

16.1.2013
198/43/2012

Maa- ja metsätalousministeriö

Lausuntopyyntönnne MMM045:00/2011, 2.11.2012

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eläinten lääkitsemisestä, laiksi lääkelain eräiden säännösten kumoamisesta ja laiksi rikoslain 44 luvun 5 §:n 2 momentin muuttamisesta

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Lakiehdotus eläinten lääkitsemisestä

4 § Euroopan unionin lainsäädäntö

Pykälän mukaan lakiehdotusta sovelletaan eläinlääkkeiden käyttöä, eläinten lääkitsemisestä annettavia tietoja ja eläinlääkejäämien valvontaa koskevien Euroopan unionin säännösten täytäntöönpanoon ja noudattamisen valvontaan siltä osin kuin niistä ei säädetä muun lain nojalla. Pykälässä luetellaan tämän jälkeen kahdeksassa kohdassa aihepiiriin liittyviä EU-asetuksia.

Pykälän perusteluina on lause, jonka mukaan pykälä sisältää viittaukset niihin EU-säädöksiin, jotka sivuavat ehdotetun lain soveltamisalaa. Säännöksessä on valmistelijalta saadun tiedon mukaan mallina eduskunnan käsiteltävänä olevassa HE 130/2012 vp (hallituksen esitys eläintautilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi) ehdotettu vastaava säännös. Senkin perusteluissa toistetaan pykälän sisältö asetusten täytäntöönpanosta tarkemmin yksilöimättä asiaa.

Oikeusministeriö toteaa, että EU-asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan tai sellaisenaan sovellettavia. Niissä on kuitenkin usein myös eräitä määräyksiä, jotka edellyttävät täytäntöönpanoa kansallisten täydentävien säännösten muodossa, kuten rikosoikeudelliset rangaistussäännökset. Esityksen perusteluissa olisi aiheellista hieman laajemmin selventää 4 §:n tarkoitusta sekä lakiehdotuksen merkitystä siinä lueteltuja EU-asetuksia täydentävinä määräyksinä. Samalla voisi tulla harkittavaksi, onko pykälän sanamuoto paras mahdollinen ilmaisemaan lakiehdotuksen ja EU-asetusten suhdetta toisiinsa. Tärkeää on myös, että eduskunta on esitystä

J:\LAVO\YHTEINEN\LAUSUNTO\2013\mmm.16.1.la(eläinten lääkitseminen).doc

Käyntiosoite
Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin
(09) 160 03

Telekopio
(09) 1606 7730

Sähköpostiosoite
oikeusministerio@om.fi

käsitellessään informoitu siitä, mitkä lakiehdotuksessa tehdyt yksittäiset ratkaisut liittyvät asetuksista johtuvien velvoitteiden täytäntöönpanoon ja mitkä ratkaisut on tehty kansallisen tarveharkinnan pohjalta.

33 § Tarkastusoikeus

Lakiehdotuksen 33 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin kohdistuvasta tarkastusoikeudesta. Edellytyksenä tällaiselle tarkastusoikeudelle on se, että tilan omistajan tai haltijan on syytä epäillä syyllistyneen ehdotettavan lain vastaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Perustuslakivaliokunta on 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 37/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2010 vp, s. 11, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp, s. 5).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (PeVL 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 32/2010 vp, s. 11, PeVL 18/2010 vp, s. 7, PeVL 6/2010 vp). 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 40/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 18/2010 vp, s. 7). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (PeVL 37/2010 vp, s. 5, PeVL 40/2010 vp, s. 3-4, PeVL 18/2010 vp, s. 7).

Rangaistus lakiehdotuksen 45 §:ssä säänneltäväksi ehdotetusta eläinten lääkitsemisrikkomuksesta olisi sakko. Lääkerikoksesta (RL 44:5) voidaan puolestaan tuomita vankeutta. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan viimeaikaisen käytännön tulee pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin kohdistuvan tarkastusoikeuden käyttämisen olla mahdollista vain, jos epäillään lääkerikokseen syyllistymistä.

36 § Avunantovelvollisuus

Lakiehdotuksen 36 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mm. eläimen omistajan velvollisuudesta avustaa tarkastuksissa. Avunantovelvollisuuden rikkominen olisi lakiehdotuksen 45 §:n nojalla rangaistavaa. Perustuslakivaliokunta on samankaltaista säännöstä syksyllä 2012 arvioidessaan tähdentänyt, että avustamisvelvollisuutta koskevia

säännöksiä sovellettaessa tulee ottaa huomioon perustuslain 21 §:ssä turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin kuuluva henkilön oikeus olla todistamatta itseään vastaan (PeVL 46/2001 vp, s. 5/I, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/II). Lisäksi on valiokunnan mukaan huomioitava kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen määräykset ja Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö (ks. tarkemmin PeVL 34/2012 vp). Oikeusministeriön käsityksen mukaan avunantovelvollisuudesta on syytä tehdä tältä kannalta selkoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

37 § Virka-apu

Lakiehdotuksen 37 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi poliisin antamasta virka-avusta. Poliisilain 40 §:n mukaan poliisin on annettava virka-apua viranomaiselle laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi. Näin ollen poliisin virka-avusta viranomaiselle osoitetun valvontatehtävän hoitamiseksi ei ole tarpeen säätää nyt ehdotetussa laissa. Tarvittaessa voidaan lakiin ottaa viittaussäännös (”Poliisin antamasta virka-avusta säädetään poliisilain (493/1995) 40 §:ssä.”).

39 § Määräykset ja kiellot

Lakiehdotuksen 39 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisten toimivaltuuksista mm. tilanteessa, jossa eläimelle on annettu lääkeainetta, jonka käyttöä on ehdotetun lain nojalla rajoitettu. Tarkoituksena lienee, että viranomaisen toimivaltuudet tulisivat tällöin kysymykseen vain tilanteessa, jossa käytöltään rajoitettua lääkeainetta on annettu muuhun kuin laissa sallittuun tarkoitukseen. Säännöksen sanamuotoa tulisi tarkistaa vastaamaan tätä tarkoitusta.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomainen voi tietyillä edellytyksillä määrätä eläinten pitopaikat tehostettuun valvontaan. Laista ei kuitenkaan käy ilmi, mitä tehostetulla valvonnalla tarkoitetaan. Jos tehostettuun valvontaan kuuluu eläinten omistajiin ym. kohdistuvia erityisiä velvollisuuksia, tulee valvonnan sisällöstä säätää tarkemmin. Jos taas tehostetulla valvonnalla tarkoitetaan, että laissa muuten säänneltyä viranomaisvalvontaa suoritetaan pitopaikoissa tavanomaista enemmän, tulisi säännös muotoilla toisin (esim. ”Aluehallintovirasto voi valvoa eläinten pitopaikkaa ja muita saman henkilön omistamia tai hallussa pitämiä eläinten pitopaikkoja tehostetusti, jos...”).

43 § Muutoksenhaku valvontaviranomaisen päätökseen

Lakiehdotuksen 43 §:n mukaan aluehallintoviraston päätökseen haettaisiin muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Tämä vastaisi nykysääntelyä. Asiassa ei ehdoteta otettavaksi käyttöön oikaisuvaatimusmenettelyä. Koska valituskelpoiset päätökset koskevat hallinnollisia pakkokeinoja, oikeusministeriö katsoo, että esitys on tältä osin asianmukainen.

Esityksessä ei ole pohdittu jatkovalitusluvan soveltuvuutta muutoksenhaussa ehdotuksen mukaisissa asioissa. Koska kyse on hallinnollisista pakkokeinoista, oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä valituslupaa välttämättä soveltuvana asioihin.

Pykälän perustelujen mukaan pykälä säilyisi muuttumattomana. Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi pitävän paikkaansa. 2 momentissa säädettäisiin viranomaisen muutoksenhakuoikeudesta. Tällaista säännöstä ei ole voimassa olevassa laissa. Viranomaisen muutoksenhakuoikeutta koskevaa säännöstä ei ole esityksessä perusteltu.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään suhtautunut pidättyvästi erityissäännöksiin viranomaisen yleisestä muutoksenhakuoikeudesta (PeVL 15/2011, s. 5, PeVL 37/2004 vp, s. 3, PeVL 36/2004 vp, s. 4, PeVL 4/2004 vp, s. 10). Valiokunta on toisaalta pitänyt viranomaisen muutoksenhakuoikeutta hyväksyttävänä, jos se on lailla rajoitettu esimerkiksi oikeuskäytännön yhtenäisyyden ylläpitoon liittyviin perusteisiin (PeVL 45/2006 vp, s. 3, PeVL 47/2005 vp, s. 5, PeVL 4/2005 vp, s. 3, PeVL 4/2004 vp, s. 10) taikka viranomaisen rajoitettua muutoksenhakuoikeutta voidaan asioiden laatu ja luonne huomioon ottaen pitää muutoin perusteltuna (PeVL 15/2011 vp, s. 5, PeVL 58/2006 vp, s. 9).

Oikeusministeriö katsoo, että mikäli viranomaisen muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuden päätökseen on tarpeen, se tulee perustella asianmukaisesti ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

45 § Rangaistussäännökset

Ehdotettu rangaistussäännös vastaa pitkälle voimassa olevaa rangaistussäännöstä nykyisessä eläinten lääkitsemisestä annetussa laissa. Säännöksen eräisiin kohtiin sisältyy kuitenkin joko muuttuneen kirjoitustavan tai laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia kohtia, jotka on syytä korjata uuteen lakiin.

Pykälän 1 momentissa on viittaus rikoslain 44 luvun 5 §:ään. Viittaus tulisi kirjoittaa nykyiseen kirjoitustapaan seuraavasti: ”Rangaistus lääkerikoksesta säädetään rikoslain (39/1889) 44 luvun 5 §:ssä.” Viittaus tulisi myös sijoittaa lakiin omaksi pykäläkseen esimerkiksi otsikon ”Viittaukset rikoslakiin” alle. Pykälän jakamisesta kahdeksi olisi myös se etu, että 11 lukuun tulisi silloin kaksi pykälää, kun luvussa ehdotetussa muodossa olisi vain yksi pykälä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin eläinten lääkitsemisrikkomuksesta. Kun 1 momentti sijoitettaisiin omaksi pykäläksi, rangaistussäännöspykälän otsikoksi voitaisiin säätää rikosnimike ”Eläinten lääkitsemisrikkomus”.

Pykälän 2 momentin 1 kohtaan ehdotetaan säädettäväksi avoin rangaistussäännös käsillä olevan lain ja sen nojalla annettujen säännösten rikkomisesta luovuttamalla lääkkeitä, lääkeaineita tai muita eläinten käsittelyssä käytettäviä aineita. Vaikka säännös vastaa voimassa olevaa säännöstä, se ei täytä perustuslaissa säädettyä laillisuusperiaatetta ja sen edellyttämää rangaistussäännöksen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Säännöstä tulee täsmentää lisäämällä siihen viittaukset niihin lakiehdotuksen säännöksiin, joissa säädetään kielletyistä lääkkeiden, lääkeaineiden tai muiden eläinten käsittelyssä käytettävien aineiden luovuttamisista ja joissa annetaan valtuus säätää asiasta alemman tasoilla säännöksillä.

Kuten lausunnossa aiemmin on todettu, esityksen perusteluissa tulisi selventää lakiehdotuksen ja sen 4 §:ssä lueteltujen EU-säädösten suhdetta toisiinsa. Rangaistavuuden kannalta on huomattavaa, että perustuslain mukaan teko voidaan säätää rikokseksi vain eduskuntalailla ja rangaistussäännöksen tulee laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla olla täsmällinen ja tarkkarajainen. Jos tarkoitus olisi 2 momentin 1 kohdan blankorangaistussäännöksen ja 4 §:ssä säädetyn yleisluonteisen soveltamisalasäännöksen kautta säätää rangaistavaksi myös 4 §:ssä luetelluissa EU-asetuksissa kiellettyjä tekoja, tämä ei ole mahdollista ehdotetulla tavalla. Rangaistussäännökseen tulisi sen sijaan laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla sisällyttää viittaus kyseiseen EU-asetukseen ja - jos mahdollista - sen asiaa koskeviin yksityisiin säännöksiin taikka vähintäänkin rangaistussäännöksessä yksilöidä kyseeseen tulevat EU-säädökset säätämisperusteen sekä sisällön suhteen (PeVL 4/1997 vp).

Ehdotetussa 2 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi 8 §:n 3 momentin nojalla säädettyjä vienti- ja tuontirajoituksia. Kyseisessä 8 §:n 3 momentissa säädetään vienti- ja tuontikielloista tietyissä tapauksissa ja säädetään lisäksi valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella kielloista poikkeuksia. 8 §:n 3 momentti on siten substanssisäännös toisin kuin voimassa olevan lain 39 §, joka on valtuussäännös ja johon rangaistussäännöksessä nykyisin viitataan. Jatkovalmistelussa tulisi siten harkita, olisi syytä säätää rangaistavaksi myös 8 §:n 3 momentissa säädettyjen kieltojen rikkominen, eikä vain sen nojalla säädettyjen poikkeusten rikkominen. Ehdotettua 2 kohtaa tulisi siinä tapauksessa selventää esimerkiksi seuraavasti: ”rikkoo 8 §:n 3 momentissa säädettyjä tai sen nojalla annettuja vienti- tai tuontirajoituksia”.

Asetuksenantovaltuudet

Lakiluonnokseen sisältyy huomattava määrä asetuksenantovaltuuksia, joiden jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää erityistä huomiota perustuslain 80 §:stä johtuvista vaatimuksista. Koska useita lakiluonnokseen sisältyviä valtuussäännöksiä on tarpeellista tarkistaa, lausuu oikeusministeriö näiltä osin yleisluontoisemmin asetuksenantovaltuuksista ja niiden asianmukaisuudesta. Oikeusministeriö toteaa yleisellä tasolla kokoavasti perustuslain 80 §:stä seuraavaa:

Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla. (esim. lakiluonnoksen 39 § 6 momentti). Laissa ei myöskään voida antaa avointa valtuutta asetuksella poiketa laissa säädetystä (8 § 3 momentti).

Asetuksella ei voida antaa lakia tarkempia säännöksiä, jos lakiin ei sisälly perussäännöksiä mainituista asioista (ks. esim. PeVL 13/2005 vp.) (esim. lakiluonnoksen 9 §:n 2 momentti, 16 §:n 2 momentti, 34 §:n 2 momentti, 38 §:n 3 momentti).

Lisäksi on syytä muistuttaa, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa (HE 1/1998 vp.).

Asetuksenantovaltuuksien paikka

Valtuussäännösten asianmukaiseen paikkaan tulee kiinnittää huomiota. Esimerkiksi lakiluonnoksen 16 §:n 2 momenttiin ehdotetaan otettavaksi valtuus säätää maa- ja metsätalousministeriön asetuksella luovutettavien lääkkeiden valikoimasta ja määrästä. Perussäännökset asiat sisältyvät kuitenkin lain 15 §:ään. Sama huomautus koskee 16 §:n 2 momentin asetuksenantovaltuutta, jonka mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään luovutettavien lääkkeiden käyttöön liittyvistä rajoituksista tai ehdoista. Asianomaiseen lukuun ei lainkaan sisälly säännöksiä lääkkeiden käytöstä. Sen sijaan säännöksiä asiasta on esimerkiksi lain 79 §:ssä.

Lakitekniikka

Lakiluonnoksen 14 §:n otsikko on ”eläinlääkärin oikeus hankkia lääkkeitä”. Kuitenkin itse pykälässä säädetään lisäksi lääkkeiden säilytyksestä ja hävittämisestä. Pykälän otsikkoa tulisikin uudelleen muotoilla paremmin tarkoitustaan vastaavaksi.

Lakiluonnoksen 46 §:n 4 momentin mukaan tarkemmat säännökset eräiden maksujen suuruuden määräytymisestä annetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Jatkovalmistelun yhteydessä on syytä harkita, onko sääntely tarpeellista vai riittäisikö näiltä osin viittaus valtion maksuperustelakiin (150/1992).

2. Lakiehdotus rikoslain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi rikoslain 44 luvun 5 §:n 2 momenttia lääkerikoksesta. Momentin 2 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi uutena tekemuotona lääkkeiden tai muiden eläinten käsittelyssä käytettävien aineiden tai eläinlääkinnässä käytettävien laitteiden luovutus (niiden käsittelyn lisäksi). Kohtaan lisättäisiin myös maininta eläinlääkinnässä tarvittavien tarvikkeiden käyttämisestä tai luovutuksesta lain vastaisesti.

Rangaistavuuden alan laajentamisen tarve tulee aina hallituksen esityksessä perustella. Perusteluissa olisi siten syytä lyhyesti selvittää, mitä tarkoitetaan eläinlääkinnassa käytettävillä tarvikkeilla ja miksi rangaistavuuden ulottaminen niihin nähdään tarpeelliseksi.

Valtioneuvoston asetus eräiden lääkeaineiden käytön kieltämisestä eläimille

Asetusluonnoksen 7 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi eläinlääkärin velvollisuudesta pitää kirjaa. Asetus ehdotetaan annettavaksi eläinten lääkitsemisestä annetun lain 8 §:n nojalla, johon ei sisälly valtuutta säätää eläinlääkärin kirjanpitovelvollisuudesta. Jos kyseissä laissa asianomainen valtuus on ja se on asianmukainen, tulee asetusluonnoksen johtolausetta korjata vastaamaan tätä. Jos asianmukaista valtuutta kyseissä laissa ei ole, ei asetuksella voida säätää sellaisista asioista, joista ei ole perussäännöksiä laissa. Sama huomautus koskee asetusluonnoksen 10 §:ää, jonka mukaan aluehallintovirasto voi määrätä eläimen lopettavaksi, jos on poikettu eläinten lääkitsemisestä annetun lain 4-6 ja 9 §:ssä säädetystä.

Asetusluonnoksen 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi lääkittyjen eläinten viennistä. Lakiluonnoksen 8 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan *tarkemmat* säännökset poikkeuksista tähän kieltoon [lain 8 §:n 3 momentissa säädettyyn tietyllä tavalla lääkittyjä tuotantoeläimiä koskevasta tuonti- ja vientikiellosta] (ks. kohta asetuksenantovaltuudet yllä), Koska lakiluonnoksessa ei ole perussäännöksiä poikkeuksista tuonti- ja vientikieltoon, ei asetuksella voida säätää niistä tarkemmin. Lakiluonnosta on joko täydennettävä yleisluontoisilla maininnoilla kieltoon tehtävistä poikkeuksista tai poistettava asianomainen säännös asetusluonnoksesta.

Maa- ja metsätalousministeriön asetus lääkkeiden käytöstä ja luovutuksesta eläinlääkinnässä

Asetusluonnoksen 4 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poikkeuksellisissa tilanteissa eläinlääkäri voi poiketa vaatimuksesta tutkia itse kaikki eläimet. Koska asetusluonnoksen perustelut eivät sisälly lausuntopyyntöille tulleeeseen muistioon, epäselväksi jää, missä säädetään momentin tarkoittamasta, lääkäriin kohdistuvasta vaatimuksesta. Jos siitä on säädetty esimerkiksi lain tasolla, asetuksella voidaan poiketa laissa säädetystä vain hyvin harvoissa ja tarkkaan rajatuissa tapauksissa. Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovaltan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 17/2010 vp, s. 2; PeVL 41/2010 vp, s.6).

Asetusluonnoksen liitteen nro 3. luvussa 2. ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuoltokäynneistä. Asetuksella ei ole mahdollista säätää eläinlääkä-

riä koskevista velvoitteista asetuksella, koska laissa eläinten lääkitsemisestä ei ole perussäännöksiä asiasta.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Lena Andersson