

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 2/2013 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta sekä eläinsuojelulain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta sekä eläinsuojelulain muuttamisesta (HE 150/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Erkki Arnkil ja eläinlääkintöylitarkastaja Tiina Pullola, maa- ja metsätalousministeriö
- erikoistutkija, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- professori Pekka Lämsineva.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta. Lakiin sisältyvät säännökset eläinten kasvattamisesta, hoitamisesta, hankkimisesta, toimittamisesta ja käyttämisestä sekä toimintaan vaadittavista luvista. Laissa ehdotetaan säädettäväksi myös lupien myöntämisestä, toimintaa ohjaavista ja valvovista viranomaisista sekä keskeiset eläinten käyttöä koskevat periaatteet. Ehdotetulla lailla pannaan täytäntöön tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annettu direktiivi. Samalla nykyinen koe-eläintoiminnasta annettu laki kumotaan ja eläinsuojelulakiin tehdään eräitä teknisiä tarkistuksia.

Tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelua koskevat keskeiset periaatteet säilyvät ennallaan. Eläimiä saa pitää ja käyttää tieteellisiin tai opetustarkoituksiin vain tarpeellisista ja tärkeistä syistä. Eläimiä tulee käyttää mahdollisimman vähäinen määrä ja eläimille tulee aiheuttaa mahdollisimman vähän kipua, tuskaa, kärsimystä tai pysyvää haittaa.

Ehdotetut lait olivat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2013.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annettavaan lakiin ehdotettua lupasääntelyä ja viranomaisen toimivaltaa puuttua kielloin ja määräyksin harjoitettavaan

toimintaan arvioidaan perustuslain elinkeinovapautta koskevan 18 §:n 1 momentin ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Rekisterisääntelyä tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Lisäksi sääntelyä arvioidaan perustuslain hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan

124 §:n ja perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan 80 §:n valossa. Hallituksen käsityksen mukaan perustuslain asettamat vaatimukset on lakiehdotuksissa otettu huomioon asianmukaisesti, minkä vuoksi ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Perusoikeudet

Ehdotetulla sääntelyllä pannaan täytäntöön Euroopan unionin direktiivi tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta. Sääntelyn keskeisenä sisältönä on direktiivin tavoitteiden mukaisesti edistää ja toteuttaa tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten hoitoon ja käyttöön sovellettavaa korvaamisen, vähentämisen ja parantamisen periaatetta. Periaatteen mukaan eläinten käyttöä pyritään korvaamaan muilla menetelmillä aina, kun se on mahdollista. Jos eläimiä joudutaan käyttämään, niitä käytetään niin vähäinen määrä kuin on mahdollista ja eläimille aiheutuvaa kipua, tuskaa, kärsimystä ja pysyvää haittaa pyritään tällöin vähentämään pienimpään mahdolliseen.

Sääntelyä sovelletaan käytettäessä tai kasvatettaessa eläimiä tieteellisiin tai opetustarkoituksiin sekä kasvatettaessa eläimiä niiden elinten tai kudosten luovuttamiseksi näihin tarkoituksiin. Lain tarkoittamia toiminnanharjoittajia ovat siten sekä koe-eläinten kasvattajat, toimittajat että käyttäjät. Lakiehdotuksessa asetetaan toiminnanharjoittajille useita direktiivin edellyttämiä toiminnanharjoittajaan sekä hankkeisiin, toimenpiteisiin ja käytettäviin eläimiin liittyviä vaatimuksia. Lisäksi toiminnanharjoittajalla on oltava viranomaisen lupa toiminnan harjoittamiseen ja kunkin hankkeen toteuttamiseen.

Koe-eläintoimintaa harjoitetaan pääosin yliopistoissa ja valtion tutkimuslaitoksissa ja jonkin verran myös lääketeollisuuden piirissä ja muissa yrityksissä. Toiminnanharjoittajiin koh-

distuvia velvoitteita ja lupia koskevalla sääntelyllä puututaan ensisijaisesti perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen vapauteen. Tieteen vapautteen kuuluu muun muassa sen harjoittajan oikeus valita tutkimusmenetelmänsä (HE 309/1993 vp, s. 64/II, PeVL 13/2006 vp, s. 2/I). Tieteellisen tutkimuksen vapaus on turvattu myös EU:n perusoikeuskirjan 13 artiklassa. Josain määrin sääntelyllä on merkitystä myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden ja perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Elinkeinovapaus on tunnustettu EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklassa ja omistusoikeus 17 artiklassa.

Koe-eläinten käyttöä koskeva kansallinen ja kansainvälinen sääntely on perinteisesti perustunut siihen, että toiminnassa on pyrittävä parhaalla mahdollisella tavalla välttämään eläinten kipua, tuskaa ja kärsimystä. Tämä on epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste alan toimijoiden tieteen vapauden, elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen. Perusteella on liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi on kysymys ennemminkin eettisestä kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta (ks. PeVL 34/2009 vp, s. 3/II). Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 13 artikla, ks. myös em. direktiivin johdanto-osan 2. kappale).

Säätely ei merkitse koe-eläinten käyttöön perustuvan tieteellisen tutkimuksen ja opetuksen käytön kieltoa. Koe-eläinten käytön edellytykset säilyvät olennaisilta osiltaan samanlaisina kuin voimassa olevassa lainsäädännössä. Toiminnan ja hankkeiden luvanvaraisuus sekä toiminnalle ja hankkeille muutoin asetetut vaatimukset eivät sääntelyn hyväksyttävä ja painava yhteiskunnallinen intressi huomioon ottaen muodostu perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisiksi. Säätely on myös riittävän täsmällistä ja tarkkarajaista.

Perustuslain 124 §

Koe-eläinten käyttöön liittyvän hankkeen saa 1. lakiehdotuksen 24 §:n perusteella toteuttaa vain hankelupalautakunnan luvalla. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on käsitelty perustuslain 124 §:n kannalta sen vuoksi, että hankelupalautakuntaa ei pidetä perustuslain kyseisessä pykälässä tarkoitettuna viranomaisena.

Lakiehdotuksen 7 luvussa on yksityiskohtaiset säännökset hankelupalautakunnan asettami-

sesta ja kokoonpanosta, asioiden valmistelusta ja käsittelystä lautakunnassa, lautakunnan ratkaisuvallasta sekä lautakunnan henkilöstöstä. Hankelupalautakunnan asettaa määrääjäksi valtioneuvosto maa- ja metsätalousministeriön esityksestä. Lautakunta toimii Etelä-Suomen aluehallintoviraston yhteydessä, jossa lautakunnassa käsiteltävät asiat valmistellaan ja josta ne esitellään. Tällä tavoin organisoitu lupia myöntävä toimielin on valiokunnan mielestä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen, joten sääntelyä ei ole tarpeen arvioida perustuslain hallinto tehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen näkökulmasta. Hankelupalautakunnasta on ehdotettu säädettäväksi perustuslain valtioneuvoston toimielimiä koskevan 119 §:n 2 momentin vaatimukset täyttävällä tavalla (vrt. esim. PeVL 12/2004 vp, s. 2—3).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 28 päivänä helmikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas

Jukka Kopra /kok
Elisabeth Naucélér /r
Tom Packalén /ps
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.