

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle eläintautilaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä lokakuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle eläintautilaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 130/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin ja vanhempi hallitussihteeri Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marietta Keravuori-Rusanen, oikeusministeriö
- erikoistutkija, oikeustieteen tohtori Juha Lavapuro
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Pekka Lämsineva.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi eläintautilaki, joka korvaa voimassa olevan eläintautilain sekä helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetun lain. Lailla säädetään eläintautien ennalta ehkäisystä, eläinten terveydentilan ja eläintautien esiintymisen seurannasta sekä eläintautien hävittämiseksi ja leviämisen estämiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvat lähtökohtaisesti kaikki eläimet ja kaikki sellaiset eläntaudit, jotka voivat tarttua eläimestä toiseen eläimeen tai ihmiseen. Lakia ei kuitenkaan sovelleta eläinten tai niistä saatavien tuotteiden tuontiin Euroopan unionin ulkopuolelta.

Ehdotettu laki ei merkitse merkittäviä sisällöllisiä muutoksia voimassa olevaan eläintautilain ja koskevaan sääntelyyn. Voimassa olevan lainsäädännön perustuslainmukaisuuteen liittyvät ongelmat kuitenkin poistetaan muun muassa nostamalla yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia koskevat perussäännökset asetustasolta lain tasolle.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2013.

Esityksen kattavissa säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu elinkeinovapauden, omaisuuden suojan, henkilötietojen suojan, kotirauhan suojan, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, oikeusturvan, työvelvollisuuteen

liittyvien perusoikeuksien sekä perustuslain hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Lisäksi esityksen perusteluissa on käsitelty lakiehdotusten sisältämien asetuksen- ja määräystenantovaltuuksien suhdetta perustuslain 80 §:ään. Hallitus kat-

soo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä taval- lisen lain säätämisyjärjestyksessä. Esitykseen liit- tyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana perus- tuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esi- tyksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Arvioinnin lähtökohta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi eläin- tautilaki, jolla korvataan nykyinen eläintautilaki ja helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annettu laki. Hallituksen esityksessä on perus- teelliset ja huolellisesti laaditut säätämisyjärjes- tysperustelut. Valiokunta voi yhtyä niissä esitet- tyihin näkemyksiin sääntelyn perustuslainmu- kaisuudesta. Valiokunta kiinnittää siksi huomio- ta vain sääntelyä koskeviin yleisiin näkökohtiin sekä eräisiin sääntelyn yksityiskohtiin, joilla ei kuitenkaan ole vaikutusta lakiehdotusten käsit- telyjärjestykseen.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksen yhtenä nimenomaisena tavoitteena on voimassa olevan lainsäädännön perustuslainmu- kaisuuteen liittyvien ongelmien poistaminen eri- tyisesti nostamalla yksilöiden oikeuksia ja vel- vollisuuksia koskevat perussäännökset asetusta- solta lain tasolle. Uusikin eläintautilakiehdotus perustuu kuitenkin olennaisesti lainsäädäntöval- lan delegoinnin varaan. Lukuisia valtuussään- nöksiä perustellaan esityksessä etenkin sillä, että eri eläintauteja vastustetaan ja torjutaan toisistaan poikkeavin keinoin ja että tautien ennalta ehkäisemiseksi, leviämisen estämiseksi ja torju- miseksi välttämättömät toimenpiteet vaihtelevat myös eläinlajikohtaisesti. Esityksen perusteluissa on viitattu siihen, että kysymys on pitkälti va- rautumisesta kriisitilanteisiin, joita ei pystytä kaikilta osin ennakoimaan. Lisäksi sääntelyn tarkoituksena on ainakin osin Euroopan unionin

eläintautikohtaisen varsin teknisen sääntelyn täytäntöönpano.

Perustuslakivaliokunta on tämäntyyppisen teknisluonteisen ja Euroopan unionin yksityis- kohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetun sääntelyn yhteydessä pitänyt asetus- tasoista sääntelyä perusteltuna, koska muutoin sääntely muodostuisi lain tasolla tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi. Perus- tuslain 80 §:n 1 ja 2 momentin kannalta arvioi- den normaalia väljempää delegointisääntelyä puoltavat tässä tapauksessa lisäksi etenkin tarve antaa tarkempia eläintauti- ja eläinlajikohtaisia kriisitilanteisiin liittyviä säännöksiä sekä vel- voitteiden kohdistuminen määrättyllä alalla toimi- miin elinkeinonharjoittajiin (vrt. PeVL 58/2010 vp, s. 2—3). Valiokunta muistuttaa kuit- tenkin, että perustuslain edellä mainitut sään- nöukset rajoittavat joka tapauksessa suoraan val- tuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuk- sien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussään- töjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 44/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I).

Mainittu sääntelyn erityisluonne huomioon ottaen ehdotetut asetusten- ja määräystenanto- valtuudet ovat riittävän täsmällisiä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eläintautilakieh- dotuksen 44 §:ään, jossa säädetään toimenpiteis- tä eläintaudin leviämisen estämiseksi silloin, kun leviävää tai vaarallista eläintautia esiintyy Suomessa tai sen epäillä leviävän Suomeen. Pykälään näyttäisi sisältyvän eräänlainen kak- sinkertainen asetuksenantovaltuutus maa- ja metsätalousministeriölle, sillä se voi yhtäältä 1 momentin perusteella edellä mainitussa tilan-

teessa asetuksella velvoittaa alan toimijoita toimenpiteisiin tai kieltää tiettyjä toimenpiteitä ja toisaalta 3 momentin mukaan se voi asetuksella antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista velvoitteista ja kielloista. Perustuslakivaliokunta ei pidä ratkaisua säädöstechnisesti onnistuneena. Asianmukaisempaa olisi 1 momentissa säätää perussäännöksellä mahdollisista velvoitteista ja kielloista. Tätä on syytä täydentää säännöksellä siitä, että maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista velvoitteista ja kielloista (vrt. voimassa olevan eläintalain 12 §).

Perusoikeudet ja perustuslain 124 §

Eläintalalakehdotuksessa on lukuisia sellaisia säännöksiä eläintautien vastustamisen edellyttämistä toimenpiteistä ja muista velvoitteista, jotka merkitsevät osin tuntuvaakin puuttumista erityisesti perustuslain 18 §:ssä tarkoitettuun elinkeinovapauteen, perustuslain 15 §:ssä tarkoitettuun omaisuuden suojaan, perustuslain 10 §:ssä turvattuun kotirauhaan sekä perustuslain 9 §:ssä suojattuun liikkumisvapauteen. Kaikille näille rajoituksille on perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädettyihin väestön terveyden edistämismääräysten ja terveellisen ympäristön turvaamismääräysten palautuvat hyväksyttävät ja painavat perusteet. Rajoitukset täyttävät esityksen säätämisympäristöperusteluissa esitetyin tavoin myös muut perusoikeuksien yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset. Lisäksi eläintalalakehdotukseen sisältyvät rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, oikeusturvan vaatimusten sekä henkilötietojen suojan kannalta asianmukaiset rangaistus-, muutoksenhaku- ja rekisterisäännökset.

Työvelvollisuutta koskeva eläintalalakehdotuksen 88 § täyttää perusteluissa esitetyllä tavalla perustuslain 7 §:n 1 momentista, 18 §:stä ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tämänkaltaiselle sääntelylle johtuvat vaatimukset. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa määräyksen saaneen työvelvollisen katso-

taan voivan ilman erillistä valtuutusta suorittaa sellaisia tarkastuksia, tutkimuksia ja näytteenottoja, joita lakiehdotuksen 87 §:n mukaan voidaan antaa valtuutetun tarkastajan tehtäväksi. Tämä ilmenee myös lakiehdotuksen 90 §:stä, jonka perusteella työvelvollinen voi suorittaa tarkastuksia eräiden laissa tarkoitettujen velvoitteiden, kieltojen, ehtojen tai rajoitusten noudattamisen valvomiseksi. Ilmeisesti tässä tarkoituksessa työvelvolliselle ehdotetaan annettavaksi myös viranomaisvalvonnalle ominainen oikeus tehtävien suorittamisen kannalta välttämättömien salassa pidettävien tietojen saamiseen (lakiehdotuksen 91 §:n 1 momentti) sekä oikeus saada poliisilta virka-apua (lakiehdotuksen 94 §:n 1 momentti).

Sääntely jättää avoimeksi sen, voidaanko työvelvollisuutta suorittava eläinlääkäri tai opiskelija velvoittaa hoitamaan edellä mainitun kaltaisia perustuslain 124 §:n kattamia julkisia hallintotehtäviä. Valiokunnan mielestä työvelvollisen velvoittaminen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen voi olla mahdollista vain hyvin poikkeuksellisesti. Jos mahdollisuutta tällaisten tehtävien määräämiseksi vakavia eläintalalakehdotuksen silmälläpitäen pidetään välttämättömänä, sääntelyä on tarpeen täydentää tätä tarkoittavalla nimenomaisella säännöksellä. Joka tapauksessa työvelvollisen asema on syytä saattaa vastamaan kaikilta olennaisilta osin valtuutetun tarkastajan asemaa, mukaan lukien asianomaisten tehtävien hoitamisen saattaminen viranomaisvalvonnan piiriin. Työvelvollisuuden luonne huomioon ottaen asianmukaista olisi myös säännösperusteisesti huolehtia siitä, että määräyksen vastaanottaja on selvillä tehtävän hoitamiseen liittyvistä vastuista ja velvollisuuksista.

Työvelvollisen oikeuksista on ehdotettu säädettäväksi pääosin asianmukaisesti. Lakiin on kuitenkin syytä palkkiosäännöksen lisäksi ottaa säännös työvelvolliselle mahdollisesti aiheutuvien kustannusten korvaamisesta (vrt. ehdotettu lain 100 § valtuutettujen tarkastajien osalta) sekä työoikeuden yleislakien soveltamisesta työvelvolliseen (ks. PeVL 15/2007 vp, s. 5/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 20 päivänä helmikuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Markus Lohi /kesk
vpj.	Outi Mäkelä /kok	Elisabeth Nauclér /r
jäs.	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Raimo Piirainen /sd
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Anu Urpalainen /kok
	Jukka Kopra /kok	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.