

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 18/2013 vp**

**Kansalaisaloite laiksi eläinsuojelulain 22 §:n
muuttamisesta**

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on 8 päivänä toukokuuta 2013 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa kansalaisaloitteesta laiksi eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta (KAA 1/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vs. toiminnanjohtaja, ELL Kati Pulli, Eläinsuojeluliitto Animalia ry
- neuvotteleva virkamies Markku Himanen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Pekka Lämsineva
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

KANSALAISALOITE

Vähintään viidelläkymmenellätuuhannella ääni-oikeutetulla Suomen kansalaisella on perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslaissa asetettu toimeksianto säättää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelaililla, jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemisessä noudatettavasta menettelystä. Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Ensimmäinen eduskunnan käsiteltäväksi saatettu kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen eläinsuojelulain 22 §:n muuttamiseksi ja sen perustelut.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että eläinten tarhaaminen turkisten tuottamiseksi kielletään.

Kansalaisaloitteessa ei ole sääätämisyjärjestysperusteluja, mutta esityksen vaikutuksia käsittelevässä jaksossa turkistarhauksen kieltämisen todetaan merkitsevän yhden elinkeinon kieltämistä. Tämän vuoksi perusteluissa katsotaan, että elinkeinoa koskevien päätösten on oltava sosiaalisesti kestäviä eli siirtymäaikojen on oltava riittäviä ja tilanteen on oltava ennakoitavissa yrittäjille. Lisäksi turkistuotannon lopettamisella katsotaan olevan taloudellisia ja työllisyysvaikutuksia. Turkistuotannon jatkamista ei aloitteen mukaan kuitenkaan voida pitää kestävästä tuotantomuotona eläinten hyvinvointiin ja ympäristön suojeluun liittyvien syiden vuoksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ensimmäinen eduskunnalle toimitettu perustuslain 53 §:n 3 momentissa ja kansalaisaloitelaisissa tarkoitettu kansalaisaloite. Kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta ja sen perustelut. Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että eläinten tarhaaminen turkisten tuottamiseksi kielletään. Ehdotusta perustellaan lähinnä eläinten hyvinvointiin liittyvillä eläinsuojelullisilla ja eettisillä näkökohdilla sekä turkistarhauksesta aiheutuviin ympäristöongelmiin liittyvillä syillä.

Turkistarhauksen kieltö

Kansalaisaloitteessa ehdotettu turkistarhauksen kieltö merkitsisi nykyisin sallitun ja ainakin osin myös julkisin varoin tuetun elinkeinon täydellistä kieltämistä lailla. Elinkeinon kieltämistä on arvioitava erityisesti perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattu elinkeinovapauden näkökulmasta. Lisäksi ehdotus on merkityksellinen perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuuden suojan kannalta, sillä elinkeinon lakkauttamisen seurauksena sen harjoittamiseen liittyvän omaisuuden arvo voi merkittävästi alentua tai omaisuus voi jopa käydä osin arvottomaksi. Perusoikeutta rajoittavan lainsäädännön tulee täyttää niin sanotut perusoikeuksien rajoittamisedellytykset (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4—5), joista tässä tapauksessa tulevat arvioitaviksi erityisesti rajoituksen hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä. Valiokunta on toisaalta katsonut esimerkiksi elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista, jos

luvanvaraisuudesta on säädetty perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset täyttävällä lailla (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7—8). Lisäksi valiokunta on arvioinut muun muassa harjoitettavan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin merkittävästi puuttuvaa lainsäädäntöä sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta (PeVL 28/2012 vp). Sallitun elinkeinon kokonaan kieltämistä on pidettävä elinkeinon luvanvaraistamiseen tai elinkeinon toimintaedellytysten tosiasialliseen vähenemiseen verrattuna huomattavasti pidemmälle menevänä puuttumisena elinkeinovapautteen. Siten on selvää, että kiellolle on voitava osoittaa poikkeuksellisen vahvat perusteet.

Perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyyden vaatimus edellyttää, että rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Hyväksyttävyyden vaatimuksen arvioimisen kannalta merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunta on äskettäin koe-eläintoiminnan yhteydessä katsonut eläinten hyvinvoinnin edistämisen olevan epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste muun muassa elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen. Perusteella on valiokunnan mielestä liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusääntöön, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 2/2013 vp, s. 2/II). Toisaalta on todettava, että turkistarhauksen hyväksyttävyydestä on sekä Suomessa että muualla Euroopassa käyty jo pitkään keskustelua, jossa turkistarhauksen vastustajien eläinsuojelullisten ja eettisten perusteluiden vastapainoksi on esitetty lähinnä taloudellisiin ja työllistäviin vaikutuksiin perustuvia turkistarhausta puoltavia näkökulmia.

Perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimus edellyttää, että rajoitus on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eikä tavoite ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Siltä osin kuin kysymys on kansalaisaloitteen tekijöiden esittämistä elinkeinovapauteen kohdistuvista eläin- suojelellisista perusteista valiokunta katsoo, että oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta kieltoa perustellumpaa olisi pyrkiä asettamaan turkistarhaukselle nykyistä pidemmälle meneviä eläinten oloihin liittyviä sisällöllisiä vaatimuksia. Sen sijaan siltä osin kuin kysymys on aloitteen tekijöiden esittämistä koko elinkeinon eettisyyden kyseenalaistavista perusteista on katsottava, että ehdotuksen taustalla olevaa tavoitetta tuskin on saavutettavissa elinkeinovapauteen täydellistä kieltämistä vähäisemmässä määrin puuttuvin keinoin.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että tällaisessa asetelmassa lainsäädännön sisältöön liittyvien valintojen tekeminen kuuluu viime kädessä eduskunnalle. Perustuslaista ei valiokunnan mielestä sinänsä johdu estettä kieltää turkistarhausta, jos eduskunnan enemmistö pitäisi sitä luonteeltaan epäeettisenä toimintana ja ehdotus muutoin täyttäisi perustuslain vaatimukset. Tältä kannalta on huomionarvoista, että eräissä Euroopan maissa parlamentti on päätenyt kieltämään turkistarhauksen tai rajoittamaan sitä olennaisesti. Toisaalta valiokunnan mielestä on myös selvää, että eduskunta ei ole tällaisessa yhteydessä sidottu minkään tahon näkemykseen elinkeinotoiminnan eettisyydestä.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että jos eduskunnassa päädyttäisiin turkistarhauksen kieltämiseen, tulisi tämä toteuttaa elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan turvaamisen vuoksi tavalla, joka on hy-

väksyttävä perusoikeuksien yleisten rajoitus- edellytysten näkökulmasta. Lisäksi olisi otettava huomioon myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Käytännössä tämä merkitsisi säättämistä riittävän pitkistä siirtymäajasta sekä mahdollisesti tähän yhdistettynä — ja siirtymäajan pituudesta riippuen — arvoaan menettävän tai arvottomaksi käyvän omaisuuden varallisuusarvon korvaamisesta sekä esimerkiksi toimia elinkeinonsa menettävien henkilöiden työllisyyden edistämiseksi. Valiokunta katsoo, että tällaisten valtiosääntöisesti välttämättömien lainsäädännöllisten toimenpiteiden tarkempi arvioiminen ei ole tässä yhteydessä puutteellisten taustatietojen vuoksi valiokunnalle mahdollista. Siten asia tulisi saattaa jatkovalmisteluun siinä tapauksessa, että eduskunta pitää ehdotusta perusteltuna.¹ Tällöin täydennetty ehdotus tulisi vielä saattaa uudestaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

¹ Ks. HE 46/2011 vp (hallituksen esitys kansalaisaloite- laiksi ja laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n muuttamisesta), s. 23, jossa todetaan seuraavaa: "Eduskunnan hyväksymät kansalaisaloitteet, joissa ehdotetaan lainvalmisteluun ryhtymistä jossakin asiassa, velvoittaisivat valtioneuvostoa ryhtymään valmistelutoimiin. Eduskunta voisi tehdä tällaisen päätöksen myös lakiehdotuksen sisältävän kansalaisaloitteen kohdalla, jos eduskunta arvioisi lakiehdotuksen edellyttävän vielä jatkovalmistelua. Kyse voisi olla esimerkiksi lakiehdotuksen vaikutusten arvioinnista tai lakiteknisestä viimeistelystä. Tällöin asian valmistelu siirtyisi valtioneuvostoon". Perustuslakivaliokunnan mielestä jatkovalmistelun edellyttäminen voi johtua myös tarpeesta saattaa lakiehdotus vastaamaan perustuslaista johtuvia vaatimuksia.

Maa- ja metsätalousvaliokunta voi mietinnössään ehdottaa kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muutettuna tai sen hylkäämistä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on huolehdittava ehdotuksen täydentämisestä edellä mainitut valtiosääntöiset edellytykset täyttävällä tavalla, jos se aikoo ehdottaa ehdotuksen hyväksymistä. Vaihtoehtoisesti mietintövaliokunta voi asiaan myönteisesti suhtautessaan tehdä päätösehdotuksen lakiehdotuksen hylkäämisestä ja lausumaehdotuksen siitä, että valtioneuvosto ryhtyy asiassa jatkovalmisteluun.²

Asetuksenantovaltuus

Kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin mukaan asetuksella voidaan eläinsuojelullisista syistä kieltää eläinten tarhaa-

² Perustuslakivaliokunta viittaa tältä osin puhemiesneuvoston pöytäkirjan 17.4.2013 liitteeseen A 2 § (Näkökohtia kansalaisaloitteen käsittelystä eduskunnassa). Muistiossa todetaan seuraavaa: "Jos kansalaisaloite sisältää lakiehdotuksen, valiokunnan mietintö sisältää täysistunnon päätösehdotuksen tuon lakiehdotuksen hyväksymisestä sellaisenaan tai muutettuna taikka sen hylkäämisestä. Mahdollista on myös se, että lakiehdotuksen sisältävää kansalaisaloitetta koskeva valiokunnan päätösehdotus täysistunnon sisältää kansalaisaloitteen hylkäämisen lisäksi lausumaehdotuksen, että valtioneuvosto ryhtyy lainvalmisteluun tai muihin hallituksen toimivallassa oleviin toimiin."

minen myös muissa tuotannollisissa tarkoituksissa. Asetuksenantovaltuus perustuu nykyiseen eläinsuojelulain 22 §:ään, joka on sisällöltään lähes identtinen. Ehdotettu säännös — sen paremmin kuin eläinsuojelulain mainittu voimassa oleva säännöskään — eivät täytä perustuslain 80 §:n 1 momentista ja perustuslain 18 §:n 1 momentista johtuvaa lailla säätämisen vaatimusta. Perustuslain mainittujen säännösten valossa on selvää, että asetuksenantajaa ei voida ainakaan näin väljästi valtuuttaa kieltämään eläinten tarhaamista tuotannollisessa tarkoituksessa, vaan tällaisen sääntelyn tulee perustua lakiin.

Lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentti olisi joka tapauksessa poistettava ehdotuksesta, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valtioneuvoston on kansalaisaloitteesta riippumatta ryhdyttävä toimenpiteisiin eläinsuojelulain voimassa olevan asetuksenantovaltuuden kumoamiseksi tai saattamiseksi vastamaan perustuslaissa asetettuja vaatimuksia.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan siitä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäs. Sauli Ahvenjärvi /kd
Maarit Feldt-Ranta /sd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Naucclér /r
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Lea Mäkipää /ps.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.