Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 19.1.2023 KELLO 10.00
HE 186/22 vp laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi

Esityksen keskeinen asia on ehdotus laiksi eläinten hyvinvoinnista. Kyseessä on laaja laki (126 pykälää), jolla kumottaisiin nykyinen, niinikään verraten laaja eläinsuojelulaki vuodelta 1996 (247/1996). Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on ”edistää eläinten hyvinvointia ja suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta” ja ”myös lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua.” Esityksen perusteluihiin sisältyy seikkaperäiseksi laadittu (n, 17 s.), suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. - Esityksestä olen varsin tarkoin lukenut seuraavat kohdat: eläinten hyvinvoinnista säädettävän lain säännöstekstit, perustelujen em. jakson, joka koskee suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä, muutamien esiin nousseiden säännösten yksityiskohtaiset perustelut ja vielä esityksen perusteluissa olevan lausuntopalautetta koskevan jakson ja asetusluonnokset. Muilta osin en ole hallituksen esityksen tekstejä lukenut.. Esityksestä seuraavassa esittämäni näkökohdat perustuvat tällaiseen, sinänsä puutteellisena pidettävään perehtymiseen.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa esityksen jaksossa käsitellään eri alaotsakkein seuraavia kysymyksiä: Elinkeinovapaus, Omaisuuden suoja, Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, Tarkastustoimivalta ja kotirauhan suoja, Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, Oikeusturva, Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle, Uskonnonvapaus, yhdenvertaisusu ja syrjinnänkielto, Asetuksenantovaltuudet ja lainsäädäntövvallan siirtäminen, Julkisuusperiaate ja

Sisämarkkinakauppa ja kuntien itsehallinto. Jaksossa tuodaan esille kysymykset, joilla ylipäätään voidaan ajatella olevan merkitystä lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta arviotaessa. Jakson sisältö ja jaksossa esitetyt päätelmät eivät nähdäkseni anna yleisesti ottaen aihetta mihinkään merkittäviin huomautuksiin. Pidän kuitenkin aiheellisena mainita seuraavassa joitakin sellaisia yksityiskohtia, joissa kysymys perustuslainmukaisuudesta voi vielä ansaita tarkastelua.

- - - - - - -

Eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen 78 § koskee tarkastusta ja näytteenottoa. Säännöksen 5 momentin mukaan tarkastuksen saa tehdä ”pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa” - siis PL 10 §:n mukaisen kotirauhan suojan piirissä - jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä, että eläinten hoitoa, kohtelua tai pitopaikkaa koskevia hyvinvointisäädöksiä ”on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla”. Pidän tässä yhteydessä kiinnostavana seikkana lähinnä vain sitä, että valiokunta on joissain ratkaisuissaan katsonut, etttä tarkastusoikeus kotirauhan piirissä tulisi rajata tilanteisiin, joissa rikosepäilys koskee vankeusrangaistuksella rangaistavia tekoja kun taas jnuuri viitatun säännöskohdan mukainen tarkastusoikeus kotirauhan piirissä tulisi selvästi ulottumaan myös tilanteisiin, joissa epäilty teko tulisi rangaistavaksi sakkorangaistuksella . Tässäkin suhteessa on kohdassa ehkä enemmänkin kysymys perustelutavasta kuin perustuslainmukaisuutta koskevasta ongelmasta.

Vuoden 2002 valtiopäivillä ajoneuvolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota sihen, että lakiehdotuksen mukaan kotirauhan suojan piiriin ulottuva tarkastus oli mahdollinen myös sellaisia rikkomuksia koskevien epäilyjen perusteella, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus.. Valiokunta katsoi, että kotirauhan suojaan puuttuminen moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi ei täyttänyt vaatimusta perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuudesta ja jatkoi (pevl 40/02 vp, s. 2):

> ”Mahdollisuus toimittaa tarkastus kotirauhan piirissä ei tällaisissa tapauksissa ole painavan tarpeen vaatima. Vähäisten rikkomusten selvittämisessä tulee käyttää perusoikeuksien suojaan vähemmän puuttuvia muita keinoja. Lakiehdotuksesta on siksi poistettava 82 §:n 1 momentin ja 92 §:n 1 momentin säännökset kotirauhan piirissä toimitettavista tarkastuksista, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.”

Siihen, ettei kotietsintävaltuuksia voida kytkeä kuinka vähäisiin rikoksiin tahansa, on viitattu myös lausunnossa pevl 26/01 vp (s.5). Vuoden 2002 em. lausuntoon on viitattu myös lausunnossa pevl 69/02 vp, jossa toisaalta kuitenkin päädyttiin hyväksymään tarkastusmahdollisuus myös enintään sakkorangaistuksella rangaistavia rikoksia koskevien perusteltujen epäilysten johdosta, kun laissa oli kysymys elinkeinotoiminnasta, jossa elinkeinonharjoittajan toimitilat yleensä sijaitsivat hänen asunnossaan. Tässä yhteydessä voidaan vielä todeta, että pakkokeinolain (806/2011) kotietsinnän edellytyksiä koskevan säännöksen (8 luvun 2 §) mukaan pääsääntönä on, että kotietsintä voidaan toimittaa rikoksesta epäillyn hallinnassa olevassa paikassa,, jos on syytä epäillä, että on tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi kuukautta vankeutta.

Vaikka vaatimusta, jonka mukan kotietsntä ei voi perustua enintään sakkorangaistuksella rangaistavaa rikosta koskevaan epäilyyn, voidaankin pitää perusoikeussuojan kannalta perusteltuna, on siitä valiokunnan käytännössä myös joustettu (esim. em. lausunto pevl 69/02 vp). Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on (s. 233) lainattu valiokunnan lausuntoa pevl 8/06 vp , jossa valiokunta hyväksyi nyt kumottavan eläinsauojelulain 39 §:ssä säädetyn tarkastusoikeuden, vaikka lain 54 §:n rangaistussäännöksessä rangaistuksena oli vain sakko. Esityksen säätämisjärjestysperusteluihin lainattu kohta valiokunnan lausunnosta (sivulta 2) kuuluu seuraavasti:

> ”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.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustellaan tämän jälkeen sitä, miksi ”perustuslakivaliokunnan linjaama edellä mainitun lausunnon mukainen tarkastusoikeus” on välttämätön seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin turvaamisessa. Perustelujen lopputulokseen - siihen että tarkastusoikeus esitetyssä muodossa voidaan hyväksyä – voidaan mielestäni yhtyä. Pidän kuitenkin vähintäänkin ongelmallisena sitä, että perusteluissa on nyt ja ilmeisesti myös lausunnossa pevl 8/06 vp pidetty merkittävänä sitä, että ”käytännössä vasta paikan päällä voidaan todeta teon törkeysaste”. Minusta kotietsintäoikeuden – siis

perusoikeuden rajoittamisoikeuden - laissa säätämisen oikeutusperusteisiin ei pitäisi päästää edes argumentaaation osana liukumaan ajatusta, jonka mukaan oikeutusperusteen ei tarvitse olla etukäteen olemassa, vaaan oikeutusperusteena voi olla merkitystä myös sillä, mitä voidaan ennakoida paikan päällä havaittavan. Nyt käsillä olevassa tilantessa saattaisi oikeutusperuste pikemminkin löytyä kotietsintäoikeuden välttämättömyydestä esim. pentutehtailun kaltaisen toiminnan torjumisessa.

- - - - - - -

Toinen vielä ehkä tarkastelua ansaitseva asia esityksessä on asetuksenantovallan järjestely. Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä säädellään PL 80 §:ssä. Asetuksen antamisvalta edellyttää valtuutusta laissa ja valtuutuksen/valtuuden tulee olla täsmällinen ja riittävän tarkasti rajattu. Ehdotetussa laissa eläinten hyvinvoinnista kuten myös nykyisessä eläinsuojelulaissa on ehkä runsaammin kuin laeissa yleensä sellaisia kohtia, joissa tarkempi säätely on selvästi syytä jättää asetuksen tasolle. Tämä ei kuitenkaan merkitse irrallisuutta PL 80 §:n asettamista vaatimuksista, säätelytasokysymykset ovat periaatteiltaan samat kaikkien ministeriöiden toimialoilla.

Olen yrittänyt hiukan läpikäydä eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen sisältämiä valtuutuksia asetuksen antajalle. Valtuutuksissa on niitä, jotka selvästi jättävät asetuksenantajalle harkintavaltaa, jonka käyttöön annetaan lain säännöksessä vain vähän ohjausta. Asetuksenantajan harkintavallan tiettyä ”vapautta” voitaneen tällaisissa tilanteissa kuitenkin usein pitää ”asian luonteen” vaatimana.. Mainitsen kuitenkin joitakin sellaisia valtuutuksia, joiden kohdalla voisi kysyä, onko valtuutus PL 80§:n säännöksen kannalta liian väljä - ei niin, että valtuutusta ei voisi olla, vaan pikemminkin kysymyksenä siitä, pitäisikö valtuutuksen olla tarkkarajaisempi, laissa asetuksenantajalle annetun ohjauksen olla tarkempi/rajaavampi.

Tällaisia asetuksenatajalle paljon tilaa jättäviä ja yksilöiden kannalta merkittäviä kysymyksiä koskevia valtuutuksia voi olla useita eri kohtia koskeva valtuutus 15 §:n 4 momentissa. Sellainen voi olla eri toimijoilta edellytettävää koulutusta ja pätevyyttä koskeva valtuutus 16 §:n 3 momentin 2) kohdassa. Yksilöiden aseman kannalta merkittävää harkintavaltaa voi sisältyä valtuutukseen 28 §:n 5 momentissa.

- - - - - - -

Esityksen loppuun on otettu joitakin asetusluonnoksia. Voi olla, että luonnosten asussa näkyy se, että ne ovat vasta luonnoksia, että tosin sanoen niitä ei ole vielä viimeistelty sellaiseen muotoon, jossa ne tulisivat aikanaan annettavaksi. Näin esitettyinä ne kuitenkin antavat aiheen joihinkin kommenteihin.

Asetusluonnoksista ensimmäisenä esitetty asetus on valtioneuvoston asetus nautojen suojelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 13 ja 17 §:n muuttamisesta. Muutettava asetus on annettu eläinsuojelulain tiettyjen säännösten nojalla. Kun eläinsuojelulaki tulee nyt ehdotetulla lailla kumotuksi, mikään asetuksen säännös ei enää voi saada PL 80 §:ssä edellytettyä oikeusperustettaan eläinsuojelulaista. Riittävää ei ole myöskään pelkästään se, että uudesssa laissa mahdollisesti on samansisältöiset säännökset kuin ne eläinsuojelulain säännökset, joihin ko. asetusta annettaessa aikanaan nojauduttiin. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä lähdetiin PL 80 §:n säännöksen perusteluissa siitä, että ”on välttämätöntä mainita asetuksessa, lähinnä sen johtolauseessa, myös se perustuslain tai lain säännös, jonka nojalla asetus on annettu” (HE 1/98 vp,s. 133). Jos tätä noudatetaan, myös nyt luonnoksena esitetyn kaltaisessa muutosasetuksessa tulisi osoittaa, minkä (nyt ehdotetun uuden) lain säännöksen nojalla se on annettu.. Selvimmältä näyttäisi, että ko. asetus annettaisiin kokonaan muutoksineen uudelleen ja johtolauseessa osoitettaisiin, minkä kaikkien uuden lain säännösten nojalla se on annettu.

Edellä sanottu soveltuu myös kahteen seuraavana esitettyyn asetusluonnokseen. Viimeiseksi esitetty, neljäs, asetusluonnos tarkoittanee suoraan nyt ehdotetun lain nojalla annettavaa asetusta. Sitäkin koskee edellä esitetty ajatus, että asetuksen johtolauseessa tulisi osoittaa, minkä lain säännöksen nojalla se on annettu. (Lähden siitä, että aakkosten käyttäminen pykälien osoittamiseen koskee vain tätä luonnoksen esittämistä.)