

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 34/2009 vp**

Hallituksen esitys laeiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä lokakuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta (HE 188/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Pirjo Tomperi ja eläinlääkintöylitarkastaja Ulla Joutsenlahti, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Liisa Vanhala, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Lämsinen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläintunnistusjärjestelmästä. Esityksellä uudistetaan ja kootaan yhteen lakiin eläinten tunnistamista, rekisteröintiä ja jäljittämistä koskevat säännökset. Tarkoituksena on myös luoda lainsäädännölliset puitteet Euroopan yhteisön lainsäädännön vaatimien eläinten tunnistamis- ja rekisteröintijärjestelmien käyttöönottamiselle.

Lakiehdotus sisältää säännökset muun ohella eläimistä vastuussa olevien toimijoiden, eläinten ja niiden pitopaikkojen tunnistamisesta sekä toimijoiden ilmoitusvelvollisuudesta ja rekisterien tietosisällöstä. Lisäksi laissa säädetään valvontaviranomaisista, valvonnasta sekä hallinnollisista pakkokeinoista ja rangaistuksista.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa arvioidaan rekisteröintiä ja ilmoitusvelvollisuutta perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinovapauden kannalta. Valvontaviranomaisen toimivaltaa määrätä epäkohta poistettavaksi ja lääninhallituksen kieltovaltuutta tarkastellaan perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan nähden. Henkilötietojen käsittelyä arvioidaan perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietoja koskevan laki-varauksen näkökulmasta. Valvontaviranomaisen tarkastusoikeutta koskevaa sääntelyä tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä suojatun kotirauhan kannalta. Lisäksi perusteluissa selvitetään julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n ja asetuk-senantovaltuuksia perustuslain 80 §:n valossa.

Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana perus-

tuslakivaliokunnan lausunnon hankkimista esityksestä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Asetuksenantovaltuudet

Ehdotettu sääntely perustuu merkittävien osin lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Esityksen 1. lakiehdotus sisältää useita asetuksenantovaltuuksia maa- ja metsätalousministeriölle. Lakiehdotuksen 2 §:n soveltamisalasäännös saa tarkemman sisältönsä maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Pykälän 1 momentin säännös on yleisluonteinen rajatessaan lain soveltamisalan eläinten osalta muihin kuin luonnonvaraisina eläviin eläimiin. Asetuksella säädettäisiin eläinlajeista, jotka kuuluvat lain soveltamisalaan.

Tällaista sääntelyä on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan ministeriö voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa (esim. PeVL 56/2002 vp, s. 4/I). Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 25/2005 vp, s. 4 I/II).

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitys on tässä yhteydessä erityisen suuri, koska kyse on paitsi lain soveltamisalan määräytymisestä myös siitä, että lain 13 §:n 3 momentin, 15 §:n 2 momentin, 19 §:n 2 momentin ja 1 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuudet ovat väljiä. Soveltamisalan tarkemmalla rajauksella täsmennetään myös näitä valtuussäännöksiä. Valtuuksien perusteella säädetään eläinlajeista, jotka on

ilmoitettava eläinrekisteriin, merkittävä tunnistimella ja joista on pidettävä luetteloja tai tehtävä rekisterikysely. Lisäksi 13, 19 ja 21 §:ssä säädetyn velvollisuuden rikkominen ehdotetaan säädettävän rangaistavaksi.

Eläintunnistusjärjestelmän pääasiallisena tavoitteena on edistää eläinten, ihmisten ja ympäristön terveyden suojelua, eläinten hyvinvointia ja elintarviketurvallisuutta. Tavoitteen toteuttamiseksi tarvitaan järjestelmällistä tietoa eläinten pitopaikoista, eläimistä vastuussa olevista toimijoista ja eläimistä, niiden alkuperästä ja siirroista. Lisäksi EY:n eläintenpitoa koskeva lainsäädäntö edellyttää eläinten jäljitettävyyttä.

Lakiehdotuksen asetuksenantovaltuudet ovat tässä tapauksessa perusteltuja tarvittavan sääntelyn yksityiskohtaisuuden vuoksi. Asetuksenantajan toimivalta jää kuitenkin varsin väljäksi, kun lakiehdotuksen muut säännökset eivät sitä riittävästi rajaa (vrt. esim. PeVL 37/2005 vp, s. 5/II). Lain soveltamisalaan olisi mahdollista sisällyttää kaikki muut kuin luonnonvaraisina elävät eläimet siihen katsomatta, ovatko ne tuotanto-, seura- tai harraste-eläimiä.

Soveltamisalasäännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille perusteita, joiden mukaan eläinlajeja asetuksella nimetään. Nimeäminen voi johtua mm. eläinten tunnistamisesta, terveyttä ja eläimistä saatavia sivutuotteita koskevasta EY-lainsäädännöstä tai eläintautilaista ja sen nojalla annetuista säännöksistä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että 2 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta täsmennetään perusteluissa esitetyin tavoin. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säännöksen täsmäntäminen rajaa myös muita edellä mainittuja asetuksenantovaltuutuksia.

Lakiehdotuksen 32 §:n 6 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voi-

daan antaa tarkemmat säännökset 1 momentissa tarkoitetun kaikkia pitopaikassa olevia saman eläinlajin eläimiä koskevan kiellon edellytyksenä olevan laiminlyönnin laajamittaisuuden arviointiperusteista. Viittauksen kohteena olevassa momentissa ei mainita lainkaan lääninhallituksen määräämän kiellon perusteena laiminlyönnin laajamittaisuutta. Säännösehdotus ja sen perustelut ovat epäselvät ja ristiriitaiset. Ottaen huomioon asetuksenantovaltuuteen kohdistetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset sekä pykälän perustuslain 15 §:n omaisuuden suojaan ulottuvan vaikutuksen on säännöstä täsmennettävä.

Kotirauha

Valvontaviranomaisella on 1. lakiehdotuksen 28 §:n 2 momentin perusteella oikeus suorittaa tarkastus kotirauhan piirissä. Se voidaan suorittaa vain, jos se on välttämätöntä eläinten, ihmisten ja ympäristön terveyden, eläinten hyvinvoinnin tai elintarviketurvallisuuden vaarantamisen estämiseksi.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan kannalta. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista. Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 16/2004 vp, s. 5/II).

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on merkitystä sillä, voi-

daanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä "perusoikeuksien turvaamiseksi". Tarkastusvaltuussäännöksen perusteluissa (s. 25/I) todetaan, että tarkastus asuntoon voidaan tehdä perusoikeuksien turvaamiseksi silloin, kun sen avulla on mahdollista ehkäistä tai estää vakavan terveysvaaran syntyminen tai sen laajeneminen. Pykälän 2 momentti menee kuitenkin selvästi perusteluista pidemmälle, sillä sen mukaan tarkastuksen saa suorittaa eläinten, ihmisten ja ympäristön terveyden, eläinten hyvinvoinnin tai elintarviketurvallisuuden vaarantamisen estämiseksi.

Eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä ei kyse ole perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamasta perusoikeuksien turvaamisesta. Tämän vuoksi se ei voi yksinään oikeuttaa tarkastukseen kotirauhan piirissä. Momenttia on tältä osin muutettava, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 2 §:n 2 momentista ja 28 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 34/2009 vp — HE 188/2009 vp

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc l er /r
vpj.	Jacob S o derman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo H ä nninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Heli J ä rvinen /vihr	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani T o lli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok.
	Esko Kiviranta /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.