Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius
Neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin
Hallitussihteeri Sara Vänttinen

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE ELÄINTAUTILAIN MUUTTAMISESTA (HE 288/2018 vp)

Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat olleet kuultavana eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa 24.1.2019 koskien otsikon mukaista hallituksen esitystä. Ministeriöllä on myös tiedossa maa- ja metsätalousvaliokunnalle toimitetut asiaa koskevat kirjalliset lausunnot. Lausunnonantajista Tulli, Ruokavirasto, Elintarviketeollisuusliitto ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto kannattivat esitystä. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että sen esittämät huomiot on otettu asianmukaisesti huomioon esityksessä. Oikeusministeriö, Posti, Suomen Satamaliitto, Suomen Varustamot sekä Suomen matkatoimistoalan liitto nostivat esiin eräitä näkökohtia, joihin maa- ja metsätalousministeriö esittää vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen suhde perustuslain 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen

Oikeusministeriö on todennut 17.1.2019 päivätyssä lausunnossaan, että esityksessä säädettäväksi ehdotettava tiedonjakovelvollisuuden sisältö on sen soveltamisalaan kuuluvien tautien ja toimijalle asettuvan velvoitteen luonteen osalta määritelty perustuslain 80 §:n kannalta riittävällä tavalla. Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että esityksen taustalla ovat yhteiskunnallisesti painavat terveyteen liittyvät tavoitteet, joilla voidaan tunnistaa liittymä myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen edistää väestön terveyttä. Lausunnossaan oikeusministeriö toteaa tältä osin, että hallituksen esityksen tavoitetta on pidettävä hyväksyttävänä perusteena elinkeinovapauden rajoittamiselle. Hallituksen esityksellä eläintautilain muuttamisesta pannaan täytäntöön myös Euroopan unionin velvoitteita Suomessa. Ehdotetun tiedonjakovelvollisuuden osalta oikeusministeriö katsoo, että rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta olennaisina on pidettävä sitä, että säännös itsessään pitää sisällään velvoitteen laajuuden oikeasuhtaisuutta korostavan elementin, kun ehdotettu tiedonjakovelvollisuus edellyttää tietojen jakamista riittävällä ja toiminnan luonteeseen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ja perustuslain 80 §:n kannalta jossain määrin ongelmallisena on pidettävä esityksessä ehdotetun 59 a §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettavaa velvoitettuja toimijoita koskevaa sääntelyä. Erityisesti niiden toimijoiden rajaus, joita on pidettävä ehdotetun 59 a §:n 1 momentin tarkoittamina ulkomaanmatkoja myyvinä matkanjärjestäjinä, jää oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksen perustelujen valossa jossain määrin epäselväksi. Oikeusministeriö on kuitenkin katsonut lausunnossaan, että eläintautilain muutosta koskevan esityksen 59 a §:ssä säädettäväksi ehdotettavaa elinkeinovapauden rajoitusta voidaan pitää perusratkaisuiltaan

hyväksyttynä ja suhteessa sillä tavoiteltavaan väestön terveyteen liittyvään tavoitteeseen oikeasuhtaisena.

Maa- ja metsätalousministeriö tuo tässä yhteydessä esiin, että eläintautilain muutosta koskevan hallituksen esityksen 59 a §:n 1 momentin mukainen ehdotettu toimijoiden joukko (matkustajaliikenteen harjoittajat, tällaiseen liikenteeseen käytettävän sataman tai lentoaseman pitäjät, ulkomaanmatkoja myyvät matkanjärjestäjät ja jäsenvaltioiden välisen postitoiminnan harjoittajat) vastaa täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan Euroopan unionin lainsäädännössä valittua täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden tasoa samassa asiayhteydessä. Esimerkiksi kolmansista maista, kuten Venäjältä, tulevien matkustajien tiedottamiseen suoraan velvoitettujen toimijoiden osalta viitataan Suomessa suoraan sovellettavassa eläinperäisiä tuotteita sisältävien henkilökohtaisten lähetysten tuonnista yhteisöön ja asetuksen (EY) N:o 136/2004 muuttamisesta annetun komission asetuksen (EY) N:o 206/2009 (ns. tuliaisasetus) 4 artiklassa kansainvälisiin matkanjärjestäjiin, satama- ja lentoasematoiminnan harjoittajiin, matkatoimistoihin sekä postipalveluihin. Samoin jäsenvaltioiden välistä matkustajaliikenteen tiedottamista koskevassa komission täytäntöönpanopäätöksen eläinten terveyttä koskevista toimenpiteistä afrikkalaisen sikaruton torjumiseksi (2014/709/EU) 15 a artiklassa koskien tiedottamista viitataan matkustajaliikenteen harjoittajiin, lentoasema- ja satamaoperaattoreihin, matkatoimistoihin (ml. metsästysmatkojen järjestäjät) ja postipalveluiden tarjoajiin.

Maa- ja metsätalousministeriö viittaa edellä esitettyyn ja toteaa vielä tältä osin, että hallituksen esityksessä valitulla toimijoiden joukkoa koskevalla tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden tasolla on haluttu varmistaa sääntelyn tarkoituksenmukainen yhdenmukaisuus ehdotetun velvoitteen kohdistumisen tarkkarajaisuudessa toimijoihin niin unionin kuin kansallisessa lainsäädännössä sekä varmistaa toimijoita koskeva terminologinen johdonmukaisuus unionin ja kansallisen lainsäädännön välillä samassa asiayhteydessä ja näin osaltaan välttää tulkinnanvaraisuutta.

Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että ehdotetussa tiedonjakovelvollisuudessa on kyse lisäksi eläintautilain mukaisesta yleisemmästä varautumisesta kriisitilanteisiin, joka koskee erilaisia eläintauteja, ja joiden leviämistavoissa on eroja. Ministeriön näkemyksen mukaan lain tasolla ei ole mahdollista eikä tarkoituksenmukaista säätää riittävän yksityiskohtaisesti velvoitteen kohdentumisesta ja määritellä tässä suhteessa esimerkiksi velvoitettavaa toimijoiden joukkoa tarkkarajaisemmin tai täsmällisemmin, kun otetaan huomioon eri eläintauteihin liittyvät riskit ja tautien leviämistapoihin liittyvät erot. Ministeriö korostaa vielä, että ehdotetun tiedonjakovelvollisuuden osalta valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus määritellä tarkemmin muun muassa käsillä olevan eläintautitilanteen edellyttämällä tavalla mitä toimijoita ja mitä eläintautia velvoite koskisi. Näin voitaisiin eläintautitilanteen edellyttämällä tavalla arvioida tapauskohtaisesti vakavan eläintautivaaran torjunnan kannalta mitä toimijoita tulisi velvoittaa. Näin voitaisiin varmistaa myös se, että velvoite kohdistettaisiin ainoastaan niihin toimijoihin, joiden toiminnan luonteeseen liittyvistä syistä tiedonjakovelvollisuus olisi tarkoituksenmukainen keino.

Tiedottamista koskevan velvollisuuden kohdistuminen jäsenvaltioiden välisen postitoiminnan harjoittajiin

Posti on todennut 23.1.2019 päivätyssä lausunnossaan, että jos tiedottamiseen liittyviä velvollisuuksia säädetään postialan yrityksille, velvoitteen kohteena olevat yritykset tulee määritellä selkeästi ja että velvoitteet tulee ulottaa tasapuolisesti kaikkiin logistiikka-alan markkinatoimijoihin.

Maa- ja metsätalousministeriö viittaa edellä mainittuihin unionin säännöksiin, jotka myös koskevat postipalveluja, eivät laajemmin kaikkia logistiikka-alan toimijoita, sekä

tarpeeseen saada velvollisuuden kohteena olevan toimijajoukon osalta yhdenmukaisuutta kansallisten ja unionin säännösten välillä. Ministeriö viittaa lisäksi aiemmin esitettyyn koskien valtioneuvoston asetusta, jolla olisi tarkoitus säätää tarkemmin eläintautitilanteen edellyttämällä tavalla muun muassa siitä, mitä eläintautia ja mitä toimijoita tiedonjakovelvollisuus koskisi. Ministeriö toteaa, että nykytilanteessa suunnitellulla valtioneuvoston asetuksella olisi tarkoitus keskittyä afrikkalaista sikaruttoa koskevista kielloista ja suojatoimenpiteistä tiedottamiseen, joka koskisi Viron ja Suomen välistä matkustajaliikennettä eikä suunniteltu tiedottamista koskeva velvoite näin kohdistuisi tässä vaiheessa postitoiminnan harjoittajiin.

Tiedonjakamistapaa koskevista edellytyksistä

Suomen Satamaliitto on ehdottanut 28.1.2019 päivätyssä lausunnossaan, että esityksessä ehdotetun tiedonjakovelvollisuutta koskevan 59 a §:n 1 momentissa viitattu edellytys jakaa tietoa *riittävällä ja toiminnan luonteeseen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla* tulisi muuttaa siten, että tietoa tulisi jakaa riittävän sijaan tehokkaalla tavalla. Suomen Satamaliitto perustelee muutosehdotusta todeten, että tehokkuus suhteutuu kunkin toimijan toimintatapaan ja asiakkaat parhaiten saavuttaviin ratkaisuihin. Suomen Satamaliiton mukaan edotetun muutoksen myötä lisäksi tarvetta ehdotetun 59 a §:n 3 momentin mukaiselle valtuussäännökselle ei olisi, joten se voitaisiin poistaa tarpeettomana.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esitystä ei tule tältä osin muuttaa, koska perusteluja muutokselle ei ole. Esityksen mukaisella nykyisellä muotoilulla, jossa viitataan edellytykseen jakaa tietoa toiminnan luonteeseen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla, nimenomaisesti varmistetaan jo se, että tiedon jakaminen ”suhteutuu kunkin toimijan toimintatapaan ja asiakkaat parhaiten saavuttaviin ratkaisuihin”. Sillä, että esityksen mukaisesti edellytetään, että tietoa jaetaan riittävällä tavalla, varmistetaan taas nimenomaisesti se, että tieto myös tosiasiallisesti tavoittaa tiedottamisen kohteena olevat tahot, eli esimerkiksi matkustajat. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi riittävän suurikokoisten kylttien tai julisteiden asettamista riittävän näkyville paikoille.

Maa- ja metsätalousministeriö myös katsoo, että perusteita ehdotetun 59 a §:n 3 momentin valtuussäännöksen poistamiselle ei ole, sillä valtuussäännöksen tarkoituksena on nimenomaisesti vielä ottaa tarkentavasti huomioon käsillä oleva eläintautitilanne, siitä tiedottamisen kannalta kriittiset toimijat ja mahdolliset tiedottamistapaa koskevat vähimmäisvaatimukset valtioneuvoston asetuksessa. Tarkoituksena on, että nykytilanteessa valtioneuvoston asetus koskisi afrikkalaista sikaruttoa ja erityisesti Suomen ja Viron välistä matkustajaliikennettä. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että Ruokavirasto tuottaisi voimassa oleviin suojatoimenpiteisiin ja kieltoihin perustuen matkustajille annettavan viestin siitä, mitä afrikkalaisen sikaruton osalta tulee ottaa huomioon Suomen ja Viron välisessä matkustajaliikenteessä. Tiedonjakoon velvollinen toimija viime kädessä itse päättäisi, käyttäisikö se tiedottamisessa Ruokaviraston valmiiksi tuottamaa materiaalia vai muokkaisiko se sitä omiin tarpeisiinsa paremmin sopivaksi.

Tiedonjakovelvollisuutta koskeva kustannusvastuu

Suomen matkatoimistoalan liitto ja Suomen Varustamot ovat katsoneet 23.1.2019 ja 22.1.2019 päivätyissä lausunnoissaan, että hallituksen esityksessä ehdotetun 59 a §:n 2 momenttia koskevia hallituksen esityksen perusteluja tulisi muuttaa siten, että Ruokavirasto huolehtisi perustelujen mukaan tiedotusmateriaalin sisällöstä ja tuottamisesta. Posti on katsonut 23.1.2019 päivätyssä lausunnossaan, että lausuntokierroksen jälkeen lakiesitykseen on tehty myönteinen muutos, kun Ruokaviraston tehtäväksi ehdotetaan jaettavan tiedon sisällön

tuottamista, mutta että valtion tulisi myös korvata yrityksille tiedottamisesta aiheutuvat kustannukset.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esityksen mukaista, ehdotetun 59 a §:n 2 momenttia koskevaa muotoilua, jonka mukaan Ruokavirasto vastaa tietosisällön tuottamisesta, ei tule muuttaa. Ministeriö korostaa, että esityksen tavoitteiden valossa ehdotetun tiedottamisen tehostamisen yhtenä lähtökohtana osana tiedonjakamisvelvollisuutta on nimenomaisesti myös se, että toimijat tulisivat osittain vastaamaan tiedottamisesta aiheutuvista kustannuksista viranomaisen ohella. Ruokavirasto vastaisi jaettavan tiedon sisällön tuottamisesta osana muuta eläintauteihin liittyvää tiedotustoimintaa. Ministeriö tuo esiin, että toimijat voivat kuitenkin tiedonjakovelvoitettaan täyttäessään hyödyntää Ruokaviraston tuottamaa valmista tiedotusmateriaalia kuten esitteitä ja julisteita, sikäli kuin tällaista tilanteeseen sopivaa materiaalia on olemassa. Ministeriö korostaa vielä tässä yhteydessä, että afrikkalaisen sikaruton osalta sellaista on tehty runsaasti.

Tiedottamisesta aiheutuvan toimijakohtaisen kustannustaakan kohtuullisuus on otettu huomioon, kun toimijoiden tulisi ehdotetun pykälän mukaan toteuttaa tiedon jakaminen riittävällä ja toiminnan luonteeseen nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Esimerkiksi satamissa julisteiden näkyvyyteen vaikuttaa olennaisesti niiden sijoituspaikka ja koko. Toimija kuitenkin itse päättää viime kädessä jaettavan tiedon kuten julisteiden esillepanosta, joten kohtuusnäkökohdat huomioiden toimijalla tulisi olla myös vastuu tarvittaessa sovittaa materiaalin koko ja ulkoasu omaa tiedottamiseensa sopivaksi myös siinä tapauksessa, että käytetään Ruokaviraston valmiita pohjia. Kuten esimerkiksi Suomen Satamaliitto on lisäselvityksessään osuvasti tuonut esille, ”viestimiseen velvoitettujen toimijoiden käytössä olevat välineet ovat keskenään erilaisia, mikä vaikuttaa siihen, mikä on paras viestintäkanava”. Edellä esitetty ottaen huomioon, ei kohtuuden nimissä voida myöskään olettaa, että viranomainen pystyisi tuottamaan jokaisen yksittäisen toimijan viestintäkanaville erikseen juuri kyseisen toimijan viestintään parhaiten sovellettavaksi käytettävissä olevaa materiaalia. Näistä lähtökohdista on pidettävä kohtuullisena sitä, että viranomaisen vastatessa jo kokonaisuudessaan tietosisällön tuottamisesta eli muun muassa sen oikeasisältöisyydestä, ajantasaisuudesta ja johdonmukaisuudesta, toimijat vastaisivat tällaista tietosisältöä koskevan materiaalin tuottamisesta, eli esimerkiksi painattamisesta tai sovittamisesta sähköiseen formaattiin, siten että se soveltuisi parhaiten aina kyseessä olevan toiminnanharjoittajan toiminnan luonteeseen ja volyymiin.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa vielä, että komission täytäntöönpanopäätöksessä (2014/709/EU) säädetään eläinten terveyttä koskevista toimenpiteistä afrikkalaisen sikaruton torjumiseksi. Täytäntöönpanopäätös on annettu direktiivin nojalla, eikä luonteensa vuoksi velvoita suoraan toimijoita, vaan asettaa jäsenvaltioille velvollisuuden täytäntöönpanotoimilla velvoittaa toimijoita. Maa- ja metsätalousministeriön korostaa tässä yhteydessä, että sen näkemyksen mukaan ainoa täytäntöönpanopäätökseen suoraan jäsenvaltioille suunnattu velvoite kattaa suurelle yleisölle suunnatun tiedottamisen, jota Ruokavirasto tekee tälläkin hetkellä afrikkalaisen sikaruton osalta, ja että tämän puitteissa tuotettavaa tietosisältöä ja mahdollisesti myös materiaalia toimijoiden on mahdollista hyödyntää tiedottaessaan omia asiakkaitaan. Ministeriö myös toteaa, että täytäntöönpanopäätöksen 15 a artiklassa ei säädetä mitään kustannusvastuusta.

Tiedonjakovelvollisuutta koskevan kustannusvastuun osalta ministeriö viittaa lisäksi aiemmin 28.1.2019 maa- ja metsätalousvaliokunnalle toimitettuun lisäselvitykseen.

Tullin harkinnanvaraisen virka-avun laajentaminen

Tullin on todennut 21.1.2019 päivätyssä lausunnossaan, että hallituksen esityksen mukainen Tullin harkinnanvaraisen toimivallan laajentamista koskeva eläintautilain 94 §:ään ehdotettu muutos on laadittu Tullin toivomuksesta ja Tulli kannattaa sen hyväksymistä. Ruokavirasto on katsonut 23.1.2019 päivätyssä lausunnossaan, että Tullin toimivallan laajentaminen itsenäisten tarkastusten tekemiseen yksinkertaistaa, sujuvoittaa ja parhaassa tapauksessa lisää rajoilla tehtäviä tarkastuksia.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että lausunnonantajista mikään taho ei ole vastustanut esitettyä Tullin harkinnanvaraisen toimivallan laajentamista ja Ruokavirasto sekä Tulli kannattavat nimenomaisesti esitettyä muutosta.

Yhteenveto

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esitystä ei tule muuttaa maa- ja metsätalousvaliokunnalle toimitettujen lausuntojen perusteella, vaan se tulisi hyväksyä ehdotetun sisältöisenä.