

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 34/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ett system för identifiering av djur och om ändring av lagen om djursjukdomar

Till jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2009 en proposition med förslag till lagar om ett system för identifiering av djur och om ändring av lagen om djursjukdomar (RP 188/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Pirjo Tomperi och veterinärmedicinsk inspektör Ulla Joutsenlahti, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om ett system för identifiering av djur. Genom propositionen revideras och sammanförs bestämmelserna om identifiering, registrering och spårning av djur. Genom lagen ska det också upprättas en ram för att införa system för identifiering och registrering av djur som Europeiska gemenskapens lagstiftning kräver.

Lagen innehåller bestämmelser om identifiering av aktörer som är ansvariga för djur samt av djur och djurhållningsplatser, om aktörernas anmälningsskyldighet och om informationsinnehållet i registren. Dessutom ingår det bestämmelser om tillsynsmyndigheter och tillsyn och om administrativa tvångsmedel och straff.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen registrering och anmälningsskyldighet med avseende på näringsfriheten i 18 § 1 mom. i grundlagen. Tillsynsmyndighetens rätt att förordna att en olägenhet ska undanröjas och länsstyrelsens rätt att påföra förbud bedöms utifrån egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Vidare bedöms personuppgifter med avseende på 10 § 1 mom. i grundlagen som föreskriver att närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Tillsynsmyndighetens inspektionsrätt ställs i relation till hemfridsskyddet i 10 § i grundlagen. Dessutom utreder regeringen möjligheterna att anförtro andra än myndigheter offentliga förvaltningsuppgifter mot bakgrunden av 124 § och bemyndigandena att

utfärda förordning mot bakgrunden av 80 § i grundlagen.

Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regering-

en anser dock att det behövs ett utlåtande från grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bemyndigandena att utfärda förordning

Den föreslagna lagstiftningen bygger till stor del på att lagstiftningsmakt delegeras. Till exempel det första lagförslaget har flera ställen där jord- och skogsbruksministeriet bemyndigas att utfärda förordning. Enligt 2 § om tillämpningsområdet ska innehållet förtydligas genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet. I 1 mom. är bestämmelsen allmänt formulerad och begränsar tillämpningsområdet till djur som inte förekommer naturligt i vilt tillstånd. Genom förordning ska det föreskrivas vilka djurarter som ingår i tillämpningsområdet.

Den här typen av bestämmelser måste bedömas med avseende på 80 § i grundlagen. Enligt 1 mom. kan ett ministerium utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller någon annan lag. Ministeriet kan bemyndigas att utfärda förordningar i framför allt frågor av teknisk karaktär och ärenden med liten samhälls- och politisk betydelse (t.ex. GrUU 56/2002 rd). Grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till lagområdet ska däremot föreskrivas genom lag. I sin praxis har grundlagsutskottet ställt som krav på att bemyndigandet ska ingå i lag att regleringen ska vara exakt och noga avgränsad (t.ex. GrUU 25/2005 rd).

I detta sammanhang spelar exaktheten och avgränsningen en extra stor roll eftersom det inte bara handlar om att begränsa tillämpningsområdet, utan också om att förordningsbemyndigandena i 13 § 3 mom., 15 § 2 mom., 19 § 2 mom. och 1 § 3 mom. är löst formulerade. Med ett mer exakt avgränsat tillämpningsområde preciseras också bemyndigandebestämmelserna. På grund-

val av bemyndigandena ska det föreskrivas om djurarter som måste anmälas till djurregistret, märkas med identifieringsmärken, föras in i en förteckning eller som det måste göras registerförfrågan om. Dessutom föreslås det vara straffbart att överträda skyldigheterna i 13, 19 och 21 §.

Det primära målet med identifieringsmärkena är att skydda djurs, människors och miljöns hälsa, öka djurens välfärd och förbättra livsmedels-säkerheten. För att målet ska nås behövs det systematisk information om djurhållningsplatser, aktörer som är ansvariga för djur och om djur och djurhållningsplatserna och djurförflyttningar. Dessutom kräver EG-lagstiftningen om djurhållning att djur kan spåras.

Förordningsbemyndigandena är motiverade i det här fallet eftersom bestämmelserna är så detaljerade. Men befogenheten är mycket fri när den inte begränsas i tillräckligt hög grad av de övriga bestämmelserna (jfr GrUU 37/2005 rd). Tillämpningsområdet ska kunna omfatta allt annat än djur som inte förekommer i vilt tillstånd oberoende om de är produktionsdjur, sällskapsdjur eller hobbydjur.

I detaljmotiven till tillämpningsområdet lägger regeringen fram kriterierna för att ange djurarter i förordningen. De kan bland annat hänga samman med EG-lagstiftningen om identifiering av djur, djurhälsa och animaliska biprodukter eller lagen om djursjukdomar. Bemyndigandet i 2 § 2 mom. måste kompletteras enligt det som sägs i motiven, anser utskottet. Det är ett villkor för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Preciseringsen kommer också att inverka begränsande på de övriga bemyndigandena att utfärda förordning.

Enligt 32 § 6 mom. får det genom förordning av jord- och skogsbruksministeriet utfärdas när-

mare bestämmelser om grunderna för bedömningen av hur omfattande en försummelse måste vara för att ett förbud enligt 1 mom. ska få meddelas för samtliga djur av en och samma djurart på en djurhållningsplats. I 1 mom. sägs det ingenting om att en försummelse måste vara omfattande för att länsstyrelsen ska få utfärda förbud. Den föreslagna bestämmelsen och motiven är alltså otydliga och motstridiga. Bestämmelsen måste preciseras med hänsyn till att ett bemyndigande att utfärda förordning måste vara exakt och noga avgränsat och att paragrafen har konsekvenser för egendomsskyddet i 15 § i grundlagen.

Hemfriden

Enligt 28 § 2 mom. i det första lagförslaget har tillsynsmyndigheten rätt att utföra inspektioner på hemfridsskyddade områden. Det är tillåtet bara om det är nödvändigt för att förhindra att djurs och människors hälsa, miljöhälsan, djurens välbefinnande eller livsmedelssäkerheten äventyras.

Förslaget måste bedömas med avseende på hemfridsskyddet i 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 3 mom. i grundlagen kan det genom lag bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas och för att brott ska kunna utredas. Grundlagsskyddet för hemfriden täcker i princip in alla typer av lokaler som används för fast boende (GrUU 16/2004 rd).

För den konstitutionella bedömningen av bestämmelserna spelar det en roll om inspektionerna kan anses vara nödvändiga för att "de grundläggande fri- och rättigheterna skall kunna tryggas" enligt det som 10 § 3 mom. i grundlagen säger. I motiven till inspektionsbemyndigandet (s. 26) säger regeringen att en bostad får inspekteras för att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna när inspektionerna kan förebygga eller hindra att en allvarlig fara för hälsan uppstår eller sprids. Men 2 mom. går uppenbart ett steg längre än motiven eftersom det tillåter inspektioner för att förhindra att djurs och människors hälsa, miljöhälsan, djurens välbefinnande eller livsmedelssäkerheten äventyras.

I 10 § 3 mom. i grundlagen handlar bestämmelserna om att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna inte om att förhindra att djurens välbefinnande äventyras. Följaktligen kan bestämmelsen inte ensamt motivera inspektioner på hemfridsskyddade lokaler. Momentet måste ändras för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslagen får stiftas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 2 § 2 mom. och 28 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

GrUU 34/2009 rd — RP 188/2009 rd

Helsingfors den 26 november 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Elisabeth Naucélér /sv
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.