpats från och med den 1 januari 2013.

Enligt kraven i avlivningsförordningen ska djurskyddslagen kompletteras med bestämmelser om t.ex. behöriga myndigheter och övervakning. Bestämmelserna om tillsynsmyndigheter och ordnandet av tillsynen ändras inte. I linje

med grundlagen överförs dessutom grundläggande bestämmelser om avlivning och slakt av djur från djurskyddsförordningen till djurskyddslagen. Närmare bestämmelser om avlivning och slakt av djur ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet.

I strafflagen görs det enligt förslaget sådana ändringar av teknisk karaktär som behövs för att bestämmelserna om straff för brott vid slakt och avlivning av djur ska förbli oförändrade. Bestämmelserna om administrativa tvångsmetoder ändras så att tillsynsmyndigheten ges rätt att förutom för djurets ägare eller innehavare meddela föreläggande eller förbud också för den som har brutit mot djurskyddslagen.

Utskottet konstaterar att rådets avlivningsförordning kräver kompetensbevis av alla som medverkar i att avliva och slakta djur när djuren slaktas för försäljning. Utskottet finner det problematiskt att det i rådets avlivningsförordning

också ingår byråkratiska krav som inte på något sätt kan anses främja djurskyddet. Utskottet konstaterar att kraven ökar verksamhetsutövarnas arbetsbörda och medför nya kostnader för en bransch som har det svårt med lönsamheten.

Kompetensbevis

I enlighet med artikel 21 i rådets avlivningsförordning kan kompetensbevis beviljas den som har tillräcklig utbildning eller inom ramen för övergångsperioden tillräcklig praktisk erfarenhet och som skriftligen försäkrar att han eller hon inte under de tre senaste åren har gjort sig skyldig till allvarligt brott mot EU:s djurskyddslagstiftning eller den nationella djurskyddslagstiftningen. Kompetensbeviset är personligt till skillnad från t.ex. tillstånd att transportera djur, som beviljas enskilda företag och renbeteslag. Under övergångstiden fram till den 8 december 2015 kan den som har tillräcklig erfarenhet ersätta utbildningen med enbart ett prov. Utskottet konstaterar att kompetensbeviset inte heller behöver förnyas såsom tillstånd att transportera djur, utan det gäller permanent.

Priset på kompetensbeviset bestäms enligt de faktiska kostnaderna för den beviljande myndigheten i enlighet med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992). Utskottet finner det ytterst problematiskt att det över huvud taget tas ut avgift för kompetensbeviset. Utskottet vill betona att processen med att godkänna kompetensbeviset bör göras ytterst enkel så att avgifterna blir så låga som möjligt. Jordbruket och särskilt rennäringen lider av ständiga kostnadsökningar som försvagar lönsamheten. Utskottet förutsätter att kostnaderna för verksamhetsutövarna minimeras när kompetensbevis enligt avlivningsförordningen beviljas. (Förslag till uttalande)

När systemet med kompetensbevis införs uppstår särskilda problem för rennäringen. Utskottet anser det nödvändigt att kostnaderna för det skriftliga provet för verksamhetsutövarna jämkas till en låg nivå genom att många personer kan delta i provet samtidigt. I fråga om renarna bör provet kunna avläggas också i renbeteslagen varvid kostnaderna för att avlägga provet ytterligare kan minskas. Dessutom föreslår

utskottet nedan i detaljmotiveringen att djurskyddslagen ska kompletteras med en bestämmelse om att provet för sänkning av kostnaderna för rennäringen ska gå att avlägga också under renskiljningen.

Sameområdets utbildningscentral erbjuder utbildning för grundexamen i renskötsel och yrkesexamen i renhushållning. Utskottet konstaterar att bägge examina innefattar avsnitt om att slakta och avliva renar. Utbildningscentralen är redo att också anordna skriftliga prov under övergångsperioden. Utbildningscentralen har verksamhetsställen i Ivalo, Enare, Enontekiö och Kaamanen. Utbildningen för grundexamen är gratis medan läroanstalten kan ta ut en avgift för fristående examen i anslutning till yrkesexamen. Utskottet finner det ytterst angeläget att eventuella avgifter för fristående examen är låga.

Djurskyddsförseelse

Utskottet konstaterar att en bestämmelse om djurskyddsförseelse har ingått i djurskyddslagen (247/1996) ända från början. Bestämmelsen fick huvudsakligen sitt nuvarande innehåll i samband med den totalrevidering av strafflagen som trädde i kraft 1997. I det sammanhanget graderades bestämmelserna om djurskyddsförseelse i förhållande till bestämmelserna i strafflagen så, att tillämpningen av bestämmelsen i strafflagen förutsätter att ett djur har behandlats på ett grymt sätt eller att det har utsatts för onödigt lidande, onödig smärta eller onödig plåga, medan tillämpningen av bestämmelsen om djurskyddsförseelse inte förutsätter det. Förseelsebestämmelsen är sekundär i förhållande till bestämmelserna i strafflagen.

EU:s lagstiftning förutsätter att administrativa förseelser kriminaliseras. I artikel 23 i avlivningsförordningen åläggs medlemsstaterna att fastställa bestämmelser om sanktioner som ska tillämpas vid överträdelser av förordningen, och sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. Det föreslås att djurskyddslagen ändras enligt vad som följer av avlivningsförordningen.

Enligt lagförslaget ska bestämmelsen om kriminalisering främst kompletteras med punkter som gäller försummelse av vissa skyldigheter enligt avlivningsförordningen. De nya punkterna är tillräckligt väl avgränsade eftersom de hänvisar direkt till de artiklar i avlivningsförordningen som beskrivningen av den straffbara handlingen ingår i. Utskottet konstaterar att de administrativa förpliktelser som föreslås ska förebygga djurskyddsproblem och möjliggöra djurskyddsövervakning. Eftersom det endast är egentligt djurplågeri som döms enligt strafflagen, dvs. gärningar genom vilka man uppsåtligt eller av grov oaktsamhet förorsakar djur smärta, plåga eller lidande, måste paragrafen om förseelse kvarstå i djurskyddslagen för att förseelser mot förebyggande skyldigheter över huvud taget ska kunna bli straffbara.

I statsrådets förordning om övervakningen av tvärvillkor som gäller folkhälsa, djurhälsa, växtskydd och anmälan om sjukdomar, djurens välbefinnande samt identifiering och registrering av djur (118/2010), särskilt i dess 25 § (Påföljder vid försummelse), sägs det att om de villkor och krav som avses i förordningen inte iakttas ska t.ex. stödet för djurens välbefinnande minskas på det sätt som anges i artikel 24 i förordningen om gårdsstöd och artiklarna 70 och 71 i tillämpningsförordningen. Påföljden vid försummelse att iakttä villkoren eller kraven är enligt artiklarna 70.8 och 71.1 i tillämpningsförordningen en minskning med i regel tre procent av det totala beloppet av stödet för djurens välbefinnande. I 25 § i statsrådets förordning hänvisas det i fråga om påföljder vid försummelser till både EU:s förordning om gårdsstöd och tillämpningsförordningen, vilka i EU:s medlemsstater är direkt tillämplig rätt. Påföljderna gäller alla de kompletterande villkor vilkas övervakning förordningen föreskriver om, och statsrådets förordning innehåller inga hänvisningar till den djurskyddsförseelse som avses i 54 § i djurskyddslagen. Det handlar således om situationer där stödet enligt EU-bestämmelserna måste sänkas för att den som ansöker om stöd inte uppfyller stöd-vilkoren. Utskottet anser att EU:s nuvarande bestämmelser om de ovan nämnda kompletterande

vilkoren är oskäligen med avseende på verksamhetsutövarna.

Jord- och skogsbruksministeriet tillsatte i september 2012 en arbetsgrupp och en styrgrupp för att bereda en total översyn av djurskyddslagen. I samband med översynen ska sanktionssystemet i anslutning till bestämmelserna om djurskydd bli föremål för en övergripande granskning, och det ska bedömas vilket system som med tanke på fortsättningen vore mest ändamålsenligt. Utskottet finner det nödvändigt att systemet med sanktioner i djurskyddslagen görs betydligt tydligare i samband med totalöversynen och att verksamhetsutövarnas rättsliga ställning förbättras. De nuvarande bestämmelserna om förseelser har genom ändringar blivit alltför komplicerade och delvis oskäligen. Bestämmelserna om bemyndigande i djurskyddslagen bör i sammanhanget bli föremål för en kritisk granskning.

Oönskad ansamling av sanktioner

Utskottet konstaterar att en oönskad ansamling av sanktioner (sanktionskumulation) måste beaktas vid straffmätning genom att i enlighet med principerna i 6 kap. i strafflagen som jämningsgrund beakta övriga påföljder som gärningen har förorsakat förövaren. Sanktionskumulation ingår vanligen i bestämmelser om åtal eftergift och domseftergift. Åklagaren kan avstå från att väcka åtal om straffet ska anses oskäligt med beaktande av övriga påföljder som brottet har förorsakat förövaren och om inte ett viktigt allmänt eller enskilt intresse kräver att åtal väcks.

Straffet behöver inte utdömas om det skulle leda till ett oskäligt resultat för gärningsmannen på grund av annat som följer av ett brott som begåtts eller av domen. Utskottet vill betona att dessa bestämmelser ska tillämpas, om återkrav av jordbruksstöd som föreläggs en person som gjort sig skyldig till djurskyddsbrott eller djurskyddsförseelse anses uppfylla förutsättningarna i bestämmelsen.

Slaktmetod som används på religiösa grunder

Lagförslagens 33 § b motsvarar den nuvarande bestämmelsen enligt vilken blodavtappningen med avvikelse från 33 § kan inledas samtidigt

som djuret bedövas. Den slakt som avses i paragrafen tillåts endast om den utförs i slakterier i närvaro av en besiktningsveterinär. Också i detta sammanhang konstaterar utskottet att en totalrevidering av djurskyddslagen är under beredning under ledning av jord- och skogsbruksministeriet. Utskottet anser att bestämmelserna om slaktmetod som används på religiösa grunder bör granskas i ett bredare perspektiv i samband med totalrevideringen.

Anmälan om verksamhet som gäller avlivning av djur

Utskottet konstaterar att anmälningsskyldigheten enligt 33 c § 1 mom. gäller avlivning av djur om stora mängder djur regelbundet avlivas på en gång. Utskottet föreslår nedan i detaljmotiveringen att paragrafens 1 mom. ska kompletteras med en uttrycklig precisering enligt vilken anmälningsskyldigheten inte gäller avlivning av djur som ska användas som livsmedel.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande ändringar.

Detaljmotivering

33 c §. Anmälan om verksamhet som gäller avlivning av djur. Utskottet föreslår att paragrafens 1 mom. ska kompletteras så att anmälningsskyldigheten inte gäller avlivning av djur som ska användas som livsmedel. Utskottet anser att det på så sätt blir tydligare att anmälningsskyldigheten gäller avlivning av djur endast i sådana fall då stora mängder djur avlivas i annat syfte än för att bli människoföda.

Utskottet betonar att avlivning av husdjur eller renar som ska användas som livsmedel för eget bruk således inte alls omfattas av anmälningsskyldigheten. Renskötseln har av hävd utnyttjat sådana slaktrenar som de som bedriver rennäring använder som livsmedel och som avlivs direkt i skogen.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet föreslår att ikraftträdandebestämmelsen ska kompletteras med en bestämmelse enligt vilken de kunska-

per som krävs för kompetensbeviset under övergångsperioden enligt artikel 29.2 i avlivningsförordningen kan visas också genom ett skriftligt prov som avläggs i samband med renskiljningen. Utskottet anser att tillägget skulle minska kostnaderna för att delta i provet i renskötselområden eftersom provet då kan avläggas i samband med renskiljningen. I så fall kan kompetensen visas genom ett förenklat förfarande i samband med övrig yrkesutövning. På så sätt avstyrs behovet av separata resor plus extra kostnader.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar,

godkänner lagförslag 1 enligt propositionen men 33 c § och ikraftträdandebestämmelsen med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

godänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

2 a kap.

Avlivning av djur

33 c §

Anmälan om verksamhet som gäller avlivning av djur

En verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som omfattar avlivning av djur, eller en ägare eller innehavare av djur som regelbundet avlivar stora besättningar ska i god tid innan verksamheten inleds eller avslutas eller förändras väsentligt göra en skriftlig anmälan till det regionförvaltningsverk inom vars verksamhetsområde verksamheten i huvudsak bedrivs. Anmälningsskyldigheten gäller inte avlivning av djur som är avsedda att användas som livsmedel.

(2 och 3 mom. som i RP)

Denna lag träder i kraft den 20 .
(2 mom. som i RP)

Under övergångsperioden enligt artikel 29.2 i avlivningsförordningen kan de kunskaper som krävs för kompetensbeviset också visas genom ett skriftligt prov som avläggs i samband med renskiljningen (Nytt).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att kostnaderna för verksamhetsutövarna minimeras när kompetensbevis enligt EU:s avlivningsförordning beviljas.

Helsingfors den 5 juni 2013

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
vordf. Lauri Heikkilä /saf
medl. Markku Eestilä /saml
Satu Haapanen /gröna
Lasse Hautala /cent
Reijo Hongisto /saf

Timo V. Korhonen /cent
Pirkko Mattila /saf
Jari Myllykoski /vänst
Kari Rajamäki /sd
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Jaakko Autio.