

Asia: VN/24182/2023-OM-35

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eläintenpitokieltoa koskevan sääntelyn muuttamiseksi

Näkemyksenne eläintenpitokiellon määräämisperusteita ja kiellon voimassaoloaikojen vähimmäiskestoja koskevasta sääntelyehdotuksesta?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Näkemyksenne eläintenpitokiellon muuttamista ja kumoamista koskevasta sääntelyehdotuksesta?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Näkemyksenne luonnoksesta eläintenpitokieltoa koskevan rekisteröinnin ja tuomioistuimen ilmoitusvelvollisuuden osalta?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Näkemyksenne ehdotetusta eläintenpitokiellon rikkomisen rangaistusasteikosta?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Näkemyksenne luonnoksessa ehdotetulle lainsäädännölle vaihtoehtoisista keinoista?

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

-

Muita huomioita

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Ehdotus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia ja eläinten hyvinvoinnista annettua lakia. Rikoslain 17 luvun 23 §:ssä säädetyn eläintenpitokiellon määräämisperusteita muutettaisiin siten, että perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen perusteella kiello olisi määrättävä, ellei kiellon määräämättä jättämiselle ole painavia perusteita. Eläintenpitokiellon voimassaoloajan vähimmäiskestoja muutettaisiin sanotussa pykälässä korottamalla perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen perusteella määrättävän kiellon kestoa nykyisestä yhdestä vuodesta kolmeen vuoteen, ja törkeän eläinsuojelurikoksen perusteella määrättävän eläintenpitokiellon voimassaoloajan vähimmäiskestoksi säädettäisiin viisi vuotta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 17 lukuun uutta 23 c §:ää, joka mahdollistaisi tietyin edellytyksin muuttaa eläintenpitokiellon sisältöä tai voimassaoloaikaa tai kumota eläintenpitokiello sekä tätä koskevasta menettelystä. Eläintenpitokiellon rikkomista koskeva rangaistussäännös siirrettäisiin eläinten hyvinvoinnista annetusta laista rikoslain 17 luvun uuteen 15 b §:ään, jossa kiellon rikkomista koskevaan rangaistusasteikkoon lisättäisiin enimmäisrangaistuksena vuoden vankeusuhka. Eläinten hyvinvoinnista annettua lain 12 luvun 110 §:ssä olevaa sääntelyä tuomioistuimen ilmoittamisvelvollisuudesta täydennettäisiin kattamaan myös ratkaisut, joilla eläintenpitokiellon sisältöä tai voimassaoloaikaa on muutettu tai joilla kiello on kumottu.

Arviointia

Yleistä

Pidän esitettyjä säännösmuutoksia ja ehdotettuja uusia säännöksiä kokonaisuutena oikeudelliselta kannalta perusteltuina. Lainsäädännön eri toteuttamisvaihtoehtoja on punnittu ja ehdotettua eläintenpitokiellon muuttamista ja kumoamista koskevaa menettelyä on vertailtu muihin lainsäädännössä säädettyihin kieltomenettelyihin.

Kiinnitän lausunnossani huomiota lähinnä esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeviin näkökohtiin.

Yhdenvertaisuus

Ehdotettavia säännösmuutoksia on tarkasteltu perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatun yleisen yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Esitysluonnoksessa yhdenvertaisuutta katsotaan rajoitettavan. Säätämisjärjestysperusteluissa (s. 43–44) lausutun mukaan ”esityksen vaikutukset yhdenvertaisuuteen koskisivat erilaisista eläinsuojelurikoksista tuomittavien välistä suhdetta ja, ehdotettua eläintenpitokiellon muuttamista ja kumoamista koskevaa menettelyä.” Vaikutukset

perus- ja ihmisoikeuksiin -osiossa asiaa tarkennetaan toteamalla ensinnäkin, että lain muutoksen myötä eläimeen kohdistuneen rikoksen vakavuusasteella olisi aiempaa ratkaisevampi merkitys eläintenpitokiellon määräämisen ja keston kannalta. Niin ikään yhdenvertaisuutta koskeva vaikutukseksi yksilöidään se, että aiemmin rikoksen uusimisriskin ja eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen kannalta vähäisempinä pidettyjä menettelyjä olisi vastaisuudessa kohdeltava samalla tavalla kuin vakavampia menettelyjä. Lisäksi todetaan, että koska ehdotettuun menettelyyn eläintenpitokiellon muuttamista ja kumoamista liittyvä vaatimus kiellon voimassaolon vähimmäisajasta poikkeaisi muista lakisääteisiä kieltomenettelyjä koskevasta sääntelystä, olisi se merkityksellistä yhdenvertaisuuden kannalta. (s. 29.)

Perustuslain 6 §:n 1 momenttiin sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa kansalaisia tai kansalaisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. (Ks. PeVL 38/2006 vp, s. 2/I, HE 309/1993 vp, s. 42/II–43/I.) Nyt luonnokseen sisältyvä arviointi näyttäisi lähtevän siitä, että sääntelymuutokset asettaisivat kansalaisia eriarvoiseen asemaan siltä osin kuin kunkin uuden säännöksen aineelliset vaikutukset ylipäänsä johtaisivat tilanteeseen, joka eroaa siitä, mikä se aiemman eläintenpitokieltoa tai muita kieltomenettelyjä koskevan sääntelyn nojalla olisi. On kysymyksenalaista, onko näissä asiayhteyksissä kyse erilaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Vaikuttaisikin pikemminkin siltä, että uusi hyväksyttävä ja ei-mielivaltainen rikosoikeudellinen sääntely tuottaa muutoksen siihen, miten rikosoikeudelliset seuraamukset yksilöön aiemmin vaikuttivat. Mikäli mainitun arvioinnin on tätä vastoin tarkoitus joltain osin kohdistua siihen, täyttääkö rangaistusjärjestelmän kokonaisuus suhteellisuuden vaatimukset, yhdenvertaisuuden sijaan olisi kyse rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen toteutumisen arvioimisesta (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2).

Yhdenvertaisuutta koskevaa arviointia on jatkovalmistelussa aiheellista pohtia mainituista näkökulmista.

Omaisuuksensuoja

Luonnoksen 2 Nykytila ja sen arviointi -osiossa (s. 22) on käsitelty eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lainsäädäntöhankkeen esivalmistelun aikana tekemää ehdotusta harkita voimassa olevaa sääntelyä omaisuudensuojan kannalta siltä osin, kun rikoslain 17 luvun 23 a §:n 1 ja 3 momentin nojalla eläintenpitokiellon perusteella määrättävä menettämisseuraamus kohdistuu muun tahon kuin eläintenpitokieltoon määrätyn henkilön omistamiin eläimiin. Yhtenä mahdollisuutena tämän toteuttamiseksi luonnoksessa tuodaan esiin, että sivullisen tilaisuudesta eläimen noutamiseen säädettäisiin tavalla, jonka mukaan tällainen tilaisuus ”tulisi” varata. Voimassa olevan sääntelyn mukaan, jos menettämisseuraamus kohdistuu eläimiin, jotka omistaa kokonaan tai osaksi muu kuin eläintenpitokieltoon määrätty, tälle ”voidaan” varata tilaisuus noutaa eläimet korvauksetta itselleen (rikoslain 17 luvun 23 a § 3 momentti). Tämän jälkeen kuitenkin todetaan, että säädösvalmistelun toteuttaminen tältä osin ei kuulu esityksen pohjana olevaan

lainsäädäntöhankkeeseen. Perustelua ei voi sellaisenaan pitää täysin riittävänä perustuslain 22 § mukaisen julkisen vallan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kannalta.

Samassa osiossa käsitellään myös apulaisoikeusasiamiehen ehdotusta harkita sitä, voitaisiinko löytää lainsäädännöllisiä keinoja ehkäistä omistusriitoja tilanteissa, joissa valvontaeläinlääkäri on eläinten hyvinvoinnista annetun lain 98 §:n nojalla päättänyt hallinnollisessa menettelyssä myydä tai muuten luovuttaa sivullisen omistaman eläimen. Tältä osin esitysluonnoksessa katsotaan perusteltuna ja riittävänä menettelynä, ”että kysymys eläimen omistamisesta tutkitaan esikysymysluonteisesti asiassa esille tulleen selvityksen valossa ja esimerkiksi eläimen omistamista koskevien, julkista luottamusta nauttivien rekisterimerkintöjen perusteella.” (s. 23). Perustelu jättää epäselväksi, mistä rekistereistä on kyse. Kaikki julkiset kirjaamisjärjestelmät eivät nauti julkista luotettavuutta, koska julkisen luotettavuuden edellytyksenä on vilpittömän mielen suojaamista koskeva normi. Eläinten hyvinvointilain 106 ja 107 §:ssä säädettyihin rekistereihin ei merkitä tietoja omistuksenvaihdoksista. Myöskään esimerkiksi Ruokaviraston ylläpitämä koirarekisteri ei ole omistajuusrekisteri.

Ympäristöperusoikeus

Esityksessä ympäristöperusoikeutta on tarkasteltu sekä sääätämisympäristöperustelussa että perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnin yhteydessä. Jälkimmäistä koskevassa osiossa on todettu, että ”[p]erustuslain 20 §:ssä säädetään ympäristöä koskevasta vastuusta. Viitatus lainkohdan 1 momentin nojalla vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vaikka eläinsuojeluun ja eläinten hyvinvoinnin edistämiseen ei nimenomaisesti viitata perustuslain 20 §:n sanamuodossa, on säännöksen esitöiden valossa näiden katsottava muodostavan osan pykälässä tarkoitettua ympäristöperusoikeudesta (HE 309/1993 vp, s. 66/I–II). Koska esityksellä lisättäisiin eläimiin kohdistuvien rikosten ja eläinten hyvinvoinnin vaarantumisen ehkäisemiseksi tarkoitettua eläintenpitokiellon käyttöä, parannettaisiin sen vaikuttavuutta turvaamistoimenpiteenä sekä tehostettaisiin määrättyjen kieltojen valvontaa, vaikuttaisi esitetty sääntely ympäristöperusoikeutta edistävästi.” (s. 30.)

Esitetty tulkinta olisi hyvä tukea nyt ehdotuksessa toteutunutta selkeämmin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 20 §:n sisältöä koskeviin tulkintakannanottoihin, jos niin on. (Ks. kuit. esim. PeVL 2/2013 vp s. 2/II, PeVL 18/2013 vp, s. 2/II, myös PeVM 3/2026 vp). Perustuslain 20 §:ää koskevissa esitöissä eläimiin liittyvät maininnat viittaavat lähinnä elollisen luonnon monimuotoisuuteen ja sen geneettiseen rikkauteen (HE 309/1993 vp, s. 66/I–II), minkä vuoksi esitetty tulkinta kaippaa tuekseen muuta kuin mainitun esitysviittauksen.

Esitettyllä tulkinnalla on näet myös laajempaa merkitystä esityksen hyväksyttävyydelle siltä osin kuin sillä rajoitetaan perusoikeuksia, sillä sääätämisympäristöperustelujen ympäristöperusoikeutta koskevassa yhteydessä on nimenomaisesti esitetty, että ”[k]oska esityksellä on ympäristöperusoikeuden toteutumista edistäviä vaikutuksia, näyttäytyy esitys tässä suhteessa hyväksyttävänä perustuslain kannalta. (s. 51)” Perustuslakivaliokunnan käytännössä on muun muassa todettu, ettei eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä ole kyse perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamasta perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 34/2009 vp, s. 3/II).

Esitysluonnoksessa puhutaan lisäksi ympäristöperusoikeuden turvaamisen sijasta ympäristöperusoikeuden edistämisestä.

Eläintenpitokiellon rikkomisen rangaistusasteikon muuttaminen

Esitysluonnoksessa todetaan (s. 18), että ”[k]oska eläinten hyvinvointiin liittyvien oikeushyvien merkitys sekä suojelemisen tarve on kasvanut, eläintenpitokiellon rikkomisen rangaistusasteikon tulisi riittävän selvästi osoittaa, kuinka moitittavana yhteiskunta pitää kiellon rikkomista.” Sääntämisyjärjestysperustelujen (s. 45) mukaan rangaistussäännöksen ankaroittamisen keskeisenä tarkoituksena on vahvistaa eläinten hyvinvoinnin turvaamista. Ehdotettu enimmäisrangaistuksen korottaminen eläintenpitokiellon rikkomista koskevan rangaistussäännön osalta sakosta enintään yhteen vuoteen vankeutta koskettaa rangaistusseuraamuksen ankaruutta, joka on yhteydessä suhteellisuusvaatimukseen (ks. esim. PeVL 56/2014 vp, s. 3/II, PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Rangaistussäännösten ja niiden muutosten tarvetta on arvioitava oikeushyvien suojelun periaatteen mukaisesti. Sen mukaan rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä (LaVL 17/2017 vp, s. 5). Periaatteen valossa olisi syytä täsmentää nykyistä yksilöidymmin, mitä ovat esityksessä mainitut eläinten hyvinvointiin liittyvät oikeushyvät (s. 18) ja mikä on tämän suhde siihen, että eläinten hoitoa ja suojelua koskevia rikossäännöksiä on pidetty ainakin osittain yleistä järjestystä ja turvallisuutta suojaavina säännöksinä (HE 6/1997 vp, s. 103/I).

Koivulehto Matias
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri