**Eduskunnan perustuslakivaliokunta 1.2.2023** **Juha Lavapuro**

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä HE 186/2022 vp eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

***Tausta ja eläinten hyvinvoinnin edistämiseen liittyvät perusoikeusrajoitukset***

Hallituksen esityksellä säädettäisiin uusi laki eläinten hyvinvoinnista (jäljempänä eläinten hyvinvointilaki). Samalla nykyinen eläinsuojelulaki ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi muutettaisiin useita ns. liitelakeja.

Esitykseen sisältyy varsin laajat säätämisjärjestysperustelut, joissa on asianmukaisesti tehty selkoa ehdotettavan eläinsuojelulainsäädännön liityntää paitsi eri perusoikeuksiin ja niiden keskinäissuhteisiin, myös muihin valtiosääntöoikeudellisiin kiinnekohtiin. Nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti arvioitu lakiehdotusten suhdetta perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen ja 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuudensuojaan. Sama huomio voidaan esittää myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn, 11 §:ssä turvatun uskonnon ja omantunnon vapauden, PL 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän, henkilötietojen ja kotirauhan suojan, samoin kuin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen (PL 8 §) sekä perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvankin kannalta. Säätämisjärjestysperusteluissa on lisäksi tarkasteltu muun ohella julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n ja perustuslain 80 §:n lailla säätämisen vaatimukseen liittyviä näkökohtia.

Perustuslakivaliokunta voi nähdäkseni olennaisilta osin yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyihin käsityksiin lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin enkä koe tarpeellisena toistaa mainittuja seikkoja tässä. Totean kuitenkin, että ehkä merkittävimpänä uutena eläinten hyvinvoinnin edistämiseen liittyvänä perusoikeusrajoituksena voidaan pitää 1 lakiehdotuksen 79 §:n 1 momentin äännöstä siitä, että teurastamossa eläinten hyvinvointisäädösten valvonnassa voitaisiin käyttää apuna *kameravalvontaa*. Kamera voitaisiin valvontaa varten sijoittaa tilaan, jossa eläimiä puretaan kuormasta, säilytetään, käsitellään, siirretään, tainnutetaan tai jossa verenlasku tapahtuu. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tallenteen säilyttämisestä ja hävittämisestä ja 4 momentissa tallenteiden käytöstä eräissä tapauksissa.

Koska kameravalvonnalla valvottaisiin eläinten kohtelua, kameravalvonta sisältäisi myös teurastamon työntekijöiden valvontaa. Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta. Merkitystä tässä suhteessa on ensinnäkin sillä, että Kameravalvonnan toteuttamisella pyrittäisiin turvaamaan eläinten hyvinvointia teurastustoiminnassa. Hallituksen esityksen perusteella teurastamiseen sisältyy erityinen vaara

epäkohtien syntymisestä. Kysymys on myös nyt käsiteltävänä olevan lain kannalta tarkasti säännellystä toiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että kameravalvonta työnantajan tiloissa omaisuuden suojaamiseksi tai tuotantoprosessien asianmukaisen toiminnan valvomiseksi sekä turvallisuutta, omaisuutta tai tuotantoprosessia vaarantavien tilanteiden ehkäisemiseksi tai selvittämiseksi ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita toteuttaa kameravalvontaa. (PeVL 10/2004 vp). Pidän selvänä, että perustuslain 20 §:n säännökseen kiinnittyvä tarve turvata eläinten hyvinvointia muodostaa vastaavasti hyväksyttävän perusteen ehdotetulle kameravalvonnalle. Kameravalvonta olisi myös tarkoin rajattu koskemaan eläinten käsittelyä koskevia tiloja. Nähdäkseni sääntely ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Siirryn seuraavaksi arvioimaan hallituksen esitystä erityisesti perustuslain 20 §:n ja siihen liittyvän tasapainovaatimuksen ja lainsäätäjän aktiivisen toimintavelvoitteen kannalta.

***Perustuslain 20 §***

Pidän selvänä, että esityksellä on eriytyisen läheinen liityntä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. Tässä suhteessa säätämisjärjestysperustelut ovat varsin niukat. Säätämällä eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyvistä vastuista ja muiden perusoikeuksien rajoituksista lainsäätäjä toteuttaa kuitenkin perustuslain 20 §:n mukaan kaikille kuuluvaa vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä. Kuten perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, eläinten hyvinvoinnin edistäminen on ”epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste muun muassa elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen” ja sillä on valiokunnan mukaan liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. (ks. PeVL 18/2003 vp ja PeVL 2/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa tulkintakäytännössä on korostettu varsinkin lähtökohtaa siitä, että saman perusoikeussäännöstön osina perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksellä ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksellä voi kummallakin olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (esim. PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II, PeVL 6/2010 vp, s. 2/II). On selvää, ettei omaisuudensuojalla ole tässä suhteessa mitään sellaista erityisasemaa, että vain sitä koskevissa asiayhteyksissä myös ympäristövastuulle tulisi antaa merkitystä. Asia on tietenkin päinvastoin: perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännös on osa sitä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta, jossa eri oikeuden on pyrittävä toteuttamaan mahdollisimman täysimääräisesti.

Perusoikeudet asettavat lainsäätäjälle kahden tyyppisiä vaatimuksia. Yhtäältä ne rajoittavat eduskunnan toimivaltaa lainsäätäjänä, toisaalta perusoikeuksista seuraa lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. (Ks. HE 309/1993 vp., s. 26 ja 41). Vaikka eläimet eivät sinänsä olekaan perusoikeuksien subjekteja, asettavat perustuslain 20 § ja 22 § julkiselle vallalle eläinten hyvinvoinnin edistämistä koskevia aktiivisia toimintavelvoitteita. (ks. myös PeVL 69/2018 vp). Osana perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristövastuuta eläinten hyvinvoinnin edistäminen on osa sitä perusoikeusjärjestelmää, jonka toteuttamisesta julkinen valta, lainsäätäjä mukaan lukien, on perustuslain 22 §:n mukaisesti vastuussa. Tällä näkökohdalla on luonnollisesti merkitystä säädettäessä eläinten hyvin voinnin edistämisen edellyttämistä perusoikeuksien rajoituksista. Sillä

on kuitenkin merkitystä myös silloin, kun sääntelyssä on kysymys eläinten hyvinvointia edistävän sääntelyn riittävyydestä.

***Lain tarkoitusta ja yleisiä tulkintaperiaatteita koskeva sääntely***

Eläinten hyvinvointilain 1 §:n tarkoitussäännöksen mukaan lain tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia, suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta ja lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua. Säännöstä on syytä tulkita perustuslain 20 §:n ympärivastuusäännöksen valossa. Vastaava merkitys on nähdäkseni myös eläinten hyvinvointilain 2 luvun säännöksillä lakia sovellettaessa noudatettavista yleisistä periaatteista ja eläimiä koskevasta vastuusta.

Ehdotetut säännökset ovat lähtökohdiltaan valtiosääntöoikeudellisesti perusteltuja. Lain soveltamista ohjaavien tulkintaperiaatteiden sisällyttämistä lakiin on pidettävä aiheellisena senkin vuoksi, että lakiin sisältyy väistämättä elävän elämän monimuotoisuudesta johtuen tulkinnanvaraisuutta. Tällaista tulkinnanvaraisuutta on tällaisessa perusoikeusherkässä sääntely-yhteydessä syytäkin ohjata perusoikeusjärjestelmän kannalta asianmukaisella tavalla. Kiinnitän valiokunnan huomiota tämän vuoksi ehdotettuun 6 §:n 1 momenttiin ja sen jälkimmäiseen virkkeeseen. Sen mukaan ”Eläimille ei saa aiheuttaa tarpeetonta kipua tai kärsimystä eikä niiden hyvinvointia saa tarpeettomasti vaarantaa”.

Vaikka nyt ei olekaan kysymys varsinaisesta perusoikeuden rajoittamistilanteesta vaan oikeastaan siitä, millaisia vaatimuksia perustuslain 20 §:ssä säädetty ympäristövastuu asettaa julkiselle vallalle, ehdotettu tarpeellisuuskriteeri sopii huonosti perusoikeuskytkentäiseen sääntely-yhteyteen. Perusoikeuksiin puuttuminen edellyttää yleisesti oikeasuhtaisuutta, johon sisältyy vaatimus tällaisen puuttumisen välttämättömyydestä. (PeVM 25/1994 vp). Ottaen huomioon sääntelyn yhteyden perustuslain 20 §:ssä tarkoitettuun ympäristöperusoikeussäännökseen olisi valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisempaa, jos eläinten kivun ja kärsimyksen kielto sidottaisiin tarpeellisuusvaatimuksen sijaan välttämättömyysvaatimukseen. Tällöin laissa säädettäisiin yleisenä ja pääsäännönomaisesti noudatettavana periaatteena siitä, että eläimille ei saa aiheuttaa kipua tai kärsimystä eikä niiden hyvinvointia saa vaarantaa enempää kuin on välttämätöntä. Tämä lähtökohta vastaisi myös 6 §:n perusteluissa esitettyä kantaa siitä, että vaatimukset eläinten hyvästä kohtelusta perustuvat ”ajatukseen eläimen itseisarvosta ja sen aiheuttamaan velvollisuuteen kunnioittaa ja kohdella eläintä sen arvon edellyttämällä tavalla.” Samalla se varmistaisi, että lakia sovellettaisiin perusoikeuksien kannalta tasapainoisella tavalla. (ks. PeVL 64/2022 vp, jonka mukaan omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden tasapainottamistarpeen riittämätön huomioon ottaminen on myös voinut muodostua säätämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi ks. PeVL 26/2020 vp, s. 2, PeVL 69/2018 vp, s. 5).

***Muita seikkoja***

*Asetuksenantovaltuudet*

Esitykseen sisältyy varsin runsaasti valtioneuvostolle osoitettuja asetuksenantovaltuuksia. Perustuslakivaliokunta on usein todennut ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. PeVL

67/2022 vp ja siinä mainitut PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat usein tarpeellisia Euroopan unionin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi. Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi ympäristösääntelyssäkään jäädä muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Valtuuttavan lain tulee täyttää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Olennaista on, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa.

Nähdäkseni esitykseen sisältyvä valtuussääntely täyttää perustuslain vaatimukset. Asetuksenantovaltuudet on kirjoitettu järjestään muotoon, jossa kutakin valtuussäännöstä edeltää laissa oleva perussäännös niistä asioista, joita valtuussäännös koskee ja asetuksenantomahdollisuus on puolestaan rajattu valtioneuvoston toimivaltaan antaa tarkempia säännöksiä kyseisistä asioista. Ellei asiantuntijakuulemisessa ilmene muuta, asetuksenantovaltuudet eivät vaikuta lain käsittelyjärjestykseen

*Lainsäätäjän toimivaltaa koskevat perustelulausumat*

Hallituksen esityksen mukaan ”eläimen itseisarvoon perustuva eläimen kunnioittaminen ei muuttaisi eläimen asemaa oikeustieteellisessä ajattelussa: eläimelle voidaan antaa suojelun arvoinen itseisarvo, vaikka siihen edelleen sovellettaisiin esineoikeudellisia säännöksiä”. (s. 88). Samoin esityksessä esitetään, että ”itseisarvoon perustuva kunnioittaminen ei liioin muuttaisi eläintä oikeussubjektiksi, eläimelle ei näin ollen voitaisi säätää oikeuksia tai velvollisuuksia.”

Vaikka perustuslakivaliokunnan ei liene tapana ottaa lausunnoissaan kantaa erilaisiin oikeusfilosofisiin kysymyksiin eläinten oikeussubjektiudesta, hallituksen esityksen edellä viitatut lausumat ovat ongelmallisia perustuslain valtiosääntöisen aseman, perustuslakivaliokunnalle PL 74 §:ssä säädetyn tehtävän sekä eduskunnan ensisijaisuutta koskevien perustuslain 2 §:n 1 momentin ja 3 §:n 1 momentin kannalta. Vaikka kysymys lienee enemmänkin lapsuksesta kuin tietoisesta pyrkimyksestä asettaa oikeustiede perustuslainsäätäjän ja eduskunnan paikalle määrittämään kysymyksiä siitä, mistä seikoista voidaan lailla säätää ja mistä ei, tulisi esityksen perustelulausumassa oleva virhe korjata. Jos eduskunta päättää säätää eläimille oikeuksia, taikka säätää hallituksen esityksessä todetulla tavalla Norjan ja Alankomaiden tavoin eläinten itseisarvosta, kuuluu tällaisen päätöksen tekeminen perustuslain tai edes oikeustieteen estämättä ilmiselvästi lainsäätäjälle – ei oikeustieteelle. Tämän voisi mainita perustuslakivaliokunnan lausunnossa.

Helsingissä 31.1.2023

Juha Lavapuro

professori, oikeusneuvos, OTT