Tuomas Ojanen

19.1.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 186/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläinten hyvinvoinnista. Samalla nykyinen eläinsuojelulaki ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi muutettaisiin useita ns. liitelakeja.

2. Esityksen säätämisjärjestysjaksossa 11 on tehty varsin laajasti ja seikkaperäisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden selkoa ehdotetun sääntelyn perustuslakikytkennöistä suhteessa perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen (11.2), perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan (11.3), perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä kotirauhan suojaan (11.4 ja 11.5), perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (11.6) ja perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen (11.7). Ehdotettua sääntelyä on arvioitu hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätävän perustuslain 124 §:n (11.8), perustuslain 11 §:n uskonnon ja omantunnon vapauden ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn (11.9) kannalta. Lisäksi tarkastelussa on ehdotetun sääntelyn suhde perustuslain 80 §:n mukaiseen lainsäädäntövallan siirtämiseen ja asetuksen antamiseen (11.10) sekä perustuslain 12 §:ssä säädettyyn julkisuusperiaatteeseen (11.11). Lopuksi on huomioitu kunnallisesta itsehallinnosta säätävä perustuslain 121 § (11.12).

3. Vaikka esityksen jaksossa 11 on tarkasteltu ehdotettavaa sääntelyä huomattavan monien perustuslain perusoikeussäännösten ja muiden perustuslain säännösten kannalta, esityksen säätämisjärjestysjaksoa on kritisoitava siitä, ettei siinä ole käytännössä lainkaan huomioitu perustuslain 20 §:n sääntelyä ympäristövastuusta. Säännös mainitaan ohimennen kaksi kertaa esityksessä (s. 178 ja 225).

4. Perustuslain 20 §:n sivuuttaminen on kriitiikille altista, koska perustuslain 20 §:n oikeudellinen asema ja paino perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa on merkittävästi kasvanut etenkin 2010- ja 2020-luvun aikana perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä (ks. erit. PeVL 69/2018 vp ja PeVL 55/2018 vp). Ehdotettu sääntely eläimiä ja varsinkin myös ns. luonnonvaraisia eläimiä koskevana myös liittyy lähtökohdiltaan vahvasti perustuslain 20 §:n 1 momenttiin etenkin siltä osin kuin siinä säädetään kaikkien vastuusta ”luonnosta ja sen monimuotoisuudesta”. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 20 §:n 1 momentin tarkoittama vastuu

kohdistuu muiden muassa ”elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit)” (HE 309/1993, s. 66). Merkitystä vailla ei ole myöskään perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetty julkisen vallan velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Rakennuslain, ympäristönsuojelulain, vesilain ja monien muiden maankäyttöä, vesistöjä, rakentamista sekä ympäristön ja luonnon suojelua koskevien lakien välityksellä perustuslain 20 §:n 2 momentissa turvatut oikeushyvät (terveellinen ympäristö ja elinympäristö) kytkeytyvät monin eri tavoin nyt käsillä olevaan sääntelykenttään.

5. Esitys on myös ainakin jossain määrin erikoinen sikäli, ettei siinä ole huomioitu perustuslain 17 §:n 3 momentissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattuja kulttuurisia oikeuksia, etenkin kun huomioidaan poronhoidon sekä metsästyksen ja kalastuksen asema saamelaisten kulttuuristen oikeuksien ytimessä. Esityksen vaikutusarviointi ei kata saamelaisten oikeuksia. Esityksen valmistelua kuvaavan jakson perusteella saamelaiskäräjät eivät myöskään ole antaneet lausuntoa esitysluonnoksesta sen valmistelun aikana. *Jos* tämä johtuu siitä, ettei ministeriö ole pyytänyt lausuntoa saamelaiskäräjiltä esityksen valmistelun aikana, perustuslakivaliokunnan lausunnossa tulisi huomauttaa asiasta perustuslain 17 §:n 3 momentista ja sitä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä (ks-esim. PeVL 5/2017 vp ja PeVL 47/2021 vp) johtuvista syistä.

6. Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava, että ehdotetussa sääntelyssä on monelta osin kyse Euroopan unionin lainsäädännön sekä Suomea ja/tai Euroopan unionia velvoittavien yleissopimusten täytäntöönpanosta (ks. tarkemmin 1. lakiehdotuksen 3 §). Tässä yhteydessä on painotettava myös sitä, että eläinten asemaa on vahvistettu ns. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä 1.12.2009 lukien sisällyttämällä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yleiseen osaan 13 artikla, jonka mukaan unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon laatiessaan ja pannessaan täytäntöön unionin maatalous-, kalastus- ja liikennepolitiikkaa, sisämarkkinoita sekä politiikkaa tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla. Unionin ja jäsenvaltioiden on kuitenkin samalla kunnioitettava erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja.

7. Koska perussopimukset ovat unionin perustuslain luontoista normiainesta unionin perusoikeuskirjan ohella, perussopimuksen 13 artikla on merkittävästi vahvistanut eläinten asema EU:n oikeusjärjestyksessä ja edelleen EU:n lainsäädäntö- ja muussa toiminnassa. Vastaavia perussopimuksessa tunnustettuja unionin arvoja ovat esimerkiksi kuluttajansuoja, ympäristön suojeleminen ja kestävä kehitys.

8. Koska ehdotetussa sääntelyssä on monelta osin kyse EU:n lainsäädännön täytäntöönpanosta, on huomautettava myös siitä esityksessä mainitsematta jäädystä seikasta, esitys on myös monelta osin EU-oikeuden soveltamisalalla siten kuin unionin perusoikeuskirjan 51.1 artiklassa tarkoitetaan. Näin ollen kansallinen

lainsäätäjä on velvollinen huomioimaan käsillä olevassa sääntely-yhteydessä myös unionin perusoikeuskirjassa turvatut perusoikeudet perusoikeuskirjan 51.1 artiklan mukaisesti.

Arvio

9. Ehdotetteva laki eläinten hyvinvoinnista on pitkään valmisteltu kokonaissuudistus, jonka tarkoituksena on lakiehdotuksen 1 §:n mukaan edistää eläinten hyvinvointia ja suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta. Lain tarkoituksena on myös lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua.

10. Kuten esityksen säätämisjärjestysjaksosta 11 ilmenee, esityksessä ehdotetulla sääntelyllä on monia liityntöjä perustuslain perusoikeussäännösten turvaamiin seikkoihin sekä muuhunkin perustuslakisääntelyyn. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä on punnittava keskenään sekä eri henkilötahojen perusoikeuksia että sovitettava yhteen (ihmisten) perusoikeuksia eläinten hyvinvointiin ja suojeluun sekä kunnioituksen ja hyvän kohtelun vaatimuksiin. Sääntelyn valtiosääntöisessä arvioinnissa on myös huomioitava, että eläinten hyvinvointiin ja kohteluun liittyvät asetelmat ovat moninaisia ja vaihtelevia riippuen muun muassa siitä, nähdäänkö ja kohdellaanko eläintä lakiehdotuksen tarkoittamana ns. tuotantoeläimenä, harrastus- ja seuraeläimenä vai luonnonvaraisena eläimenä. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että yksi ja sama eläin saattaa elinaikanaan tulla kohdelluksi sekä harrastus- ja seuraeläimenä että tuotantoeläimenä.

11. Esitys on kokonaisuutena arvioiden monessa suhteessa parannus nykysääntelyyn verrattuna eläinten hyvinvoinnin ja suojelun sekä hyvän kohtelun kannalta. Ehdotetulla sääntelyllä kyetään nykysääntelyä paremmin ehkäisemään ja torjumaan eläinten kaltoinkohtelun ja ”väärinkäytön” räikeimpiä ja vakavimpia muotoja.

12. Esitys on pieni edistysaskel myös sikäli, että ehdotetun sääntelyn taustalla on ainakin esityksen perustelujen mukaan jossain määrin käsitys siitä, ettei eläintä, ml. tuotantoeläintä, voida perinteiseen tapaan nähdä lähinnä välinearvon omaavana yksityis- ja varallisuusarvoisena etuna, hyödykkeenä ja oikeutena. Sitä vastoin esityksen mukaan eläin itsessään on arvokas riippumatta siitä, hyötyykö ihminen eläimestä vai ei. Esityksen perustelujen mukaan eläin on tunteva olento, jolla on fyysisiä ja psyykkisiä tarpeita sekä kyky tuntea positiivisia ja negatiivisia tuntemuksia (ks. erit. s. 88).

13. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan *säännösperusteisesti* tuo esiin tätä vain esityksen perusteluissa esille tuotua ”uutta eläinkäsitystä”. Vaikka esitys on edellä todetuissa suhteissa parannus nykysääntelyyn verrattuna, ja vaikka se jossain määrin ilmentää ainakin perustelumainintojensa tasolla myös käsitystä eläimestä tuntevana, itseisarvon omaavana olentona, nimenomaan ehdotettu sääntely rakentuu kuitenkin edelleen monelta osin myös sellaisen käsityksen varaan, jossa eläimet, varsinkin ns. tuotantoeläimet, näyttäytyvät edelleen jonkinmoisina yksityisoikeudellisina varallisuusarvoisina etuina, hyödykkeinä ja oikeuksina, jotka

perustuslain kannalta ovat ennen muuta perustuslain 15 §:n ja 18 §:n mukaisen omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden piirissä.

14. Nähdäkseni kotimaisen perusoikeusjärjestelmän ja EU-oikeuden nykytilassa olisi ollut mahdollisuuksia kehittää eläinten hyvinvointia ja suojelua sekä kunnioitusta ja hyvää kohtelua koskevaa kotimaista lainsäädäntöä nyt ehdotettua pidemmällekin – ja tällöin myös enemmän sellaiseksi, joka esityksessä nyt ehdotettavaa sääntelyä systemaattisemmin rakentuisi myös säännösperusteisesti eläinten itseisarvoa ja itsenäisestä oikeusasemaaa ilmentävän käsityksen varaan.
15. Siltä osin kuin on kysymys esityksen säätämisjärjestysperusteluissa luetelluista perustuslain perusoikeussäännösten turvaamista seikoista perustuslakivaliokunta voi nähdäkseni olennaisesssa yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Sama koskee myös ehdotettuun sääntelyn suhdetta muihin perustuslain säännöksiin. Viittaan esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevään toistamatta sitä tässä.

Esityksen perustelumainintojen tarkistamistarve

16. Esitys rakentuu valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta kohdittain ongelmallisiin ja erikoisiin lähtökohtiin ja linjauksiin, jotka nähdäkseni vaativat nimenomaisen oikaisun perustuslakivaliokunnan lausunnossa.
17. Kuten edellä on todettu, esitys on sinänsä edistysaskel muun ohella sikäli, että sen perustelujen mukaan lakiehdotuksen 6 §:n säännökset yleisistä periaatteista perustuvat eläinten hyvän kohtelun vaatimuksen osalta ”ajatukseen eläimen itseisarvosta ja sen aiheuttamaan velvollisuuteen kunnioittaa ja kohdella eläintä sen arvon edellyttämällä tavalla.” Esityksen perustelujen mukaan eläimen kohtelua ”olisi arvioitava myös eläinyksilön näköulmasta ottaen huomioon sen fyysiset ja psyykkiset tarpeet sekä sen kyky kokea myönteisiä ja kielteisiä tunteita.” (s. 88)
18. Samassa asiayhteydessä esityksen perusteluissa kuitenkin on myös koko lailla toisenlaisia painotuksia ja kannanottoja, jotka ovat osin perustuslain kannalta erikoisia ja ongelmallisia. Esityksessä s. 88 myös todetaan, että ”eläimen itseisarvoon perustuva eläimen kunnioittaminen *ei muuttaisi eläimen asemaa oikeustieteellisessä ajattelussa*: eläimelle voidaan antaa suojelun arvoinen itseisarvo, vaikka siihen edelleen sovellettaisiin esineoikeudellisia säännöksiä. Eläin voisi siis olla nykyiseen tapaan omistusoikeuden ja vaihdannan kohteena. Itseisarvoon perustuva kunnioittaminen ei liioin muuttaisi eläintä oikeussubjektiksi, *eläimelle ei näin ollen voitaisi säätää oikeuksia tai velvollisuuksia*.” (kursivointi – TO)
19. Perustelulausuma on ensinnäkin kritiikille altis perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvatun tieteen vapauden kannalta. Tieteellisen tutkimuksen vapaus on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjan 13 artiklassa. On selvää, ettei hallituksen esityksen perustelulausumilla tai edes itse lailla voida disponoida perustuslain 16 §:n 3 momentista johtuvista syistä siitä, miten eläinten asemaa käsitellään tieteessä, ”oikeustieteellinen ajattelu” mukaan lukien.
20. Vielä suurempi ongelma perustuslain kannalta liittyy kuitenkin eduskunnan asemasta ja lainsäädäntövallasta säätävä perustuslain 2 ja 3 § huomioon ottaen esityksen perustelulausumaan siitä, että ”(i)tseisarvoon perustuva kunnioittaminen ei liioin muuttaisi eläintä oikeussubjektiksi, eläimelle ei näin ollen voitaisi säätää

oikeuksia tai velvollisuuksia". Nähdäkseni (tavallisella) lainsäätäjällä on ja pitää olla "toimivalta säätää eläimelle oikeuksia ja velvollisuuksia" perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden puitteissa, jos lainsäätäjä vain harkitsee tarpeelliseksi ja tarkoituksenmukaisesti säätää näistä seikoista. Selvää on, ettei lainsäätäjän tällaista lainsäädäntövaltaa voida rajoittaa käsillä olevan kaltaisilla esityksen perustelulausumilla.

21. Perustuslakivaliokunnnan lausunnossa olisi syytä nimenomaisesti huomauttaa edellä selostettujen perustelulausumien ongelmista perustuslain 16 §:n ja perustuslain 2 ja 3 §:n kannalta sekä oikaista ne.

Perustuslain tarkistaminen

22. Kuten edeltä on ilmennyt, eläinten asemaa vahvistettiin unionin oikeudessa ns. Lissabonin sopimuksella siten, että SEUT 13 artiklan mukaan "unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon kunnioittaen samalla erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja".
23. SEUT 13 artikla on osa unionin perustuslain luontoista normiainesta. Näin ollen SET 13 artikla on perussopimuksen tasoinen lähtökohta eläinten hyvinvoinnille ja suojelulle unionin lainsäädäntö- ja muussa toiminnassa sekä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa jäsenvaltioiden toiminnassa, kuten unionin lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota siihen, että unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa. (PeVL 2/2013 vp).
24. Parhaillaan unionissa on vireillä eläinten hyvinvointia koskevan EU-lainsäädännön uudistaminen (ks. myös esitys s. 25).
25. Kun otetaan huomioon oikeuskehitys unionin tasolla eläinten hyvinvointia koskevissa kysymyksissä aina unionin perussopimuksia myöden, perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi perusteltua todeta, että valtioneuvoston on syytä alkaa selvittämään ja arvioimaan mahdollisuuksia kehittää myös kotimaista perustuslakisääntelyä sen tapaisesti kuin unionin kaikki jäsenvaltiot ovat arvioineet tarkoituksenmukaiseksi ja tarpeelliseksi tehdä unionin perussopimuksen suhteen jo lähes 15 vuotta sitten.