

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 186/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Susanna Ahlström, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannu Miettinen, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläinten hyvinvoinnista. Samalla nykyinen eläinsuojelulaki ehdotetaan kumottavaksi. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettua lakia, kalastuslakia, rikoslakia, eläinten kuljetuksesta annettuun lakia, metsästyslakia, tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annettua lakia, luononsuojelulakia ja eläinjalostustoiminnasta annettua lakia.

Ehdotetut lait oli tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2023 alusta. Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettuun lakiin ehdotettua uutta ilmoitusvelvollisuutta sovellettaisiin kuitenkin koirien osalta vasta vuoden 2024 alusta ja kissojen osalta vuoden 2027 alusta.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen kaikkea perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, 10 §:n yksityiselämän suojan, 11 §:n uskonnon ja omantunnon vapauden, 15 §:n omaisuuden suojan, 18 §:n oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 21 §:n oikeusturvan, 80 §:ssä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

siirtämisestä säädetyn ja 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetyn kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esiityksen 1. lakiehdotukseen liittyvien lukuisten perusoikeusnäkökohtien vuoksi esitys on kuitenkin syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohtia

(1) Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläinten hyvinvoinnista. Samalla nykyinen eläinsuojelulaki ehdotetaan kumottavaksi. Eläinten pitopaikkaa, hoitoa ja kohtelua koskevia säännöksiä tarkennetaan ja täydennetään siten, että niissä otetaan entistä paremmin huomioon eläimen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen ja hyvä kohtelu. Nykytiedon mukaan eläinten hyvinvointiin vaikuttaa merkittävästi eläimen mahdollisuus toteuttaa sille lajityypillistä käyttäytymistä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus siitä, että ihmisen hoidossa olevan eläimen tulisi voida toteuttaa eräitä olennaisia käyttäytymistarpeitaan.

(2) Laissa ehdotetaan säädettäväksi niistä eläinlajeista ja eläimistä, joita voidaan pitää tuotantoeläiminä, seura- ja harrastuseläiminä, sirkuseläiminä tai kiertävässä eläinnäyttelyssä. Säännösten tarkoituksena on varmistaa, että mainittuihin tarkoituksiin pidetään vain sellaisia eläimiä, joiden pito voidaan käytännössä järjestää kyseisessä pitomuodossa lain edellyttämällä tavalla.

(3) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 36) mukaan eläinsuojelulain voimaantulon jälkeen eläimen asema yhteiskunnassa on muuttunut ja eläinten hyvä hyvinvointi koetaan entistä tärkeämmäksi. Eläinten hyvinvointilain säätämisen myötä lain painopistettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että eläinten hyvinvoinnin edistäminen olisi lain ensisijainen tavoite ja päämäärä.

Uskonnollisista syistä noudatettava erityinen teurastustapa

(4) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 65 §:ssä kielletään verenlaskun aloittaminen ennen kuin eläin on asianmukaisesti tainnutettu tai lopetettu kyseisen eläinlajin tainnutukseen tai lopetukseen soveltuvalla menetelmällä. Nykyisen eläinsuojelulain 33 b §:ssä sallitaan uskonnollisista syistä noudatettava erityinen teurastustapa, jossa verenlasku aloitetaan tainnuttamisen kanssa samanaikaisesti. Lisäksi siipikarjaan kuuluva eläin sileälataisia lintuja lukuun ottamatta on nykyisen säännöksen mukaan mahdollista teurastaa katkaisemalla kaula nopeasti terävällä aseella.

(5) Jatkossa teurastettava eläin olisi aina tainnutettava ennen verenlaskun aloittamista. Ehdotettu muutos koskee myös uskonnollisista syistä noudatettavaa erityistä teurastustapaa. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 160) mukaan nykyinen tieteellinen tutkimusnäyttö tukee selkeästi verenlaskua edeltävää tainnutusta, jotta voidaan välttää parhaalla mahdollisella tavalla teurastukseen liittyvää eläimen kokemaa kipua ja kärsimystä.

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

(6) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotus merkitsee tosiasiallisesti ainakin juutalaiseen uskontoon liittyvän shechita-teurastuksen ja islamiin liittyvän halal-teurastuksen kieltoa Suomessa. Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava perustuslain 11 §:n uskonnonvapautta koskevan sääntelyn kannalta. Sen mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuulua tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Uskonnonvapaus on turvattu myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklassa, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 18 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 10 artiklassa.

(7) Uskonnon harjoittamisen vapaus on ymmärrettävä laajasti. Se käsittää esimerkiksi oikeuden osallistua uskonnollisiin seremonioihin ja rituaaleihin, mutta myös oikeuden tiettyjen uskontoon liittyvien tapojen noudattamiseen, kuten uskonnon edellyttämään ruokavalioon tai uskonnon edellyttämien pukeutumissääntöjen noudattamiseen (ks. esim. KP-sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean uskonnonvapautta koskeva yleiskommentti nro 22, 30.7.1993).

(8) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt rituaaliteurastukseen liittyviä kysymyksiä suhteessa uskonnonvapauteen vuonna 2000 antamassaan tuomiossa *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. Ranska* (27.6.2000). Kyse oli ortodoksijuutalaiseen yhteisöön kohdistetusta kiellosta itse toimittaa rituaaliteurastuksia, ei tällaisen teurastuksen kokonaiskiellosta. Äänestysratkaisussaan (12—5) tuomioistuin katsoi, ettei kyseisessä tapauksessa ollut loukattu uskonnonharjoittamisen vapautta, koska yhteisön jäsenillä oli mahdollisuus muuta kautta, esimerkiksi ulkomailta, hankkia uskontonsa edellyttämällä tavalla teurastettua lihaa syötäväkseen.

(9) Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 56) mukaan oikeutta uskonnon harjoittamiseen koskeva säännös ei merkitse sitä, että uskonnon ja omantunnon vapauteen vedoten voidaan harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia. Esimerkkeinä mainitaan ihmisyksilöiden silpominen, kuten naisten ympärileikkaus, sekä moniavioisuus. Perustuslakivaliokunnan mielestä teurastuksessa, jossa verenlasku suoritetaan ennen tainnuttamista, ei ole kyse tällaisesta esitöissä tarkoitetusta ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia loukkaavasta tai oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisesta käytännöstä.

(10) Uskonnon ja omantunnon vapauden perustuslain turva ei perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 56) mukaan myöskään estä lailla antamasta yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia järjestysluonteisia määräyksiä, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa menoisissaan. Ehdotettavaa uskonnon harjoittamisen kannalta merkittävän teurastustavan kieltämistä ei valiokunnan mielestä voida pitää myöskään pelkkänä esitöissä tarkoitettuna järjestysluontoisena määräyksenä, joka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa menoisissaan.

(11) Sinänsä perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävä eläinten suojelemiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen peruste, joka kiinnittyy siihen hallituksen esityksessäkin (s. 160) kuvattuun seikkaan, että nykyinen tieteellinen tutkimusnäyttö

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

tukee selkeästi verenlaskua edeltävää tainnutusta, jotta voidaan välttää parhaalla mahdollisella tavalla teurastukseen liittyvää eläimen kokemaa kipua ja kärsimystä.

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu ennen tainnuttamista tapahtuva verenlaskun kieltö ja sen merkitsemä perustuslain 11 §:ssä turvaton uskonnon harjoittamisen vapauden rajoitus ei kuitenkaan muodostu oikeasuhtaiseksi suhteessa kiellon taustalla olevaan eläinten suojelemisen tavoitteeseen. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on muutettava ehdotettua sääntelyä niin, että se mahdollistaa nykyisen kaltaisen poikkeuksen ehdotetuista teurastusta koskevista säännöksistä uskonnon harjoittamisen vapauden turvaavalla tavalla. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tarkastusvaltuudet

(13) Esityksen 1. lakiehdotuksen 78 §:n 5 momentissa säädetään tarkastusoikeudesta kotirauhan piirissä. Sen mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tarkastuksen saa tehdä ja näytteen ottaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä, että eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevia hyvinvointisäädöksiä on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädettyllä tavalla. Tarkastuksen saa tehdä vain viranomainen.

(14) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvaton kotirauhan kannalta. Saman pykälän 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyy erityinen rajoituslauseke, jossa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harjaintavaltaa rajoittavia lisäkriteerejä (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

(15) Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 40/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 43/2010 vp, s. 2/I) eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 5, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 21/2010 vp).

(16) Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakkola rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

(17) Käsillä olevassa säännösehdotuksessa tarkastustoimivalta ulottuu laaja-alaisesti myös tilanteisiin, joissa on kysymys ainoastaan sakolla rangaistavista teoista tai laiminlyönneistä. Tarkastustoimivaltuus koskee tilanteita, joissa on aihetta epäillä, että eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevia hyvinvointisäädöksiä on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Suuri osa eläinsuojelurikkomusta koskevassa 109 §:ssä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä kuuluu tällaisiin eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskeviin hyvinvointisäädöksiin. Siten ehdotettu tarkastustoimivalta kotirauhan piirissä koskee myös sellaisia tekoja tai laiminlyönnejä, jotka eivät perustuslakivaliokunnan mielestä täytä tällaiselle tarkastustoimivallalle asetettavaa oikeasuhtaisuusvaatimusta.

(18) Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee korottaa tarkastuksen toimittamisen kynnyksiä. Tämä on mahdollista esimerkiksi rajaamalla tarkastusoikeus tilanteisiin, joissa on aihetta epäillä eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevien säännösten olennaista tai vakavaa rikkomista laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

(19) Eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen 109 §:n mukaan eläinsuojelurikkomuksesta tuomitaan sakkoon se, joka rikkoo pykälässä yksilöityjä, eläinten hyvinvointia koskevia kieltoja, ehtoja, rajoituksia tai velvoitteita. Säännökset korvaavat hallituksen esityksen perustelujen (s. 192) mukaan eläinsuojelulain vastaaventyypiset rangaistussäännökset, minkä lisäksi säännökseen sisältyy jonkin verran uusia kriminalisointeja.

(20) Vaikka ehdotettu säännös on näennäisen tarkkarajainen yksilöidessään kaikki rangaistaviksi säädettävät teot pykäläviittauksin muuhun lakiin, kiinnittää perustuslakivaliokunta huomiota siihen, että kriminalisoinnin ala jää monin paikoin hyvin epämääräisen sääntelyn varaan. Esimerkiksi 109 §:n 1 momentin 7 kohdassa kriminalisoidaan eläimen hoidossa tahallinen tai huolimattomuudesta aiheutunut 20 §:ssä säädetyin hoidon yleisen vaatimuksen laiminlyönti. Hoidon yleiset vaatimukset puolestaan on 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä ilmaistu tavalla, joka ei perustuslakivaliokunnan mielestä täytä perustuslain 8 §:stä seuraavaa rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täsmällisyysvaatimusta. Ehdotetun 20 §:n mukaan eläimiä on esimerkiksi hoidettava siten, että niillä on mahdollisuus toteuttaa liikkumiseen, leikkiin, lepoon, kehonhuoltoon, syömiseen, ravinnon etsintään ja ympäristön tutkimiseen sekä sosiaalisiin suhteisiin liittyviä olennaisia käyttäytymistarpeitaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vastaavia huomattavan avoimia kriminalisointeja on 109 §:ssä useampia.

(21) Eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen 109 § on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä eduskuntakäsittelyn aikana vielä tarkastaa kokonaisuudessaan suhteessa perustuslain 8 §:stä johdettavaan rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täsmällisyysvaatimukseen. Valiokunnan käsityksen mukaan tämä voi edellyttää esimerkiksi joidenkin tunnusmerkistöjen poistamista kokonaisuudessaan rangaistussäännöksestä tai teon tai laiminlyönnin rangaistavuuden kynnyksen korottamista.

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

Eläinlajilistat

(22) Eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan eläinlajilistoilla tarkoitetaan 8 §:n 2 momentissa tarkoitettuja luetteloita eläimistä ja eläinlajeista. Lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin mukaan tuotantoeläiminä, sirkuseläiminä tai kiertävissä eläinnäyttelyissä ei saa pitää muita kuin liitteessä 1 olevissa listoissa lueteltuja eläinlajeja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään niistä eläimistä ja eläinlajeista, joita saa pitää seura- ja harrastuseläiminä.

(23) Lakiehdotuksen 9 § sisältää säännökset eläinlajilistojen muuttamisesta. Sen 1 momentin mukaan eläinlajilistoihin voidaan lisätä tai niistä poistaa eläinlaji sen pidosta kulloinkin saatavilla olevaan tieteelliseen tietoon tai käytännön kokemukseen perustuen.

(24) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lain liite on osa lakia ja sitä muutetaan samalla tavalla kuin lakia muutenkin. Lakiehdotuksen 9 §:llä tarkoitettaneenkin säännellä eri viranomaisten toimivaltaa ehdottaa ministeriölle muutoksia ja arvioida listojen sisältöä, ei listan muuttamista varsinaisesti. Ehdotettua 9 §:ää ja sen otsikkoa on syytä selvyuden vuoksi tarkistaa niin, että tämä seikka käy siitä selvästi ilmi.

Asetuksenantovaltuudet

(25) Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

(26) Eläinten hyvinvointia koskevaan lakiehdotukseen sisältyy hallituksen esityksen perustelujen (s. 239) mukaan verraten laajamittaiset asetuksenantovaltuudet lakiehdotuksen laajasta soveltamisalasta johtuen. Esimerkiksi vain eläinlajikohtaisilla asetuksilla voidaan ottaa huomioon eri eläinlajien tarpeet ja huolehtia EU:n eläinlajikohtaisten direktiivien asianmukaisesta täytäntöönpanosta.

(27) Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on toisaalta todennut esimerkiksi ympäristölainsäädännölle olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. 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. Toimialoittain ja toiminnoittain vaihtelevista velvoitteista säättäminen asetuksen tasolla voi tällöin olla perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi (PeVL 1/2013 vp, s. 2/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi (PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

(28) Perustuslakivaliokunnan mielestä eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen 15 §:n 4 momentissa, 16 §:n 3 momentin 2 kohdassa ja 28 §:n 5 momentissa säädettäviksi ehdotetut aseuksenantovaltuudet muodostuvat perustuslain 80 §:ssä johtuvien vaatimusten kannalta liian avoimiksi. Maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä täsmentää sääntelyä.

Siirtymäajat

(29) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitykseen sisältyy eräitä poikkeuksellisen pitkiä siirtymäaikoja. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 122 §:n mukaan lain voimaan tullessa toiminnassa olevaan sikalaan sovelletaan emakoiden ja ensikoiden tiineyshäkissä pidon osalta 37 §:n 2 momenttia vasta vuoden 2035 alusta. Lakiehdotuksen 126 §:n mukaan tuotantoeläimenä pidettävän sian kirurgisen kastraation kieltoa sovelletaan sitäkin vasta vuoden 2035 alusta. Naudan pitopaikkaa ja hevosen pitopaikkaa koskevat säännökset tulevat tietyiltä osin sovellettaviksi vasta vuoden 2028 alussa.

(30) Perustuslakivaliokunnan mielestä elinkeinonharjoittamiseen liittyvät näkökohdat voivat sinänsä perustella siirtymäaikoja silloin, kun laissa asetetaan merkittävästi nykyisiä ankarampia velvoitteita eläinten kohtelulle. Valiokunnan mielestä ehdotetun kaltaisia hyvin pitkiä siirtymäaikoja, jotka osittain siirtävät lain täysimääräisen soveltamisen jopa lähes 12 vuoden päähän lain varsinaisesta voimaantulosta, ei voida pitää lain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta aivan asianmukaisina. Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen tulee yleisesti ottaen pyrkiä joutuisasti.

Eläinten oikeuksista säättäminen

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

(32) Perustuslakivaliokunnan mielestä kyseiset perustelulausumat hallituksen esityksessä eivät ole valtiosääntöisesti täysin asianmukaisia. Valiokunta ei pidä perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu tieteen vapaus huomioiden asianmukaisena, että hallituksen esityksen perustelulausumin pyritään ohjaamaan oikeustieteellistä ajattelua.

(33) Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että eduskunta voi päättää säätää eläimille oikeuksia taikka säätää hallituksen esityksessä todetulla tavalla Norjan ja Alankomaiden tavoin eläinten itseisarvosta.

(34) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että eläinten asemaa vahvistettiin Euroopan unionin oikeudessa niin sanotulla Lissabonin sopimuksella siten, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (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". Sopimuksen 13 artikla on

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp

perussopimuksen tasoinen lähtökohta eläinten hyvinvoinnille ja suojelulle unionin lainsäädäntö- ja muussa toiminnassa sekä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa jäsenvaltioiden toiminnassa, kuten unionin lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa.

(35) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota siihen, että unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (PeVL 2/2013 vp). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan uskonnollisista syistä noudatettavasta erityisestä teuras-
tustavasta ja 78 §:n 5 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan
asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 16.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
jäsen Tuula Väätäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 65 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että eläin olisi aina asianmukaisesti tainnutettava tai lopetettava siihen soveltuvalla menetelmällä ennen verenlaskun aloittamista. Eläimelle ei saisi suorittaa muita teurastukseen liittyviä toimenpiteitä ennen kuin se on kuollut. Ehdotettu muutos koskisi myös uskonnollisista syistä noudatettavaa erityistä teurastustapaa. Käytännössä ehdotus merkitsee sitä, että juutalaisten kosher-ruokavalion edellyttämä teurastustapa sekä islamin uskontoon liittyvä halal eivät enää olisi mahdollisia Suomessa.

Perustuslakivaliokunta ei aiemmin ole ottanut kantaa siihen, miten uskonnollisista syistä tapahtuvaan teurastukseen tulisi suhtautua uskonnonvapauden kannalta. Uskonnonvapautta, kuten muitakin perusoikeuksia, voidaan kuitenkin rajoittaa perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa hyväksyttävästä syystä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen niin vaatiessa. Rajoituksen on oltava oikeasuhtainen haluttuun päämäärään nähden, eivätkä rajoitukset saa koskea perusoikeuden ydinaluetta.

Eläinten hyvinvoinnin edistämistä ja suojelua niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta sekä eläinten hyvää kohtelua ja kunnioittamista samoin kuin pyrkimystä välttää tarpeettoman kivun tai kärsimyksen aiheuttamista eläimelle voidaan pitää hyväksyttävänä syynä ja painavana yhteiskunnallisena tarpeena, joka perustelee uskonnon vapauden rajoittamista hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Tainnutusvaatimuksen tavoitteena on eläinten hyvinvoinnin suojeleminen, eikä tämä tavoite ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden vaatimusta toteuttaa kuitenkin osaltaan se, että lailla ei estettäisi uskonnollisiin menetelmiin teurastetun lihan hankkimista markkinoilta, eikä ehdotetulla sääntelyllä siten olisi vaikutusta oikeuteen kuluttaa tällaista lihaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään antanut sopimusvaltioille melko laajan harkintavallan uskonnonvapautta koskevissa asioissa. Ratkaisussaan Cha'are Shalom Ve Tsedek v. Ranska (27417/95, 27.6.2000) tuomioistuin on ottanut nimenomaisesti kantaa myös uskonnollisista syistä tapahtuvan teurastuksen rajoittamiseen. Tapauksessa Ranskan valtio oli estänyt ortodoksisista juutalaisyhteisöä harjoittamasta tietynlaisia uskonnollisista syistä tehtävää teurastusta. Tuomioistuimen mukaan tapauksessa ei ollut kyse uskonnonvapauden rajoituksesta, koska uskonnollinen yhteisö pystyi hankkimaan tarvitsemaansa erityisellä tavalla teurastettua lihaa ulkomailta.

Myös Euroopan unionin tuomioistuin on todennut uskonnonvapauden keskeisen sisällön toteutuvan, kun kansallisessa lainsäädännössä veloitettiin tainnuttamaan eläin ennen teurastusta. Tuomioistuin perusteli, että säännös rajoittuu rituaalin yhteen osatekijään, eikä rajoitus kohdistu uskonnonvapauden ydinsisältöön (asia C-336/19).

Valiokunnan lausunto PeVL 106/2022 vp
Eriävä mielipide

Edellä todetun perusteella voidaan todeta, että kun hallituksen esityksessä ehdotetulla sääntelyllä ei rajoiteta oikeutta kuluttaa uskonnollisin menetelmin teurastettua lihaa, vaan sitä voisi hankkia vapaasti markkinoilta, ei ehdotetulla rajoituksella puututtaisi perusoikeuden ydinalueeseen.

Ruotsissa tainnuttamatta teurastus on ollut kiellettyä vuodesta 1937 lähtien. Norjassa tainnuttamatta teurastuksen kiellosta säädettiin vuonna 1929, ja Tanska kielsi tainnuttamatta teurastamisen vuonna 2014. Myös suomalaisessa yhteiskunnassa eläinten hyvinvointi on tunnustettu arvo, jonka tulisi näkyä myös lainsäädännössä. Tältä osin merkitystä on annettava myös sille perustuslain esitöissä todetulle seikalle, ettei uskonnon vapauden perustuslainturva estä antamasta lailla yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia määräyksiä, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa menoissaan (HE 309/1993 vp, s. 56).

Hallituksen esitykseen sisältyy laajat säätämisyjärjestysperustelut, joissa on asianmukaisesti arvioitu nyt ehdotetun sääntelyn suhdetta uskonnon ja omantunnon vapauteen. Huomattava on myös, että perustuslakivaliokunnan kuulemista valtiosääntöoikeuden asiantuntijoista selkeä enemmistö katsoi rituaaliteurastuksen täyskieltoa tarkoittavan sääntelyn toteuttamisen valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 78 §:n 5 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16.2.2023

Olli Immonen ps
Maria Guzenina sd
Bella Forsgrén vihr
Outi Alanko-Kahiluoto vihr
Anna Kontula vas