

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 83/2022 vp eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 83/2022 vp. Lausuntopyynnössä on pyydetty tarkastelemaan eläinlääkintähuoltolain 26 §:n 2 momentin säännöstä tarkastusoikeudesta perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta. Kyseinen säännös kuuluu seuraavasti:

Tarkastus saadaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa vain, jos se on välttämätön ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi taikka jos on aihetta epäillä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan syyllistyneen toiminnassaan rikokseen, josta voi seurata vankeusrangaistus, tai rikokseen, josta voi seurata sakkorangaistus ja aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, ja jos tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi.

Vastaava säännös sisältyy 2. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momenttiin.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Valiokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 3).

Laissa tarkoitettu tarkastusoikeus ulottuisi lähtökohtaisesti järjestäjän, yliopiston ja yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan toimitiloihin, työvälineisiin, kirjanpitoon, potilasasiakirjoihin ja

muihin eläinlääkäripalvelujen tuottamista koskeviin asiakirjoihin (26 § 1 mom.). Ehdotetun 2 momentin säännös tarkastuksen toimittamisesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa koskisi siten sellaisia yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan toimitiloja, jotka sijaitsevat pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyjen tilojen yhteydessä. Tarkastusoikeuden ulottaminen tällaisiin tiloihin ei perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan välttämättä vaaranna ”kotirauhan varsinaista ydintä”.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä voidaan säätää joko perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perusoikeuksien turvaamisen vaatimuksen täyttyminen edellyttää, että kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perusoikeussäännökseen (esim. PeVL 9/2019 vp, s. 3).

Ehdotetun 26 §:n 2 momentin mukaan tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa voitaisiin tehdä ensinnäkin, jos se on välttämätön ihmisen tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi. Siltä osin kuin on kysymys ihmisen terveyteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumisesta, tarkastuksen toimittaminen voidaan palauttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen edistää väestön terveyttä ja viime kädessä myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen elämään. Eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumistarkoitus ei yhtä vahvasti ole kytkettävissä suoraan perusoikeuksien turvaamistavoitteisiin, joskin kotieläinten osalta merkityksellinen on perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännös. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että ”eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä” ei kyse ole perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamasta perusoikeuksien turvaamisesta. Samassa yhteydessä valiokunta ei kuitenkaan puuttunut siihen, että tarkastus kotirauhan piirissä oli mahdollista arvioitavana olleen lakiehdotuksen mukaan myös eläinten, ihmisten ja ympäristön terveyden vaarantamisen estämiseksi (PeVL 34/2009 vp, s. 3). Valiokunnan aikaisempaan tulkintakäytäntöön viitaten katson, että 1. lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentin tarkastusoikeus voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin estämättä ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, jos se on välttämätön ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi.

Ehdotetun 26 §:n 2 momentin mukaan tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä olevissa tiloissa olisi mahdollinen myös, jos on aihetta epäillä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan syyllistyneen toiminnassaan rikokseen, josta voi seurata vankeusrangaistus, tai rikokseen, josta voi seurata sakkorangaistus ja aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, ja

jos tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi. Tältä osin ehdotusta on arvioitava siitä näkökulmasta, onko kotirauhan piiriin ulottuvaa toimenpidettä pidettävä perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla välttämättömänä ”rikosten selvittämiseksi”.

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. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi. 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. Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 3).

Ehdotetussa säännöksessä tarkastuksen edellytyksenä on ensinnäkin se, että on aihetta epäillä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan syyllistyneen rikokseen. Siten perustuslakivaliokunnan edellyttämä vaatimus tarkastustoimen sitomisesta siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan, täyttyy. Säännös ei myöskään ole perustuslain 10 §:n 3 momentin näkökulmasta ongelmallinen siltä osin kuin epäilty rikos on sellainen, josta voi seurata vankeusrangaistus.

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta lähtökohtana ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi. Tästä vaatimuksesta on valiokunnan käytännössä joitakin poikkeuksia, selvimpänä tarkastukset julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvonta, josta nyt arvioitavana olevassa sääntelyssä ei ole kyse. Pidän perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö huomioon ottaen, että tarkastuksia pysyväisluonteisiin asumiseen käytäviin tiloihin ei ”rikosten selvittämiseksi” voida kohdistaa sellaisiin rikosepäilytapauksiin, joista enimmillään voi seurata sakkorangaistus, ilman merkittävien lisäedellytysten asettamista.

Ehdotetussa 26 §:n 2 momentissa lisäedellytyksenä olisi se, että rikoksesta voi ”aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle”. Tämä peruste liittyy tarkastusoikeuden myös perustuslain 10 §:n 3 momentin perusoikeuksien turvaamistavoitteeseen. Olen edellä katsonut, että tarkastus voidaan ulottaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, jos se on välttämätön

”ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi” ilman rikosepäilyäkin. Kun otetaan huomioon kyseinen peruste kotirauhan piiriin ulottuvalle tarkastukselle, näyttäisi ehdotettu sakkorikoksesta epäilyyn perustuva säännös jokseenkin tarpeettomalta. Sen välttämättömyydelle ei ole myöskään havaitakseni esitetty nimenomaisia perusteluja hallituksen esityksessä (ks. s. 66-67, 87-88).

En kuitenkaan pidä säännöstä tältä osin suoranaisesti perustuslain 10 §:n 3 momentin vastaisena, koska se voidaan kiinnittää rikosten selvittämisedellytyksen lisäksi kyseiseen perustuslain säännökseen sisältyvään perusoikeuksien turvaamisedellytykseen.

Edellä olevan perusteella katson, ettei ehdotettu 1. lakiehdotuksen 26 §:n 2 momentti (eikä myöskään samansisältöinen 2. lakiehdotuksen 22 §:n 2 momentti) ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Turussa 29.9.2022

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori