



Maa- ja metsätalousministeriö

Viite:

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 4.11.2021, VN/12277/2021

Asia:

Luonnos laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt antamaan edellä mainitun lausunnon erityisesti lausuntopyyntöön oheistetussa muistiossa esitellyistä muutoksista. Esitän seuraavia huomioita eräisiin muistiossa esitettyihin ja muihin esitysluonnokseen sisältyviin kohtiin.

1 Yleisiä huomioita esitysluonnoksen tavoitteista

Esitysluonnos sisältää pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmasta (kohta 3.1 Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi, Tavoite 9: Eläinten hyvinvoinnin parantaminen) johtuvat muutokset. Esitykseen sisältyy myös eräitä hallitusohjelmasta riippumattomia uudistuksia. Ehdotetulla lailla uudistettaisiin eläinten hyvinvointia koskeva sääntely vastaamaan nyky-yhteiskunnassa vallitsevaa käsitystä eläinten asemasta ja suojelutarpeesta, ja saatettaisiin eläinten hyvinvointia koskeva lainsäädäntö perustuslain mukaiseksi. Lailla myös varmistettaisiin Euroopan unionin lainsäädännön tehokas täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä.

Esityksen keskeisiin ehdotuksiin kuuluu eläinten hyvinvoinnin ja kunnioituksen lisääminen. Eläinten pitopaikkaa, hoitoa ja kohtelua koskevia säännöksiä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin

siten, että niissä otetaan entistä paremmin huomioon eläimen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen ja hyvä kohtelu. Lisäksi muun muassa tehostettaisiin eläinsuojelun valvontaa ja viranomaisten keinoja puuttua epäkohtiin.

Pidän hyvin perusteltuna, että eläinten hyvinvoinnin turvaamisesta ja hyvälle eläinpidolle ja –hoidolle yleisesti asetettavista vaatimuksista säädetään mahdollisimman ajantasaisessa yleislainsäädännössä. Tällöin lainsäädäntö määrittelee ja heijastaa yhteiskunnassa yleisesti omaksuttuja käsityksiä eläinten kohtelusta ja kunnioittamisesta itseisarvoisina tuntevina olentoina. Kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti näiden käsitysten tulee heijastua eläimiin liittyvien toimintojen harjoittajien oikeuksiin ja velvoitteisiin mahdollisimman selkeän ja ymmärrettävän lainsäädännön kautta. Eläinten hyvinvointi koskee laaja-alaisesti ihmisiä ja yrityksiä näiden arjen toiminnoissa. Siksi lainsäädännön ajantasaisuuteen, selkeyteen ja ymmärrettävyyteen tulee tämän lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä kiinnittää erityistä huomiota. Tämän vuoksi eläinten hyvinvoinnista annettavan lain suhteen Euroopan unionin nykyiseen ja todennäköiseen tulevaan lainsäädäntöön tulisi olla mahdollisimman selkeä ja helposti havaittava. Samoin pidän perusteltuna sitä, että esimerkiksi eläintarhojen vahvemmasta roolista luonnonvaraisen eläimistön ja biologisen monimuotoisuuden suojelemisessa säädetään uudessa laissa. Tältä osin lakiehdotus toteuttaa myös perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta välittömästi, kun taas eläinten hyvinvoinnin edistämällä on välillisesti merkitystä ympäristöperusoikeuden kannalta.

2 Nykytilan arviointi / Euroopan unioni ja Euroopan neuvoston sopimukset

Ehdotuksen mukaan eläinten hyvinvointia koskevalla lailla varmistettaisiin Euroopan unionin lainsäädännön tehokas täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä. Nykytilan arviointia koskevassa jaksossa (2.1.5, s. 22-24) viitataan Euroopan unionin perustamissopimuksen 13 artiklaan, joka edellyttää, että unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon laatiessaan ja pannessaan täytäntöön unionin maatalous-, kalastus- ja liikennepolitiikkaa, sisämarkkinoita sekä politiikkaa tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla. Artiklan on arvioitu voivan toimia myös eläinten hyvinvointia parantavien lainsäädäntö- ja muiden aloitteiden lähtökohtana ja perusteena unionin toiminnassa.

Kyseisessä jaksossa todetaan myös, että Euroopan unionin eläinten hyvinvointia koskeva lainsäädäntöä ollaan parhaillaan uudistamassa. Euroopan komissio julkaisi toukokuussa 2020 Pellolta pöytään –strategian (COM/2020/381), jonka tavoitteena on kehittää reilu, terveyttä edistävä ja ympäristöstävällinen elintarvikejärjestelmä osana Euroopan vihreän kehityksen

ohjelmaa. Lainsäädännön arviointimenettelyn ("fitness check") on tarkoitus valmistua vuodenvaihteessa 2021-2022, jonka jälkeen arvioidaan ehdotuksiin liittyviä vaikutuksia ja laaditaan mahdolliset ehdotukset lainsäädännön muuttamiseksi vuoden 2023 loppuun mennessä. Komissio selvittää myös tarvetta säätää elintarvikkeisiin lisättävästä EU-tasoisesta eläinten hyvinvointimerkinnästä, joka voisi osaltaan tukea Pelloilta pöytään-strategian tavoitetta antaa kuluttajalle mahdollisuus valita kestävästi tuotettuja elintarvikkeita.

Kuten esitysluonnoksessakin on todettu, EU:ssa on vireillä useita eläinten hyvinvointia koskevia uudistuksia. Ehdotuksen nykytilan arviointia koskevassa osiossa ei kuitenkaan ole tuotu esille kaikkia vireillä olevia hankkeita. Siitä puuttuu esimerkiksi laajasti julkisuudessaakin esillä ollut kansalaisaloite [End the Cage Age](#). Kansalaisaloitteella vaadittiin munivien kanojen, kananuorikoiden, siitoskanojen, siitosbroilereiden, viiriäisten, ankkujen, hanhien, kanien, emakoiden ja vasikoiden häkkikasvatuksen kieltämistä. Komissio on [tiedonannossaan](#) ilmoittanut aikovansa esitellä vuoden 2023 loppuun mennessä lainsäädäntöehdotuksen asteittaisesta häkkien käytöstä luopumisesta ja lopulta sen kieltämisestä kokonaan kaikkien aloitteessa mainittujen eläinlajien ja -ryhmien osalta.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Euroopan unionin lainsäädännön täytäntöönpanosta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 76-77) listataan EU:n eläinten hyvinvointia koskevat säädökset (asetukset ja direktiivit). Myös EU:n eläinten hyvinvointia koskevien direktiivien täytäntöönpanosta ja EU:n eläinten hyvinvointia koskevien asetusten täydentämisestä säädettäisiin ehdotetussa laissa tai sen nojalla, jollei muualla erikseen toisin säädetä. Pykälä koskisi myös Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden kesken laadittuja yleissopimuksia. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan Euroopan unionin säädösten luettelemista ehdotetussa pykälässä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena sen vuoksi, että unionin lainsäädäntö voi muuttua kansallisesta lainsäädännöstä riippumatta. Tämä puolestaan aiheuttaisi kaikissa tapauksissa lain muodollisen muutostarpeen, vaikka siihen ei olisi aineellista tarvetta.

[Lainkirjoittajan oppaan](#) (kohta 7.5) mukaan viittaamisesta EU-säädöksiin kansallisten säädösten tai määräysten julkaisemisen yhteydessä säädetään oikeusministeriön asetuksessa ([1198/2010](#)). Viittauksen tarkoituksena on informoida lainsoveltajia kansallisen säädöksen tai määräyksen ja EU-säädöksen välisestä kytkennästä. Oppaassa todetaan muun ohessa, että viittauksessa on oltava EU-säädöksen antaneen toimielimen, säädöksen tyyppin ja tunnuksen sekä säädöksen tunnusteen lisäksi sen EU:n virallisen lehden numero, jossa säädös on julkaistu, ja muut julkaisutiedot (julkaisemispäivä ja sen sivun numero, jolta säädös alkaa). Lainkirjoittajan oppaassa (kohta 7.2) on myös EU-asetusten täytäntöönpanon erityispiirteiden osalta todettu se lähtökohta, että EU-asetukset ovat sellaisenaan sovellettavia eivätkä yleensä edellytä erillisiä täytäntöönpanotoimia kansallisella tasolla. Kansallisten täytäntöönpanotoimien

tarve on kuitenkin ratkaistava tapauskohtaisesti ottaen huomioon asetuksen tavoite ja sisältö. Asetuksessa voidaan esimerkiksi velvoittaa jäsenvaltiot antamaan täydentäviä kansallisia säännöksiä.

Ehdotetun eläinten hyvinvointilain 3 §:n 1 momentin mukaan laissa säädettäisiin eläinten hyvinvointia koskevien Euroopan unionin säädösten sekä Suomea tai Euroopan unionia sitovien eläinten hyvinvointia koskevien sopimusten täytäntöönpanosta, jollei niiden täytäntöönpanosta säädetä muualla laissa. Tämänkaltainen muotoilu, jossa varsinaisessa säännöstekstissä ei millään tavoin yksilöidysti viitata ao. EU-säädöksiin tai niiden tunnistetietoihin, on epätarkka. Lainsoveltajan ei ole mahdollista pykälätekstin perusteella saada käsitystä siitä, mitkä EU-säädökset kytkeytyvät nyt annettavaan eläinten hyvinvointilakiin. Epäselväksi jää myös se, miltä osin lailla on tarkoitus täytäntöönpanna direktiivien säännöksiä ja miltä osin antaa mahdollisia täsmentäviä tai täydentäviä säännöksiä EU-asetuksiin. Tämän vuoksi pitäisin perusteltuna, että momenttia jatkovalmistelussa täydennettäisiin lisäämällä siihen kyseisten EU-säädösten tarkemmat viite- ja tunnistetiedot (toimielin, säädöksen nimi ja tunnus/tunniste). On muutenkin tärkeää huolehtia siitä, että kansallisen eläinten hyvinvointilain ja Euroopan unionin lainsäädännön välinen suhde on lakien soveltajan näkökulmasta mahdollisimman selkeä.

Teknisempänä huomiona totean, että 3 §:n otsikossa ja tekstissä sekä erityisesti säännöskohtaisissa perusteluissa Euroopan neuvostossa laaditut eurooppalaiset yleissopimukset on rinnastettu Euroopan unionin lainsäädäntöön. Nämä yleissopimukset eivät kuitenkaan sellaisenaan ole suoraan osa unionin lainsäädäntöä, joten esitystapaa on tarpeen tältä osin tarkentaa.

3 Keskeisistä ehdotuksista

Esitysluonnoksen nykytilan arviointia koskevassa jaksossa (2.2.1) on tuotu esille yhteiskunnassa tapahtunut asenneilmapiirin muutos suhtautumisessa eläimiin ja niiden hyvinvointiin. Eläinten aseman muuttuessa myös eläinsuojelulainsäädäntöä on nykyaikaistettava, kun eläinten hyvinvoinnista saatava tieto on lisääntynyt jatkuvasti ja laajentanut käsitystämme eläinten kyvyistä ja tarpeista. Lain tavoitteiden ja sisällön tulisikin peilata yhteiskunnassa vallitsevaa tahtotilaa suhtautumisessa eläimiin ja niiden hyvinvointiin. Näihin näkökohtiin on helppo yhtyä.

Keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa (4.1.1, s. 35-36) ehdotetaan lain painopistettä muokattavaksi siten, että eläinten hyvinvoinnin edistäminen olisi lain ensisijainen tavoite ja päämäärä. Eläimen hyvinvointiin vaikuttavat pitopaikka ja olosuhteet sekä eläimen hoito ja kohtelu, kuten myös eläimen mahdollisuus toteuttaa sille lajityypillistä käyttäytymistä. Eläinten pidosta ja käytöstä aiheutuu kuitenkin yleensä jonkinlaista haittaa eläinten hyvinvoinnille.

Esitysluonnoksen mukaan eläinten hyvinvoinnille aiheutuvan haitan hyväksyttävyyttä edellyttää kuitenkin aina eettistä pohdintaa sen suhteen, millainen haitta on hyväksyttävissä suhteessa eläinten pidosta ja käytöstä saatavaan hyötyyn. Tuotantoeläinten pidossa yhteiskunnalliset ja taloudelliset tekijät vaikuttavat tähän punnintaan.

Ehdotettava laki eläinten hyvinvoinnista tulee sovellettavaksi kaikkiin eläimiin (2 §) ja sisältää säännöksiä muun ohessa eläinten hoidon yleisistä vaatimuksista (20 §), ruokinnasta ja juottamisesta (21 §) sekä eläinten pitopaikalle asetettavista vaatimuksista (33-37 §). Viimeksi mainittuihin sisältyy myös vaatimus eläimen pysyvän pitopaikan riittävästä tilavuudesta sekä muutoinkin rakenteiltaan ja varusteiltaan sopivuudesta eläimen fysiologisten tarpeiden ja olennaisten käyttäytymistarpeiden tyydyttämiseen, jotka liittyvät liikkumiseen, lepoon, keuhonhuoltoon, syömiseen, ravinnon etsintään ja muuhun vastaavaan toimintaan sekä sosiaalisiin suhteisiin. Lakiehdotus ja sen perustelut ovat kuitenkin verrattain epäsuhtaiset siltä osin, että ehdotetut muutokset kohdistuvat jossain määrin valikoiden vain tiettyjen eläinlajien ja -ryhmien hoidossa ja kohtelussa ilmenneiden puutteiden ja ongelmakohtien korjaamiseen.

Eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen nykytilan arviointia koskeva eläinten pitopaikkaa koskeva osio (2.2.3) on niukahkosti kirjoitettu eikä siinä ole avattu tai kuvattu esimerkiksi eri tuotantoeläinten pitopaikkoihin nykyisellään liittyviä puutteita. Keskeisten ehdotusten vaikutuksia koskeviin osioihin (4.1.1, 4.1.3, 4.1.4) tällaista kuvausta jonkin verran sisältyy. Lakiesitys sisältääkin hallitusohjelmaan pohjautuvat ja sinällään hyvin kannatettavat konkreettiset toimenpide-ehdotukset esimerkiksi nautojen ja sikojen pysyville pitopaikoille asetettavista vaatimuksista ja rajoituksista (uusien parsinavettojen käyttöönoton ja rakentamisen kieltä, uusien porsitushäkkien käyttöönoton ja rakentamisen kieltä). Olisi perusteltua, että niin tuotantoeläinten ja seuraeläinten pitopaikkojen kuin jalostukseen ja eläimiin liittyvän toiminnan mahdolliset epäkohdat käytäisiin esityksessä johdonmukaisesti ja tasapuolisesti läpi.

Eläinten hyvinvointilakia koskevaan ehdotukseen liittyy keskeisesti kysymyksenasettelu siitä, että eläinten hyvinvoinnin edistämistä koskevista toimenpiteistä aiheutuu kustannuksia kyseistä elinkeinoa harjoittaville toimijoille. Näitä kustannus- ja taloustekijöitä on tarkemmin kuvattu myös taloudellisia vaikutuksia / yritysvaikutuksia koskevassa jaksossa (4.2.1.1). Asiaa olisi näkemykseni mukaan kuitenkin mahdollista tarkastella myös siitä näkökulmasta, että eläinten hyvinvoinnin edistämistoimilla on myös mahdollista lisätä eläintuotteiden menekkiä ja tätä kautta tukea elinkeinotoiminnan tuottavuutta. Eläinten hyvinvointia ja taloutta ei tällöin olisi tarpeen nähdä vain toisiaan vastaan puhuvina tekijöinä. Esitysluonnoksen yritysvaikutusarviointia koskevassa osiossa (4.2.1.1., s. 53) todetaankin muun ohessa: "Eläinten hyvinvoinnilla on enenevässä määrin merkitystä kuluttajien ostopäätöksille eläintuotteita ostettaessa. Tiineytyshäkeistä luopuminen on esimerkki merkittävästä eläinten

hyvinvointikriteeristä, joka vaikuttaa sianlihantuotannon hyvinvointitietäukseen kilpailijamaihin verrattaessa ja näin ollen suomalaisen sianlihan asemaan markkinoilla.” Esitysluonnoksen EU-sääntelyä koskevassa jaksossa on myös viitattu komission selvitykseen tarpeesta säätää elintarvikkeisiin lisättävästä eläinten hyvinvointimerkinnästä EU-tasolla. Eläinten hyvinvointimerkki voisi osaltaan tukea kuluttajien mahdollisuutta valita kestävästi tuotettuja elintarvikkeita.

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnin yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen tarkastella kootummin myös lain vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan sekä oikeusvarmuuden toteutumiseen.

4 Luku- ja säännöskohtaisia kommentteja

4.1 Eläinten kohtelu

Ehdotetun eläinten hyvinvointilain 18 §:n rakenne on jossain määrin hyvän yleislainsäädännön kirjoittamistapaan nähden poikkeuksellinen. Pykälän 1 momentissa kielletäisiin eräät tietyt välineet ja laitteet. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää myös muista sellaisista eläimille tarpeetonta kipua, kärsimystä tai vahingon vaaraa aiheuttavista välineistä ja laitteista, joihin sovelletaan 1 momenttia. Perustuslain 80 §:stä johtuu, että pääsäännön ja asetettavan oikeudellisen velvoitteen yleisen sisällön tulee ilmetä laista ja valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä. Pykälässä tarkoitetun kiellon olisi siten perusteltua kattaa yleisesti eläimille tarpeetonta kipua, kärsimystä tai vahingon vaaraa aiheuttavat välineet ja laitteet, joita ovat jo lain perusteella ehdotetun 1 momentin luetteloon sisältyvät. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkempia säännöksiä muista näihin rinnastuvista välineistä ja laitteista.

4.2 Viranomaiset ja niiden tehtävät / 10 luku

Ehdotetun eläinten hyvinvointilain 5 §:ssä määritellään hyvinvointimääräykset, joilla tarkoitetaan muun muassa ao. lakia ja sen nojalla annettavia määräyksiä sekä Euroopan unionin suoraan sovellettavaa eläinten hyvinvointia koskevaa lainsäädäntöä. Hyvinvointimääräys tarkoittaa esitysluonnoksessa muuta kuin mitä vakiintuneessa lakikielessä määräyksillä tarkoitetaan.

[Lainkirjoittajan oppaan](#) mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään tasavallan presidentin, valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovallasta. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan *oikeussääntöjä*. Ministeriöiden ja

valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetussa laissa ([189/2000](#)) tällaisia säädöksiä kutsutaan määräyksiksi. Selvyyden vuoksi sanaparia *määrätä/määräys* tulee käyttää, kun kyse on oikeussääntöjen antamisesta (= normipäätöksestä), ja sanaparia *päättää/päätös*, kun on kysymys hallintopäätöksen tekemisestä.

Samoin Lainkirjoittajan oppaassa (kohta 13.9) on ohjeita hallinnon sisäisten määräysten oikeusperustasta ym. Sen mukaan mm. käytännössä voi joskus olla tarpeen osoittaa jonkin hallinnonalan keskusvirastolle toimivaltaa valtion viranomaisia koskevien hallinnollisten määräysten antamiseen. Toisin kuin valtioneuvoston ja ministeriöiden kohdalla, tällaisesta keskusviraston toimivallasta hallinnollisten määräysten antamiseen on säädettävä nimenomaisesti lailla.

Edellä todettuun nähden pidän aiheellisena jatkovalmistelussa arvioida tällaisen uuden määritelmän sisällyttämistä ehdotettuun lakiin varsinkin, kun hyvinvointimääräys on sekoitettavissa määräykseen, vaikka esitysluonnoksessa sillä tarkoitetaan ylemmän asteista säädöstä eli lakia ja jopa suoraan sovellettavia EU-säädöksiä (kuten asetukset). Jatkovalmistelussa tätä kysymystä voisi olla aiheellista arvioida oikeudellisesti mahdollisesti oikeusministeriötä konsultoiden. Oikeuskansleri ei osallistu lainvalmisteluun.

Hyvinvointimääräysten noudattamisen valvonnasta säädetään ehdotetun lain 10 luvussa. Esimerkiksi aluehallintovirastoa koskevan 72 §:n 2 momentin 3 kohdassa kuitenkin mainitaan **eläinten hyvinvointia koskevat säädökset**. Tulkinnanvaraiseksi jää, tarkoitetaanko tällä mahdollisesti eri asiaa kuin mitä lakiehdotuksen 5 §:ssä hyvinvointimääräyksillä tarkoitetaan. Lakiehdotuksessa termejä "hyvinvointimääräys" ja "määräys" käytetään samoissa pykälissäkin (esim. 91 §).

Eläinten hyvinvointilakiehdotuksen 72 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään toimista, jotka koskevat lopetusasetuksen (mainitaan 66 §:n kohdalla) mukaisia kelpoisuustodistuksia. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan näillä toimilla tarkoitettaisiin kelpoisuustodistuksen peruuttamista määräajaksi tai kokonaan. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, onko aiheellista nostaa yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin kohdistuva kelpoisuustodistuksen peruuttaminen lain tasolle, vaikka aineellinen sisältö tulisikin EU-asetuksesta.

Ehdotetun lain 73 §:ssä säädetään uudesta Tullin tehtävästä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan Tulli suorittaa valvontaa resurssiensa puitteissa. Näin tekevät kaikki viranomaiset, joten lause on turha. Lause mahdollistaa tulkinnan, että tehtävän sisältö voisi olla riippuvainen kulloisestakin resurssitilanteesta. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei resurssivajeella voida hyväksyttävästi perustella lainmukaisten tehtävien laiminlyömistä.

Ehdotetun lain 75 §:n 2 momentin kohdan 3 alusta puuttunee valvoa-verbi.

4.3 Valvonta / 11 luku

Ehdotetun lain 80 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Viittaan tältä osin kommentteihini tämän lausunnon kohdassa 5 (Perustuslaki ja säätämisyjärjestys).

Lakiehdotuksen 82 § koskisi valvontaviranomaisen apunaan käyttämää asiantuntijaa ja avustajaa. Viittaan myös tältä osin kommentteihini tämän lausunnon kohdassa 5 (Perustuslaki ja säätämisyjärjestys). Säännöksen mukaan asiantuntija ja avustaja voivat mennä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain valvontaviranomaisen kanssa. Perusteluista ei käy ilmi, voivatko he mennä muihin tiloihin itsenäisesti. Katson, että säännösperusteluissa tulisi käytännön laintulkintatilanteiden minimoimiseksi tuoda esiin, mitä perustuslakivaliokunta on pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuilla tiloilla tarkoittanut. Esitysluonnoksen PL-jaksossa (s. 215) todetaan, että perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskeva säännös ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö kotirauhan piiriin kuuluvista paikoista ei kata asuintiloista erillisiä eläinsuojia eikä eläinten ulkotarhoja ja muita vastaavia ulkotiloja. Epäselväksi jää, onko tarkoitus, että asiantuntija ja avustaja voisivat mennä tällaisiin tiloihin itsenäisesti esimerkiksi varsinaisen tarkastuksen jälkeen, kuten säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 162-163) todetaan. Myös tätä tulisi jatkovalmistelussa tuoda selventävästi esiin hallituksen esityksessä.

Olen aiemmassa lausunnossani eläinten hyvinvointilakia koskeneesta hallituksen esitysluonnoksesta [OKV/77/20/2017](#) todennut, että asiantuntijan ja avustajan pätevyysvaatimukset ovat erittäin väljät, eivätkä säännökset käytännössä rajoita viranomaisen mahdollisuutta pyytää apua maallikolta. Pidän ehdotetun lain 82 §:n 2 momenttia edelleen väljänä, eivätkä säännöskohtaiset perustelut (s. 163) varsinaisesti tuo lisävalaistusta asiaan. Kun lakiehdotuksenkin mukaan asiantuntijan tosiasiallinen vaikutus tehtävän suorittamisessa ja tilanteen arvioinnissa saattaisi olla merkittävä, olisi pätevyysvaatimuksia aihetta täsmentää ja tarkentaa jatkovalmistelussa vähintään perustelutasolla esimerkein. Kun lisäksi otetaan huomioon ehdotetun lain 82 §:n 3 ja 4 momentissa säädettävät asiantuntijan ja avustajan oikeudet ja vastuut, olisi säännöksen perusteluissa aiheellista kattavammin avata, miten valvontaviranomainen käytännössä tekee näistä asioista selkoa kyseisille henkilöille.

Lakiehdotuksen 82 §:n 3 momentin mukaan asiantuntijalla ja avustajalla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtävänsä suorittamista varten välttämättömät tiedot käyttöönsä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan nämä tiedot antaisi tarvittaessa valvontaviranomainen, jonka oikeudesta tietoihin säädettäisiin 80 §:ssä, ja viranomaisen tulisi

arvioida huolella, millaiset tiedot ovat välttämättömiä. Ehdotettu säännös vaikuttaisi tosiasiasa jättävän valvontaviranomaiselle suuren harkintavallan siinä, mitä välttämättömiksi tiedoiksi arvioidaan. Tällä on merkitystä myös perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojan kannalta. Mikäli näin on tarkoitettu säätää, olisi momenttiin perusteltua lisätä, että asiantuntijalla ja avustajalla on oikeus saada tiedot nimenomaan valvontaviranomaiselta eikä esimerkiksi suoraan tarkastuksen kohteelta.

Ehdotetun eläinten hyvinvointilain 84 § koskisi kansainvälisten viranomaisten tarkastus- ja tiedonsaantioikeutta. Lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa ei ole käsitelty kysymystä näiden viranomaisesta mahdollisesta (kansallisesta) rikosoikeudellisesta virkavastuusta.

Lakiehdotuksen 87 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuudesta muun muassa tilanteessa, jossa eläimen pitäjä muuttaa valvontaviranomaisen toimialueelta toiselle eläinten hyvinvoinnin valvontaa koskevan asian ollessa vireillä. Lakiehdotuksen mukaan valvontaviranomaisen tulisi salassapitosäännösten estämättä viipymättä ilmoittaa muutosta toiselle viranomaiselle. Ehdotuksen perusteluissa ei ole tarkemmin kuvattu tai selostettu sitä, miten valvontaviranomainen saa tiedot muutosta, onko hänellä mahdollisesti pääsy väestörekisteriin tms.

4.4 Hallinnolliset pakkokeinot ja rekisterit / 12 ja 13 luku

Ehdotetun eläinten hyvinvointilain 92 §:n perusteluista (s. 171) ei ilmene selkeästi, onko perusteluissa mainittu oikeusvaikutuksia omaava ei-sitova kehotus sellainen, josta annetaan kirjallinen hallintopäätös. Ehdotetun muutoksenhakua koskevan 112 §:n 6 momentin perusteella 92 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kehotukseen ei saa hakea muutosta erikseen. Muutoksenhakua koskevan 112 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 192) todetaan, että annetusta kehotuksesta ei voisi erikseen valittaa, ja että jos kehotusta ei noudatettaisi, asiasta tehtäisiin hallintopäätös, josta olisi muutoksenhakuoikeus ”normaaliin tapaan”. Epäselväksi jää, että jos kehotus annetaan ja sitä ei noudateta, tehtäisiinkö tämän jälkeen kirjallinen muutoksenhakukelpoinen ja pääasialkaisen sisältävä hallintopäätös, ja mikä olisi tämän muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen oikeudellinen luonne.

Esitysluonnoksen PL-jaksossa (s. 217) todetaan, että muutoksenhakukiello ei muodostu perustuslain 21 §:n kannalta ongelmalliseksi, koska toimijalla on oikeus hakea muutosta asiassa annettavaan lopulliseen päätökseen. Tämä ei kuitenkaan näkemykseni mukaan täysin riitä perusteluksi kehotusta koskevan muutoksenhakukiellon kohdalla ennen edellä selostettujen seikkojen tarkempaa selventämistä esityksessä. Muutoksenhakukiellosta säätäminen lailla on katsottu mahdolliseksi, kun päätöksellä ei ollut välittömiä itsenäisiä oikeusvaikutuksia ja asianosaisella oli mahdollisuus valittaa päätöksestä pääasialkaisen

koskevan muutoksenhaun yhteydessä ([PeVL 61/2002 vp](#), s. 8-9). Jatkovalmistelussa edellä mainittua asiaa tulisi selkeyttää.

Ehdotetuissa 99 §:n 2 momentissa ja 100 §:ssä viitatus lain säädösnumeroa ei ole mainittu. Kautta esitysluonnoksen on aihetta käydä läpi ja tarpeen tullen lisätä asianomaiset säädösnumerot.

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 180) todetaan, että rekisteriä koskevat säännökset ovat 15 luvussa; ne ovat kuitenkin 13 luvussa.

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on merkityksellisinä säännöksinä nostettu esille perustuslain 8 § (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate), 10 § (yksityiselämän ja henkilötietojen suoja, kotirauha), 11 § (uskonnonvapaus), 15 § (omaisuudensuoja) 18 § (oikeus työhön ja elinkeinovapaus) ja 21 § (oikeusturva). Elinkeinovapautta koskevan otsikon alla on lyhyesti käsitelty myös perustuslain 20 §:ssä säädettyä vastuuta luonnosta, sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja; kameravalvonta: Kiinnitin edellisellä lausuntokierroksella ([OKV/77/20/2017](#)) huomiota siihen, että teurastamojen kameravalvonnan toteuttamisen tarkempia reunaehtoja ei ollut käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa esimerkiksi työntekijöiden yksityisyyden suojan kannalta. Nyt käsillä olevan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin on sisällytetty muun ohessa tietosuojasetuksen relevantit säännökset. Jaksossa on myös arviointia työntekijöiden yksityisyyteen liittyen (mm. [PeVL 10/2004 vp](#)). Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että kameravalvonnan toteuttamisella pyrittäisiin turvaamaan eläinten hyvinvointia teurastustoiminnassa, johon sen luonteesta johtuen sisältyy erityinen vaara epäkohtien syntymisestä. Tavoitteena on valvontaviranomaiselle osoitettavalla teknisellä valvonnalla ehkäistä myös ennakolta eläinten kovakouraista tai muutoin epäasiallista käsittelyä. Esityksen mukaan ehdotettuun sääntelyyn on olemassa yhteiskunnallisesti hyväksyttävät ja painavat perusteet. Valvontamahdollisuus koskee vain eläinten käsittelyä koskevia tiloja ja eläinten teurastamiseen liittyvien prosessien asianmukaisuutta. Kameravalvonta tapahtuisi viranomaistoimin ja virkavastuulla. Myös säännösten valvonnan avoimuudesta, jotka koskevat valvonnasta ilmoittamista kameravalvontaa toteutettaessa, on arvioitu olevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta asianmukaiset.

Kotirauhan suoja: Kiinnitin edellisellä lausuntokierroksella ([OKV/77/20/2017](#)) huomiota myös siihen, että eläinsuojelutarkastukset kohdistuvat usein myös muihin tiloihin kuin pysyvässä asuinkäytössä oleviin tiloihin kuten karjasuojiiin, tuotantolaitoksiin jne. Kotirauhan suoja ei näihin tiloihin ulotu, mutta kyseiset tilat voivat kuulua julkisrauhan piiriin. Kotirauhan ulottuvuutta tulisi arvioida perusteluissa tarkemmin sekä valvontaviranomaisen tarkastusoikeuden (ehdotettu 78 §) että myös valvontaviranomaisen apunaan käyttämän asiantuntijan ja avustajan tehtävien kannalta (ehdotettu 82 §). Kotirauhan suoja ja sen ulottuvuutta tulisi arvioida myös suhteessa nyt ehdotettuun sääntelyyn, jonka mukaan opiskelijalla, joka suorittaa viranomaistoimintaan perehdyttävää harjoittelua, olisi oikeus olla läsnä valvontaa ja tarkastuksia tehtäessä (81 §). Sääntämisperusteluissa (s. 216) todetaan, että opiskelija rinnastuu tarkastustoimintaa ajatellen asiantuntijaan ja avustajaan. Varsinaiset säännöstekstit kuitenkin poikkeavat toisistaan asiantuntijan/avustajan ja opiskelijan osalta. Ehdotetun 82 §:n 1 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti siitä, että asiantuntija ja avustaja voisivat mennä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain valvontaviranomaisen kanssa. Opiskelijaa koskevassa säännöksessä (81 §) puolestaan säädettäisiin, että opiskelijalla olisi oikeus olla läsnä valvontaa ja tarkastuksia tehtäessä valvontaviranomaisen ohjauksessa. Ehdotetun 81 §:n perusteluista ei käy ilmi, tarkoittaako ”valvontaviranomaisen ohjaus” esimerkiksi sitä, että opiskelija ei saisi mennä kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin yksin. Säännöksen perusteluja tulisi näiltä osin selkiyttää.

Tietojensaantioikeus: Jaksossa käsitellään sinänsä asianmukaisesti salassa pidettävien tietojen tiedonsaantioikeutta ja EU:n tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain soveltamista (s. 210-214). Selkeyden vuoksi jaksossa olisi kuitenkin aiheellista käsitellä vielä selkeämmin eriteltynä tiedonsaantioikeutta ja henkilötietojen suoja koskevia kysymyksiä.

Viitataan aiempaan lausuntooni [OKV/77/20/2017](#), jossa on mm. tiedonsaantioikeuksia koskien viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (esim. [PeVL 71/2014 vp](#), s. 3/l), ja jossa on muun ohessa lausuttu, että valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Esitysluonnoksen jaksossa (s. 213) todetaan, että eläinten hyvinvoinnin asianmukainen valvonta edellyttää mahdollisuutta joidenkin muutoin salassa pidettävien tietojen käsittelyyn ja että ehdotettuun sääntelyyn on yhteiskunnallisesti hyväksyttävät ja painavat perusteet, sekä että sääntelyn voidaan katsoa olevan riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä. Jaksossa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon [PeVL 17/2016 vp](#), s. 6, jossa valiokunta on muun ohessa katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Nyt lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen sääntämisperusteluja koskevasta jaksosta tai pykäläkohtaisista perusteluista ei kuitenkaan tarkemmin ilmene, mitä nämä perusteet ovat. Jatkovalmistelussa

tulisi vielä arvioida ja tuoda esiin intressipunnintaa yhtäältä valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuden ja toisaalta salassapitosäännöksillä suojattavien oikeussubjektien ja valvontaviranomaisille salassapidettävää tietoa luovuttavien viranomaisten välillä.

Lisäksi PL-jaksossa todetaan 80, 82 ja 88 §:iin viitaten, että ehdotettu sääntely täydentää valvonta-asetuksen 15 artiklassa olevaa sääntelyä ja rajaa perustuslain edellyttämällä tavalla tiedot vain välttämättömiin tietoihin. Sikäli kuin kyseessä on tilanne, jossa EU-lainsäädännössä on säädetty oikeudesta saada tietoja, tulisi hallituksen esityksessä tuoda esiin EU-lainsäädännön mahdollistama kansallinen liikkumavara.

Kuten jo aiemmassa lausunnossani [OKV/77/20/2017](#) totesin, säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää siten, että niissä käsiteltäisiin vielä tarkemmin viranomaisen apuna toimivan asiantuntijan ja avustajan tiedonsaantioikeuksia suhteessa yksityisyyden suojaan. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole myöskään käsitelty tätä kysymystä opiskelijan kannalta. Opiskelijan läsnäolo-oikeutta koskevan säännöksen (81 §) perusteluissa (s. 162) todetaan, että vaikka läsnäoloon oikeutettu opiskelija ainoastaan seuraa valvonnan ja tarkastuksen tekemistä, hän voi saada tahtomattaankin tietoonsa salassa pidettävää tietoa. Perusteluissa viitataan näiltä osin julkisuuslain 23 §:ssä säädettyyn vaitiolovelvollisuuteen ja todetaan, että valvontaviranomaisen olisi joka tapauksessa asianmukaista tehdä opiskelijalle vielä selkoa tämän oikeuksista ja velvollisuuksista ennen tarkastukseen ryhtymistä. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta puolestaan säädettäisiin 80 §:ssä ja avustajan/asiantuntijan tiedonsaantioikeudesta 82 §:n 3 momentissa – näiden oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä rajoittuisi valvonnan suorittamiseksi / tehtävän suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin. Tarkoitus lienee, että opiskelijalla ei ole vastaavaa tiedonsaantioikeutta kuin valvontaviranomaisella ja tämän apunaan käyttämällä avustajalla/asiantuntijalla. Säätämisyjärjestysperusteluja ja säännöskohtaisia perusteluja tulisi näiltä osin selkiyttää ja täydentää.

Edelleen 80 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta kunnan ja valtion viranomaisilta. Säännöksen sisältöä olisi perusteltua käsitellä tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Vastuu ympäristöstä: Säätämisyjärjestysperusteluissa on perustuslain 20 §:n osalta sinällään asianmukaisesti todettu, että säännös kattaa myös eläimet. Jaksossa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 2/2013 vp), jossa todetaan koe-eläintoiminnan osalta, että velvollisuus pyrkiä parhaalla mahdollisella tavalla välttämään eläinten kipua, tuskaa ja kärsimystä on epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste rajoittaa tieteen vapautta, elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaamista kyseisessä toiminnassa. Valiokunta totesi lisäksi, että perusteella on liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen.

Eläinten hyvinvointia koskeva lakiehdotus perustuu edellä todetuin tavoin lähtökohtaan eläinten hyvinvoinnin edistämisestä, johon liittyy olennaisesti eläinten suojeleminen parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta. Haitan hyväksyttävyyttä edellyttää lain tarkoitusta kuvaavan 1 §:n perustelujen mukaan aina eettistä pohdintaa haitan hyväksyttävyydestä suhteessa eläinten pidosta ja käytöstä saatavaan hyötyyn. Tässä vertailussa olisikin mielestäni olennaista tarkastella nyt esitettyä kattavammin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä, joka suojelee eläimiä osana luonnon monimuotoisuutta.

Perustuslain 20 §:n merkitystä on näkemykseni mukaan mahdollista arvioida myös laajempaa kysymyksenä, jossa eläinten hyvinvointi ja eläineettiset näkökohdat voisivat kytkeytyä erityisesti ympäristön- ja luonnonsuojelullisiin näkökohtiin. Tässä tarkastelunäkökulmassa eläinten hyvinvoinnin edistämisen voidaan katsoa vaikuttavan myönteisellä tavalla myös ympäristöön, luonnonsuojeluun ja eläintautien torjuntaan. Esitysluonnoksen ympäristövaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiosioissa (4.2.3., 4.2.4., s. 70-71) on todettu muun ohessa seuraavaa: ”Nykypäivänä eläinten hyvää hoitoa ja kohtelua pidetään itsestään selvänä normina kulttuurissamme. Esimerkiksi eläinten lajityypillisen käyttäytymisen mahdollistamiseen ja eläinten hyvään elämään kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Ollakseen hyväksyttävää eläintuotannon ja kaiken muunkin eläinten käytön onkin oltava eettisesti kestävällä pohjalla. Eläinten hyvällä hyvinvoinnilla on myös muita vaikutuksia yhteiskuntaan. Hyvinvoivat eläimet, hyvä eläinterveys ja myös ihmisten terveys liittyvät tiukasti toisiinsa. Hyvinvoivat eläimet ovat yleensä myös terveitä eläimiä, jolloin niitä ei tarvitse lääkittää esimerkiksi antibiooteilla kovin usein. Myös eläinten sairastumisesta johtuvat tuotannonmenetykset, varhaiset eläinten poistot sekä eläinten lääkitsemisestä aiheutuvat kustannukset jäävät hyvässä terveystilanteessa vähäisemmiksi. Vähäisellä antibioottien käytöllä hidastetaan myös antibioottiresistenssin syntymistä, joka on merkittävä uhka niin eläinten kuin ihmistenkin terveydelle.” Jatkovalmistelussa olisikin näkemykseni mukaan perusteltua harkita, voisiko tämänkaltaista arviointia sisällyttää myös säätämisyjärjestysperusteluja koskevaan jaksoon perustuslain 20 §:n osalta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa olisi myös tarpeen kootusti todeta lain mukaisten kieltojen suhde unionin oikeuden mukaisiin unionin perusvapauksiin ja unionin oikeuden mukainen kansallisen liikkumavaran käyttö.

Laki asettaa uusia velvoitteita kunnille. Tällöin on myös tarpeen käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusten suhde perustuslain 121 §:ssä säädettyyn kunnan asukkaiden itsehallinnon suojaan ja sen sisältämään rahoitusperiaatteeseen.

Lakiehdotusten säätämjärjestys: Säätämjärjestysperusteluissa on näkemykseni mukaan asianmukaisesti arvioitu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämjärjestyksessä, mutta eläinten hyvinvointilakiehdotukseen liittyvien lukuisten perusoikeusnäkökohtien vuoksi esitys olisi kuitenkin syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen