



LAUSUNTO

16.3.2018

OM 255/43/2017

Maa- ja metsätalousministeriölle

Viite: Lausuntopyyntöne MMM 2070/01.01/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAIKSI ELÄINTEN HYVINVOINNISTA JA LAEIKSI ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Esitysluonnos sisältää ehdotuksen laiksi eläinten hyvinvoinnista, jolla kumottaisiin voimassa oleva eläinsuojelulaki (247/1996). Samalla eräisiin muihin lakeihin tehtäisiin uudistuksen edellyttämät tekniset muutokset. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla lailla parannettaisiin eläinten hyvinvoinnin tilaa ja tehostettaisiin eläinsuojelun valvontaa ja viranomaisten keinoja puuttua epäkohtiin.

Esityksen tavoitteena on uudistaa eläinten hyvinvointia koskeva sääntely vastaamaan nyky-yhteiskunnassa vallitsevaa käsitystä eläinten asemasta ja suojelutarpeesta sekä perustuslain vaatimuksia. Lisäksi lailla on tarkoitus varmistaa Euroopan unionin lainsäädännön tehokas täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä.

Oikeusministeriö on lausunnossaan arvioinut ehdotettavaa sääntelyä lähinnä säätämisyjärjestysperusteluiden pohjalta. Lausunnossa ei ole ollut oikeusministeriön käsiteltävänä olevan asiaruuhkan vuoksi mahdollista arvioida kattavasti ja yksityiskohtaisesti kaikkia esitysluonnokseen sisältyviä säännösehdotuksia.

Laki eläinten hyvinvoinnista

Vastuu eläinten hyvinvoinnista

Lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan vastuu eläinten hyvinvoinnista kuuluu kaikille. Jokaisella olisi velvollisuus kohdella eläimiä eläinten hyvinvointimääräysten mukaisesti. Vastuu eläimen pidosta kuuluisi säännösehdoituksen mukaan kuitenkin ”ensisijaisesti” eläimen omistajalle tai pitäjälle.

Ehdotettu säännös olisi perustelujen mukaan lähinnä julistuksenomainen eikä se voisi sellaisenaan toimia esimerkiksi rikosoikeudellisen vastuun perustana. Säännöksellä todetaan olevan yhteys perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. Perustuslakivaliokunta on tosin katsonut eläinten hyvinvoinnin edistämisessä olevan kysymys ennemmin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta (ks. PeVL 18/2013 vp, PeVL 34/2009 vp).

Ottamatta kantaa sääntelyn periaatteelliseen merkitykseen oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, ettei tavalliseen lakiin ole asianmukaista ottaa julistuksenomaisia ja vaille konkreettista sisältöä jääviä vastuusäännöksiä.

Elinkeinovapaus

Lakiehdotuksen 8 luku sisältää säännöksiä sekä ilmoituksen- että luvanvaraisesta toiminnasta. Lupaa edellyttäisi eläintarhaa, pysyvää ja kiertävää eläinnäyttelyä sekä sirkusta koskevan toiminnan harjoittaminen.

Sääntelyä voidaan pitää pääosin perustuslain vaatimusten mukaisena. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota 54 §:n 1 momentin 4 kohtaan, jonka mukaan luvan myöntäminen edellyttäisi säännöksessä erikseen mainittujen vaatimusten ohella muiden ehdotetussa laissa tai sen nojalla annettujen toiminnan harjoittamiselle säädettyjen vaatimusten täyttymistä. Säännös johtaa perustuslain 18 §:n kannalta ongelmalliseen avoimeen tulkintaan luvan myöntämisen edellytysten täyttämisen edellytyksistä. Säännöstä on välttämätöntä täsmentää jatkovalmistelussa.

Maakunta voisi ehdotetussa 100 §:ssä säädetyin edellytyksin peruuttaa myöntämänsä luvan, jos myöntämisen edellytykset eivät enää täyty tai toiminnanharjoittaja rikkoo olennaisella tavalla eläinten hyvinvointimääräyksiä eikä epäkohtia ole maakunnan asettamassa määräajassa korjattu.

Koska luvan myöntämisen edellytyksistä on lakiehdotuksen 54 §:ssä lisäksi säädetty varsin yleisluonteisesti, tulee luvan peruuttamisen edellytykset sitoa olennaisiin muutoksiin myöntämisedellytyksissä sekä siihen, että il-

menneitä puutteita myöntämisedellytyksissä ei maakunnan huomautuksesta/määräyksestä huolimatta ole korjattu. Luvan myöntämisedellytysten sääntelyä on tämänkin vuoksi syytä täsmentää.

Maakunta voisi 101 §:n mukaan kieltää lakiehdotuksessa tarkoitetun ilmoituksenvaraisen toiminnan kokonaan tai osaksi, jos toiminnan harjoittamiselle säädetyt edellytykset eivät täyty tai jos toiminnanharjoittaja rikkoo olennaisella tavalla eläinten hyvinvointimääräyksiä. Luvan peruuttamisen edellytyksenä olevilla hyvinvointimääräyksillä viitataan lakiehdotuksen määritelmäsäännöksessä ehdotettuun lakiin ja sen nojalla annettuun sääntelyyn kokonaisuudessaan sekä lakiehdotuksen 3 §:ssä lueteltuihin Euroopan unionin säädöksiin sekä niiden nojalla annettuihin hallintopäätöksiin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ilmoituksenvaraisen toiminnan edellytyksenä näyttäisi olevan lakiehdotuksen 59 ja 60 § perusteella jokseenkin vastaavat eläinten asianmukaista pitämistä ja hoitoa koskevat vaatimukset, jotka olisivat myös lakiehdotuksessa tarkoitettujen hyvinvointimääräysten kohteena. Jatkovalmistelussa onkin syytä arvioida, onko ilmoituksenvaraisen toiminnan edellytyksille tarkoitettu antaa ehdotetussa yhteydessä lähtökohtaisestikaan itsenäistä merkitystä.

Omaisuuksensuoja

Säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan merkittävin perustuslain 15 §:n säädettyyn omaisuudensuojaan kohdistuva puuttuminen sisältyisi lakiehdotuksen 97 §:ään. Sen mukaan valvontaviranomainen voi päättää myydä eläimen tai jos eläimen arvo on hyvin vähäinen, luovuttaa sen muutoin tai lopettaa, jos eläintä ei voida jättää omistajalleen tai pitäjälleen. Toimenpiteisiin voidaan 97 §:n 2 momentin mukaan ryhtyä vain, jos eläimen omistajan tai pitäjän menettely aiheuttaa vakavaa vaaraa eläimen hyvinvoinnille eivätkä muut toimenpiteet ole tarkoituksenmukaisia tai kohtuudella mahdollisia.

Oikeusministeriö katsoo, että toimenpiteisiin ryhtymiselle on esityksestä ilmenevistä syistä sinänsä mahdollista katsoa olevan painavat ja hyväksyttävät perusteet. Sääntelyä olisi kuitenkin perusoikeusrajoitukselta vaadittavan oikeasuhtaisuuden vuoksi aiheellista täydentää edellytyksellä siitä, että eläimen myyminen on suoritettava sen käypään arvoon.

Lakiehdotuksen 98 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus ottaa haltuun ja määrätä hävitettäväksi eläin, jota pidetään liitteen I (tuotanto- ja sirkuseläimet) tai lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin nojalla annetun valtioneuvoston asetuksen vastaisesti. Asetuksella on tarkoitus säätää eläinlajeista, joita voidaan pitää seura- ja harrastuseläiminä. Säännöksessä olisi oikeasuhtaisuuden kannalta tältäkin osin perusteltua edellyttää, ettei tavoite

ole saavutettavissa omaisuudensuojaan vähemmin puuttuvien keinoin (esim. tuotantoeläimenä pitämisen kieltäminen 94 §:n nojalla).

Informaatio-oikeudellinen sääntely

Hallituksen esitysluonnoksessa on useita säännöksiä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä ja henkilörekistereitä. Sääntelyä on esitysluonnoksessa arvioitu suhteessa henkilötietolakiin ja paikoin myös suhteessa perustuslakiin.

Henkilötietojen käsittely

Esitysluonnoksessa ei ole otettu huomioon, että jatkossa henkilötietojen käsittelyä säännellään henkilötietolain sijaan EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella ja sitä täydentävällä kansallisella tietosuojalaille. EU:n yleinen tietosuoja-asetus on hyväksytty keuhällä 2016 ja sen soveltaminen alkaa 25.5.2018. Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä.

Ehdotettaessa kansallista henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on arvioitava, voidaanko ehdotettuja lainsäädäntötoimenpiteitä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän liikkumavaran puitteissa. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain, jos käsittelyllä on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukainen oikeudellinen perusta. Kansallinen, asetusta tarkentava lainsäädäntö on mahdollista, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtiin, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, tai kun käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Hallituksen esityksessä on tehtävä selkoa kunkin henkilötietojen käsittelyä koskevan ehdotetun säännöksen suhteesta yleiseen tietosuoja-asetukseen ja täydennettävä perusteluja myös asetuksen mukaisella käsittelyperusteella.

Lisäksi on huomattava erityisesti tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin liittyvä sääntely (kuten terveydentilaa koskevat tiedot) sekä tietojen luovuttamisen osalta asetuksen 5 artiklassa käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetty. Erityisten henkilötietoryhmien osalta on tarkoitus ottaa sääntelyä myös kansalliseen tietosuojalakiin.

Lakiehdotuksen 80 §:ssä ja 81 §:ssä on säännöksiä vaitiolovelvollisuudesta. Vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta on säädetty julkisuuslain 23 §:ssä, ja nyt ehdotettu sääntely vaikuttaa mainitun yleislain kanssa päällekkäiseltä. Lisäksi 80 ja 81 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden suhde 88 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädettyyn on epäselvä. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida säännösten suhde julkisuuslakiin ja poistaa tarpeettomat säännökset.

Lakiehdotuksen 86 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen ilmoitus- ja tiedonantovelvollisuudesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että pykälän 2 momentissa ei ole salassapidon murtavaa muotoilua. Pykälän muotoilun osalta on myös huomattava, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota tiedonsaantioikeuden ulottuvuuteen sekä tiedonsaantioikeuden täsmälliseen määrittelyyn. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin silloin, kun tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi (PeVL 17/1998 vp). Sääntelyssä, jossa tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, on edellytetty tietojen olevan välttämättömiä jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 14/2002 vp, PeVL 15/2002 vp, PeVL 62/2010 vp ja PeVL 17/2016 vp). Vastaava huomio koskee lakiehdotuksen 88 §:ää.

Henkilörekisterit

Lakiehdotuksen 110 §:ssä säädetään rekistereiden pitämisestä. Säännöksen perusteella jää epäselväksi, onko Elintarviketurvallisuusvirasto yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterien rekisterinpitäjä vai onko kysymyksessä mahdollisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettu yhteisrekisterinpitäjä, sillä valvontaviranomaisille on säännöksessä osoitettu rekisterinpitäjän tehtäviä. Säännöstä olisi syytä selkeyttää tältä osin, jotta ei jää epäselvyyttä siitä, kuka vastaa rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta.

Valvonta

Valvontaviranomaiset

Laissa tarkoitettuja valvontaviranomaisia olisivat lain ylimmästä ohjauksesta ja valvonnasta vastaavan maa- ja metsätalousministeriön ohella valtakunnallisella tasolla Elintarviketurvallisuusvirasto, alueellisella tasolla maakunnat sekä omilla toimialueillaan poliisi ja rajaeläinlääkäri.

Ehdotetun 103 §:n 1 momentin mukaan Elintarviketurvallisuusvirasto voisi päättää yhtä maakuntaa laajempaa aluetta koskevien hallinnollisten pakokeinojen käyttämisestä. Lakiehdotuksen 71 §:n perusteella näyttäisi siltä, että Elintarviketurvallisuusvirasto voisi valtakunnallisena valvontaviranomaisena ilman erityistä säännöstäkin käyttää 103 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätösvaltaa. Jatkovalmistelussa on joka tapauksessa syytä huolehtia siitä, ettei valvontaviranomaisten keskinäisestä suhteesta jää sääntelyn perusteella epäselvyyttä.

Lakiteknisenä yksityiskohtana voidaan mainita, että maakunnan valvontavelvollisuutta koskevan 72 §:n 1 momentin mukaan maakunta ohjaisi ja valvoisi hyvinvointimääräysten ”valvontaa” toimialueellaan. Tarkoituksena

lienee säätää hyvinvointimääräysten noudattamiseen kohdistuvasta valvonnasta. Säännös on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi.

Tarkastus- ja näytteenotto-oikeus

Lakiehdotuksen 77 §:n 5 momentti mahdollistaisi tarkastuksen suorittamisen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä eläinten hyvinvointimääräyksiä rikotun tai rikottavan on aihetta epäillä eläimistä vastuussa olevan syyllistyneen laissa rangaistavaksi säädettyyn rikkomukseen.

Kuten esityksen säätämisperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on hyväksynyt eläinsuojelulain 39 §:n mukaisen kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastusoikeuden, vaikka tarkastusoikeuden asiallisena kohteena olevasta teosta on rangaistuksena vain sakkoa (PeVL 8/2006 vp). Valiokunta otti arvioinnissaan huomioon sen, että jos teko katsotaan rikoslain 17 luvun 14 §:n mukaiseksi eläinsuojelurikokseksi, rangaistuksena on vankeutta. Teon törkeysaste voidaan todeta vasta paikan päällä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukaisen rangaistussäätelyn piiriin kuuluisi eläinten kohteluun liittyvien rikkomusten ohella myös esimerkiksi sellaisia ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntejä ja asiakirjojen säilyttämisvelvoitteita, joita rikoslaissa säädetyn eläinsuojelurikoksen soveltamisala ei selvästikään käsitä. Lakiehdotuksen määritelmäsäännöksen kautta kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen suorittamisen edellytyksenä oleva epäily eläinten hyvinvointimääräysten rikkomisesta kohdistuisi kuitenkin ehdotetun lain, sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä 3 §:ssä tarkoitetun EU-lainsäädännön rikkomiseen kokonaisuudessaan. Toimivalta tarkastuksen suorittamiseen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa on perustuslakivaliokunnan edellä mainittu lausunto huomioon ottaen välttämätöntä rajata koskemaan sellaisten eläinten kohtelua koskevien säännösten rikkomista, joka voi tulla arvioitavaksi rikoslain 17 luvun 14 §:n mukaisena eläinsuojelurikoksena.

Jatkovalmistelussa on laajemminkin syytä varmistua siitä, että eläinten hyvinvointimääräysten rikkomiseen sidottu lakiehdotuksen toimivaltasäätely vastaa kaikilta osin tarkoitustaan eikä muodostu suhteellisuusperiaatteen vastaiseksi. Huomiota on syytä kiinnittää erityisesti 12 luvun sääntelyyn (Hallinnolliset pakkokeinot).

Eläintenpitäjän velvollisuus avustaa viranomaista

Eläintenpitäjä olisi ehdotetun 84 §:n mukaan velvollinen järjestämään sellaiset olosuhteet, joissa tarkastuksen tekeminen ja näytteen ottaminen voidaan tehdä turvallisesti.

Selvää on, ettei asianosaiselle voida säilyttää vastuuta viranomaisen työturvallisuudesta. Avustamisvelvollisuudesta ei tulisi aiheutua asianosaiselle myöskään kohtuutonta haittaa. Nämä seikat on syytä ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Muutoksenhaku

Valituslupasäätely

Muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi 104 §:n mukaan käytössä valituslupasäätely, mutta se ei koskisi pykälän 1 momentissa tarkoitettuja asioita, joita olisivat esimerkiksi luvan tai kelpoisuustodistuksen myöntämistä tai hallinnollista pakkokeinoa koskevat asiat. Esityksen perusteluissa on viitattu hallituksen esitykseen eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamisesta (HE 230/2014 vp), jossa valituslupasäätelyä laajennettiin perustuslakivaliokunnan aiemman linjanmuutoksen pohjalta (PeVL 32/2012 vp).

Viime aikoina valituslupasäätely on kuitenkin laajentunut merkittävästi myös sellaisiin asianosaisten tai yhteiskunnan kannalta merkittäviin asiaryhmiin, joihin valituslupasäännöstä ei mainitussa esityksessä ehdotettu. Tämä on ollut perustuslakivaliokunnan uudempien linjausten mukaista (esim. PeVL 29/2017 vp, PeVL 49/2016 vp ja PeVL 55/2014 vp).

Oikeusministeriö katsoo, että valituslupasäännöksen tulisi kattaa myös 104 §:n 1 momentissa mainitut asiat. Tarkoituksena on kehittää korkeinta hallinto-oikeutta eduskunnan perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti entistä enemmän hallintoviranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaavaksi ylimmäksi hallintotuomioistuimeksi.

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuus

Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta koskevan 106 §:n perustelujen mukaan lähtökohtana olisi, että täytäntöönpanokelpoisuus edellyttäisi pääsääntöisesti päätöksen lainvoimaisuutta, mutta päätöksessä voitaisiin määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Perustelujen mukaan säännöstä on pyritty täsmentämään nykyisestä niin, että valvontaviranomainen olisi velvollinen määräämään päätöksen täytäntöönpanosta kaikissa sellaisissa tilanteissa, joissa täytäntöönpanoa ei voida eläinten hyvinvoinnin turvaamiseen liittyvän syyn vuoksi lykätä. Perusteluista ilmenevä pykälän tarkoitus ei kuitenkaan ilmene selvästi pykälän sanamuodosta.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiehdotuksen 81 §:n mukaan valvontaviranomainen voisi valvontaa ja tarkastusta tehdessään käyttää apunaan muutakin kuin virkamiehen tai viranhaltijan asemassa olevaa henkilöä. Tällainen henkilö voisi antaa asiantuntija-apua tai tehdä tarkastukseen liittyviä avustavia tehtäviä, mutta hänellä ei olisi itsenäistä tarkastustoimivaltaa. Asiantuntija ja avustaja hoitaisivat tehtäviään virkavastuulla.

Sääntelyä voidaan pitää perustuslain 124 §:n kannalta pääosin asianmukaisena. Pykälän 1 momentin 1. virkkeessä olisi kuitenkin jokseenkin vakiintunutta lainsäädäntökäytäntöä vastaavasti viitata mahdollisuuteen käyttää apuna ”ulkopuolista asiantuntijaa”. Tällöin asiantuntijan pätevyyttä koskevista 2 momentista voitaneen luopua. Lisäksi asiantuntijan salassapitovelvollisuutta koskevan 3 momentin suhde julkisuuslakiin jää esityksen perustelujen valossa epäselväksi. Asiasta tulee tehdä jatkovalmistelussa asianmukaisesti selkoa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota 89 §:ään, jonka mukaan myös valvonnassa avustavalla asiantuntijalla olisi oikeus saada pyynnöstä poliisilta virka-apua tehtäviensä suorittamiseksi. Perustelujen mukaan virkaavun pyytäminen saattaisi tulla kysymykseen silloin, kun avustamistehtäviä suoritetaan varsinaisen tarkastuksen jälkeen siten, että avustaja on yksin paikalla ilman valvontaviranomaista. Perusteluissa mainitaan esimerkkinä eläinten kiinniottaminen laitumelta.

On syytä todeta, että poliisilain mukaisen virkaavun antaminen edellyttää, että valvontaa suorittavaa viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Virkaavun kohteena olevien virkatehtävien suorittaminen puolestaan edellyttää laissa säädettyä toimivaltaperustaa. Lakiehdotuksen 81 §:n ja sen perustelujen mukaan asiantuntijalla ei olisi oikeutta suorittaa itsenäisesti tarkastuksia eikä käyttää muutoinkaan itsenäistä ratkaisuvalltaa, vaan kyse voisi olla yksinomaan asiantuntijaavusta tai tarkastukseen liittyvistä avustavista tehtävistä. Virkaapusuunnos on syytä tarkistaa tarkoitustaan vastaavaksi ja siten luonteeltaan informatiiviseksi, jos sen ottamista lakiehdotukseen pidetään tarpeellisena.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota lakiehdotuksen 27 §:ään, jonka mukaan maakunnan on huolehdittava alueellaan löytöeläinten tilapäisen hoidon ja kuljetuksen järjestämisestä. Ehdotuksen mukaan maakunta voisi hankkia palvelun myös ulkopuoliselta palveluntuottajalta. Järjestelyyn ei ole otettu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa kantaa.

Pykälässä säädetään talteenottoapaikan pitäjän oikeuksista ja velvollisuuksista. Talteenottoapaikan pitäjän olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin eläimen omistajan tai pitäjän tavoittamiseksi sekä järjestettävä löytöeläimelle sen

tarvitsema ensiapu ja kohtuullinen hoito. Palveluntuottajalla olisi ehdotetun 27 §:n 2 momentin mukaan 10 päivän säilyttämisaajan jälkeen oikeus ”myydä, muutoin luovuttaa tai lopettaa eläin”. Lisäksi palveluntuottajalla olisi oikeus periä eläimen omistajalta tai pitäjältä korvaus sen suorittamista toimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista.

Oikeusministeriö pitää aiheellisena todeta, että ehdotetussa järjestelyssä olisi kyse maakunnan lakisääteisen järjestämisvastuun piiriin kuuluvien tehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Järjestelyn toteuttamista tulee siksi arvioida perustuslain 124 §:n kannalta.

Perustuslain 124 § ei sinänsä aseta esteitä löytöeläinten hoidon ja kuljetuksen kaltaisten palvelujen antamiselle ulkopuolisen palveluntuottajan tehtäväksi. Huomionarvoista kuitenkin on, että ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse osin myös sellaisista perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan kannalta-kin merkityksellisistä toimivaltuuksista, jotka on voimassa olevan eläinsuojelulain 15 §:ssä säädetty kuuluvaksi kunnalle.

Oikeusministeriö ei pidä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle palveluntuottajalle ehdotettua itsenäistä toimivaltaa löytöeläimenä talteenotetun seura- ja harrastuseläimen myymiseen, muuhun luovuttamiseen tai lopettamiseen perustuslain 124 § huomioon ottaen asianmukaisena. Tällainen toimivalta tulee osoittaa viranomaiselle. Maakunnan ja palveluntuottajan välisestä suhteesta sekä talteenottomenettelystä olisi kaiken kaikkiaan syytä ottaa lakiin ehdotettua tarkemmat säännökset. Jatkovalmistelussa tulee tehdä asianmukaisesti selkoa myös siitä, miten eläimen myynnistä saatujen varojen suhteen on tarkoitettu menetellä. Lakiehdotuksen 109 § ei näytä käsittävän löytöeläintoimintaan liittyviä tilanteita.

Perustelujen mukaan löytöeläinhoitolat olisivat käytännössä ehdotetun lain 59 §:ssä tarkoitettua ”ammattimaista tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaa” seura- ja harrastuseläinten pitoa. Kyse olisi ilmoituksenvaraisesta toiminnasta. Perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisinta olisi tarkistaa sääntelyä esimerkiksi siten, että maakunta voi sopia löytöeläinpalveluun liittyvien tehtävien antamisesta lakiehdotuksen 59 §:ssä säädetty vaatimukset täyttävälle palveluntuottajalle.

Oikeusministeriö huomauttaa, että sääntelyn tarkistamisen lisäksi sen suhteesta perustuslain 124 §:ään tulee tehdä asianmukaisesti selkoa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Myös järjestelyn tarkoituksenmukaisuus on perusteltava. Vasta tämän jälkeen voidaan tehdä arvio sääntelyn valtio-sääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä.

Asetuksenantovaltuuksista

Lakiehdotus sisältää varsin runsaasti valtioneuvostolle osoitettua asetuksenantovaltaa. Valtuussäännöksiä voidaan pitää perustuslain 80 §:n kannalta pääosin ongelmattomina.

Lakiehdotukseen sisältyy kuitenkin myös valtuussäännöksiä, joiden nojalla voitaisiin muun ohella ”rajoittaa” eläintenpitoa (8 § 2 mom.), ”sallia” eläimille tehtävien toimenpiteiden tekeminen (15 § 2 mom.) tai ”kieltää” eläinten käyttö tietyissä tilanteissa (15 § 3 mom.). Lakiehdotusta on perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuvista syistä syytä näiltä osin täsmentää ottamalla siihen asianmukaiset perussäännökset sallitusta tai kielletystä toiminnasta. Näin valtuudet rajautuisivat koskemaan vain lakia tarkempien säännösten antamista.

Rangaistussäännökset

Yleisesti teon rangaistavuuden perustelemisesta

Ehdotettavien rikoksia koskevien säännösten olisi täytettävä rangaistavaksi säätämisen edellytykset, joita on asetettu eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä (esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 5/2009 vp, PeVL 48/2017, LaVL 9/2004 vp, LaVL 15/2005 vp). Kaikelle rikoslainsäädännölle tulee ensinnäkin kyttävä esittämään perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Esimerkiksi pelkästään symbolisista syistä ehdotettuihin kriminalisointeihin on perustuslakivaliokunnan käytännössä suhtauduttu torjuvasti. Lisäksi on kyttävä osoittamaan painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää juuri uuden rikostunnusmerkistön säätämistä hyväksyttäväksi arvioidun tavoitteen saavuttamiseksi. Säädettävän kriminalisoinnin tulee myös olla ennaltaehkäisevä, eli uuden rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa edes jossain määrin vaikuttavan tarkoitetulla tavalla. Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi ja rikosoikeuden käyttöä viimesijaisena keinona. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi.

Lisäksi rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu, että tunnusmerkistön on oltava täsmällinen ja tarkkarajainen. Laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ovat esimerkiksi lain sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkistöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemman asteisten säännösten ja määräysten taikka Euroopan unionin oikeuden perusteella. Blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaista-

vuoden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus.

Sukupuoliyhteys eläimen kanssa

Rikoslaisissa (39/1889) säädettiin alun perin enintään kahden vuoden vankeusrangaistus siitä, että rikoksentekijä sekaantuu eläimeen tai yrittää sitä. Sekaantumisella tarkoitettiin sukupuoliyhteyteen rinnastettavaa kanssakäymistä. Tämä rikoslain 20 luvun 12 §:n 2 momentissa ollut rangaistussäännös poistettiin 1970-luvun alussa luvun uudistamisen yhteydessä. Suomi oli tuolloin harvoja Euroopan maita, joissa teko oli edelleen rangaistava. Lainvalmistelutöiden mukaan sukupuolimoraalia koskevissa käsityksissä ja asenteissa tapahtuneet muutokset olivat aiheuttaneet sen, etteivät voimassa olleet säännökset enää vastanneet tuolloisia käsityksiä sen enempää kriminalisoinnin laajuuden kuin rangaistuksen ankaruudenkaan osalta. Tuolloin todettiin myös kokemuksen osoittaneen, ettei rangaistussäännöksillä pystytä kovinkaan menestyksellisesti ohjaamaan sukupuolista käyttäytymistä ja ettei rikoslainsäädäntö ole tarkoituksenmukainen tapa sukupuolimoraalin ylläpitämiseksi. Lainvalmistelutöiden mukaan säännöstä oli sovellettu ”lähinnä sukupuolisesti yleisesti estyneisiin ja vajaamielisiin nuoriin sekä vanhuuden tylsyyttä poteviin henkilöihin” ja ”on kohtuutonta, että rikoslakia käytetään tällaisten henkisesti vajavaisten käsittelyssä.” Eläimeen sekaantumista koskeva säännös ehdotettiin siten poistettavaksi laista (HE 52/1970 vp).

Nykyisin sukupuoliyhteys eläimen kanssa voi tulla rangaistavaksi rikoslain 17 luvun säännösten mukaisesti eläinsuojelurikoksena, törkeänä eläinsuojelurikoksena tai lievänä eläinsuojelurikoksena, jos teolla aiheutetaan tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa ja jos muut kyseisissä säännöksissä (14, 14 a ja 15 §) säädetyt rangaistavuuden edellytykset täyttyvät. Lisäksi lievemmat eläimiin kohdistuvat teot ovat eläinsuojelulain (247/1996) 54 §:n nojalla rangaistavia eläinsuojelurikkomuksena. Vaikka vahinkoa aiheuttamattomaankin sukupuoliyhteyden eläimen kanssa voikin suhtautua paheksuvasti, on tällainen teko jätetty yksityiselämän asiaksi, johon ei voi puuttua rikosoikeuden keinoin.

Lakiehdotuksen 14 §:ssä oleva uusi kielto ja sen rikkomista koskeva rangaistussäännös 114 §:n 1 momentin 4 kohdassa koskisivat näin ollen sellaista sukupuoliyhteyttä eläimen kanssa, josta ei aiheudu eläimelle vahinkoa tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa. Esityksessä ei ehdoteta asiallista muutosta rikoslakiin. Teon säätämistä rangaistavaksi on esityksessä perusteltu (1) eläimen hyvinvoinnille aiheutuvalla riskillä ja (2) eläimen kunnioittamisella:

- Suhtautumisessamme eläimiin ja niiden hyvinvointiin on tapahtunut suuria muutoksia. Yhteiskunnallisen asenneilmapiirin muutokseen on vaikuttanut se, että tietomme eläimistä ja niiden hyvinvoinnista on lisääntynyt valtavasti ihmisen ja eläimen välisen seksuaalisen kanssakäymisen salliminen on ristiriidassa eläinten hyvinvoinnin edistämisen ja eläinten kunnioittamisen kanssa (s. 81).
- Eläimen käyttäminen ihmisen seksuaalisiin tarkoituksiin on tutkimusten valossa usein riski eläimen fyysiselle ja/tai psyykkiselle terveydelle ja hyvinvoinnille. Eläin ei voi valita, ja sitä on suojeltava sen hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta tai tällaisen haitan riskiltä (s. 81).
- Eläimen hyvinvoinnilla tarkoitetaan eläimen kokemusta sen omasta psyykkisestä ja fyysisestä olotilasta. Siihen vaikuttaa myös merkittävästi eläimen mahdollisuus toteuttaa sille lajityypillistä käyttäytymistä. (s. 34).
- Eläinten kunnioittamisen taustalla on ajatus siitä, että eläimellä on itseisarvo, joka on riippumaton eläimen arvosta ihmiselle. Eläimen itseisarvon tunnustaminen edellyttää kuitenkin hyötyjen ja haittojen arviointia sen suhteen, onko eläimen tietynlainen käyttö tai kohtelu perusteltua vai ei. Eläinten käyttö tavoilla, josta ei aiheudu eläimelle suoranaista hyvinvointihaittaa, mutta joka koetaan yleisesti eläimen arvoa alentavana, on yleensä ristiriidassa eläinten kunnioittamisen kanssa. Ihmisen ja eläimen välinen seksuaalinen toiminta on myös ristiriidassa eläinten itseisarvoon perustuvan kunnioittamisen kanssa ja näin ollen sukupuolilyhteys eläimen kanssa ehdotetaan kiellettäväksi. (s. 35-36)

Oikeusministeriö katsoo, että riski eläimen hyvinvoinnille voi sinänsä olla hyväksyttävänä peruste kriminalisoinnille. On kuitenkin korostettava, että ehdotettu rangaistavuus ei edellyttäisi teolta minkäänlaista vaarantamislunnetta, sillä sukupuolilyhteys olisi rangaistavaa sellaisenaan. Rangaistavuuden perusteena olisi esityksen perustelujen mukaan siten pelkkä teon oletettu riski eläimen hyvinvoinnille. Näin pitkälle menevän rangaistavuuden perustelemiseksi esityksessä olisi syytä arvioida eläimen hyvinvoinnille aiheutuvaa riskiä laajemmin. Esityksessä tulisi käsitellä esimerkiksi teon aiheuttaman riskin todennäköisyyttä ja vältettävyyttä sekä vakavuutta eläimen hyvinvoinnin kannalta.

Sikäli kuin teon rangaistavuuden olennaiseksi perusteeksi jäisi eläimen kunnioittaminen, tulisi rangaistavuuden hyväksyttävyyttä ja painavaa yhteiskunnallista tarvetta arvioida esityksessä laajemmin. Esityksessä tulisi käsitellä esimerkiksi ilmiön esiintymistä yhteiskunnassa, rangaistussäännöksen kohdistumista ja vaikutuksia sekä mahdollisia rangaistavuutta vastaan puhuvia seikkoja, muun muassa niitä, joita on tuotu esiin edellä viitatuissa lainvalmistelutöissä (HE 52/1970 vp).

Esityksessä ei ole juurikaan arvioitu rangaistussäännöksen vaikutuksia. Rangaistussäännöstä perustellaan lähinnä otaksutulla ennaltaehkäisevällä vaikutuksella (s. 174). Koska säädettävän kriminalisoinnin tulisi olla myös ennaltaehkäisevä eikä pelkästään symbolinen, tulisi esityksessä arvioida sen vaikutusta ihmisten käytökseen. Esimerkiksi sukupuoliseen suuntautumiseen ei rangaistussäännöksillä katsota olevan vaikutusta. Rangaistuksen ennalta estävyyden kannalta olennainen merkitys on muun muassa kiinnijäämisriskillä.

Suhteellisuusvaatimuksen mukaisesti tulisi arvioida myös muiden rikosoikeutta vähemmän kajoavien keinojen vaikutusta tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi tulee huomioida, että rangaistavuus olisi mahdollista rajata esimerkiksi tekoihin, joista aiheutuu eläimen hyvinvoinnille konkreettinen vaara, tekoihin, jotka ovat omiaan aiheuttamaan vaaraa eläimelle hyvinvoinnille, tai tekoihin, jotka tehdään yleisön edessä.

Oikeusministeriö ei näe, miten kieltoa olla sukupuoliyhteydessä eläimen kanssa voisi käytännössä rikkoa huolimattomuudesta. Teon rangaistavuus pelkästä huolimattomuudesta olisi siten joka tapauksessa syytä poistaa.

Muut rangaistussäännökset

Lakiehdotuksen 114 §:ssa on edellä käsitellyn 4 kohdan lisäksi 49 muuta kohtaa, joissa säädettäisiin lain velvoitteiden rikkominen rangaistavaksi eläinsuojelurikkomuksena. Pykälän 1 momentti koskisi tekoja, jotka voisivat vakavampina olla rangaistavia rikoslain 17 luvun 14, 14 a tai 15 §:n nojalla eläinsuojelurikkomuksena. Pykälän 2 momentti koskisi muunlaisia lakiehdotuksessa säädettyjen velvollisuuksien rikkomista, joilla esityksen perustelujen mukaan ei olisi suoranaista vaikutusta eläimeen.

Oikeusministeriö katsoo, ettei rangaistussäännöksiä ole riittävästi perusteltu edellä viitattujen eduskunnan asettamien rangaistavaksi säätämisen edellytysten kannalta. Perusteluksi ei riitä yksilöimätön toteamus, että rangaistavuus on tarpeen "lain noudattamisen varmistamiseksi" tai teon "enaltaehkäisemiseksi". Ottaen erityisesti huomioon sen, että kyseessä on eläinsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus, ei perusteluksi riitä sekään, että vastaavanlainen teko on jo nykyisin rangaistava.

Koska rikosoikeutta tulee käyttää vain viimesijaisena keinona, rangaistussäännösten perusteeksi olisi voitava esittää, miksi vähemmän puuttuvat keinot eivät riittäisi tehosteeksi lain velvoitteiden noudattamiseksi. Tämä perusteluveto koskee korostetusti vähäisempiä tekoja, kuten ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntiä, joilla ei olisi suoranaista vaikutusta eläimeen. Esimerkiksi lakiehdotuksen 12 luvussa säädettäisiin hallinnollisista pakkokeinoista, jota voidaan tehostaa uhkasakolla. Samoin tulisi ottaa huomioon rangaistavuuden heijastusvaikutukset esimerkiksi viranomaisten

toimivaltuuksiin, eläintenpitokieltoon ja maataloustukiin, millä seikoilla on merkitystä suhteellisuusvaatimuksen kannalta. Siltä osin kuin rangaistus-säännökselle ei olisi osoitettavissa riittäviä perusteita, tulisi se jättää esityk-sestä pois.

Esityksessä tulisi arvioida myös tarkemmin eri velvoitteiden rikkomisen moitittavuutta keskenään. Esimerkiksi lakiehdotuksen 30 §:ssä säädettyä eläintenhoitajien pätevyyttä ja riittävyttä koskevia velvoitteiden rikko-mista ei ehdoteta rangaistavaksi, vaikka niitä voitaneen pitää moitittavuudeltaan vähintään yhtä vakavina tekoina kuin eräitä yksityishenkilöitäkos-kevien velvoitteiden laiminlyöntejä.

Lisäksi rangaistavuuden ulottaminen jo huolimattomuudesta tehtyihin te-koihin tulee perustella erikseen. Esityksessä ehdotetaan huolimattomuus rangaistavaksi säännönmukaisesti ilman, että rangaistavuuden piiriin lu-keutuvaa menettelyä näytetään kunnolla arvioidun. Perusteluksi esitetty näytön hankkiminen (s. 174) ei ole hyväksyttävä syy säätää huolimatto-muudesta tehtyä tekoa rangaistavaksi.

Kuten jäljempänä tarkemmin esitetään, useat rangaistavat teot on määri-telty liian yleisesti tai epäselvästi. Tällaiset rangaistussäännökset eivät olisi laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Oikeus-ministeriö ei näin ollen voi ottaa tarkempaa kantaa näiden säännösten si-sältöön. Velvoitteita, joiden rikkomista tällaiset rangaistussäännökset kos-kevat, voitaisiin täsmentää säännöksissä tai niissä viitatussa valtioneuvos-ton asetuksessa (muun muassa 114 §:n 1 momentin 6, 9, 13 ja 15 kohta ja 2 momentin 14 kohta). Esityksen perusteluissa ei todeta, milloin näistä asi-oista on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksen 117 §:n 4 momentin mukaan ”kumotun lain nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset jäävät, siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa tämän lain kanssa, edelleen voimaan, kunnes toisin sääde-tään.” Ehdotetun lain velvoitteet ja systematiikka muuttuisivat niin olen-naisesti, ettei rangaistavien tekojen sisällön täsmentämistä voisi jättää ku-mottavan lain nojalla annettujen asetusten varaan. Rangaistussäännöksiä tulisi näin ollen täsmentää lain säännöksissä tai niiden kanssa samaan ai-kaan voimaan tulevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Oikeusministeriö esittää ehdotetusta rangaistussäännöksestä alla olevat yksityiskohtaisemmat huomiot.

114 §:n 1 momentti:

- **1 kohta:** Rangaistavuus koskisi 6 §:n yleisten periaatteiden rikkomista, jotka ovat rangaistavuuden kannalta liian epäselviä. Lisäksi rangaistus-säännös olisi päällekkäinen muiden rangaistussäännösten kanssa (esi-merkiksi 1 momentin 3 kohta). Säännös ei siten vaikuta perustellulta.

- **2 kohta:** viitattu 7 § koskee vain hoidossa olevaa eläintä. Lakiehdotuksen 114 §:n 1 momentin 2 kohdassa tätä rajoitusta ei mainita. Tekijän ei voi olettaa tietävän, onko eläin hoidossa oleva vai ei, esimerkiksi perusteluissa mainittu liikenneonnettomuudessa loukkaantunut kissa, koira.
- **5 kohta:** Rangaistavuus koskisi 15 §:n 1 momentissa säädetyn kielletyn toimenpiteen tekemistä. Viitatus 15 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksista ja 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin "sallia" eräiden muidenkin toimenpiteiden tekeminen. Kuten edellä on todettu pykälän 3 momentin asetuksenantovaltuus ei ole asianmukainen. Tämä vaikuttaa myös rangaistavan teon määrittelyyn. Lähtökohteisesti kaikki muut kipua aiheuttavat toimenpiteet olisivat kiellettyjä, ellei niitä erikseen laissa tai asetuksella sallita. Perustelujen mukaan mm. kissan kynnen poisto silloin, kun se olisi vahingoittunut olisi sallittua. Voidaan kysyä, onko ylipäättään mahdollista ehdotetuin tavoin lailla tai asetuksella luetella kaikkiin mahdollisiin (maailman) eläimiin (vrt. lain soveltamisala) ja eläinlajeihin kohdistettavia sallittuja toimenpiteitä kattavasti laillisuusperiaatteen edellyttävällä täsmällisyydellä. Rangaistavuuden kannalta sääntely, jossa kaikki on rangaistavaa, ellei jotain erikseen sallita on varsin ongelmallinen. Pykälän sanamuoto ja perustelut eivät vaikuta olevan keskenään linjassa. Viitattua 15 §:ää ja sen perusteluja on syytä jatkovalmistelussa arvioida tältä kannalta.
-
- **6, 9, 13 ja 15 kohta:** Useat säännöksissä viitatuista lain velvoitteista ovat niiden laiminlyönnin rangaistavuuden kannalta liian epäselvästi määriteltä. Esimerkiksi osa näistä velvoitteista näyttäisi edellyttävän vain tiettyjen seikkojen "huomioon ottamista", muttei todeta miten. Sanamuodot "ilman riittävää muuta osaamista", "riittävä lepo", "sopivassa määrin hyvälaatuista ravintoa", "riittävän usein", "tarvittaessa" ja "tarpeettomasti vaarantaa" eivät ilman lisämääreitä ole riittävän selkeitä. Velvoitteita tulisi täsmentää säännöksissä tai niissä viitatussa valtioneuvoston asetuksessa.

Esimerkiksi 9 kohdassa viitatussa 22 §:ssä on yleisiä säännöksiä siitä, että kunkin eläimen ruokinnassa on otettava huomioon kunkin eläimen fysiologiset tarpeet ym., jotta eläin saa sopivassa määrin hyvälaatuista ravintoa. Säännös vaikuttaa rangaistavuuden kannalta varsin yleiseltä. Huomiota kiinnittää myös viitatus 22 §:n perusteluissa oleva maininta eläinten ylipainosta. Tarkoitus ei liene, että lihaviiden kissojen ja koirien omistajat joutuisivat jatkossa rangaistusvastuuseen eläintensä ylipainosta.

- **7 kohta:** Säännöksessä viitatussa 18 §:stä ei ilmene riittävän tarkasti, mitä tarkoittaa aine, jonka ei voida osoittaa olevan eläimelle vaarantona. Perusteluissa ei täsmennetä edellytystä lainkaan. Rangaistavuuden kannalta epäselvä tilanne olisi esimerkiksi sellainen, jossa eläimelle annetaan yleisesti vaarattomana pidettyä ainetta, joka myöhemmin osoittautuukin sille vaaralliseksi. Epäselväksi jäisi myös se, millaista selvitystä aineen vaarattomuudesta pitää olla. Hieman selkeämpi olisi esimerkiksi 22 §:n 2 momentissa muotoiltu kielto antaa ”tietävästi” vaarallista ravintoa.
- **12 kohta:** Kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi eläinten hallitsemattoman lisääntymisen estämisen laiminlyönti. Kyse olisi perustelujen mukaan lisääntymisestä, jolla ei olisi selkeästi määriteltyä tavoitetta perimän tai ominaisuuksien suhteen ja eläinten annettaisiin lisääntyä suunnittelemattomasti keskenään. Perustelujen valossa ehdotettu uusi rikossäännös koskisi (huolimattomuudestakin tehtynä) ilmeisesti esimerkiksi ns. kissatätien toiminta, jossa yleensä hyvässä tarkoituksessa pidetyt leikkaamattomat eläimet lisääntyvät suunnittelemattomasti. Tämän kaltaiseen toimintaan syyllistyvillä on usein elämänhallintaan ja/tai mielenterveyteen liittyviä ongelmia, joten ehdotetun rangaistussäännöksen ennalta ehkäisevä vaikutus olisi käytännössä rajallinen ja syyksiluettavuuden osalta varsin pitkälle menevä. Eläinten hyvinvointia vaarantavat tai vahingoittavat teot tulevat näissä tilanteissa myös jo nykyään ja vastaisuudessa muiden eläinsuojelurikkomussäännösten nojalla rangaistaviksi. Erityisen rangaistussäännöksen tarvetta olisi syytä ehdotuksen jatkovalmistelussa arvioida uudelleen.
- **15 kohta:** Viitatussa 43 §:ssä oleva kielto ”tarpeettomasti vaarantaa eläinten hyvinvointia” jättää perusteluissa esitetyistä täsmennyksistä huolimatta rangaistavuuden kannalta tulkinnanvaraiseksi, mitä tarpeettomuudella tarkoitetaan ja millaiset edut voisivat oikeuttaa eläimen vaarantamisen. Valtioneuvoston asetuksella annettava tarkemmat säännökset näyttäisivät koskevan vain yleisesti eläinten hyvinvointiin tarpeettomasti vaarantavien kilpailujen tai näyttelyjen määrittelmistä. Rangaistussäännöksen kannalta olisi selkeämpää esimerkiksi se, että ”tarpeettoman vaarantamisen” kiellon sijaan säädettäisiin tarkemmin eläinkilpailujen- tai näyttelyjen järjestämisessä noudatettavista eläimen turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvistä velvoitteista.
- **16-17 kohta:** Kohdat koskevat eläinten lopettamista kielletyllä tavalla. Esityksen perusteluissa tulisi pohtia, onko kyseisiin tekoihin mahdollista syyllistyä rikkomuksina niin, että eläimelle ei aiheutettaisi rikoslain eläinsuojelurikoksen tai törkeän eläinsuojelurikoksessa tarkoitettua kipua ja kärsimystä. Perusteluissa olisi syytä todeta ja arvioida rikkomuksena rangaistavien tekojen suhdetta rikoslain säännöksiin nähden.

114 §:n 2 momentti

- **1 kohta:** Kohdassa säädetään tuotantoeläimistä, jotka 8 §:n mukaan luetellaan lakiehdotuksen liitteessä. Tuotantoeläimistä on kuitenkin lakiehdotuksen 5 §:ssä erillinen määritelmä, jonka mukaan tuotantoeläimenä ei pidettäisi kilpailuissa, näyttelyissä taikka kulttuuritapah-tumissa käytettävää eläintä. Vaikuttaisi siten siltä, että eläimen asema voisi 5 §:n mukaan vaihdella sen tehtävän mukaan; hevonen olisi lain liitteen mukaan tuotantoeläin, mutta jos sitä käytettäisiin esimerkiksi kilpailuissa (ravihevonen) se ei olisi tuotantoeläin. Liitteen ja 5 §:n määritelmän suhde jää esityksessä siten epäselväksi.
- **3 kohta:** Rangaistava laiminlyönti koskisi 11 §:n 2 momentissa tarkoi-tettua velvoitetta huolehtia siitä, että valvonnassa oleva alle 15 vuotias lapsi ei kohtele eläimiä eläinten hyvinvointimääräysten vastaisesti. Eläinten hyvinvointimääräyksillä tarkoitetaan lakiehdotuksen 5 §:n 6 kohdan määritelmän mukaan ”tätä lakia, sen nojalla annettuja sään-nöksiä, määräyksiä ja hallintopäätöksiä sekä 3 §:ssä tarkoitettuja Euroo-pan unionin säädöksiä ja niiden nojalla annettuja hallintopäätöksiä.” Viitatussa 3 §:ssä luetellaan lukuisia EU:n säädöksiä. Perustelujen mu-kaan 11 §:n 2 momentin velvoitteen on tarkoitus vastata eläinsuojelu-lain 64 §:n velvoitteita, joiden laiminlyönti on nykyisinkin rangaistavaa eläinsuojelurikkomuksena. EU:n lainsäädännön velvoitteiden lisäämi-nen velvoitteen piiriin tekisi siitä kuitenkin huomattavasti nykyistä laa-jemman ja vaikeaselkoisemman. Rangaistavuuden kannalta säännös on liian epäselvä. Joko 11 §:n 2 momentissa tai rangaistussäännöksen sa-namuodossa olisi mahdollista kirjoittaa suoraan, mitä laissa säädettyjä velvoitteita valvontavelvollisuus koskee. Valvontavastuun laiminlyön-nin rangaistavuuden ei tulisi koskea niiden lain velvoitteiden rikkomista, joista ei ole muutenkaan säädetty rikosoikeudellista vastuuta. Säännök-sen sanamuodossa on myös virhe (”alle viittätoista vuotta nuorem-paa”).
- **4 kohta:** Säännöksen nojalla rangaistavuuden edellytyksenä olisi se, onko valtioneuvoston kieltänyt menettelyn. Kuten edellä on todettu 15 §:n 3 momentin asetuksenantovaltuus ei ole asianmukainen. Tämä vai-kuttaa myös rangaistavan teon määrittelyyn.
- **6 kohta:** Kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi lakiehdotuksen 19 §:ssä kielletyn välineen tai laitteen hallussapito. Lakiehdotuksen 19 §:n 3 mo-mentin nojalla voidaan asetuksella lisätä kiellettyjen välineiden listaan uusia välineitä ja laitteita, jotka myös tulisivat rangaistavuuden piiriin. Teko olisi rangaistava myös huolimattomuudesta tehtynä, mikä ulot-taisi rangaistavuuden varsin pitkälle. Tämän arviointi on lisäksi vaikeaa, koska tällä hetkellä ei ole tietoa millaisiin välineisiin rangaistavuus ase-tuksen kautta tulisi ulottumaan.

- **8 kohta:** Säännöksessä rangaistaisiin 29 §:n 1 momentissa tarkoitetun eläimen hoitoon toimittamisen laiminlyönnistä, mutta 29 §:ssä ei ole varsinaista hoitoon toimittamista koskevaa velvoitetta. Säännöksessä näyttää myös olevan päällekkäisyyttä 114 §:n 2 momentin 7 kohdan kanssa.
- **14 kohta:** Rangaistavaa olisi muun muassa se, että eläinkilpailun järjestäjä 45 §:n 2 momentin velvoitteiden vastaisesti laiminlyö estää hyvinvointimääräysten vastaisesti kohdellun eläimen käyttämisen kilpailussa. Säännöksen nojalla jää epäselväksi, millaisiin toimenpiteisiin järjestäjällä olisi velvoite ryhtyä osallistumisen estämiseksi. Jos teosta rankaisemista voidaan ylipäänsä pitää perusteltuna, velvoitteen ja rangaistussäännöksen täsmentämiseksi voisi esityksen perustelujen mukaisesti 45 §:n 2 momenttiin voisi lisätä sanat ”keskeyttämällä kilpailu tai näyttely”. Myös 45 §:n 2 momentin toista lausetta olisi voisi täsmentää ”...Järjestäjän on tällöin kiellettävä eläinten hyvinvointimääräysten vastainen kohtelu. Rangaistussäännöksen loppuosaa olisi syytä täsmentää: ”... tai 2 momentissa säädetty eläinkilpailun tai näyttelyn järjestäjän velvoitteet.”
- **20, 21 ja 24 kohta:** Rangaistus koskisi viitatuissa säännöksissä olevien ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyöntiä. Ilmoitusvelvollisuuksista ei ole säädetty rangaistavuuden kannalta riittävän täsmällisesti. Jos teosta rankaisemista voidaan ylipäänsä pitää perusteltuna, tulisi esityksessä täsmentää muun muassa, mitä tarkoittaa toiminnan oleellinen muuttuminen ja milloin tätä koskeva ilmoitus tulee viimeistään tehdä. Lisäksi tulisi ottaa huomioon tilanteet, joissa toiminta päätetään lopettaa lyhyemmässä ajassa kuin 30 päivässä.

114 §:n 3 momentti

Rangaistavuus ulotettaisiin 3 momentin viittauksella koskemaan kaikkia 1 ja 2 momentissa viitattujen säännösten nojalla annettuja tarkempia määräyksiä. Säännös on itsessään avoin ja rangaistavuuden sisältö riippuisi rangaistussäännösten, asetuksenantovaltuussäännösten ja valtioneuvoston asetuksen säännösten sisällöstä. Edellä esitettyyn viitaten oikeusministeriö toteaa, ettei se voi ottaa tarkempaa kantaa tällaisen säännöksen sisältöön ennen kuin rangaistavuuden alaa määrittäviä säännöksiä on täsmennetty lakiehdotuksen säännöksissä tai ehdotuksessa valtioneuvoston asetukseksi.

Toimenpiteistä luopuminen

Oikeusministeriö ehdottaa 114 §:n 4 momentin muotoilemista seuraavasti: Eläinsuojelurikkomuksesta voidaan jättää syyte nostamatta tai rangaistus määräämättä, jos teon johdosta annetusta muusta viranomaisen päätök-

sestä aiheutuneita taloudellisia seurauksia on pidettävä tekijälle teon vaka-
vuuteen nähden riittävinä taikka jos tekijä rikkoo tämän lain nojalla mää-
rättyä uhkasakolla tehostettua kieltoa.

Kuten edellä on todettu, rikosoikeus on rangaistavaksi säätämisen edelly-
tysten mukaan viimesijainen keino. Näin ollen hallinnolliset pakkokeinot
kuten uhkasakko ovat ensisijaisia suhteessa rikosoikeudellisiin seuraamuk-
siin ja sääntelyyn. Toimenpiteistä luopumista koskeva erityissäännös ilmen-
täisi tätä ensisijaisuutta. Edellä ehdotettu sääntely mahdollistaa erityislain-
säädännön soveltamisalan piiriin kuuluvien hallinnollisten seurausten huo-
mioon ottamisen yleisiä toimenpiteistä luopumista koskevia säännöksiä
laajemmin.

Ehdotetulla säännösmuutoksella laajennettaisiin viranomaisten harkinta-
valtaa arvioitaessa hallinnollisten toimien riittävyttä ja rikosoikeudellisten
toimien tarpeellisuutta suhteessa arvioitavaan tekoon. Muutos toteuttaisi
hallitusohjelman tavoitetta sääntelyn keventämisestä. Harkintavaltaa an-
nettaisiin tuomioistuinten lisäksi syyttäväviranomaiselle. Harkintavalta kos-
kisi koko rangaistussäännöstä riippumatta siitä, onko uhkasakko koskenut
kaikkea tunnusmerkistön piiriin sisältyvää menettelyä.

Selvyyden vuoksi todetaan, että säännöksessä on kysymys tapauskohtai-
sesta kohtuusarvioinnista. Ne bis in idem -kielto ei sovellu hallinnollisiin tur-
vaamistoimiin.

Rikoslaki

Eläintenpitokielto

Rikoslain 17 luvun 23 §:n nojalla eläintenpitokielto voidaan määrätä henki-
lölle, joka tuomitaan eläinsuojelulain 54 §:n 1 momentin nojalla eläinsuo-
jelurikkomuksesta. Esityksessä ei ehdoteta viittausta muutettavaksi vaan
jätettäisiin asia 117 §:n voimaantulosäännöksen varaan ("muualla lainsää-
dännössä olevan viittauksen kumottuun lakiin katsotaan viittaukseksi tä-
hän lakiin.") Lakiehdotuksen 114 §:n rangaistussäännös eroaa niin olennai-
sesti eläinsuojelulain 54 §:stä, ettei pelkän voimaantulosäännöksen ja ny-
kyisen rikoslain 17 luvun 23 §:n nojalla olisi enää selvää, mistä rikoksista
eläintenpitokielto voidaan määrätä. Asiaa ei myöskään selvennetä esityk-
sen perusteluissa. Esityksessä olisi erikseen arvioitava, mistä eläinsuojelu-
rikkomuksena rangaistavaksi säädettävistä teoista olisi perusteltua voida
määrätä eläintenpitokielto. Rikoslain 17 luvun 23 §:ää tulisi vastaavasti eh-
dottaa muutettavaksi.

Oikeusministeriö pyytää huomioimaan, että rikoslain muuttamiseen tarvitaan oikeusministeriön esittelylupa ja sitä koskeva lakiehdotus pyydetään toimittamaan oikeusministeriölle hyvissä ajoin.

Osastopäällikkö,
ylijohtaja



Sami Manninen

Lainsäädäntöneuvos



Marietta Keravuori-Rusanen