

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 8/2006 vp**

Hallituksen esitys Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä marraskuuta 2005 lähettäessään hallituksen esityksen Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin (HE 203/2005 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Maija Salo ja vanhempi hallitussihteeri Timo Rämänen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Eija Siitari-Vanne, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden Elintarviketurvallisuusviraston perustamisesta aiheutuvat välttämättömät muutokset eläintautilakiin, helposti leviävistä eläintaudeista annettuun lakiin, eläinten lääkitsemisestä annettuun lakiin, eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annettuun lakiin, lääkelakiin, eläinsuojelulakiin ja eläinlääkinnällisestä rajatarkastuksesta annettuun lakiin.

Ehdotetut muutokset koskevat maa- ja metsätalousministeriön tehtävien siirtoa Elintarviketurvallisuusvirastolle. Lisäksi lakeihin ehdotetaan tehtäviksi eräitä perustuslaista johtuvia muutoksia sekä eräitä muita, lähinnä teknisiä ja sisällöltään vähäisiä muutoksia.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2006 samanaikaisesti Elintarviketurvallisuusvirastoa koskevan lain kanssa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen, perustuslain 10 §:ssä turvautun kotirauhan, perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan, perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden sekä perustuslain 124 §:ssä mainitun julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevien säännösten kannalta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Kotirauhan suoja

Kotirauhan piirissä saa 4. lakiehdotuksen 39 §:n 5 momentin mukaan suorittaa tarkastuksen ja ottaa näytteen vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä eläimen omistajan tai haltijan syyllistyvän lain vastaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Tarkastuksen 5. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentin nojalla saa tehdä kotirauhan piirissä vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä eläinlääkärin syyllistyneen ammattitoiminnassaan rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Lakiehdotuksia on arvioitava perustuslain 10 §:ssä turvattu 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). 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 (PeVL 44/2002 vp, s. 3/II). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (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 rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistus-

luonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 7/2004 vp, s. 2/II).

Tarkoituksena on nyt sallia 4. lakiehdotuksen 39 §:n 5 momentin mukaan tarkastus kotirauhan piirissä, jos on aihetta epäillä eläimen omistajan tai haltijan syyllistyvän eläinsuojelulain vastaiseen, rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Eläinsuojelulain 54 §:n mukaan eläinsuojelulain vastaisesta eläinsuojelurikkomuksesta tuomitaan sakkorangaistukseen. Jos teko katsotaan rikoslain 17 luvun 14 §:n mukaiseksi eläinsuojelurikokseksi, on seuraamuksena vankeutta. Perustelujen mukaan käytännössä vasta paikan päällä voidaan todeta teon törkeysaste. Tarkastaa voidaan 5. lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin perusteella eläinlääkäriammattin harjoittajan vastaanotto-, tutkimus- ja hoitotilat, jos se on tarpeen ko. laissa säädetyn valvonnan toteuttamiseksi. Koska eläinlääkärin vastaanottotilat voivat olla asuintilojen yhteydessä, saadaan 2 momentin mukaan tarkastus tehdä kotirauhan piirissä vain, jos on aihetta epäillä eläinlääkärin syyllistyneen ammattitoiminnassaan rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 30 ja 31 §:ssä on viittaus eräisiin rikoslain rangaistuslainsäädännöksiin (RL 44:4: luvaton eläinlääkäriammattin harjoittaminen, RL 38:1—2: salassapitorikos, RL 40:5: virkasalaisuuden rikkominen ja tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen). Näistä rikoksista voidaan tuomita vankeuteen tai sakkoon.

Mainittujen lakiehdotusten säännökset täyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentin edellytykset siitä, että lailla voidaan säätää rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Kotirauhan piirissä voidaan suorittaa viranomaistarkastuksia, jos on aihetta epäillä asianomaisen syyllistyneen sellaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn, joista voi seuraamuksena olla vankeusrangaistus (PeVL 40/2002 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely voidaan toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Elinkeinovapaus

Eläinten kuljettamista, kuljetusvälineen vuokrausta tai muuta luovuttamista tulonhankkimistarkoituksessa saadaan harjoittaa 4. lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin perusteella vain lääninhallituksen luvalla. Pykälän 2 momentin mukaan lääninhallitus pitää eläinkuljetusrekisteriä myöntämistään luvista. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinovapauden luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista. Tällöin luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Sen lisäksi rajoitusten olennainen sisältö, kuten rajoitusten laajuus ja edellytykset, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta valiokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta on merkitystä muun muassa sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät ns. sidotun harkinnan ja tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 33/2005 vp, s. 2, PeVL 19/2002 vp, s. 2/I, PeVL 16/2001 vp, s. 2/I).

Ehdotuksen mukaan luvanvaraisuudesta säädetään lailla, mutta luvan myöntämisen, epäämisen ja peruuttamisen edellytyksistä ei ole lain tasolla säännöksiä. Sen sijaan voimassa olevaan 30 §:n 3 momenttiin sisältyy laaja asetuksenantovaltuus. Luvanvaraistamista ei ole myöskään perusteltu.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan luvanvaraistamisen perusteet ja edellytykset ovat lain tasolla puutteelliset. Rekisteröinti sinänsä on toteutettavissa ilman luvanvaraisuuttakin. Sääntely on ristiriidassa perustuslain 18 §:n 1 momenttiin perustuvan elinkeinovapauden kanssa. Jotta lakiehdotus tältä osin voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, tulee lakiehdotukseen lisätä ainakin luvan

myöntämisen, epäämisen ja peruuttamisen edellytyksiä koskevat säännökset.

Elintarviketurvallisuusvirasto voi 5. lakiehdotuksen 23 §:n nojalla "rikkomuksen laadun ja laajuuden huomioon ottaen" antaa päätöksellään eläinlääkäriin ammatin harjoittajalle tarkempia määräyksiä ammattitoimintaa varten tai rajoittaa ammatinharjoittamisoikeutta toistaiseksi tai määräajaksi taikka poistaa ammatinharjoittamisoikeuden toistaiseksi tai määräajaksi, jos eläinlääkäriammattin harjoittaja on toiminut moitittavalla tai virheellisellä tavalla laissa määrättyissä tapauksissa.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä vakiintuneesti pitänyt luvan peruuttamista yksilön oikeusasemaan puuttuvana viranomaistoimena vaikutuksiltaan jyrkempänä kuin haetun luvan epäämistä. Sen vuoksi valiokunta on katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 48/2005 vp, s. 2/I, PeVL 44/2004 vp, s. 2—3, PeVL 16/2003 vp, s. 2/II).

Ehdotus mahdollistaa hyvin voimakkaan puuttumisen eläinlääkäriammattin harjoittamiseen (rajoittaminen tai poistaminen), vaikka ammatinharjoittajan menettelyn moitittavuus olisi suhteellisen lievää. Tätä on pidettävä ongelmallisena sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta edellyttää, että lakiin lisätään säännökset virheellisen menettelyn tai laiminlyönnin vakavuudesta ja toistuvuudesta. Lisäksi säännöksestä tulee käydä ilmi, että ammatinharjoittamisen rajoittamiseen tai oikeuden poistamiseen voidaan ryhtyä vasta, kun eläinlääkäriammattin harjoittajalle annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (PeVL 66/2002 vp, s. 2/II, PeVL 9/2005 vp, s. 3/II, PeVL 49/2005 vp, s. 3/II). Tämä on myös edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sama viranomainen voi 26 §:n perusteella "tarvittaessa" väliaikaisesti kieltää eläinlääkärinammatin harjoittajaa harjoittamasta ammattia tai väliaikaisesti rajoittaa oikeutta harjoittaa ammattia. Kyseinen virasto voi 6. lakiehdotuksen 20 §:n mukaan määrätä yksityisen eläinlääkintähuoltoon kuuluvan toiminnan keskeyttäväksi, kunnes siinä havaitut puutteet ja epäkohdat on korjattu. Myös näitä rajoitustoimenpiteitä on arvioitava perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen elinkeinovapauden ja rajoitusten oikeasuhtaisuuden kannalta. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I, PeVL 49/2004 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunnan mielestä 5. lakiehdotuksen 26 §:ää tulee muuttaa siten, että sana "tarvittaessa" poistetaan ja että kieltä tai rajoitus on mahdollinen vain, jos se on "välttämätöntä". Samoin 6. lakiehdotuksen 20 §:ää tulee muuttaa niin, että toiminta voidaan keskeyttää vain, jos se on välttämätöntä.

Valtuussäännökset

Eläinlääkärinammatin harjoittaja on velvollinen 5. lakiehdotuksen 11 §:n nojalla noudattamaan ammattitoiminnassaan voimassa olevan lainsäädännön lisäksi Elintarviketurvallisuusviraston ja lääninhallituksen valvontaviranomaisina antamia "käskyjä". Sääntely on varsin avointa ja epäselvää sikäli, että säännöksen otsikoinnissa on maininta määräyksistä, mutta perusteluissa käskyistä. Käskyjen sisältöä ja alaa ei ole laissa mitenkään määritelty. Hallinnollinen käskynalaisuus soveltuu muutoinkin huonosti perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen ammatinharjoittamisen perusoikeuteen. Perusoikeuden yleisistä rajoituksista tulee säätää lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös on syytä poistaa.

Eläintautien ennalta ehkäisemiseksi ja leviämiseksi sekä tautitilanteen selvittämiseksi on 7. lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin nojalla mahdollista antaa lukuisia määräyksiä. Sääntelyä on pidettävä melko avoimena, sillä pelkkä määräysten antamistarkoitus ei riitä täyttämään sääntelyltä vaadittavaa täsmällisyysvaatimusta. Säännöstä on perustuslakivaliokunnan mielestä aihetta tarkistaa ainakin niiden käyttötilanteiden

kuvaamisella, joiden puitteissa määräyksiä voidaan antaa (PeVL 37/2005 vp, s. 3/II).

Samana pykälän 2 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan lisäksi säätää tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä, määräyksistä, kielloista, ehdoista ja rajoituksista. Lisäksi 4 momentin perusteella voidaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella antaa 2 momentin mukaisista toimenpiteistä päättäminen yksittäistapauksissa Elintarviketurvallisuusviraston sijasta läänineläinlääkärin, kunnaneläinlääkärin tai tarkastuseläinlääkärin päätettäväksi niille 5 §:ssä säädetyn toimivallan rajoissa. Asetuksella määrätään kyseisten viranomaisten päätöksentekoa koskevan toimivallan käytöstä.

Sääntely on epätasallista. Perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena tarkistaa valtuutusta siten, että siinä määritellään tarkemmin, milloin ja millä edellytyksellä toimivaltaa voidaan siirtää mainituille viranomaisille.

Poikkeuslain muuttaminen

Laki helposti leviävien eläintautien vastustamisesta on käsitelty vuonna 1960 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Hallituksen esityksen mukaan mainittua lakia muuttava 8. lakiehdotus ei sisällä sellaisia muutoksia, jotka merkitsisivät aiemmin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehtyjen rajoitusten laajentamista, joten lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valtiosääntöoikeudellinen aukkotiede liittyy perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jollei muuttavalla lailla laajenneta sitä poikkeusta, joka muuttavalla lailla on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuuden luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta

toisenlaiseksi (PeVL 30/1998 vp, s. 2/I, PeVL 31/1998 vp, s. 5).

Perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki muuttivat aukkoteorian soveltamismahdollisuuksia. Sen vuoksi on kussakin tapauksessa harkittava, voidaanko aukkot teoriaa soveltaa perustuslakiuudistuksen yli. Valiokunta piti tätä mahdollisena rakennuslainsäädännön uudistamisen ja valmiuslain säätämisen yhteydessä, koska valtiosääntöistä arviointipohjaa ei ole naisesti muutettu (PeVL 38/1998 vp, s. 6/II, PeVL 1/2000 vp, s. 3, PeVL 57/2002 vp, s. 3/II). Sen sijaan pelastustoimilakia käsiteltäessä valiokunta katsoi, ettei edellytyksiä aukkot teoriansoveltamiselle ollut. Sen mukaan kysymys oli paitsi yksittäisiä perusoikeuksia koskevan sääntelyn uudistumisesta, myös niiden muodostaman normikokonaisuuden muuttumisesta. Merkittävänä pidettiin myös sitä, että poikkeusolojen sisällöllinen sallittavuus oli ainakin osaksi muuttunut hallitusmuodon 16 a §:n 2 momentissa säädettyjen materiaalien luonnehdintojen vuoksi ja siinä ilmaistun, samoin kuin perusoikeusuudistuksessa yleisestikin korostetun, lailla säätämisen johdosta (PeVL 31/1998 vp, s. 5/II).

Ehdotettu 8. lakiehdotus merkitsee puuttumista perustuslain 7 §:n mukaiseen henkilökohtaiseen vapauteen, 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, 12 §:n 1 momentin mukaiseen sananvapauteen, 13 §:n 1 momentin mukaiseen kokoontumisvapauteen ja 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauteen. Perustuslakiuudistus vahvisti lailla säätämisen vaatimusta. Perusoikeusuudistus taas vahvisti henkilökohtaisen vapauden, liikkumisvapauden ja kokoontumisvapauden suojan tasoa. Sen yhteydessä säädettiin perusoikeudeksi muun muassa elinkeinovapaus. Myös asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä otettiin perustuslain 80 §:ään täsmälliset säännökset. Koska normikokonaisuus on oleellisesti runsaan 40 vuoden kuluessa muuttunut, ei aukkot teoriaan pohjautuen enää voida tehdä arviota siitä, merkitseekö säädettävä laki poikkeuslailla toteutettujen rajoitusten laajentamista. Sen vuoksi perustuslaki-

valiokunta arvioi lakiehdotusta suhteessa voimassa olevaan perustuslakiin.

Alle 50-vuotiaille laillistetuille eläinlääkäreille sekä eläinlääketieteen kandidaateille ja eläinlääketieteen ylioppilaille säädetään 8. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin nojalla työvelvollisuus, joka perustuu Elintarviketurvallisuusviraston määräykseen. Työvelvollisuus koski lain 1 §:ssä määriteltyjä tilanteita, joissa muun muassa eläinkulku tauti esiintyy maassa tai on olemassa ilmeinen uhka sen maahan leviämisestä. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen henkilökohtaisen vapauden ja perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden kannalta. Työvelvollisuuden kesto ei ole laissa täsmällisesti rajattu ja sen ulottaminen eläinlääketieteen ylioppilaisiin vaikuttaa tarpeettoman pitkälle menevältä. Sääntely ei täytä perusoikeusrajoitukselta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta ja on myös oikeasuhtaisuuden näkökulmasta ongelmallinen (PeVL 9/2004 vp, s. 2/I, PeVL 1/2000 vp, s. 3/II, PeVL 31/1998 vp, s. 3—4). Jotta lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, sääntelyä tulee täsmäntää.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan 8. lakiehdotuksen 5 §:n nojalla säätää eläinkulku taudin vastustamiseksi välttämättömistä rajoituksista ja kielloista, jotka koskevat liikkuvan eläinkaupan harjoittamista. Ehdotuksella puututaan perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauteen. Kieltäminen tai rajoittaminen edellyttää perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten, kuten lailla säätämisen ja siihen liittyvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten, täyttymistä (PeVL 33/2005 vp, s. 2/I, PeVL 5/2005 vp, s. 2/I). Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Valiokunta katsoo, että eläintaudin vastustaminen ja välttämättömyyskriteeri eivät lain tasolla vielä riittävästi ohjaa asetuksen antajan harkintavaltaa. Sen vuoksi sääntelyä on täsmennettävä, jotta se voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan 8. lakiehdotuksen 6 §:n nojalla antaa

elintarvikelaista tai sen nojalla annetuista säännöksistä poikkeavia säännöksiä 7 §:ssä tarkoitulta torjunta-alueelta peräisin olevien eläinten teurastuksesta ja lihan tarkastuksesta. Valtuutus on liian avoin, koska lakiin ei sisälly asetuksen antajan harkintavaltaa rajoittavia edellytyksiä (PeVL 5/2005 vp, s. 3/I, PeVL 28/2004 vp, s. 3, PeVL 1/2004 vp, 4/I). Sääntely ei täytä lailla sääntämisen ja siihen liittyvän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden eikä myöskään oikeasuhtaisuuden vaatimuksia. Sen vuoksi sitä on täsmennettävä. Tämä on myös edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Tartunta-alueella, suojavyöhykkeellä ja torjunta-alueella ovat 8. lakiehdotuksen 9—11 §:n nojalla kiellettyjä tietyt toiminnot, kuten eläinkaupan harjoittaminen, henkilöliikenne alueelle ja sieltä pois ja julkisten huvien järjestäminen ilman kunnaneläinlääkärin tai läänineläinlääkärin lupaa. Asetuksella voidaan 7 §:n 2 momentin mukaan antaa tarkempia säännöksiä niistä edellytyksistä, joiden perusteella läänineläinlääkäri tai kunnaneläinlääkäri voi poiketa sovellettavista rajoituksista ja kielloista. Kiellolla ja rajoituksella on merkitystä paitsi perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaiseen elinkeinovapauden ja perustuslain 9 §:n 1 momentin mukaisen liikkumisvapauden myös perustuslain 13 §:n 1 momentin mukaisen kokoontumisvapauden kannalta. Erityisesti kokoontumisvapauden kuuluu keskeisenä lupajärjestelmän kielto. Lupien myöntäminen on täysin harkinnanvaraista. Lupaedellytyksistä ei ole mitään säännöksiä laissa. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. Lisäksi kiellot ja rajoitukset liittyvät pelkästään aluekäsitteeseen, joten sääntely on ongelmallista myös oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitukset eivät täytä perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan lail-

la sääntämisen ja siihen liittyvien täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, minkä lisäksi lupaedellytysten olennainen sisältö ei ilmene suoraan laista (PeVL 14/2004 vp, s. 2/II, PeVL 28/2001 vp, s. 6/II). Jotta lakiehdotus näiltä osin voitaisiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on lakia täsmennettävä ja lisättävä siihen ne edellytykset, joiden perusteella lupa poikkeamiseen voidaan myöntää.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan 8. lakiehdotuksen 10 §:n 2 momentin nojalla säätää eläinkulkutaudin vastustamiseksi välttämättömiä kieltoja ja rajoituksia, jotka koskevat postin kuljetusta tartunta-alueelta sen ulkopuolelle. Asetuksella puututaan perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen sananvapauteen sisältyvään oikeuteen vastaanottaa tietoja ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä voidaan perustuslain mukaan antaa vain lailla. Lakiehdotusta on tältä osin täsmennettävä. Tämä on myös edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan helposti leviävien eläintautien vastustamisesta annetun lain kokonaisuudistusta ei ole ehditty valmistella niin nopeasti kuin Elintarviketurvallisuusviraston perustaminen vaatii. Laki liittyy läheisesti eläintautilakiin, jonka kokonaisuudistuksen yhteydessä on tarkoitus arvioida uudelleen myös helposti leviävien eläintautien vastustamisesta koskevan lain sisältämien poikkeuksellisia tilanteita koskevien säännösten tarve. Kokonaisuudistuksen toteutumiselle ei ole esitetty määräaikaa. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että pikaisesti ryhdytään toimenpiteisiin yli 40 vuotta voimassa olleen helposti leviävien tautien vastustamisesta annetun lain uudistamiseksi kokonaisuudessaan.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 4., 5. ja 8. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 4. lakiehdotuksen

30 §:n 1 momentista, 5. lakiehdotuksen 23 §:stä ja 8. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentista, 5 ja 6 §:stä, 7 §:n 2 momentista sekä 10 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 16 päivänä maaliskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäs. Roger Jansson /r
Irina Krohn /vihr
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.