

Lausunto

18.2.2026

VN/13594/2025

VN/13594/2025-OM-16

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta. Lakiin tehtäisiin EU-eläinterveys-säännösten edellyttämät muutokset. Osa muutoksista kuitenkin perustuisi kansallisen lain käytännön soveltamistoiminnassa ilmenneisiin muutostarpeisiin. Sääntelyä laajennettaisiin muun muassa seuraamusmaksun käyttömahdollisuuden sekä viranomaisen tarkastusoikeuden osalta.

Yleistä kansallisesta liikkumavarasta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan osin EU:n eläinterveys-säännösten edellyttämiä muutoksia ja osin kansallisesta tarpeesta johtuvia muutoksia. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan aina käy selvästi ilmi, miltä osin kyse on EU:n edellyttämästä sääntelystä ja miltä osin kansallisesta liikkumavarasta.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset, ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 8/2021 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 48/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 2/2017 vp).

Kansallista liikkumavaraa on jatkovalmistelussa selostettava esityksessä tarkemmin, jotta ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuudesta voidaan varmistua.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain 26 §:ssä säädetään eräiden tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Kyseiseen säännökseen ehdotetaan osin teknisluonteisia ja mahdollisesti eläinterveyssäännöksestä johtuvia täsmennyksiä sekä osin muutoksia, jotka saattavat perustua kansalliseen tarpeeseen. Yleisesti jää kuitenkin epäselväksi, miltä osin ehdotettu sääntely perustuu suoraan EU-asetukseen ja miltä osin kyse on kansallisen liikkumavaran käytöstä. Esitysluonnoksen säännöskohtaisista perusteluista tai säätämisyjärjestysperusteluista ei muodostu kovin selkeää kuvaa siitä, miltä osin sääntely koskee julkisia hallintotehtäviä. Säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan muun muassa, että mikrosirun asentamista lemmikkieläimille tai hevosille ei ole katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi, kun taas lemmikkipassin (sekä hevos- tai nautapassin) myöntämisen katsotaan olevan julkinen hallintotehtävä (s. 20–21). Esitysluonnoksessa ja sen perusteluissa jää kuitenkin epäselväksi, mihin nämä arvioinnit perustuvat. Mikrosirua koskevassa kohdassa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, joka koskee ihmisten sähköisen tunnistamisen välineitä (s. 20 sekä siinä viitatu PeVL 16/2009 vp ja PeVL 74/2018 vp), vaikka nämä tilanteet poikkeavat eläinten tunnistamisesta, jäljitettävyydestä ja rekisteröinnistä, joihin kuuluu keskeisesti myös eläintautien ehkäiseminen ja torjunta.

Esitysluonnoksessa tuodaan sinänsä esiin tarkoituksenmukaisia perusteita sille, että tunnistamiseen liittyviä tehtäviä annetaan muille kuin viranomaisille. Sääntely vaikuttaa lisäksi vastaavan pitkälti voimassa olevaa lainsäädäntöä, ja riittävää asiantuntemusta koskevat säännökset näyttävät seuraavan suoraan EU:n sääntelystä. Perusteluja ja kansallisen liikkumavaran käyttöä tulisi kuitenkin täsmentää edellä kuvatulla tavalla.

Lisäksi on syytä huolehtia siitä, että vastuukysymykset ja valvonta säilyvät viranomaiselle. Tältä osin huomio kiinnittyy etenkin lakiehdotuksen 26 §:ään liittyvään virkkeeseen, jonka mukaan "Ruokavirasto voi lisäksi sopimuksen perusteella valtuuttaa eläinjalostustoiminnasta annetun lain (319/2014) 3 §:n mukaisesti hyväksytyn kantakirjaa pitävän yhteisön hevoseläimiä koskevan 30 §:ssä tarkoitetun rekisterin pitäjäksi, jolloin rekisteriin ei sovelleta 30 §:n 2 momentissa mainittua lakia." Kyseisen kohdan osalta jää epäselväksi, mitkä tehtävät ja missä laajuudessa siirtyvät muulle kuin viranomaiselle. Toisin sanoen, onko tarkoitus siirtää rekisterinpito kokonaisuudessaan vai ainoastaan sen tekninen ylläpito, kuten ainakin osa perusteluista antaa ymmärtää.

Edellä esitettyä on tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa, jotta sääntelyn arviointi perustuslain 124 §:n näkökulmasta on mahdollista. Tähän kysymykseen kiinnitetään lisäksi laajemmin huomiota tietosuojan näkökulmasta jäljempänä esitetyissä kommentteissa.

Tarkastukset pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi tarkastusoikeutta koskevaa 27 §:ää siten, että jatkossa toimivaltainen viranomainen voisi tehdä tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin, jos se on välttämätöntä

tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltu syy epäillä toimijan syyllistyneen 36 §:ssä tarkoitettuun tämän lain rikkomiseen, jos teosta voi aiheutua vakavaa vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, eläinten hyvinvoinnille tai elintarviketurvallisuudelle.

Lain 36 §:n mukaan eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnan seuraamusmaksu voidaan määrätä, jos toimija laiminlyö ilmoitusvelvollisuuden (3–6 ja 19 §), tietojen kirjaamis- ja säilytysvelvollisuuden (7 §), merkitsemisvelvollisuuden (8–15 §), harjoittaa poikkeusluvan edellyttämää toimintaa ilman lupaa (16 §) tai siirtää 18 §:ssä tarkoitettuja eläimiä jäsenvaltioiden välillä ilman vaatimusten mukaista tunnistus- tai siirtoasiakirjaa. Lain 36 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin merkitsemisvelvollisuuden sijaan tunnistamisvelvollisuudesta tai rekisteriin ilmoittamisesta. Tällä muutoksella on erityisesti tarkoitus laajentaa seuraamusmaksun soveltamista myös tilanteisiin, joissa toimija ei ole noudattanut velvoitetta ilmoittaa omistukseen tai hallussaan olevia eläimiä rekisteriin.

Voimassa olevan 27 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen on voinut tehdä tarkastuksen edellä mainittuihin tiloihin vain lain 38 §:ssä tarkoitettujen rikkomisten yhteydessä. Lain 38 § koskee tilanteita, joissa tahallaan tai huolimattomuudesta rikotaan viranomaisen 33 §:n nojalla antamaa rajoitusta, kieltoa tai muuta määrättyä toimenpidettä. Nämä 38 §:n mukaiset teot on säädetty sakolla rangaistaviksi. Myös näissä tilanteissa tarkastuksen tekeminen 27 §:n nojalla on sidottu välttämättömyysvaatimukseen, mutta ihmisten tai eläinten terveydelle, eläinten hyvinvoinnille tai elintarviketurvallisuudelle mahdollisesti aiheutuvalta vaaralta ei ole edellytetty vakavuutta.

Kotirauhan piirin kuuluvien tarkastusten osalta oikeusministeriö viittaa aikaisempaan, vastaavaa pykälää koskevaan lausuntoonsa ja siinä mainittuun perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen käytäntöön (ks. oikeusministeriön lausunto 25.3.2021, VN/20882/2020-OM-7). Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 1/2017 vp, s. 3, PeVL 54/2014 vp, s. 3 ja PeVL 18/2010 vp, s. 7–8 sekä niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mielestä kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännököseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi (PeVL 6/2019 vp, s. 3).

Ehdotettu muutos laajentaisi sekä seuraamusmaksun soveltamisalaa että niitä tilanteita, joissa tarkastus voitaisiin suorittaa pysyväisluonteiseen asumiseen kuuluviin tiloihin. Lisäksi nyt ehdotetussa muutoksessa ei olisi kyse edes sakolla rangaistavista teoista, vaan seuraamusmaksun alaisista laiminlyönneistä.

Asiassa tulisi ensinnäkin selvittää, onko tarkastusoikeuden laajentamisessa kyse EU-lainsäädännöstä johtuvasta edellytyksestä vai kansallisesta liikkumavarasta. Niiltä osin kuin EU-lainsäädäntö mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön, tulee tarkastusvaltuuksia koskevan sääntelyn olla perustuslain 10 §:n 3 momentin ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen. Arviointia vaikeuttaa se, että kansallisen liikkumavaran laajuus jää osin epäselväksi. Perusteluista syntyy kuitenkin vaikutelma, että laajennus perustuisi pikemminkin kansalliseen harkintaan.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on sinänsä tuotu asianmukaisesti selkoa myös tilanteista, joissa perustuslakivaliokunta ei ole katsonut perustuslain 10 §:n 3

momentin kriteerien täyttyvän (s. 25). Eläinten hyvinvoinnista annetun lain yhteydessä valiokunta tarkasteli asiaa oikeasuhtaisuuden näkökulmasta, jolloin valiokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 106/2022 vp, s. 4 ja PeVL 40/2002 vp, s. 2). Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi hyväksyttävänä sellaisiakin rangaistaviksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus (ks. PeVL 69/2002 vp, s. 2—3). Tarkastusoikeus on tavallisella lailla voitu kytkeä myös rangaistusluonteisella maksulla sanktioituun käyttäytymiseen (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin eläinten hyvinvointia koskevan lain yhteydessä, että käsillä olevassa säännöshdotuksessa tarkastustoimivalta ulottui laaja-alaisesti myös tilanteisiin, joissa oli kysymys ainoastaan sakolla rangaistavista teoista tai laiminlyönneistä, eikä sääntely täyttänyt tarkastustoimivallalle asetettua oikeasuhtaisuusvaatimusta (PeVL 106/2022 vp, s. 5).

Esitysluonnoksessa ehdotettu tarkastusoikeus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin koskisi laaja-alaisesti tilanteita, joista voitaisiin lain 36 §:n nojalla määrätä vain seuraamusmaksu. Tämän lisäksi tarkastusoikeus on sidottu välttämättömyysvaatimukseen ja siihen, että teosta voi aiheutua *vakavaa vaaraa ihmisten ja eläinten terveydelle, eläinten hyvinvoinnille tai elintarvike- turvallisuudelle*. Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ehdotettu tarkastusoikeus olisi mahdollinen myös seuraamusmaksun määräämistä koskevissa tilanteissa, jopa silloin kun voi aiheutua vakavaa vaaraa eläinten hyvinvoinnille. Eläinten hyvinvoinnista annetussa laissa kynnys on kuitenkin korkeampi: *pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tarkastuksen saa tehdä ja näytteen ottaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä, että eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevia eläinten hyvinvointisäädöksiä on olennaisella tai vakavalla tavalla rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädettyllä tavalla* (ks. lain 78 §:n 6 momentti).

On sinänsä perusteltua, että tarkastusoikeuden kynnys on tässä ehdotuksessa sidottu vakavan vaaran aiheutumiseen ihmisten ja eläinten terveydelle. Viimeksi mainitun voidaan katsoa muodostavan merkittävän yhteiskunnallisen syyn tarkastusoikeuden käyttöön. Tältä osin huomio kiinnittyy myös eläintautilain tarkastusoikeutta koskevaan kynnyskseen. Eläintautilaki nimenomaisesti keskittyy eläintautien torjuntaan. Eläintautilain 75 §:n 2 momentin mukaan tarkastusoikeus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin on sidottu sekä toimenpiteen välttämättömyyteen että ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhan torjumiseen. Lisäksi tarkastus voidaan tehdä silloin, kun on syytä epäillä rikosta, josta voi seurata vankeusrangaistus, tai eläintautilain 95 §:ssä tarkoitettua eläintautirikkomusta, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle.

Eläintautirikkomusta koskeva 95 § edellyttää tahallisuutta tai huolimattomuutta. Esimerkkinä rangaistavasta teosta voidaan mainita eläintaudista ilmoittamisen laiminlyönti. Tämä eroaa selvästi nyt käsillä olevan lakiehdotuksen soveltamisalasta, joka voisi koskea muun muassa lemmikkieläimen rekisteröinnin laiminlyöntiä. Arvioitavaksi jää tällöin, onko tarkastusoikeuden kynnysen sitominen vakavaan vaaraan riittävä edellytys sille, että tarkastus voitaisiin tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa myös tilanteissa, joissa ei ole kyse edes sakolla rangaistavista teoista vaan seuraamusmaksun alaisista laiminlyönneistä. Tämä arvio korostuu erityisesti, kun otetaan huomioon, että

esitysluonnoksessa seuraamusmaksu ehdotetaan ulotettavaksi jopa tilanteisiin, joissa kyse on lemmikkieläimen (koiran) rekisteröinnin laiminlyönnistä. Perusteluissa täsmennetään jonkin verran, että tarkastuksella olisi tarkoitus puuttua rekisteröintien laiminlyönteihin tilanteissa, joissa on syytä epäillä laajaa verkko kauppaa rekisteröimättömillä koirilla tai olennaisia puutteita Traces-järjestelmässä. Lisäksi tuodaan esiin tunnistamisen ja rekisteröinnin merkitys eräiden vakavien tautien, kuten rabieksen, ehkäisemisessä (s. 16).

Jatkovalmistelussa tarkastusoikeuden laajentamista olisi syytä arvioida ja perustella tarkemmin, mukaan lukien kansallisen liikkumavaran selkeyttäminen. Arvioinnissa on keskeistä osoittaa, miltä osin tarkastusoikeuden merkittävä laajentaminen on välttämätöntä perusoikeuksien kannalta perustuslain 10 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla. Tämä arviointi tulee tehdä myös perustekohdaisesti: miten vakava vaara ihmisten ja eläinten terveydelle mahdollisesti eroaa puolestaan vakavasta vaarasta eläinten hyvinvoinnille tai elintarviketurvallisuudelle. Tarkastusoikeuden tulee olla oikeasuhtainen ja perustuslain 10 §:n 3 momentin kriteerien mukainen kaikkien eri perusteiden osalta.

Nyt ehdotettua, merkittävää tarkastusoikeuden laajennusta ei ole käsitelty kovin kattavasti säännöskohtaisissa perusteluissa, nimenomaan myös eri perusteiden osalta. Säättämisyjärjestysperusteluissa kotirauhan piiriin ulottuvaa tarkastusta tarkastellaan lähinnä yleisellä tasolla eikä konkreettisesti yhteydessä juuri tähän ehdotettuun tarkastusoikeuden laajentamiseen, mukaan lukien seuraamusmaksun käyttöalan laajennus. Arvioinnissa olisi lisäksi syytä huomioida vastaavissa laeissa säädetyt tarkastusoikeudet ja niihin liittyvät kynnykset, erityisesti sen osalta, miltä osin tässä laissa olisi perusteltua mahdollisesti jopa lieventää edellytyksiä suorittaa tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa.

Esitysluonnoksessa esitettyä tarkastusoikeutta ja sen laajentamista on syytä arvioida vielä jatkovalmistelussa. Asiassa tulee selkeyttää kansallinen liikkumavara ja täydentää perusteluja edellä kuvatuin tavoin. Mikäli tarkastusoikeutta ehdotetaan tämänlaajuisena, eikä tarkastusoikeuden laajentaminen seuraa suoraan EU-asetuksista, asia on syytä saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Seuraamusmaksu

Seuraamusmaksua koskevaa 36 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että 1 momentin 3 kohta koskisi jatkossa 8–15 §:ssä säädetyt tunnistamisvelvollisuuden tai rekisteriin ilmoittamisen laiminlyöntiä entisen merkitsemisvelvollisuuden laiminlyönnin sijaan. Osin jää epäselväksi, onko merkitsemisvelvollisuuden muuttamisessa tunnistamisvelvollisuudeksi kyse lähinnä terminologisesta yhdenmukaistamisesta siten, ettei muutos tältä osin vaikuttaisi seuraamusmaksun aineelliseen sisältöön. Tätä tulkintaa vahvistaisi säännöskohtaiset perustelut, joiden mukaan nyt ehdotetun muutoksen taustalla on tarkoitus laajentaa seuraamusmaksu koskemaan myös tiettyjen eläinten rekisteröintivaatimuksen noudattamatta jättämistä (s. 18).

Hallinnollista seuraamusmaksua ja sen laajentamista on käsitelty säättämisyjärjestysperusteluissa. Tältä osin oikeusministeriö huomauttaa, että näissä perusteluissa käsitellään vain yleisesti 36 §:ää, eikä perustelut niinkään tarkemmin käsittele nyt ehdotettua seuraamusmaksun laajentamista myös rekisteröintiä koskeviin velvoitteisiin. Perusteluja tulee täsmentää tältä osin, jotta ehdotettua muutosta voidaan arvioida valtiosääntöoikeudellisesti. Tältä osin

jatkovalmistelussa on syytä arvioida ehdotettua seuraamusmaksun laajenusta suhteessa hallinnollisille sanktioille asetettuihin keskeisiin sääntelyn lähtökohtiin. Näiltä osin on erityisesti syytä kiinnittää huomioita sekä hallinnollisia sanktioita koskevaan laillisuusperiaatteeseen että sääntelyn hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 2). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on myös korostanut (PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp), että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämättä jättäminen on sidottua oikeusharkintaa (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 8–9 ja siinä mainitut PeVL 39/2017 vp ja PeVL 49/2017 vp).

Hallinnollisista sanktioista on säädettävä riittävän täsmällisesti laissa, mutta sen lisäksi myös sanktioitavat teot ja laiminlyönnit on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Voimassa olevassa lainsäädännössä rekisteröintiin liittyvistä velvoitteista säädetään pitkälti asetuksessa, eikä edellä mainituissa lain 8–15 §:ssä. Sääntely ei täytä hallinnollisilta sanktioilta edellytettyä legaliteetti-periaatetta, jonka mukaan laissa tulee riittävän täsmällisesti yksilöidä teot ja laiminlyönnit, joista hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä (ks. sanktioitavien tekojen osalta tarkemmin Lainkirjoittajan opas 12.10.4).

Oikeusministeriö on aikaisemmassa, eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain esitysluonnoksesta 23.3.2021 antamassaan lausunnossa (VN/20882/2020-OM-7) käsitellyt 36 §:ssä tuolloin ehdotettua seuraamusmaksusääntelyä. Tältä osin on syytä huomioida, että lain 36 §:n mukainen seuraamusmaksusääntely ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Muiden huomioiden lisäksi oikeusministeriön aikaisemmassa lausunnossa on jo kiinnitetty huomiota Lainkirjoittajan oppaan osion 12.10 seuraaviin kohtiin: ”Sanktiouhkaa ei ole perusteltua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä.” Lisäksi ”hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.”

Myös nyt ehdotetun seuraamusmaksun laajentamisen osalta on jatkovalmistelussa tarkasti arvioitava, onko rekisteröintivaatimuksen sanktioinnille olemassa asianmukaiset ja riittävät perusteet vai riittävätkö valvonnan osalta muut hallinnolliset seuraamukset. Edellisessä kappaleessa mainittujen seikkojen lisäksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on etenkin huomioitava se, onko tavoiteltava päämäärä saavutettavissa muilla, lievemmillä keinoilla. Säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan sinänsä asianmukaisesti esiin, että rekisteröinnillä pyritään ehkäisemään eläintautien leviämiskärsiä sekä helpottamaan jäljittämistä ja erottelua mahdollisen eläintaudin puhjetessa. Toisaalta sanktiomahdollisuutta perustellaan myös lainsäädännön noudattamisen kannustamisella (s. 18), minkä ei voida katsoa täyttävän edellä mainittuja, hallinnollisille sanktioille asetettuja edellytyksiä. Lisäksi sääntelyn osalta ei jälleen ilmene, perustuuko seuraamusmaksun laajentaminen pelkästään kansalliseen liikkumavaraan ja miltä osin rekisteröintivelvoitteiden sisältö — kuten se, että

lemmikkieläinten rekisteröintivaatimus koskee vain koiria — seuraa suoraan EU-lainsäädännöstä.

Seuraamusmaksua koskevaa ehdotusta tulee vielä arvioida uudelleen yllä mainittujen huomioiden valossa sekä täsmentää sääntelyä ja perusteluja.

Viranomaisen antama kehoitus

Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomautettavaa ehdotetusta 27 a §:stä, joka vastaa eläinten hyvinvoinnista annetun lain 92 §:ää. Oikeusministeriö esittää kuitenkin tarkentavan huomion pykälän säännöskohtaisiin perusteluihin. Perusteluissa todetaan (s. 16), että "Valvontaviranomaiselle katsotaan jo tehtävnsä puitteissa kuuluvan oikeus antaa toimijalle tai asianosaiselle tarpeellista hallinnollista ohjausta säännösten noudattamiseksi. Neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain (434/2003) 8 §:ssä, ja asiaan liittyy myös hallintolain 6 §, jonka mukaan viranomaisten toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (oikeasuhtaisuusperiaate)." Hallintolain 2 luvussa ei ole kyse niinkään viranomaisen oikeuksista vaan velvollisuuksista noudattaa hyvän hallinnon perusteita. Oikeusministeriö on aikaisemmassa lausunnossaan (VN/12277/2021-OM-89) painottanut, että kyseinen luku ei sinänsä luo viranomaiselle toimivaltaa, vaan se ohjaa toimivallan käyttöä hallinnon hyvän hallinnon perusteet huomioiden. Perusteluissa on syytä kiinnittää huomiota, että yleistä hallinto-oikeuden neuvontavelvollisuutta ei sekoiteta tarpeeseen luoda viranomaiselle uusi toimivalta, jonka noudattamatta jättämiseen usein liittyy jokin seuraamus, kuten hallinnollisen pakkokeinon käyttäminen.

Väliaikainen kielto ja rajoitus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lain 33 §:n 4 momenttia muutettavan seuraavasti:

"Edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettu kielto tai rajoitus voidaan asettaa väliaikaisena ilman kehotusta, jos se on ihmisten tai eläinten terveydelle aiheutuvan välittömän vaaran vuoksi välttämätöntä. Väliaikainen kielto on voimassa, kunnes väliaikaisen kieltopäätöksen tehnyt viranomainen antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa. Väliaikaisen kieltopäätöksen asettaneen viranomaisen tulee huolehtia siitä, että asiassa tarvittavat selvitykset tehdään viivytyksettä."

Sääntely vastaa pitkälti eläinten hyvinvoinnista annetun lain 95 §:n 2 momenttia. Väliaikainen kielto tai rajoitus on asiallisesti sidottu säännöksessä tilanteisiin, joissa se on ihmisten tai eläinten terveydelle aiheutuvan välittömän vaaran vuoksi välttämätöntä. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan kuitenkin seuraavasti: "*Käytännön valvontatyössä on todettu, että kehoitus siirtokiellon ennakkotoimena hidastaa hallintomenettelyä ja aiheuttaa etenkin vakavissa tapauksissa elintarviketurvallisuuden vaarantumisen, kun siirtokiellon asettaminen ei ole mahdollista välittömästi*" (s. 17). Perusteluja olisi hyvä selventää, jotta ei syntyisi käsitystä siitä, että väliaikaista kieltä voitaisiin käyttää hallintomenettelyä nopeuttavana keinona myös muissa kuin niissä tilanteissa, jotka itse säännöksen mukaan edellyttävät ihmisten tai eläinten terveydelle välitöntä vaaraa.

Ehdotetun 33 §:n 4 momentin mukaan kielto tai rajoitus voidaan asettaa väliaikaisena ilman kehotusta. Tältä osin huomiota kiinnitetään siihen, että

esitysluonnoksessa ehdotetun 27 a §:n mukaan viranomaisen kehoitus ylipäänsä koskee tilanteita, joissa havaittu rikkomus on vähäinen ja epäkohta voidaan poistaa tarkastuksen yhteydessä tai ilman uusintatarkastusta. Koska ehdotetussa 33 §:n 4 momentissa kuvatussa tilanteessa on kyse ihmisten tai eläinten terveydelle aiheutuvasta välittömästä vaarasta, ei kehotuksen käyttäminen vaikuttaisi olevan edes mahdollinen tai riittävä toimi. Täten olisi perusteltua poistaa säännöstekstistä ilmaisu "ilman kehotusta", jotta ei syntyisi epäselvyyttä siitä, missä tilanteissa viranomaisen kehotusta voidaan käyttää.

Ehdotetusta 33 §:n 4 momentista ei myös lain tasolla ilmene riittävällä tarkkuudella, että väliaikaisen kiellon tai rajoituksen antaa 2 momentin tilanteissa tarkastusviranomainen ja 3 momentin tilanteissa Ruokavirasto. Nyt sääntelyssä viitataan, että edellä 2 tai 3 momentissa tarkoitettu kiello tai rajoitus voidaan asettaa väliaikaisena ilman, että täsmennetään tarkemmin päätöksen antava viranomainen. Myöhemmin viitataan yleisesti väliaikaisen kiellopäättöksen asettaneeseen viranomaiseen. Säännöskohtaisesti ei tulisi jäädä epäselväksi, että sama viranomainen antaa myös väliaikaisen kiellon tai rajoituksen (vrt. eläinten hyvinvoinnista annetun lain 95 §).

Uhkasakon määrääminen virka-apupyynnön perusteella

Lainkirjoittajan oppaassa todetaan, että viranomainen voi tehostaa antamaansa kielloa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla, jos toimivallasta siihen säädetään laissa (Lainkirjoittajan opas 12.7). Edellä mainitusta käy ilmi, että uhkasakko ja sen arvioinnin tarpeellisuus liittyy kiinteästi päävelvoitteeseen, jonka tehostamiseen uhkasakkoa tai teettämisuhkaa käytetään.

Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain 35 §:n mukaan toimivaltainen viranomainen voi tehostaa lain 32 ja 33 §:n nojalla antamaansa määräystä, rajoitusta, kielloa tai muuta hallinnollista toimenpidettä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetyt toimenpiteet teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Nykyisen lain perusteella vaikuttaisi siltä, että myös kunnaneläinlääkärillä yhtenä toimivaltaisista viranomaisista on mahdollisuus asettaa uhkasakko tai teettämisuhka antamansa päävelvoitteen tehosteeksi.

Esitysluonnoksessa muutettaisiin lain 35 §:ää siten, että jatkossa vain Ruokavirasto, elinvoimakeskus ja Tulli voivat tehostaa 32 ja 33 §:n nojalla antamaansa määräystä, rajoitusta, kielloa tai muuta hallinnosta toimenpidettä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetyt toimenpiteet teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Lisäksi ehdotettaisiin, että jatkossa Ruokavirasto voisi *tehostaa kunnaneläinlääkärin 32 ja 33 §:n nojalla antamaa määräystä, rajoitusta, kielloa tai muuta hallinnollista toimenpidettä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetyt toimenpiteet teetetään laiminlyöjän kustannuksella, jos kunnaneläinlääkäri esittää tätä koskevan virka-apupyynnön.*

Muutosta ei ole perusteltu tarkemmin säännöskohtaisissa perusteluissa. Esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa muutosta on perusteltu tarkoituksenmukaisuussyillä sillä perusteella, että kunnaneläinlääkärillä ei välttämättä ole sellaista oikeudellista erityisosaamista tai resursseja, joita uhkasakon ja teettämisuhan asettaminen edellyttää (s. 8). Lisäksi esitysluonnoksessa todetaan, että uhkasakkojen ja teettämisuhkien määrän voidaan arvioida hieman lisääntyvän vaikeissa tapauksissa.

Nyt ehdotettua sääntelyä ei voida toteuttaa edellä kuvatulla tavalla pelkästään virka-apusääntelyn kautta. Ensinnäkin virka-apu edellyttää, että siitä toimivalta, jonka käyttämiseksi virka-apua pyydetään, on säädetty muualla. Virka-apusääntelyn avulla ei siis voida luoda uutta toimivaltaa, johon virka-apu kohdistuisi.

Oikeusministeriölle jää ylipäänsä epäselväksi ehdotetun järjestelyn tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Eläinlääkäri voi valvovana viranomaisena antaa määräyksiä, rajoituksia, kieltoja ja muita hallinnollisia toimenpiteitä. Voimassa olevan lain mukaan eläinlääkäri on myös voinut tehostaa näitä toimenpiteitä uhkasakolla tai teettämisuhanalla. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan perustella, miltä osin juuri uhkasakon tai teettämisuhan asettaminen edellyttäisi eläinlääkäriltä sellaista erityistä oikeudellista osaamista, joka poikkeaisi hänen muista valvontatehtävistään lain 32 ja 33 §:n nojalla. Päävelvoitteen antajalle kuuluisi edelleen harkinta siitä, onko hallinnollisen pakkokeinon käyttö tarpeen, ottaen huomioon pakkokeinon kiinteä yhteys itse päävelvoitteeseen.

Jatkovalmistelussa on syytä uudelleenarvioida koko järjestelyn tarpeellisuutta, sillä nykyisestä esitysluonnoksesta ei ilmene tarkoituksenmukaisia perusteita näin poikkeukselliselle ratkaisulle – sen enempiä virka-apusääntelyn rakenteen kuin uhkasakon ja teettämisuhan asettamisen kannalta.

Henkilötietojen suoja

Käsittelyn oikeusperusta ja tietosuoja-asetuksen mukainen sääntelyliikkumavara

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu esityksen 26 §:ään sisältyvän henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä. Muutosehdotus koskee Ruokaviraston mahdollisuutta valtuuttaa sopimuksen perusteella tietyn kantakirjaa pitävän yhteisön kyseisen lain 30 §:ssä tarkoitetun hevoseläimiä koskevan rekisterin pitäjäksi. Esityksen mukaan tällaisia yhteisöjä olisivat käytännössä tällä hetkellä Hippos ry, Suomen Irlannincobyhdistys FSIC ry ja Eestin Raskaat Vetohevoset ry. Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa on tiiviisti kuvattu perustuslakivaliokunnan käytäntöä henkilötietojen suojasta.

Esityksen henkilötietojen suojaa koskevan arvion mukaan eläimiä koskevat tiedot eivät itsessään ole henkilötietoja, mutta niistä voi muodostua sellaisia, kun ne yhdistyvät rekistereissä niiden omistajia ja haltijoita koskeviin henkilötietoihin. Hevoseläimiä koskeva rekisterinpito, joka ehdotetun 26 §:n mukaan voitaisiin delegoida kantakirjaa pitävälle järjestölle, perustuisi esityksen mukaan EU-lainsäädäntöön ja siten rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään. Arviossa todetaan myös, että rekisterinpito tapahtuu eläinterveyssäännösten edellyttämällä tavalla, ja yleinen tietosuoja-asetus soveltuu siltä osin kuin rekisterinpiitoon liittyy henkilötietojen käsittelyä (s. 23). Esitykseen ei kuitenkaan sisälly arviota siitä, käytettäisiinkö siinä yleisen tietosuoja-asetukseen sisältyvää kansallista sääntelyliikkumavaraa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun 26 §:n lisäksi henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä ja tietosuoja-asetuksen mukaista kansallisen liikkumavaran käyttöä näyttäisi sisältyvän myös ainakin ehdotettuun 12 §:ään hevoseläinten tunnistamisesta ja 15 §:n lemmikkieläimen tunnistamisesta. Pykälissä säädettäisiin muun muassa Ruokaviraston mahdollisuudesta valtuuttaa

hakemuksesta henkilö hevosten tai lemmikkieläinten mikrosirun asettajaksi ja että: "Hakemuksessa tulee käydä ilmi tunnistusmerkitsijän nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot sekä selvitys pätevyydestä." Säännösten mukaan Ruokavirasto myös pitäisi luetteloita hevosten ja lemmikkieläinten mikrosirun asettamiseen pätevistä henkilöistä.

Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa tulisi täydentää esitysluonnosta tietosuoja-asetukseen sisältyvän sääntelyliikkumavaran käytön osalta. Sikäli kuin esitykseen sisältyy henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä, esityksessä tulee kuvata säännöskohtaisesti, miltä osin ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse tietosuoja-asetukseen sisältyvän kansallisen liikkumavaran käytöstä. Kansallisen liikkumavaran käytöstä tulee tehdä asianmukaisesti selkoa hallituksen esityksissä myös silloin, kun tarkoituksena on muokata voimassa olevaa kansallista erityissääntelyä. Kansallisen liikkumavaran käyttö on myös perusteltava tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla: täyttäsikö ehdotettu henkilötietojen suojaa koskeva sääntely yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olisiko sääntely välttämätöntä ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että esityksen säätämisyjärjestysperustelujen arvio ehdotetun 26 §:n mukaisen henkilötietojen käsittelyn perustumisesta "lakisääteiseen tehtävään" jättää epäselväksi, katsotaanko henkilötietojen käsittelyperusteen olevan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (lakisääteinen velvollisuus) vai e alakohta (yleistä etua koskeva tehtävä tai julkisen vallan käyttö). Käsittelyn oikeusperustasta ei saa jäädä epäselvyyttä erityisesti, koska rekisteröidyn tietosuojasääntelyn mukaiset oikeudet määräytyvät oikeusperustan mukaan. Oikeusperusta tulee tältä osin täsmentää.

Tietosuojaoikeudelliset roolit

Ehdotetun 26 §:n mukaisen hevoseläimiä koskevan rekisterin pitämistä koskevan tehtävän siirtämistä on arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta, mutta ei tietosuojaoikeudellisten roolien taikka velvollisuuksien osalta, vaikka esityksessä on todettu, että rekisterinpito on merkityksellinen myös henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotetussa 26 §:ssä säädettäisiin, että Ruokavirasto voi sopimuksen perusteella valtuuttaa kantakirjaa pitävän yhteisön hevoseläimiä koskevan 30 §:ssä tarkoitetun rekisterin pitäjäksi. Lisäksi säädettäisiin, että tähän rekisterinpitoon ei sovelleta ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtuus merkitsisi poikkeusta ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain rekisterinpitäjyyttä koskevista säännöksistä (s. 15). Kyseisen lain 5 §:ssä säädetään yhteisrekisterinpitäjyydestä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tavoite poiketa tästä antaa ymmärtää, että säännöksellä pyritään siihen, että myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjyys ja siihen kuuluvat velvollisuudet olisivat hevoseläimiä koskevan rekisterin osalta toimijalla, jolle Ruokavirasto antaisi rekisterinpitoa koskevan valtuutuksen. Tähän viittaa myös säännöksessä käytetty termi "rekisterin pitäjä". Jos tämä on sääntelyn tarkoitus, oikeusministeriö pitäisi suotavana käyttää säännöksessä tietosuojaoikeudellista termiä rekisterinpitäjä. Toisaalta muualla esityksessä todetaan, että delegointimahdollisuuksia laajentamalla Ruokavirastolla olisi mahdollisuus delegoida järjestelmän käytännön toteutus myös tietojärjestelmän toteutuksen osalta, mikä laajentaisi esimerkiksi hevoskeskustietokannan toteutusvaihtoehtoja nykyisestä (s. 10).

Oikeusministeriö katsoo, että esityksen perustelujen valossa hevoseläinrekisterin tietosuojaoikeudellinen rekisterinpitäjyys jää kuitenkin epäselväksi. Jatkovalmistelussa ehdotetun 26 §:n osalta henkilötietoja käsittelevien tahojen

tietosuojaoikeudellisia rooleja ja vastuita tulisi selostaa esityksen perusteluissa erityisesti sääntelyn selkeyden vuoksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että viranomaisrekisterin tietosuojaoikeudellisen rekisterinpitäjyyden siirtäminen kokonaisuudessaan yksityiselle toimijalle olisi sinänsä erikoinen ratkaisu. Jos tarkoitus on sen sijaan siirtää hevoseläinrekisterin tekninen ylläpito yksityiselle ja säilyttää tietosuojaoikeudellinen rekisterinpitäjyys ja siihen liittyvä vastuu Ruokavirastolla, olisi valtuutuksen nojalla rekisteriä ylläpitävä yksityinen taho tällöin henkilötietojen käsittelijä.

Oikeusministeriö tuo esiin, että ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa säädetään paitsi yhteisrekisterinpitäjistä, niin myös muun muassa tietovarantoon kuuluvien tietojen luovuttamisesta (6-8 §) ja tietojen poistamisesta (12 §). Nyt ehdotetun 26 §:n mukaan muun muassa näitä lain säännöksiä ei sovellettaisi hevoseläinrekisteriin. Oikeusministeriö tuo esiin, että mikäli säännöksen tavoitteena on poiketa pelkästään rekisterinpitäjyyttä koskevista säännöksistä säännöskohtaisissa perusteluissa todetusti, niin voisiko olla riittävää rajata pois vain tiettyjen säännösten soveltuminen koko lain sijaan. Tätä olisi asianmukaista arvioida jatkovalmistelussa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi

MMM EU-valmistelu, Johanna Wallius
 MMM EU-valmistelu, Anssi Welling
 MMM EU-valmistelu, Terhi Simonen-Jokinen