

Lausunto

13.1.2022

VN/12277/2021
VN/12277/2021-OM-89

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi. Laki eläinten hyvinvoinnista korvasi voimassa olevan eläinsuojelulain (247/1996). Esityksellä ehdotettaisiin muutettavaksi useita muita lakeja, joista useimpien kohdalla muuttamistarve olisi kuitenkin viittaustekninen. Luonnosteltu lainsäädäntö sisältäisi pitkälti samoja asiakokonaisuuksia koskevaa sääntelyä, kuin mitä on voimassa olevassa eläinsuojelulaissa, mutta lainsäädäntöön ehdotetaan kuitenkin myös uutta sääntelyä. Tällainen uusi sääntely koskisi esimerkiksi kameravalvontaa teurastamoissa, kehotuksen antamista toimijalle ja eläintarhan uusia tehtäviä sekä uusia kriminalisointeja. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

1. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Kaavailtu lainsäädäntö tarkoittaisi useamman eri perusoikeuden rajoittamista, mutta sääntelyllä myös edistettäisiin perusoikeuksien toteutumista. Kaavailun sääntelyn perusoikeusvaikutukset ja muutoinkin suhde perustuslakiin olisivat pitkälti samanlaisia kuin voimassa olevan eläinsuojelulain kohdalla. Perusoikeuksia rajoitettaessa rajoitusten tulee täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5) ja tiettyjen perusoikeuksien (kuten kotirauhan suojan) osalta vielä erityiset rajoitusedellytykset. Esitysluonnoksessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täytyminen vaikuttaa olevan perusteltu laajemmin ja systemaattisemmin joidenkin perusoikeuksien kohdalla, kun taas joidenkin perusoikeuksien kohdalla rajoitusedellytysten täyttymisen osoittamisen osalta olisi enemmänkin täydennettävää.

Uskonnonvapaus

Eläinten hyvinvointilakia koskevassa ehdotuksessa esitetään poistettavaksi eläinsuojelulain 33 b §:n mukainen poikkeus velvollisuudesta tainnuttaa eläin ennen teurastusta silloin, kun kyseessä on uskonnollisista syistä noudatettava erityinen teurastustapa. Lakiehdotuksen 64 §:n 1 momentin mukaan eläin on tainnutettava, jos lopettamiseen käytetään menetelmää, joka ei johda välittömästi eläimen kuolemaan. Tainnutusmenetelmän on oltava sellainen, että eläimen tajuttomuus säilyy sen kuolemaan saakka. Lakiehdotuksen 65 §:ssä todetaan, että eläin on asianmukaisesti tainnutettava tai lopetettava siihen soveltuvalla menetelmällä ennen verenlaskun aloittamista.

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

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Kuten ehdotuksen perusteluissa on todettu, ei perustuslakivaliokunta ole toistaiseksi ottanut kantaa uskonnollisista syistä tapahtuvaan teurastukseen uskonnonvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut eläinten hyvinvoinnin olevan yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste perusoikeuksien rajoituksille. Lausunnoissa PeVL 18/2013 vp (s. 2) ja PeVL 2/2013 vp (s. 2) eläinten hyvinvoinnin on katsottu olevan hyväksyttävä peruste muun muassa elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen ja siinä olevan kyse eettisestä periaatteesta. Eläinten hyvinvointi kytkeytyy perustuslakivaliokunnan käytännössä vahvasti kivun, tuskan ja kärsimyksen välttämiseen parhaalla mahdollisella tavalla.

Sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin että Euroopan unionin tuomioistuin ovat kuitenkin todenneet eläimiä teurastettaessa käytettävien uskonnollisten rituaalien määrittämien erityismenetelmien kuuluvan uskonnonvapauden piiriin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita henkilön oikeutta suorittaa teurastus tietyin menetelmin, vaan keskeistä on mahdollisuus saada ja kuluttaa lihaa, joka on teurastettu uskonnollisen vakaumuksen määräysten mukaisesti (tuomio 29.5.2019, Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW ym., C426/16, kohta 45; tuomio 17.12.2020 Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym., C-336/19, kohta 18; Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France (2000), kohdat 31, 32, 73, 74, 82, 83).

Perusteluissa on viitattu hallituksen esitykseen HE 309/1993 vp, jossa todetaan: ”Uskonnon ja omantunnon vapauden perustuslainturva ei myöskään estä lailla antamasta yhteiskunnassa yleisesti hyväksytyjen moraalisten ja eettisten arvojen mukaisia järjestysluonteisia säännöksiä, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa menoissaan.” Epäselväksi jää, pidetäänkö esityksessä ennen teurastusta suoritettavan tainnutuksen edellyttämistä järjestysluonteisena säännöksenä. Tainnutusvaatimus voi vaikuttaa uskonnollisen menon, eli teurastuksen, sisältöön, joten sitä edellyttävän säännön pitäminen järjestysluonteisena vaatii perusteluja. Viittauksen suhdetta käsillä olevaan ehdotukseen on syytä täsmentää.

Säätämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa on esitetty perustuslakivaliokunnan käytännössään linjaamat perusoikeuksien rajoitusedellytykset, mutta perusteluissa olisi syytä arvioida tarkemmin edellytysten toteutumista tainnutusvaatimuksesta säädettäessä. Vaikka säätämisyjärjestysperusteluissa viitatussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France tuomioistuin katsoi, että uskonnonvapauden rajoituksesta on kyse vain, mikäli rituaaliteurastusten kieltö estäisi uskovaisia syömästä lihaa, joka on saatu heidän noudattamiensa uskonnollisten määräysten mukaisesti teurastetuista eläimistä, olisi rajoitusedellytysten täyttymistä silti syytä käsitellä ehdotuksen perusteluissa. Viitattu EIT:n ratkaisu ei koskenut tainnutusvaatimusta ja lisäksi Euroopan unionin tuomioistuin on pitänyt ratkaisussa C-336/19 tainnutusvaatimusta uskonnonvapauden rajoituksena, vaikkakin hyväksyttävänä sellaisena.

Rajoitusedellytysten täyttymisen arvioinnissa on mahdollista viitata kansainvälisten tuomioistuinten käytäntöön. Suomen perusoikeusjärjestelmä on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Suomea velvoittavaa kansainvälistä ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus olisi ristiriidassa myös perustuslain perusoikeussääntelyn kanssa. Perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia pidetään näistä syistä tärkeänä. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä antaman mietinnön mukaan ihmisoikeussopimusten tiettyjä oikeuksia ja vapauksia koskeissa artikloissa esitetyt rajoitusperusteet ovat vastaavan perusoikeussäännöksen ainoita hyväksyttäviä rajoitusperusteita (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohta mahdollistaa siinä turvattujen oikeuksien rajoittamisen pitkälti samoin perustein kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan 2 kohta uskonnonvapauden rajoittamisen.

EUT on katsonut, että ennen eläimen teurastusta tapahtuvan peruutettavan tainnuttamisen vaativalla asetuksella rajoitetaan juutalaisten uskovaisten ja muslimiuskovaisten vapautta tunnustaa uskontoa, sellaisena kuin tämä vapaus taataan perusoikeuskirjan 10 artiklan 1 kohdassa (tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym., C-336/19, kohta 55). EUT on kuitenkin katsonut, että kansallisessa säännöstössä, jossa säädetään

velvollisuudesta tainnuttaa eläin ennen rituaaliteurastusta ja edellytetään, että tainnutus on peruutettavissa eikä se aiheuta eläimen kuolemaa, noudatetaan perusoikeuskirjan uskonnonvapautta koskevan 10 artiklan olennaista sisältöä, koska tällaisesta säännöstöstä johtuva vapauteen puuttuminen rajoittuu erityisen rituaalin yhteen osatekijään, jona on mainittu teurastaminen, jota ei kuitenkaan sellaisenaan ole kielletty. EUT on todennut tainnuttamisvaatimuksen hyväksyttävyyttä arvioidessaan suhteellisuusperiaatteen kannalta, että kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään velvollisuudesta tainnuttaa eläin ennen rituaaliteurastusta ja edellytetään, että tainnutus on peruutettavissa eikä se aiheuta eläimen kuolemaa, soveltuu eläinten hyvinvoinnin edistämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseen. EUT totesi, että eläinten hyvinvointi, jolle nykyajan demokraattiset yhteiskunnat ovat useiden vuosien ajan antaneet yhä enemmän painoarvoa, voidaan yhteiskunnan kehityksen valossa ottaa paremmin huomioon rituaaliteurastuksen yhteydessä, ja se voi näin ollen oikeuttaa tainnuttamatta teurastamisen kieltävän lainsäädännön oikeasuhteisuuden (tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym., C-336/19, kohdat 61, 65, 66 ja 77).

Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa jaksossa on todettu, ettei ehdotuksella arvioida olevan vaikutusta kotimaisen halal-lihan kysyntään tai saatavuuteen. Tämän lisäksi olisi syytä tuoda ilmi, millaisia vaikutuksia tainnutusvaatimuksella arvioidaan olevan kotimaisen kosher-lihan kysyntään tai saatavuuteen.

Kaavaillun sääntelyn vaikutus uskonnollisin menetelmin teurastetun lihan saatavuuteen olisi syytä tuoda esiin myös säätämisympäristöstä koskevissa perusteluissa. Tämä on tarpeen erityisesti siksi, että oikeus syödä uskonnollisten vaatimusten mukaisesti teurastettua lihaa on kansainvälisen oikeuskäytännön valossa lähempänä uskonnonvapauden ydinaluetta kuin teurastus toimintana. Sekä Euroopan unionin tuomioistuimien että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset nostaneet esiin lihan saatavuuden arvioidessaan rituaaliteurastukseen kohdistuvien rajoitusten hyväksyttävyyttä. Ihmisoikeustuomioistuin on linjannut, että uskonnonvapauden rajoituksesta on kyse vain, mikäli rituaaliteurastusten kieltäminen estäisi uskovaisia syömästä lihaa, joka on peräisin heidän noudattamiensa uskonnollisten määräysten mukaisesti teurastetuista eläimistä (tuomio 17.12.2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym., C-336/19, kohta 78; Cha'are Shalom Ve Tsedek v. France (2000), kohta 80). Perusteluissa olisikin syytä tuoda ilmi, aiheutuuko tainnutusvaatimuksesta rajoituksia mahdollisuuteen syödä uskonnollisten vaatimusten mukaisesti teurastettua lihaa. Mikäli rajoituksia aiheutuu, tulisi niitäkin tarkastella perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa.

Ehdotetun tainnutusvaatimusta koskevan 65 §:n perusteluissa olisi syytä käsitellä myös tarkoitettujen tainnutusmenetelmien vaikutusta sääntelyn oikeasuhteisuuden arvioinnissa. Uskonnonvapauden rajoittamisen tulee olla mahdollisimman vähäistä ja vaatimusta peruutettavasta tainnutuksesta, joka ei johda eläimen kuolemaan, on kenties arvioitava eri tavalla kuin kuolemaan johtavan tainnutusmenetelmän edellyttämistä. Kuoleman johtuminen yksinomaan tainnutuksen jälkeen tehtävästä viillosta aiheutuvasta verenvuodosta vaikuttaa sääntelyn oikeasuhteisuuden arviointiin.

Yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltö

Uskonnonvapauden lisäksi säätämisympäristöstä koskevissa perusteluissa olisi syytä käsitellä eläinsuojelulain 33 b §:ssä tarkoitettujen tainnutusvaatimuksen suhdetta myös perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon, sillä ehdotettu muutos vaikuttaa mahdollisesti tiettyihin uskonnollisiin ryhmiin.

Perustuslaissa kielletään myös välillinen syrjintä eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti – vaikkakin vain välillisesti – johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Syrjinnän käsitteellä on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta (ks. HE 309/1993 vp, s. 44 ja PeVL 28/2009 vp, s. 2). Erityisesti välillisen syrjinnän arviointi on ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöstä koskevassa osiossa tarpeen, sillä ehdotetulla muutoksella poistettaisiin uskonnollisten yhteisöjen hyväksi tehty poikkeus ja asetettaisiin siten yleinen sääntö, joka ei välttämättä ota huomioon uskonnollisten ryhmien erilaisia tilanteita ja saattaa asettaa heidät siten muita epäedullisempaan asemaan. Perusteluissa onkin tarpeen selvittää, asettaako tainnutusvaatimus jotkut uskonnolliset

ryhmät muita epäedullisempaan asemaan ja onko tainnutusvaatimukselle kuitenkin olemassa objektiivinen ja hyväksyttävä peruste, joka mahdollistaa ehdotetun sääntelyn.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa huomioon, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 4/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 11 ja PeVL 40/2014 vp, s. 6).

Kotirauhan suoja

Kaavaillon 1. lakiehdotuksen (laki eläinten hyvinvoinnista) 78 §:n 5 momentin nojalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tarkastuksen saisi 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 hyvinvointimääräyksiä on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädettyllä tavalla. Tarkastuksen saisi tehdä vain viranomaisen.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Oikeusministeriö toteaa, että kaavailtuun säännökseen on kirjattu toimenpiteen välttämättömyys –kriteeri, mutta sanamuodon perusteella epäily minkä tahansa laissa olevan eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevan hyvinvointimääräyksen rikkomisesta riittäisi perusteeksi tarkastukselle pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa (kotirauhan suojan ydinalueella). Toimivaltaa tarkastuksen suorittamiseen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa olisikin välttämätöntä rajata koskemaan epäilyä sellaisten eläinten kohtelua koskevien säännösten rikkomisesta, joka voi tulla arvioitavaksi rikoslain 17 luvun mukaisena eläinsuojelurikoksena. Nyt lausuttavana oleva esitysluonnos sisältää myös kaavaillon rikoslain 17 luvun 14 §:n muuttamisen. Kuten esitysluonnoksessakin viitataan, perustuslakivaliokunta (PeVL 8/2006 vp, s. 2) ei ole pitänyt perustuslainvastaisena sellaista sääntelyä, jonka nojalla on aihetta epäillä asianomaisen syyllistyneen sellaiseen rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn, joista voi seuraamuksena olla vankeusrangaistus. Eläimiin kohdistuvissa rikoksissa teon törkeysaste on tyypillisesti todettavissa vasta paikan päällä, kuten pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Kaavaillon 1. lakiehdotuksen 84 §:n mukaan, mitä tässä laissa säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta päästä tiloihin, joita tarkastuksen tekeminen edellyttää, sekä saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja, koskee myös Euroopan unionin lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tarkoitettuja tarkastajia silloin, kun kyseinen Suomea sitova kansainvälinen velvoite tätä edellyttää. Oikeusministeriö toteaa, että kaavaillon säännöksen perusteella EU-lainsäädännössä tai Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tarkoitetuilla tarkastajilla olisi ilmeisesti oikeus myös tarkastukseen kotirauhan suojan piirissä. Tämä tulisi esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa tuoda esiin. Myös 84 §:n säännöskohtaisista perusteluista tulisi yksityiskohtaisemmin käydä ilmi, minkälaisia viitattuja säännöksiä EU-lainsäädännössä ja Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa on olemassa.

Omaisuuksensuoja

Esitysluonnos sisältää säännöksiä, joilla rajoitettaisiin perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa. Säännökset täyttävät oikeusministeriön arvion mukaan perustuslain vaatimukset, säätämisyjärjestysperustelujen osalta voidaan kuitenkin viitata em. toteamukseen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen arvioinnista esityksessä.

Elinkeinovapaus

Esitysluonnos sisältää useita perustuslain 18 §:n kannalta merkityksellisiä säännöksiä, liittyen joko toiminnan luvanvaraisuuteen tai ilmoitusvelvollisuuteen. Lisäksi on sääntelyä luvan peruuttamisesta. Sääntelyä voidaan oikeusministeriön arvion mukaan pitää pääosin perustuslain vaatimusten mukaisena. Huomiota voidaan kuitenkin kiinnittää siihen, ettei

kaavailun 1. lakiehdotuksen 51 §:ää, jossa säädettäisiin eläintarhan eräistä tehtävistä, arvioida esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa 50 §:n lupaedellytysten ohella. Kaavailtua 51 §:n sääntelyä voidaan pitää, vaikka pykälä onkin otsikoitu eläintarhan eräiksi tehtäviksi, lähtökohtaisesti eläintarhatoimintaa koskevana lupaedellytysääntelynä. Pykälässä kaavailut eläintarhan tehtävät olisivat nähtävästi sillä tavoin laajoja ja merkityksellisiä eläintarhan toiminnan järjestämisen kannalta, ettei niitä voisi rinnastaa elinkeinonharjoittajalle tavanomaisesti asetettaviin vaatimuksiin. Tähän viittaa myös kaavailun 54 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan eläintarhaluvan myöntämisen edellytyksenä olisi lisäksi 51 §:n mukaisten vaatimusten täyttyminen.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa, että kaavailun 1. lakiehdotuksen 54 §:n 4 momentin sääntely antaisi lupaviranomaiselle laajan harkintavallan määritellä pykälässä muutoin jo luvan edellytyksenä olevien vaatimusten lisäksi ehtoja liittyen siihen, mitä lupaviranomainen katsoo välttämättömäksi eläinten hyvinvoinnin kannalta. Oikeusministeriö lausuu tästä vielä tässä lausunnossa jäljempänä kohdassa 6. *Eläintarhaa, pysyvää ja kiertävää eläinnäyttelyä sekä sirkusta koskevan luvan myöntäminen.*

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitysluonnos sisältää säännöksiä julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle, jolloin esitys on merkityksellinen perustuslain 124 §:n kannalta, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle säädettäisiin kaavailun 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä, jonka nojalla kunta saisi käyttää ulkopuolista palveluntuottajaa löytöeläinten tilapäisen hoidon järjestämisessä. Perustuslain 124 §:n kannalta merkityksellistä sääntelyä olisi myös 1. lakiehdotuksen 82 §:ään kaavailtu sääntely ulkopuolisen asiantuntijan tai avustajan käyttämisestä valvontatarkastuksessa. Tällainen tarkastus voitaisiin tehdä myös pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Kaavailtujen säännösten tarkoituksenmukaisuutta suhteessa perustuslain 124 §:ään on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltu kattavasti esitysluonnoksessa ja kaavailtua sääntelyä voi pitää perustuslain 124 §:n edellytykset täyttävänä.

Julkisuusperiaate

Kaavailtu sääntely olisi tietyiltä osin merkityksellistä perustuslain 12 §:ssä ilmaistun julkisuusperiaatteen kannalta ja esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevaa jaksoa tulisi näiltä osin täydentää. Täydentämistarvetta tuodaan tarkemmin esiin tämän lausunnon kohdassa 2. *Tietojen luovutukset ja tiedonsaantioikeudet.*

Kameravalvonta

Kaavailun eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 79 §:n mukaan Ruokavirasto voisi käyttää teurastamoissa hyvinvointimääräysten noudattamisen valvonnassa apuna tallentavaa kameravalvontaa. Kamera voitaisiin valvontaa varten sijoittaa tilaan, jossa eläimiä puretaan kuormasta, pidetään, käsitellään, siirretään, tainnutetaan tai jossa verenlasku tapahtuu. Ruokavirasto huolehtisi kameroiden asentamisesta, ylläpidosta ja tallenteiden läpikäynnistä sekä niiden hävittämisestä. Kameran tallennetta saataisiin säilyttää kahden kuukauden ajan kuvauspäivästä, minkä jälkeen tallenne olisi hävitettävä viipymättä, jollei sitä tarvittaisi esitutkintaa varten. Kameravalvonnan aloittamisesta olisi tiedotettava teurastamon henkilöstölle ja valvonnasta olisi ilmoitettava kameroiden läheisyyteen kiinnitettävillä kylteillä.

Kameravalvontasääntelyä koskevissa perusteluissa (HE-luonnos s. 212) todetaan, että kameravalvonnan toteuttamisella pyrittäisiin turvaamaan eläinten hyvinvointia teurastustoiminnassa, johon sen luonteesta johtuen sisältyy erityinen vaara epäkohtien syntymisestä. Sääntelyn tausta muodostaa perustelujen mukaan hyväksyttävän rajoitusperusteen, joka on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavoitteena on

valvontaviranomaiselle osoitettavalla teknisellä valvonnalla ehkäistä myös ennakolta eläinten kovakourasta tai muutoin epäasiallista käsittelyä. Jo tällä hetkellä useat teurastamot suorittavat tiloissaan kameravalvontaa toiminnan omavalvontaan liittyvänä valvontana. Perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön (PeVL 10/2004 vp), jossa todetaan, että työnantajan tiloissa omaisuuden suojaaminen tai tuotantoprosessien asianmukaisen toiminnan valvominen sekä turvallisuutta, omaisuutta tai tuotantoprosessia vaarantavien tilanteiden ehkäiseminen tai selvittäminen ovat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita toteuttaa kameravalvontaa.

Sääntelyn sisällön ja sitä koskevien perustelujen perusteella kaavailtu 79 §:n sääntely teurastamojen kameravalvonnasta ei vaikuttaisi olevan ongelmallinen perustuslain näkökulmasta. Oikeusministeriö tuo jäljempänä tässä lausunnossa kuitenkin esiin henkilötietojen suojan näkökulmasta esityksen jatkovalmistelussa huomioon otettavia seikkoja.

2. Tietojen luovutukset ja tiedonsaantioikeudet

2.1. Laki eläinten hyvinvoinnista

Ehdotetun 80 §:n mukaan valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat eläinten omistajalta ja pitäjältä sekä muulta, jota tässä laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetty velvoitteet koskevat. Tiedonsaantioikeus koskee myös valtion ja kunnan viranomaisilta saatavaa tietoa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot).

Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/l ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelevaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 48/2018 vp ja siinä viitatus lausunnot). Valiokunnan mielestä erottelua puoltavat seikat saavat erityisen painoarvon säädettäessä viranomaisen oikeudesta saada tai luovuttaa tietoja salassapitosäännösten estämättä sähköisessä toimintaympäristössä (ks. PeVL 73/2018 vp ja myös PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2017 vp, PeVL 12/2014 vp.).

Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan 80 § :ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus koskisi myös esimerkiksi sellaisia valvontaa varten välttämättömiä tietoja, jotka liike- tai

ammattitoimintaa taikka yksityisen taloudellista asemaa tai terveydentilaa koskevinä tietoina olisivat muutoin salassa pidettäviä.

Perustuslakivaliokunta on edellä viitatussa lausuntokäytännössään edellyttänyt, että sääntelyyn pitää sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta, jos tietosisältöjä ei ole pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Säännöksessä tarkoitettu laissa säädetty tehtävä valvonnan suorittaminen on käsitteenä laaja, ja luovutettavia tietoja ja niiden tarkempaa luonnetta olisikin välttämättömyysvaatimuksen lisäksi aiheellista pyrkiä vähintään kuvaamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Perusteluista käy ilmi, että tiedonsaantioikeus voi sisältää myös arkaluonteisia henkilötietoja. Jatkovalmistelussa tulisikin selvittää, voidaanko edellä sanotuista seikoista säätää ehdotettua yksityiskohtaisemmin. (Ks. myös PeVL 12/2019 vp.)

Lisäksi 80 §:ssä ehdotettu tiedonsaantioikeus on laaja myös sen kattaminen eri tahojen osalta. Pykälän jälkimmäinen virke "Tiedonsaantioikeus koskee myös valtion ja kunnan viranomaisilta saatavaa tietoa", on muotoiltaan epätasällinen ja säännöksen sanamuoto jättää epäselväksi tarkoitetaanko virkkeessä valtiota ja kuntaa eläinten omistajana ja pitäjänä tai muuna, jota tässä laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat, vai onko valtiolta ja kunnalta tarkoitus saada säännöksen perusteella myös jotakin muuta asiaan liittyvää tietoa. Säännöstä on tarpeen täsmentää. Säännöksessä tuli siis myös pyrkiä yksilöimään ne valtion viranomaiset, joita säännöksessä tarkoitetaan. Yleisenä tiedonsaantioikeutena säännös on liian epätarkkarajainen.

Jatkovalmistelussa voidaan 80 §:n osalta myös arvioida edellytyksiä erottaa yksityistä ja viranomaista koskevat tiedonsaantioikeudet omaksi momentikseen. Ehdotetussa muodossa salassapitosäännösten murtava vaikutus koskee yksityistä toimijaa. Niiltä osin kuin kysymys viranomaisten välisestä tiedonluovutuksesta, on tarpeen nimenomaisesti säätää salassapitovelvollisuuden murtavasta vaikutuksesta. Sen sijaan epäselväksi jää, miltä osin yksityinen toimija on tarkoitettujen tietojen osalta salassapitovelvollinen.

Ehdotetun 84 §:n perustelut ovat varsin niukat. Vähintään perusteluissa tulisi yksilöidä, mihin kansainvälisiin sopimuksiin ehdotetussa pykälässä viitataan.

Ehdotetun 87 §:n 3 momentin osalta huomio kiinnittyy siihen, että siinä ei ole käytetty salassapidon murtavaa sanamuotoa. Jos asiassa on kuitenkin tarkoitettu tätä, tulee sanamuotoa tarkistaa näiltä osin. Tällöin säännöstä on tarkkarajaistettava myös sisällöllisesti ainakin siinä mainittujen "muiden tietojen" osalta.

Ehdotetussa 88 §:ssä käytetään ilmoitusvelvollisuudesta säädettäessä ilmaisua "viranomaiselle asian arvioimiseksi ja selvittämiseksi välttämättömät tiedot". Ehdotetusta sääntelystä ei ilmene, minkä laissa säädetyn tehtävän kannalta tietojen tulee olla välttämättömiä. Toiseksi säännöksen epätasällisyyden vuoksi sen arvioiminen, mitkä tiedot kulloinkin ovat asian arvioimiseksi ja selittämiseksi välttämättömiä voi olla ilmoitusvelvolliselle vaikeaa.

Merkittävää on, että säännöksessä vaikuttaa olevan kysymys kaikilta osin oma-aloitteisesta ilmoitusvelvollisuudesta, mutta tietojenantovelvollisuus vaikuttaisi kohdistuvan samoihin asioihin, kuin valvontaviranomaiselle erikseen säädetty tiedonsaantioikeus. Säännökset eivät nyt juurikaan määritä sitä, millä tavoin asian selvittämistehtävät jakautuvat ilmoittajan ja valvontaviranomaisen kesken, vaan sanamuodon perusteella ilmoittajalle vaikuttaisi syntyvän hyvin laaja oma-aloitteinen selvitysvelvollisuus.

Epäselväksi jää, onko kaikkien lainkohdassa tarkoitettujen henkilöiden käytännössä mahdollista noudattaa 88 §:ssä säädettäväksi ehdotettua ilmoitusvelvollisuutta. Ovatko tahot sellaisia, että ne kykenevät arvioimaan käsillä olevan tilanteen luonnetta sekä eri tietojen merkitystä asian selvittämisessä pykälässä ehdotetuin tavoin?

Ehdotetun 88 §:n 3 momentin osalta huomio kiinnittyy siihen, että momentissa viitataan 88 §:n 1 ja 2 momenttiin, mutta sen perusteluissa vain 1 momenttiin.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

Ehdotetussa 117 §:ssä säädetään rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta. Perustelujen mukaan ehdotetulla säännöksellä pantaisiin täytäntöön erityisesti valvonta-asetuksen 140 artiklan 2 kohdan c alakohta, joka koskee rikkomuksista ilmoittaneiden henkilöiden henkilöllisyyden suojaamista. Ellei jokin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 24 §:ssä säädetyistä salassapitoperusteista tule sovellettavaksi, olisi ehdotetun pykälän nojalla pidettävä salassa ainoastaan ilmoittajan henkilöllisyyden ilmaisevat tiedot, jos pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät.

Ehdotetun 117 §:n perusteluissa ei ole käsitelty julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaa, jossa säädetään tarkastus- ja valvontatoiminnan suojaamisesta eikä perusteluista ilmene, miksi edellä mainitun yleislainsäädännön sääntely ei katsota riittävän.

Ehdotettu 117 § tarkoittaisi poikkeamista perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja lailla. Valvonta-asetus ei vaikuttaisi edellyttävän nimenomaisesti ilmoittajan henkilöllisyyden salaamista vaan, että se vaikuttaa jättävän 140 artiklan tavoitteiden totuttamisen keinot jäsenvaltion harkintaan. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä tulisi esittää riittävät asiaperustelut sille, miksi juuri julkisuuden rajoittamista pidetään välttämättömänä keinona mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksessä ei ole arvioitu vaihtoehtoisia keinoja. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että lähtökohtaisesti julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto myös salassapidettävän asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä ns. asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa julkisuuslain 11.2 §:ssä säädetyin perustein. Tämä on myös syytä ottaa huomioon arvioitaessa ehdotetun salassapitotoimen tehokuutta asetuksen vaatimuksia toteuttavana keinona.

Poikkeusta PL 12 §:n 2 momentista ei ole käsitelty luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Ehdotetun 117 §:n osalta olennaisinta erityisesti säätämisyjärjestysperustelujen näkökulmasta on se, että kyseessä on poikkeus PL 12.2 §:n julkisuusperiaatteeseen, eli käytännössä uusi salassapitoperuste. Sellainen on toki mahdollista lähtökohtaisesti säätää. Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Nyt tätä välttämättömyyttä ei kuitenkaan ole perusteltu säätämisyjärjestysperusteluissa eikä varsinaisesti säännöskohtaisissa perusteluissa. Asiassa ei ole myöskään tehty kunnolla selkoa valvonta-asetuksen jättämisestä liikkumavarasta. Säätämisyjärjestelyperusteluja tulee täydentää edellä sanottu huomioiden.

2.2. Laki eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 12 §:n 1 momentin sisältämä tietojen luovuttamista koskeva säännös ei vaikuta kaikilta osin vastaavan niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle asettanut. Ehdotetussa säännöksessä oikeutta luovuttaa tietoja ole ei sidottu tarpeellisuuteen eikä välttämättömyyteen. Erityisesti eläinlääkäriammattin harjoittajan velvollisuus salassapitosäännösten estämättä antaa Ruokaviraston tai aluehallintoviraston vaatimia tautitapauksiin tai muutoin eläinlääkäriammattin harjoittamiseen liittyviä selvityksiä ja selityksiä on muotoiltaan hyvin laaja ja epätarkkarajainen. Vaikka kyse on olemassa olevasta sääntelystä, sitä olisi aiheellista täsmentää vastaamaan edellä mainittua perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Lain 12 §:n 2 momenttiin ehdotettu tietojensaantioikeus jää, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, verrattain väljästi säännellyksi, jota kuitenkin rajaa se, että tiedonantovelvollisuus kohdistuu tahoihin, joilla voidaan katsoa olevan kyky arvioida, mitkä

ovat säännöksessä tarkoitetut välttämättömät tiedot. Perusteluista ei ilmene, voivatko nämä tiedot sisältää arkaluonteisia henkilötietoja.

Myös lain 12 §:n 3 momenttiin ehdotettu tietojensaantioikeus jää verrattain väljästi säännellyksi. Jatkovalmistelussa momentissa tarkoitettuja välttämättömiä lisätietoja olisi hyvä luonnehtia tarkemmin vähintään perusteluissa.

3. Henkilötietojen suoja

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskevaa erityissääntelyä eläinten hyvinvoinnista annetun lain 79, 105, 106 ja 107 §:ssä.

Yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely kuuluisi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalle, joka on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan kantaa todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3).

3.1. Kameravalvonta

Esitysluonnoksen 79 §:n 1 momentissa ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan teurastamossa eläinten hyvinvointimääräysten noudattamisen valvonnassa Ruokavirasto voi käyttää apuna tallentavaa kameravalvontaa. Kamera voidaan valvontaa varten sijoittaa tilaan, jossa eläimiä puretaan kuormasta, pidetään, käsitellään, siirretään, tainnutetaan tai jossa veren-lasku tapahtuu. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan Ruokavirasto huolehtii kameroiden asentamisesta, ylläpidosta ja tallenteiden läpikäynnistä sekä niiden hävittämisestä. Kameran tallennetta saadaan säilyttää kahden kuukauden ajan kuvauspäivästä, minkä jälkeen tallenne on hävitettävä viipymättä, jollei sitä tarvita esitutkintaa varten. Kameravalvonnan aloittamisesta on tiedotettava teurastamon henkilöstölle ja valvonnasta on ilmoitettava kameroiden läheisyyteen kiinnitettävillä kylteillä.

Säännöskohtaisten perustelujen (s. 161) mukaan tallentavan kameravalvonnan harjoittaja käsittelee henkilötietoja kamerajärjestelmän avulla ja olisi henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön tarkoittama rekisterinpitäjä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan kameratallenteiden rekisterinpitäjä olisi viranomainen (Ruokavirasto). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasääntely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta.

Koska ehdotetun säännöksen mukaan Ruokavirasto voisi kohdistaa kameravalvontaa yksityisiin tiloihin, jatkovalmistelussa on syytä harkita perustuslaista johtuvista syistä rekisterinpitäjistä säätämistä lain tasolla. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 2 momentin viimeiseksi virkkeeksi voitaisiin lisätä säännös, jossa säädettäisiin Ruokaviraston olevan kameratallenteiden rekisterinpitäjä.

3.2. Rekisterit

Esitysluonnoksen 106 ja 107 §:ssä ehdotetaan rekisterisääntelyä, jotka olisivat osa ruokahallinnon tietovarantoa. Ehdotetussa 106 §:ssä säädettäisiin luvan- ja

ilmoituksenvaraista toimintaa koskevista rekistereistä ja niiden tietosisällöstä. Ehdotetussa 107 §:ssä säädettäisiin eläinten hyvinvoinnin valvontaa ja sen suunnittelua, ohjausta ja kehittämistä varten rekisteröitävistä tiedoista. Ehdotetun 107 §:n säännöskohtaisten perustelujen (s. 181) mukaan pykälä sisältäisi ne välttämättömät rekisteröitävät tiedot, joita tarvitaan eläinten hyvinvoinnin valvontaa ja sen suunnittelua, ohjausta ja kehittämistä varten. Perusteluista ei käy ilmi, mihin rekisteriin 107 §:n rekisteröintisäännöstä sovellettaisiin. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 107 §:n suhde muuhun sääntelyyn jää epäselväksi. Oikeusministeriö toteaa, että jatkovalmistelussa esitystä on syytä täydentää siten, että 107 §:n suhde muuhun sääntelyyn käy esityksestä selkeästi ilmi.

Tietojen poistaminen rekisteristä

Ehdotetun 105 §:n 2 momentissa säädettäisiin rekisterien säilytysajoista. Momentin mukaan, jos toimija on ilmoittanut toiminnan lopettamisesta, toiminta muutoin todetaan loppuneeksi, rekisteröinnin voimassaolo on päättynyt taikka hyväksyntä, nimeäminen, lupa tai rekisteröinti on peruutettu, 106 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkityt tiedot poistetaan, kun niiden käyttö-tarvetta ei enää ole ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua viimeisestä toimijaa koskevasta merkinnästä, ellei Euroopan unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 180) mukaan tiedonhallintalain tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämistä koskevaa 21 §:ää sovellettaisiin pääsääntöisesti ehdotettuihin rekistereihin.

Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen säilyttämistarpeen arviointiin vaikuttaa myös tietosuoja-asetus, jonka 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Esityksen jatkovalmistelussa henkilötietojen säilytysaikaa koskevan säännöksen perusteluista on tarpeen täydentää siten, että siinä huomioidaan myös tietosuoja-asetuksesta seuraavat vaatimukset.

4. Eläinten pitopaikka

Esitysluonnoksen esityksen pääasiallista sisältöä koskevassa jaksossa todetaan, että eläimen pitopaikkaa koskevat säännökset jaettaisiin yleisiin, kaikkia pitopaikkoja koskeviin säännöksiin ja pysyviä pitopaikkoja koskeviin säännöksiin. Tarkoituksena on selkeyttää nykyistä sääntelyä siten, että pysyville pitopaikoille voitaisiin asettaa tiukempia vaatimuksia kuin tilapäisille pitopaikoille. Kaavaillun eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 5 §:ssä pitopaikan määriteltäisiin tarkoittavan pysyvää ja tilapäistä karsinaa, häkkiä, allasta, aitausta, asuntoa, navettaa, tallia ja näiden yhdistelmää sekä muuta vastaavaa rajattua tilaa, jossa eläintä pidetään.

Kaavaillun lain 22 §:ssä olisi sääntelyä eläimen pitopaikan tarkastamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan hoidossa olevan eläimen hyvinvointi, pitopaikka ja siihen liittyvät sellaiset laitteet, joista eläinten hyvinvointi riippuu, olisi tarkastettava riittävän usein. Riittävää tarkastustiheyttä arvioitaessa olisi otettava huomioon eläintenpitomuoto, eläinlaji, eläimen fysiologinen tila sekä olosuhteet eläinten pitopaikassa ja elinympäristössä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos hoidossa oleva eläin on ihmisen välittömässä valvonnassa tai tavoitettavissa, eläimen hyvinvointi ja pitopaikka laitteineen olisi tarkastettava vähintään kerran päivässä ja tarvittaessa useamminkin. Päivittäinen tarkastusvelvollisuus ei kuitenkaan koskisi: 1) laajoilla alueilla luonnonmukaisissa olosuhteissa tarhattaviin, luonnonvaraisiin eläinlajeihin kuuluvia eläimiä; 2) vaikeasti tavoitettavilla laitumilla kesäaikaan pidettäviä eläimiä; 3) viljelykaloja, joiden päivittäinen tarkastaminen on mahdotonta vaikeiden sääolojen, jääpeitteen tai käytettävän kasvatukseenmenetelmän vuoksi.

Edellä mainittu sääntely vaikuttaa jättävän tietyiltä osin tulkinnanvaraiseksi sen, milloin pitopaikan tarkastaminen saa tapahtua 1 momentissa tarkoitettulla tavalla riittävän usein, tai

milloin pitopaikka pitää 2 momentin mukaisesti tarkastaa päivittäin tai montakin kertaa päivässä. Koskisiko päivittäinen tarkastusvelvollisuus myös esimerkiksi kotiloissa pidettäviä seura- tai harrastuseläimiä?

Kaavaillon lain 38 §:n mukaan pysyvässä pitopaikassa tai sen yhteydessä olisi oltava eläinten tarkastamisen kannalta välttämättömät tilat ja välineet sekä tarvittaessa tilat sairaiden ja vahingoittuneiden eläinten hoitoa ja eristämistä varten. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, missä määrin sääntelyllä on tarkoitettu seura- tai harrastuseläimiä.

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena, että lakiluonnosta tarkennetaan eläinten pitopaikkaa koskevien vaatimusten osalta niin, että se selkeästi erotelee, mitä vaatimuksia on voimassa elinkeinotoimintana harjoitettavan tuotantoeläintoiminnan osalta ja mitkä vaatimukset toisaalta ulottuvat myös kotitalouksissa oleviin seura- tai harrastuseläimiin.

5. Eläinkilpailun keskeyttäminen

Eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 45 §:n 2 momentissa säädettäisiin eläinkilpailun keskeyttämisestä. Sen mukaan, jos eläinkilpailun tai -näyttelyn järjestäjällä olisi perusteltua aihetta epäillä, että yksittäistä eläintä kohdellaan tai käytetään tämän lain vastaisesti, järjestäjän olisi kiellettävä säännösten vastainen kohtelu ja tarvittaessa kiellettävä eläimen kilpailuttajaa tai näytteille asettajaa käyttämästä eläintä kilpailussa tai näyttelyssä. Jos eläimen kilpailuttaja tai näytteille asettaja ei noudattaisi eläimen käyttämisestä annettua kieltoa, eläimen osallistuminen kilpailuun tai näyttelyyn olisi estettävä keskeyttämällä kilpailu. Poliisin olisi annettava tarvittaessa virka-apua kilpailun tai näyttelyn järjestäjälle.

Oikeusministeriö pitää sinänsä perusteltuna kilpailun järjestäjän oikeutta kieltää eläimen kilpailuttajaa tai näytteille asettajaa käyttämästä eläintä kilpailussa tai näyttelyssä, jos siihen on perusteltu syy. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta voidaan kuitenkin kiinnittää huomiota momentissa olevaan säännökseen, jonka mukaan kilpailu tai näyttely olisi keskeytettävä, jos eläimen kilpailuttaja tai näytteille asettaja ei noudattaisi eläimen käyttämisestä annettua kieltoa. Yhden kilpailuttajan tai näytteille asettajan niskuroiva toiminta saattaisi kaavaillon sääntelyn perusteella aiheuttaa ainakin taloudellisia seurauksia niin kilpailun tai näyttelyn järjestäjälle, kuin myös muille kilpailuttajille tai näytteille asettajille sikäli kuin kilpailua tai näyttelyä ei käytäisi loppuun tai loppuun saattaminen viivästyisi huomattavasti. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sääntelyä ja sen perusteluita selkeytettäisiin edellä mainituilta osin. Kaavailtuun 45 §:n sääntelyyn liittyy tässä lausunnossa jäljempänä myös rangaistussääntelyyn liittyviä näkökohtia.

6. Eläintarhaa, pysyvää ja kiertävää eläinnäyttelyä sekä sirkusta koskevan luvan myöntäminen

Eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 54 §:ssä säädettäisiin luvan myöntämisestä eläintarhalle, pysyvälle ja kiertävälle eläinnäyttelylle sekä sirkukselle. Pykälän 1 momentin mukaan lupa eläintarhan, pysyvän ja kiertävän eläinnäyttelyn sekä sirkuksen pitämiseen myönnettäisiin, jos: 1) eläinten pitopaikat täyttävät 5 luvun mukaiset vaatimukset; 2) eläinten hoito täyttää 4 luvun mukaiset vaatimukset; 3) eläinten pitäjällä on 30 §:n mukainen pätevyys. Pykälän 2 momentin mukaan, sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, eläintarhaluvan ja pysyvää eläinnäyttelyä koskevan luvan myöntämisen edellytyksenä olisi 50 §:n 3 momentin mukaisten vaatimusten täytyminen. Eläintarhaluvan myöntämisen edellytyksenä olisi lisäksi 51 §:n mukaisten vaatimusten täytyminen. Pykälän 3 momentin mukaan sirkusluvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että ohjelmanumeroissa on otettu huomioon 12 ja 13 §:n mukaiset eläinten kohtelua koskevat vaatimukset.

Pykälässä olisi myös 4 momentti, jonka mukaan lupaan voitaisiin liittää eläinten hyvinvoinnin kannalta välttämättömiä ehtoja. Kiertävää sirkusta ja kiertävää eläinnäyttelyä koskeva lupa voitaisiin myöntää myös määräaikaisena, jos siihen olisi eläinten hyvinvoinnin turvaamisesta johtuva välttämätön syy.

Oikeusministeriö toteaa, että lupaviranomaiselle (aluehallintovirasto) kaavailtu 4 momentin harkintavalta vaikuttaa laajalta. Lupaann voitaisiin periaatteessa liittää mikä tahansa lisäehto, jonka lupaviranomainen katsoo välttämättömäksi eläinten hyvinvoinnin kannalta. Vaikka lupaviranomaisen päätökseen voitaisiinkin hakea muutosta, tulisi viranomaistoiminnan ennustettavuuden takia 4 momentin harkintavaltaa pyrkiä edelleen rajaamaan tarkemmaksi ja laatimaan yksityiskohtaisempia perusteluja.

7. Eläinten pitäjän velvollisuus avustaa viranomaista

Kaavailun eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 85 §:n mukaan eläinten pitäjä olisi velvollinen avustamaan viranomaista tämän lain tai valvonta-asetuksen nojalla tehtävässä tarkastuksessa ja näytteen ottamisessa. Oikeusministeriö toteaa, että säännöksessä ei tarkemmin yksilöidä, mitä eläinten pitäjän avustamisvelvollisuus käytännössä tarkoittaisi. Myöskään pykälän säännöskohtaisista perusteluista ei konkreettisemmin selviä, mitä avustamisvelvollisuus voisi tarkoittaa; olisiko se esimerkiksi eläimen paikallaan pitämistä? Kaavailtua 85 §:n sääntelyä ja siihen liittyviä perusteluja tulisi tarkentaa, jottei avustamisvelvollisuuden sisältö jää täysin avoimeksi.

8. Viranomaisen antama kehotus

Kaavailun eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 92 §:n 2 momentin mukaan, jos havaittu rikkomus olisi vähäinen, viranomainen voisi kehottaa eläinten hyvinvointimääräyksiä rikkovaa välittömästi tai asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa, jos viranomainen harkitsee kehotuksen olevan riittävä toimenpide tilanteen korjaamiseksi. Muussa tapauksessa valvontaviranomaisen olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin hallintopakkoasian vireille saattamiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan valvontaviranomaisen olisi valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua päätöstä noudatetaan.

Säännöskohtaisten perustelujen (HE-luonnos s. 170-171) mukaan, jos valvontaviranomaisen havaitsema rikkomus olisi vähäinen ja viranomainen harkitsisi kehotuksen olevan riittävä toimenpide tilanteen korjaamiseksi, viranomainen voisi kehottaa eläinten hyvinvointimääräystä rikkovaa välittömästi tai asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Kehotus olisi perustelujen mukaan luonteeltaan ei-sitova, vaikka sillä olisikin oikeusvaikutuksia. Edellytyksenä kehotuksen antamiselle olisi, että havaittu rikkomus on vähäinen. Vähäisyyttä arvioitaessa olisi kiinnitettävä huomiota muun muassa siihen, onko rikkomuksella välittömiä vaikutuksia eläinten hyvinvointiin ja, jos on, millaisia vaikutuksia. Lisäksi edellytettäisiin, että kehotusta voidaan pitää riittävänä toimenpiteenä tilanteen korjaamiseksi. Kehotus olisi esitysluonnoksen mukaan käyttökelpoinen toimenpide esimerkiksi silloin, kun laissa säädetty ilmoitus on jäänyt tekemättä tai lupa hakematta ja voidaan olettaa, että valvonnan kohde tekee ilmoituksen tai hakee lupaa kehotuksen saatuaan. Kehotus voisi olla riittävä toimenpide myös esimerkiksi silloin, kun eläimen hoitoa on laiminlyöty vähäisessä määrin ja kyse on ennemminkin valvonnan kohteen tietämättömyydestä kuin piittaamattomuudesta eläinten hyvinvointia kohtaan ja kehotuksen turvin voidaan saada pikainen ja pysyvä parannus tilanteeseen.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan (s. 170), että ”Kehotuksen antaminen on hallintolain 6 §:ssä säädetyn suhteellisuusperiaatteen nojalla mahdollista ilman nimenomaista lain säännöstäkin.” Hallintolain (434/2003) 6 § ei oikeusministeriön näkemyksen mukaan sinänsä luo viranomaiselle toimivaltaa, vaan sen tehtävänä on ohjata toimivallan käyttöä hallinnon oikeusperiaatteet huomioon ottaen.

Oikeusministeriö toteaa, että valvontaviranomaisen antama kehotus näyttäisi soveltuvan omimmillaan juuri sellaisiin tilanteisiin, joissa valvonnassa havaittu vähäinen lainvastaisuus on korjattavissa välittömällä toimenpiteellä ja johon ei tuolloin tarvittaisi enää valvontaviranomaisen jälkikäteen suorittamaa valvontatoimenpidettä.

Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteluissa olevaa mainintaa kehotuksen ei-sitovasta luonteesta harhaanjohtavana ainakin siltä osin, kuin on kysymys valvontaviranomaisen antamasta kehotuksesta, johon liittyy jälkivalvonnan tarvetta todeta, että kehotusta on noudatettu. Mikäli lain adressaattitaho (toimija) saa valvontaviranomaiselta kehotuksen, on oikeusministeriön mielestä mahdollista tulkita sen tarkoittavan velvoitetta, jonka noudattamatta jättämisestä voi seurata jotakin. Kehotus –termiä on viimeaikaisessa lainsäädännössä käytetty esimerkiksi ajoneuvojen siirtämisestä annetussa laissa (1508/2019), vesiliikennelaissa (782/2019), sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019) ja alkoholilaissa (1102/2017). Näissä kehotuksen noudattamatta jättämiseen liittyy jokin seuraamus, hallinnollisen pakkokeinon käyttö.

9. Hallinnolliset pakkokeinot – yleistä

Kaavaillun eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 12 luvun otsikkona on hallinnolliset pakkokeinot. Hallinnollisella pakkokeinolla tarkoitetaan yleisesti viranomaisen käytettävissä olevaa hallinnollista toimenpidettä, jota voidaan käyttää, jos hallintopäätökseen sisältyvää velvoitetta ei täydetä vapaaehtoisesti. Velvoitteita ovat esimerkiksi käskyt, määräykset, kiellot ja lupaehtojen rajoitukset. Hallinnollinen pakkokeino on tyypillisesti uhkasakon, tai teettämis- tai keskeyttämisen asettaminen. Oikeusministeriö toteaa, että näistä säädettäisiin kaavaillussa 12 luvussa lähinnä lain 103 §:ssä, jonka mukaan Ruokavirasto, aluehallintovirasto ja Tulli voisivat tehostaa tämän luvun nojalla määräämäänsä velvoitetta uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella tai toiminta keskeytetään. Kaavaillun 12 luvun sääntely vaikuttaisi sisältävän muilta osin viranomaisten muuta kuin hallinnollisten pakkokeinojen käytöksi luettavaa toimivaltasääntelyä, mikä olisi asianmukaista jaottaa laissa muun otsikon kuin ”Hallinnolliset pakkokeinot” alle.

10. Ruokaviraston päätös hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä

Eläinten hyvinvoinnista annettavan lain 104 §:n 1 momentin nojalla Ruokavirasto voisi päättää yhtä aluehallintoviraston toimialuetta laajempaa aluetta koskevien hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä. Ruokavirasto voisi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käyttämisestä yhdenkin aluehallintoviraston toimialueella, jos se perustellusta syystä arvioisi viraston toimet riittämättömiksi eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Pykälän 2 momentin mukaisesti, jos Ruokavirasto ryhtyisi 1 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, viraston olisi viipymättä ilmoitettava siitä asianomaisille aluehallintovirastoille.

Pykälän säännöskohtaisten perustelujen mukaan (HE-luonnos s. 179) pykälässä säädettäisiin Ruokaviraston ns. otto-oikeudesta, joka olisi erittäin poikkeuksellinen menettely, johon Ruokavirasto voisi ryhtyä, jos virasto katsoo, että olisi perusteltua syytä pitää aluehallintoviraston toimia riittämättöminä eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tällainen tilanne voisi perustelujen mukaan olla esimerkiksi se, että aluehallintovirasto ei ryhtyisi toimenpiteisiin, vaikka hallinnollisten pakkokeinojen käyttöön olisi ilmeinen ja yleisesti arvioiden selvä tarve. Ruokaviraston otto-oikeudesta on säädetty vastaavan tyyppisesti muun muassa elintarvikelain (297/2021) 65 §:ssä ja maataloustuotteiden markkinajärjestelyistä annetun lain (999/2012) 86 d §:ssä. Lisäksi esitysluonnoksen perusteluissa (s. 61) todetaan, että Ruokaviraston otto-oikeuden käyttö niissä tapauksissa, joissa aluehallintovirasto ei ryhdy riittäviin toimenpiteisiin tai kyse olisi laajemmista kuin yhden aluehallintoviraston toimialuetta koskevista pakkokeinoista, olisi harvinainen poikkeus eikä siitä katsota aiheutuvan virastolla vähäistä (alle 0,2 htv/vuosi) suurempaa lisätyötä.

Oikeusministeriö toteaa, että kaavailtu sääntely on perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteeseen kytkeytyvän tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksen kannalta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa kyettävä perustelemaan erityisen tarkasti. Perustuslakivaliokunta on katsonut (esim. PeVL 67/2016 vp, s. 3), että lähtökohtaisesti jollekin viranomaiselle kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut myös, ettei viranomaisen käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle välttämättä ole sopuoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että mainittua kysymystä käsitellään säännöskohtaisten perustelujen lisäksi myös esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa. Tällöin tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, onko toimivallan säätäminen Ruokavirastolle ns. otto-oikeutena välttämätöntä.

11. Eläintenpitokielto

Oikeusministeriö ehdottaa, että kaavailtu 1. lakiehdotuksen 110 §, jossa säädettäisiin eläintenpitokiellosta, kirjoitettaisiin vastaamaan muuttunutta lainsäädäntöä seuraavasti (huomioiden myös säännöskohtaiset perustelut):

Eläintenpitokiellosta säädetään rikoslain 17 luvun 23 §:ssä. Jos henkilölle on määrätty eläintenpitokielto, tai muutoksenhakutuomioistuin kieltää henkilölle määrätyn kiellon täytäntöönpanon, tuomioistuimen on ilmoitettava ratkaisusta Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeushallinnon viranomaisen on ilmoitettava ratkaisustaan tallentamalla sitä koskevat tiedot oikeushallinnon valtakunnallisen tietovarannon ratkaisu- ja päätösilmoitusjärjestelmään tai muulla laissa säädetyllä tavalla. Tietojen tallentamisesta säädetään oikeushallinnon valtakunnallisesta tietovarannosta annetussa laissa (955/2020).

12. Asetuksenantovaltuudet

Kaavailtu laki eläinten hyvinvoinnista sisältäisi lukuisia asetuksenantovaltuuksia. Lainsäädäntövallan siirtäminen edellyttää, että perustuslain 80 §:n vaatimukset täyttyvät. Kaavailut asetuksenantovaltuudet vaikuttavat oikeusministeriön arvion mukaan pääosin sen sisältöisiltä, että lakia tarkemman sääntelyn antaminen asetuksen tasoisissa säädöksissä on perusteltua ja mahdollista. Esitysluonnoksessa on kuitenkin joitakin asetuksenantovaltuuksia, joihin oikeusministeriö katsoo aiheutta kiinnittää erityistä huomiota.

Lain 13 §:ssä säädettäisiin eläinten kielletystä kohtelusta. Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä on pidettävä eläinten kiellettyä kohteluna. Oikeusministeriö toteaa, että asetuksenantovaltuus on kirjoitettu varsin väljään muotoon sitomatta sitä varsinaisesti pykälän edellisissä momenteissa oleviin perussäännöksiin. Jatkovalmistelussa asetuksenantovaltuuden muotoilu olisikin aiheellista sitoa perussäännöksiin, kuten siihen, että tarkempia säännöksiä voitaisiin antaa siitä, mitä pidetään kovakouraisena käsittelynä tai koulutuksena, liikana rasittamisena, kohtuuttoman ankarana kurissa pitämisenä, tai eläimen tarpeettomana vahingoittamisena.

Lain 18 §:ssä säädettäisiin kielletyistä välineistä ja laitteista. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää myös muista sellaisista eläimille tarpeetonta kipua, kärsimystä tai vahingon vaaraa aiheuttavista välineistä ja laitteista, joihin sovelletaan 1 momenttia. Oikeusministeriö pitää asetuksenantovaltuutta sinänsä perusteltuna, mutta kiinnittää huomiota valtuuden kirjoittamistapaan. Pykälässä olisi perusteltua olla (1 momenttina) yleisempi kiellettyjä välineitä ja laitteita koskeva säännös, kuten on voimassaolevan eläinsuojelulain (247/1996) 12 §:n 1 momentissa. On asianmukaista säätää tiettyjen välineiden ja laitteiden kiellosta lain tasolla, kuten esimerkiksi piikkipannan, sähköpannan ja sähköistetyn parsivahdin osalta. Asetuksenantovaltuus voitaisiin edellä oleva huomioiden muotoilla niin, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä siitä, mitä muita, kuin pykälän 2 momentissa tarkoitettuja välineitä tai laitteita voidaan pitää sellaisina, että ne aiheuttavat eläimille tarpeetonta kipua, kärsimystä tai vahingon vaaraa.

Lain 25 §:ssä säädettäisiin eläinjalostuksesta. Pykälän 4 momentin mukaan eläinten omistajan tai pitäjän tulisi estää pitämiensä nisäkkäiden hallitsematon lisääntyminen.

Pykälän 5 momentin nojalla valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mm. toimenpiteistä nisäkkäiden hallitsemattoman lisääntymisen estämiseksi. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pykälän 4 momentin sääntely jää liian yleiseksi suhteessa siihen, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa asiasta tarkempia säännöksiä. Tällöin toimenpiteiden määrittely jäisi yksinomaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Lain tasolla olevaa sääntelyä siitä, mitä toimenpiteitä eläinten omistajilta tai pitäjiltä vaaditaan pitämiensä nisäkkäiden hallitsemattoman lisääntymisen estämiseksi, tulisikin oleellisesti lain säännöksessä tarkentaa. Tähän voitaisiin nähtävästi hyödyntää säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos s. 113) mainittuja seikkoja.

Lain 86 §:ssä säädettäisiin broilereiden ja sikojen hyvinvoinnin arvioinnista teurastamalla. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin muun ohella, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin hyvinvointiarvion vaikutuksesta broilereiden kasvatustiheyteen. Vaikka pykälän 4 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan momentissa säädettävän asetuksenantovaltuuksista, oikeusministeriön mielestä jää epäselväksi, onko viimeksi mainitussa oikeastaan kyse asetuksenantovaltuudesta ja jos on, onko laissa sitä koskevaa perussäännöstä (mistä säädetään tarkemmin asetuksella). Jos laissa ei ole perussäännöstä, mainittu säännös ei vaikuttaisi täyttävän perustuslain 80 §:ssä säädettyjä lainsäädäntövallan siirtämisen edellytyksiä, varsinkin kun kaavaillulla säännöksellä nähtävästi vaikutettaisiin broilerinkasvatuksen kapasiteetteihin. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että sääntelyä selkeytetään.

13. Muutoksenhaku

Muutoksenhausta säädettäisiin eläinten hyvinvoinnista annetun lain 112 §:ssä. Oikaisuvaatimuksen käyttöalaa on perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa. Oikaisuvaatimuksen saisi tehdä luvan tai todistuksen myöntämistä koskevasta asiasta, hallintopakkoasioissa oikaisuvaatimusmenettely ei olisi käytössä (s. 191–192). Oikeusministeriöllä ei ole perusteluihin huomautettavaa. Itse 1 momentin osalta oikeusministeriö toteaa, että *viittaaminen virketasolla ei ole asianmukaista*. Toisekseen 71 ja 72 §:t ovat toimivaltasäännöksiä, *eikä viitatuissa kohdissa säädetä päätöksistä*. Muutoksenhakusäännöksessä lienee tarkoitettu, että kyseisissä kohdissa tarkoitettuihin todistuksiin saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimusta koskevan säännöksen sanamuotoja on syytä näiltä osin korjata. Jatkovalmistelussa voisi myös varmistua siitä, etteivät 72 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettut todistukset ole ainoastaan epähuomiossa jääneet oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle.

Pykälän 6 momentin mukaan lain 92 §:n 2 momentissa tarkoitettuun kehotukseen, valvontaviranomaisen määräämään 95 §:n 2 momentissa tarkoitettuun asian selvittämiseksi annettuun väliaikaiseen kieltoon, 96 §:n 1 momentissa tarkoitettuun asian selvittämiseksi annettuun väliaikaiseen toiminnan keskeyttämiseen tai 97 §:n 1 momentissa tarkoitettuun kiireellisen hoidon hankkimista koskevaan väliaikaiseen päätökseen ei saisi hakea erikseen muutosta valittamalla. Esityksessä katsotaan, että muutoksenhakukielto valvontaviranomaisen väliaikaiseen päätökseen on perusteltu, kun otetaan huomioon väliaikaisen päätöksen lyhyt voimassaoloaika. Kielto ei muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta, sillä toimijalla olisi oikeus hakea muutosta asiasta annettavaan lopulliseen päätökseen. (HE-luonnos s. 217)

Oikeusministeriö toteaa, että momentissa mainituilla päätöksillä voi olla merkittäviä ja välittömiä vaikutuksia kiellon tai keskeyttämisen kohteeseen ja esimerkiksi elinkeinotoimintaan. Sillä, että päätöksellä voi olla lyhyt voimassaoloaika, ei tällaisessa tilanteessa ole mahdollisen oikeusturvan tarpeen kannalta merkitystä. Tällaisesta toiminnan kieltämisestä tai keskeyttämisestä koskevasta päätöksestä on siten oltava mahdollisuus valittaa tuomioistuimeen. Merkityksellinen seikka säännöksen asianmukaisuuden arvioinnissa on se, että hallintotuomioistuin voi ainoastaan valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen (HOL 123 §). Näin ollen tällaisen ehdotuksessa väliaikaiseksi tarkoitettujen määräysten kohteella ei olisi mahdollisuuksia vaatia täytäntöönpanon keskeyttämistä lainkaan (vrt. voimassa olevan

eläinsuojelulain 52 §). Valituksenhan saisi tehdä vasta lopullisesta ratkaisusta. Kun väliaikaisten määräysten voimassaololle ei olisi laissa asetettu mitään muita rajoituksia kuin kiellon asettajan itse määrittelemä määräaika tai lopullisen päätöksen tekeminen, vaikutukset määräysten kohteeseen voisivat tosiasiaassa olla hyvinkin pitkäkestoisia ja voimakkaita, vaikka perusteluissa katsotaankin päätösten voimassaoloaikojen (tosiasiaassa) olevan lyhyitä.

Tärkeää sääntelyn asianmukaisuuden kannalta siksi olisi ainakin se, että näissä momentissa luetelluissa tilanteissa muutoksenhakukelpoinen *pääasiaratkaisu tehdään aina ja viivytyksettä*. Esimerkiksi 96 §:n 2 momentin mukaan toiminnan keskeyttämistä koskeva päätös olisi voimassa määräajan tai toistaiseksi, kunnes valvontaviranomainen antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa. Tarkoittaisiko tämä sitä, että viranomainen antaisi lopullisen ratkaisunsa myös tapauksessa, jossa toiminta on keskeytetty määräajaksi tai jossa viranomainen lopulta päätyisikin siihen, ettei kieltoa tai muuta määräystä pääasiassa olekaan lopulta tarvetta antaa? Sama koskee 97 §:ssä säädettyä. Jälkimmäisen pykälän osalta vaikuttavat myös toimenpiteet ja päätökset jossain määrin sekoittuvan toisiinsa ja olisikin vielä täsmennettävä sitä, mitä päätöstä siinä tarkoitetaan. Tuskin on tarkoitettu, että esimerkiksi veden antamisesta eläimelle voisi pääasian yhteydessä valittaa. *Ensisijaisesti oikeusministeriö kehottaa jatkovalmistelussa vielä harkitsemaan 6 momentin tarpeellisuutta ja asianmukaisuutta sekä varmistumaan siinä mainittuja päätöksiä koskevien säännösten täsmällisyydestä*.

Yksityiskohtana oikeusministeriö vielä toteaa, että *kyseessä ei olisi varsinainen valituskielto muutoksenhaun ollessa mahdollista pääasian yhteydessä. Perusteluja olisi siksi syytä täsmentää näiltä osin*.

Lisäksi kehoitus vaikuttaa sellaiselta tosiasialliselta hallintotoimelta, joka ei olisi päätös ja jolla ei vielä olisi asianosaisen etuun, oikeuteen tai velvollisuuteen välittömästi vaikuttavia seurauksia (ks. HOL 6 ja 7 §:t). Toisekseen kehotuksen johtaessa kohteen toiminnan muuttumiseen voisi varmaankin olla niin, että varsinaista päätöstä ei ole tarvetta lainkaan tehdä. *Näistä syistä ainakin kehoitus on syytä poistaa muutoksenhakusäännöksestä kokonaan*.

Teknisiä huomioita

1. Viittaukset muutoksenhaussa sovellettaviin lakeihin ovat pääsääntöisesti asianmukaisia. Kyse on lähinnä tyyliseikasta ja informatiivisuudesta, mutta nykyään viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois. (LAKO 12.7) Uhkasakkolakiin on ollut tapana viitata kertomalla uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan asettamisen mahdollistavien säännösten jälkeen, että uhkasakosta, teettämisuhasta ja keskeyttämisuhasta säädetään uhkasakolaissa (1113/1990). Tästä on ehdotuksen 103 §:ssä ja tämä riittäisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kattamaan myös muutoksenhaun (nyt erikseen 5 mom.). Tarvittaessa asiaa voisi selostaa perusteluissa.

2. Kaavaillun 112 §:n 7 momentin muotoilu olisi syytä yksinkertaistaa. Esimerkiksi eläinten kuljetuksesta annetun lain mukaan (vertailun vuoksi katsottu muotoilu MmVM 10/2021 vp) ”Valitus, joka koskee eläinten hyvinvointia, on käsiteltävä kiireellisenä.”

3. Viimeisen momentin viittaus maksuperustelakiin voisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan olla yleisempi – viittaus yksittäiseen pykälään ei liene tarpeen (tavanomainen muotoilu on: Muutoksenhausta valtion viranomaisen määräämään maksuun säädetään valtion maksuperustelaissa.).

4. Täytäntöönpanoa koskevan 113 §:n muotoilu ei ole aivan tavanomainen. Määräyksen välttämättömyys mutta toisaalta valitusviranomaisen (hallintotuomioistuimen?) mahdollisuus määrätä toisin tekevät määräyksen antamisen ehdottomuudesta hieman vaikeasti hahmottuvan. Voimassa oleva muotoilu vaikuttaisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan riittävältä.

14. Rangaistussäännökset

14.1. Rangaistussäännöksiin esitettävät muutokset

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään, että eläinten hyvinvoinnista annetun lain 109 §:ssä säädettäisiin eläinsuojelurikkomuksesta. Pykälä sisältäisi osin samoja kriminalisointeja kuin eläinsuojelulain (247/1996) 54 §, mutta siihen sisältyisi jonkin verran myös uusia kriminalisointeja. Uudet kriminalisoinnit johtuisivat esitysluonnoksen mukaan osin ehdotettuun lakiin sisällytettävistä uusista toiminnoista, kuten eläinlupailuista ja luonnonvaraisten eläinten hoitolatoiminnasta (esitysluonnoksen s. 182).

Lisäksi esitetään, että kalastuslain rikkomussäännökseen lisättäisiin kalojen ja rapujen lopetusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuutta koskeva kohta ja että rikoslain 17 luvun 14 §:ää muutettaisiin siten, että eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöstä poistettaisiin maininta eläimelle aiheutetusta tuskasta. Lisäksi sukupuoliyhteys eläimen kanssa kriminalisoitaisiin.

Kriminalisointien kokonaismäärä lisääntyisi jonkin verran. Tämä johtuisi esityksen mukaan paljolti siitä, että ehdotetussa säännöksessä avattaisiin voimassa olevaan säännökseen sisältyviä pelkkiä viittauksia esimerkiksi eläinsuojelulain 3—6 §:ään (s. 183).

Kaavaillun lain 109 §:ään sisältyvillä kriminalisoinneilla pyrittäisiin ehdotuksen mukaan lain säännösten noudattamisen kautta eläinten hyvinvointia ja kunnioitusta lisäävään vaikutukseen. Esityksen mukaan eläimillä harjoitettavan toiminnan sääntelyn taustalla on painava ja hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste, eläinten hyvinvoinnin turvaaminen, ja tavoitteen toteutuminen edellyttää muun muassa sitä, että eräät eläimillä harjoitettavat toiminnot ja toimijat ovat valvontaviranomaisten tiedossa. Kriminalisointeja perustellaan ensisijaisesti ennaltaehkäisevyydellä (s. 182–184).

14.2. Kriminalisointiperiaatteet

Rangaistavaksi säätämistä harkittaessa ja rangaistussäännösten muotoiluissa on huomioitava sekä perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset että niin sanotut kriminalisointiperiaatteet. Kriminalisoinnille on aina oltava painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp). Rikosoikeudellisiin keinoihin voidaan yhteiskunnassa turvautua vasta viimesijaisena keinona, jos se on välttämätöntä ja jos muut, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvat yhteiskunnalliset ohjauskeinot tai muut kuin rikosoikeudelliset seuraamukset eivät ole riittäviä (ns. ultima ratio- ja suhteellisuusperiaatteet; PeVL 23/1997 vp, s. 2/II; PeVL 48/2017 vp s. 7).

Rangaistavaksi voidaan säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Rangaistavaksi säätämisestä tulee olla enemmän hyötyä kuin haittaa (LaVL 17/2017 vp, s. 5).

Perustuslaissa turvautun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti rangaistavaksi voidaan säätää vain tekoja, jotka on mahdollista ilmaista rikoksen tunnusmerkistössä riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta erityistä huomiota tulee kiinnittää sellaisiin rangaistussäännöksiin, joissa rangaistava teko määrittyy osaksi toisaalla laissa tai lainsäädännössä olevan säännöksen kautta. Tällaisiin, viittauksia sisältäviin blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Kriminalisoinnin sisältävässä lain säännöksessä tulee lisäksi olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta.

14.3. Laki eläinten hyvinvoinnista

14.3.1. Yleiset huomiot esitetystä 109 §:stä (eläinsuojelurikkomus)

Kaavailtu 109 § sisältäisi ehdotuksen mukaisesti eläinsuojelurikkomusta koskevan rangaistussäännöksen. Pykälän 1 momentti sisältäisi kriminalisointeja, joissa teolla tai laiminlyönnillä voidaan aiheuttaa eläimelle kipua tai kärsimystä. Kyseinen momentti koskisi tekoja, jotka voisivat vakavampina olla rangaistavia rikoslain 17 luvun 14, 14 a tai 15 §:n tai muun, ankaramman rangaistusuhkan sisältävän säännöksen nojalla. Pykälän 2 momenttiin sisältyisi pääosin laiminlyöntejä, joilla ei olisi suoranaista vaikutusta eläimeen.

Esitetyn 109 §:n säännöskohtaiset perustelut ovat yleisesti varsin tiiviit etenkin huomioiden se, että kyseessä on eläinsuojelulainsäädännön kokonaisuudistus. Kun aineellista lainsäädäntöä uudistetaan yhteiskunnallisten muutostenkin edellyttämällä tavalla kokonaisuutena, on perusteltua samalla harkita kokonaisuutena myös sitä, mitkä teot on tarpeen säätää rangaistavaksi. Uuden rangaistussäännöksen tarve on lähtökohtaisesti aina perusteltava hallituksen esityksessä (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.9.2). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rangaistussäännöksen tarvetta tulisi yleisesti *perustella kattavammin ja yksityiskohtaisemmin* kunkin yksittäisen rangaistavaksi säädettävän teon osalta huomioiden edellä viitatuksi rikriminalisointiperiaatteet.

Kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi asianmukaista myös tarkastella rikkomussäännöksen kriminalisointeja kokonaisuutena ja arvioida, ovatko kaikki eläinsuojelulakiin sisältyvät kriminalisoinnit edelleen perusteltuja. Erityisen tärkeää on arvioida rikriminalisointiperiaatteiden mukaisesti, onko rangaistavaksi säätäminen painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa ja onko käytettävissä muita, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia keinoja; esityksessä tulisi olennaisesti nykyistä kattavammin ja yksityiskohtaisemmin arvioida, mitkä ovat eri tekojen kohdalla käytettävissä olevat hallinnolliset puuttumiskeinot ja mitkä tekijät mahdollisesti osoittavat, etteivät hallinnolliset keinot ole riittäviä.

Perusteluksi ei lähtökohtaisesti riitä pelkkä toteamus siitä, että vastaavanlainen teko on jo nykyisin rangaistava. Jos tietyn teon rangaistavaksi säätämiselle ei ole esitettävissä riittäviä perusteita, se tulisi jättää esityksestä pois.

Useaa rangaistussäännöksen kohtaa on esityksessä perusteltu viittauksella säännöksen ennalta ehkäisevään vaikutukseen. Esityksessä ei kuitenkaan tuoda esiin, mihin käsitys rangaistussäännöksen ennalta ehkäisevän vaikutuksen tehosta perustuu ja miksi juuri tietyn säännöksen kohdan kohdalla ennaltaehkäisevyys toimisi toivotulla tavalla.

Useassa kohdassa esitetyn 109 §:n säännöskohtaisia perusteluja tuodaan esiin, että varsinkin toistuvissa rikkomustapauksissa sakkorangaistus voi olla ainoa tapa puuttua moitittavaan toimintaan. Mikäli rangaistusuhka on perusteltua liittää nimenomaan tapauksiin, joissa henkilö on toistuvasti rikkonut tiettyä laissa määriteltyä kieltoa tai laiminlyönyt veloitetta, rangaistussäännös tulee muotoilla sen mukaisesti.

Säännöskohtaisia perusteluita olisi tarpeen täydentää myös selostamalla *säännöksen käytännön soveltamistilanteita* eli kuvata, millaiset teot tai menettelyt voivat tulla rangaistavaksi kunkin kohdan perusteella ja toisaalta myös, millaiset teot tai menettelyt jäävät rangaistavuuden ulkopuolelle. Tämä on erityisen tärkeää, kun on kyseessä rangaistussäännöksen kohta, jonka nojalla rangaistusuhka voi kohdistua keneen tahansa.

Erityisen tarpeellista olisi kautta linjan tarkastella rangaistussäännöstä esitettävien *syyksiluettavuuden astetta* koskevien valintojen osalta. Se, että eläinsuojelulain rikkomussäännöksessä syyksiluettavuuden alimpana asteena on 1 momentissa huolimattomuus ja 2 momentissa törkeä huolimattomuus, ei suoraan perustele sitä, että tämä ratkaisu voitaisiin automaattisesti valita kaikkien, nyt tarkastelussa olevassa säännöksessä rangaistavaksi esitettyjen tekojen kohdalla. Etenkin 109 §:n 1 momentin osalta on syytä kysyä, onko kaikkien tekojen kohdalla todella perusteltua kytkeä rangaistusuhka huolimattomuuteen. Lainkirjoittajan oppaan mukaan syyksiluettavuuden

astetta koskeva valinta tulee perustella etenkin, jos rangaistavuus esitetään ulotettavaksi syyksiluettavuuden alimpaan asteeseen eli huolimattomuuteen (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.9.7). Perusteluissa viitataan tältä osin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseen liittyviin painaviin syihin sellaisissa tapauksissa, joissa teolla tai laiminlyönnillä voidaan suoraan vaarantaa eläimen hyvinvointi (s. 182); perustelu jää varsin yleiselle tasolle eikä ota kantaa lainkaan siihen, miksi syyksiluettavuus tulisi ulottaa tahallisuutta pidemmälle. Jäljempänä yksityiskohtaisessa tarkastelussa nostetaan joitakin ongelmallisia kohtia esiin, mutta huomio koskee rikkomussäännöstä kokonaisuutena.

Syyksiluettavuuden astetta koskevat ratkaisut ovat merkityksellisiä siitäkin näkökulmasta, että esitettävän lain soveltamisala on laaja. Laki soveltuu laajalti eläimiin liittyvään ihmisten toimintaan: niin luonnonvaraisen eläimen luonnossa liikkeessaan kohtaavaan henkilöön, lemmikki- tai seuraeläimen omistajaan tai haltijaan kuin tuotantoeläintä pitävään tai hoitavaan. Erilaisilta toimijoilta on perusteltua odottaa erilaista huolellisuusvelvoitteen noudattamista ja erilaisilla toimijoilla on myös erilaiset selonottomahdollisuudet ja -velvollisuudet, mikä tulee huomioida säännöksen muotoilussa ja perusteluissa.

Esitykseen liittyy oikeusministeriön näkemyksen mukaan tiettyjä *puutteita rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen kuuluvien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytysten* näkökulmasta. Ensinnäkin useat lain säännökset, joihin rangaistussäännöksessä viitataan ja jotka siten tosiasiallisesti määrittävät rangaistavan teon tai menettelyn, sisältävät runsaasti avoimia ja arvioinninvaraisia käsitteitä, joiden käyttämistä rangaistusuhkan sisältävässä säännöksessä on arvioitava tarkkaan. Tällaisia ovat esimerkiksi ilmaisut ”tarpeeton kipu tai kärsimys”, ”avuttomassa tilassa oleva”, ”liika rasitus”, ”kohtuuttoman ankara kuri”, ”riittävä lepo”, ”otettava huomioon” ja ”olennaiset tarpeet”. Tällaisia käsitteitä sisältäviä velvoitteita tulisi täsmentää säännöksissä tai viitatussa valtioneuvoston asetuksessa. Jos täsmentäminen ei ole mahdollista, on syytä harkita säännöksen vastaiseen menettelyyn liitetyn rangaistusuhkan poistamista.

Lisäksi useassa esitetyn 109 §:n kohdassa rangaistusuhka koskee lain säännöksen rikkomisen ohella alemman asteeseen säädökseen sisältyvän säännöksen vastaista menettelyä. Rangaistavaksi voisi siten tulla sellaisen esitetyn lain säännöksessä säädetyn kiellon rikkominen tai velvollisuuden laiminlyönti, jonka varsinainen sisältö on täsmennetty esimerkiksi asetuksessa. Esitysluonnokseen ei kuitenkaan sisälly luonnoksia tällaisiksi asetuksiksi, jolloin oikeusministeriön ei ole mahdollista ottaa kantaa tällaisten säädösten sisältöön.

Lakiesitys sisältää voimaantulosäännöksen (119 §), jonka mukaisesti kumotun lain nojalla annetut valtioneuvoston ja maa- ja metsätalousministeriön asetukset, lukuun ottamatta eläinsuojeluasetusta (396/1996) ja kiellosta käyttää kilpailuissa ja pitää näytteillä koiria, jolle on suoritettu eläimen ulkonäön muuttamiseksi leikkaus annettu maa- ja metsätalousministeriön asetus (1070/2000), jäävät voimaan. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta on ongelmallista, jos rangaistavien tekojen sisältö määrittyy kumotun lain nojalla annetuissa asetuksissa säädetyn mukaisesti. Rangaistavien tekojen ala tulisikin täsmentää itse rangaistussäännöksessä tai sen kanssa samanaikaisesti voimaan tulevassa valtioneuvoston asetuksessa.

Lisäksi on tarpeen huomioida, että esitysluonnoksen osiossa, jossa käsitellään esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan, todetaan jaksossa 4.2.2.5 ainoastaan lyhyesti poliisin tehtävien eläinten hyvinvoinnin valvonnassa säilyvän ennallaan. Esitysluonnos sisältää kuitenkin useita ehdotuksia kokonaan uusiksi tai aiempaa laajemmiksi kriminalisoinneiksi. Esityksessä olisi siten tarpeen ottaa kantaa siihen, onko mainituilla muutoksilla vaikutuksia esitutkintaviranomaisten, syyttäjälaitoksen ja tuomioistuinlaitoksen tehtäviin ja resursseihin. Myös siihen, minkälaisia muutoksia uusilla kriminalisoinneilla mahdollisesti olisi esimerkiksi eläinten kanssa tekemisissä olevien henkilöiden, lemmikki- tai seuraeläinten omistajien tai eläintuottajien asemaan tai toimintaan, tulisi ottaa kantaa (jakso 4.2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset).

14.3.2. Yksityiskohtaiset huomiot esitetystä 109 §:n 1 momentista

109 § 1 momentin 1 kohdan mukaisesti kriminalisoitaisiin hoidossa olevan eläimen hylkääminen esitetyn 6 §:n 2 momentin mukaisen kiellon vastaisesti. 6 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa eläimen hylkäämisellä todetaan tarkoitettavan ”sellaista eläimen heitteille jättämistä, jossa eläimen pitäjä ei enää millään tavoin huolehdi eläimen hyvinvoinnista eikä hän ole siirtänyt eläimen hoitovastuuta millekään muulle tähän suostumuksensa antaneelle taholle. Esimerkiksi kissan pitämistä vapaana ei sellaisenaan pidettäisi eläimen hylkäämisenä, jos kissan pitäjä huolehtii kissan muusta hoidosta tai jos hän on siirtänyt kissan hoitovastuun tilapäisesti toiselle taholle.” Säännösehdotus ja mainitut perustelut herättävät kysymyksen hylkäämisen käsitteen riittävästä täsmällisyydestä ja mahdollisista näyttövaikeuksista esimerkiksi siltä osin, missä vaiheessa ollaan tilanteessa, jossa eläimen pitäjä ei enää ”millään tavoin” huolehdi eläimen hyvinvoinnista. 6 §:n 2 momentin perusteluissa olisi siten asianmukaista määritellä, mitkä seikat osoittavat, milloin eläin on säännöksessä tarkoitettulla tavalla hylätty.

Säännöksen ja perustelujen perusteella ei ole myöskään selvää, miten eläimen hylkääminen käytännössä voitaisiin tehdä huolimattomuudesta. Syyksiluettavuuden astetta on siksi tarpeen vähintään perustella kattavammin, jos rangaistusuhka on ylipäätään perustelua liittää huolimattomaan menettelyyn. Lisäksi selvyuden vuoksi perusteluissa voisi olla hyvä todeta, että kriminalisointi ei koske 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua eläimen hoidotta jättämistä.

109 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti kriminalisoitaisiin esitetystä 7 §:ssä säädetyn sairaan ja vahingoittuneen eläimen auttamisvelvollisuuden tai sitä koskevan ilmoitus- tai lopetusvelvollisuuden laiminlyöminen. Velvollisuus ja sen laiminlyöminen kriminalisointi koskisivat kaikkia henkilöitä.

Rangaistussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei kuvata niitä tekoja, jotka voisivat tulla rangaistavaksi säännöksen mukaisesti. Esitetyn 7 §:n 1 momentin mukaisesti säännöksessä tarkoitettua eläintä olisi joko itse autettava tai olisi ilmoitettava eläimestä sen omistajalle tai pitäjälle taikka valvontaviranomaiselle. Epäselväksi jää esimerkiksi, missä tilanteessa olisi rangaistavaa jättää itse auttamatta ja missä tilanteessa jättää ilmoittamatta asiasta. Säännöksen mukaisesti rangaistavan menettelyn hahmottamisesta tekee haastavampaa se, että kansalaisen tulee säännöksen nojalla kyetä arvioimaan erilaisia toimintavaihtoja ja esimerkiksi päättämään, milloin eläin on säännöksen 2 momentin mukaisesti ”sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen on julmaa sitä kohtaan”, missä tapauksessa eläin saataisiin säännöksen mukaan lopettaa.

Esitetty 7 §:n 3 momentti koskisi velvollisuutta auttaa sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä. Myös tällaisen eläimen kohdalla kenellä tahansa olisi velvollisuus lopettaa eläin tai huolehtia siitä, että eläin lopetetaan, jos eläin olisi sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen olisi julmaa sitä kohtaan.

Voimassa olevan eläinsuojelulain 14 §:n 4 momentissa lopettamisvelvollisuus on kytketty tilanteeseen, jossa eläin on sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen on *ilmeistä* julmuutta sitä kohtaan. Ilmeisyysedellytyksen poistaminen alentaa rangaistavuuden kynnystä, minkä vuoksi asiaa olisi tarpeen tarkastella säännöksen perusteluissa tarkemmin.

Säännöksen laiminlyömiseen liitettyä kriminalisointia voi yleisesti pitää varsin pitkälle menevänä. Käytännössä säännös asettaisi tavalliselle ihmiselle hyvin pitkälle meneviä vaatimuksia eläinten käyttäytymisen, fysiologian ja eläinlääketieteen tuntemisesta. Voidaan kysyä, miten esimerkiksi luonnossa retkeilevä ihminen voi tietää, milloin hänen metsässä tapaamansa eläin on sairas tai vahingoittunut. Eläimen sairaus tai vahingoittuminen voinee ilmetä esimerkiksi paikoilleen jähmettyminen, joka voi toisaalta myös olla tavallinen tapa suojautua saalistajalta. Jos auttamisvelvollisuuden laiminlyönnistä voi seurata rikosvastuu, vaarana voinee pahimmassa tapauksessa olla, että luonnossa kulkijat ryhtyvät varmuuden vuoksi ”auttamaan” ”sairaita” eläimiä turhaan, jolloin seurauksena voinee olla pahimmassa tapauksessa eläinten kärsimyksen lisääminen (esim. emo hylkää poikasensa, kun ihminen on sitä tutkinut ja jättänyt siihen hajujälkensä).

Erityisen ongelmallisena voi pitää lopettamisvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuutta. Säännöksessä säädettäisiin lopettamista koskevasta velvollisuudesta; säännöskohtaisten perustelujen mukaan ”käytännössä eläimen lopetuksen *voisi tehdä sen osaava henkilö*” (s. 85). Tavallisen kansalaisen on oletettavasti yleensä hyvin vaikea päätellä luonnonvaraisesta eläimestä, milloin eläin on sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen on julmaa sitä kohtaan. Luonnossa liikkuja voisi säännöksen myötä joutua tilanteeseen, jossa hän joutuu rangaistusvastuulta välttyäkseen arvioimaan luonnossa kohtaamansa eläimen kuntoa ilman minkäänlaista asiaan liittyvää koulutusta tai muuta osaamista ja mahdollisesti jopa lopettamaan eläimen ilman tietämystä siitä, miten lopettaminen toteutetaan asianmukaisesti ja tarpeetonta kärsimystä välttäen. On myös syytä pohtia, voiko säännös toimia oikeuttamisperusteena salametsästykselle; salametsästyksestä kiinni jäänyt henkilö voisi väittää havainneensa metsässä ”vahingoittuneen” eläimen ja lopettaneensa sen välttyäkseen metsästysrikosta koskevalta rangaistusvastuulta esitettyjen 109 ja 7 §:n nojalla.

Esitetyn 7 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”samaa tapaan kuin ihmisten hoidossa olevien eläintenkin kohdalla, säännöksen auttamisvelvollisuus rajoittuisi ensiavun luonteiseen auttamiseen ja vain sellaiseen apuun, jota kansalainen kykenee omien taitojensa ja kykyjensä rajoissa antamaan” (s. 85). Tätäkin lausumaa vasten vaikuttaa erikoiselta, että kansalaiseen kohdistettaisiin rangaistusuhka myös eläimen lopettamista koskevan velvollisuuden laiminlyömisestä.

Epäselväksi myös jää, mikä on säännöksen suhde esitettyyn 64 §:ään, jossa säädettäisiin lopetusta koskevista yleisistä vaatimuksista, sekä esitettyyn 109 §:n 1 momentin 14 kohtaan, jossa olisi eläimen lopettamisen toteuttamista koskevien velvollisuuksien rikkomista koskeva rangaistussäännös. Esimerkiksi esitetyn 64 §:n 2 momentin mukaisesti eläimen saisi lopettaa vain se, jolla on riittävät tiedot kyseisen eläinlajin lopetusmenetelmästä ja lopetustekniikasta sekä riittävä taito toimenpiteen suorittamiseksi.

Säännösehdotuksessa ei myöskään määritellä, missä tilanteessa lopetus tulisi tehdä itse ja missä tilanteessa olisi huolehdittava, että eläin lopetetaan. Lisäksi epäselväksi jää, mitä tarkoitetaan ”huolehtimisella” siitä, että eläin lopetetaan. Riittäisikö rangaistusvastuusta vapautumiseksi se, että henkilö ilmoittaa loukkaantuneesta eläimestä esimerkiksi viranomaiselle, vai pitäisikö henkilön valvomalla varmistaa, että lopettaminen käytännössä toteutetaan?

On myös huomioitava, että esitetyn 7 §:n 3 momentin mukaisesti kunnan olisi huolehdittava eläinlääkärin vastaanotolle tuotujen sairaiden tai vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten lopettamisesta. 109 §:n 1 momentin 2 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu kantaa rangaistusuhkan kohdistumiseen tältä osin.

Esitetyn 109 §:n 2 kohdan osalta on erityisesti syytä kiinnittää huomiota syyksiluettavuuden asteeseen. On epäselvää, miksi auttamis-, ilmoittamis- ja lopetusvelvollisuuden laiminlyönnin rangaistavuus on perusteltua ja tarpeellista kytkeä huolimattomuuteen etenkin huomioiden yllä todetut vaikeudet eläimen voinnin arvioimisessa.

Huomiota on lisäksi kiinnitettävä siihen, että rangaistussäännöksessä viitataan vain ”sairaaseen ja vahingoittuneeseen” eläimeen, kun taas 7 §:ssä viitataan lisäksi ”muutoin avuttomassa tilassa olevaan” eläimeen. Epäselväksi jää, koskisiko rangaistussäännös nimenomaisesti vain laiminlyöntiä, jonka kohteena on sairas tai vahingoittunut eläin, mutta ei laiminlyöntiä, jonka kohteena olisi avuttomassa tilassa oleva eläin.

Esitetyn 7 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan metsästyslain 84 §:ään. Ko. säännöksen mukaisesti, jos eläin on sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen ilmeisesti tuottaa sille kohtuutonta kärsimystä, löytäjä saa lopettaa eläimen, vaikka hänellä ei olisi alueella kyseisen eläimen pyydystämistä tai tappamisoikeutta tai eläin olisi tuona ajankohtana rauhoitettu. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa siihen, miten säännöksiä mahdollisesti sovellettaisiin käytännössä huomioiden se, että metsästyslain 84 §:n viitatussa 4 momentissa viitataan ”kohtuuttoman” kärsimyksen aiheuttamiseen, sekä se, että metsästyslain säännöksen nojalla eläin saadaan lopettaa, kun taas esitetyn säännöksen ja 109 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla eläin olisi lopetettava.

109 §:n 1 momentin 3 kohdassa kriminalisoitaisiin eläimen kovakourainen tai muu säännöksessä määritellyllä tavalla kielletty kohtelu. Tarkoitus on säännöskohtaisten perustelujen perusteella ilmeisesti kriminalisoida esitetyn 13 §:n 1–3 momentin mukainen kovakourainen tai muu kielletty kohtelu. Pykälän sanamuoto kuitenkin viittaa kovakouraiseen kohteluun yleisesti ja 13 §:n 1–3 momentin osalta muuhun kiellettyyn kohteluun. Pykälän sanamuotoa tulisi siten täsmentää lisäämällä myös kovakouraisen kohtelun osalta viittaus 13 §:n 1–3 momenttiin, mikäli tämä on sääntelyn tarkoitus.

Esitetyn 13 §:n 2 momentin mukaisesti eläintä ei saisi rasittaa liikaa eikä pitää kohtuuttoman ankarassa kurissa. Eläimen koulutuksessa ja käytössä olisi otettava huomioon eläimen osaamistaso ja suorituskyky. Eläintä ei saisi pakottaa yrittämään luonnollisten kykyjensä tai voimiensa ylittämistä.

Säännösehdotus sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta laiveita käsitteitä, kuten ”rasittaa liikaa” ja ”kohtuuttoman ankara”. Vaikka eläimen omistajalta, haltijalta ja eläimen kanssa toimivalta henkilöltä voidaan odottaa tiettyä perustietoa siitä, mitkä ovat eläimen toimintakyvyn, kurissa pitämisen ja rasittamisen asialliset rajat, rangaistusvastuun perustaminen huolimattomuuteen näistä seikoista herättää kysymyksiä. Mikäli rangaistavuuden katsotaan olevan perusteltua kytkeä huolimattomuuteen, valintaa olisikin asianmukaista perustella tarkemmin sekä esimerkkien avulla kuvata, millaisessa tilanteessa voisi olla kyse esimerkiksi huolimattomuudesta tapahtuvasta liiasta rasittamisesta. Sama kysymys koskee 1 ja 3 momenteissa esiintyviä käsitteitä ”tarpeeton” kipu, kärsimys tai vahingoittaminen; millainen teko voisi esimerkiksi olla huolimattomuudesta tehty *tarpeeton* vahingoittaminen suhteessa siihen, että huolimattomuudesta tehty vahingoittaminen ilman tarpeettomuusedellytystä ei olisi rangaistavaa?

On lisäksi huomioitava, että esitetyn 13 §:n 1–3 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa siihen, miten eläimiä kohdellaan metsästyksen yhteydessä. Metsästyksen yhteydessä saaliseläin joutunee usein sellaisen kohtelun kohteeksi, josta aiheutuu kipua tai kärsimystä, ja toisaalta saaliseläin voinee myös tulla rasitetuksi liikaa metsästyksen yhteydessä.

109 §:n 1 momentin 4 kohdassa viitataan 15 §:n 1 momenttiin ”tai mainitun pykälän nojalla annettuun säännökseen”. 15 §:n 1 momenttiin ei kuitenkaan sisälly asetuksenantovaltuutta.

Esitetyn 15 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa annetaan esimerkkejä mahdollisista säännöksen soveltamistilanteista tai toimenpiteistä, jotka olisivat tai eivät olisi säännöksessä tarkoitettulla tavalla sallittuja. Valitut esimerkit vaikuttavat poikkeuksetta liittyvän tilanteisiin, joissa eläintä käsittelee eläinlääketieteellisen koulutuksen saanut henkilö tai esimerkiksi eläintuottaja. Säännös vaikuttaa kuitenkin velvoittavan sanamuotonsa mukaisesti kuitenkin lähtökohtaisesti ”jokaista” eli myös ketä tahansa lemmikkieläimen omistajaa tai haltijaa. Säännöksen sanamuotoa on syytä harkita muutettavaksi etenkin huomioiden esitetyn 16 §:n 1 momentti, jonka mukaan 15 §:ssä sallitun leikkauksen tai muun kipua aiheuttavan toimenpiteen saisi tehdä vain eläinlääkäriammattin harjoittaja tai muu sellainen henkilö, jolla on tarvittava koulutus tai riittävä muu osaaminen toimenpiteen tekemiseksi.

On huomioitava, että myöskään esitetyn 15 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa säännöksen soveltumiseen metsästyksen yhteydessä ilmeneviin tilanteisiin tai toimenpiteisiin.

109 §:n 1 momentin 5 kohdassa viitataan 16 §:n 1 momenttiin ja 2 momenttiin ”tai mainitun pykälän nojalla annettuun säännökseen”. Esitetyn 16 §:n 1 tai 2 momenttiin ei kuitenkaan sisälly asetuksenantovaltuutta.

Esitetyn 16 §:n 2 momentin osalta jossakin määrin epäselväksi jää, koskeeko kivunlievityksen käyttämistä koskeva velvoite ja sen laiminlyönnin rangaistavuus vain henkilöitä, jotka 1 momentin nojalla saavat tehdä leikkauksen tai muun kipua aiheuttavan toimenpiteen, vai jokaista henkilöä, joka tekee kivuliaan toimenpiteen eläimelle. Esimerkiksi lemmikkikoiran omistaja voi joutua tekemään kivuliaan toimenpiteen koiralleen, jos tämä on esimerkiksi astunut ja jäänyt kiinni terävään esineeseen.

109 §:n 1 momentin 6 kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyssä 17 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettavan kiellon rikkominen. Esitetyn 17 §:n 1 momentin mukaan eläimille ei saisi antaa aineita, jotka ovat vaarallisia eläinten hyvinvoinnille, ellei kyse ole eläimen eläinlääketieteellisestä hoidosta, lopetuksesta tai muualla lainsäädännössä erikseen sallitusta käsittelystä. Myös kyseisen säännöksen tunnusmerkistö suhteessa esitettyyn syyksiluettavuuden alimpaan tasoon eli huolimattomuuteen herättää kysymyksiä. Säännöksestä seuraisi ilmeisesti varsin pitkälle menevä selonottovelvollisuus lemmikkieläinten omistajien ja haltijoiden suhteen. Esimerkiksi suklaa voi olla koirille hengenvaarallinen aine, jota koira voi tavallisissa kotioiloissa saada nautittua, jos suklaalevy on jäänyt esille ja koiran nautittavaksi omistajan huolimattomuuden tai tietämättömyyden seurauksena. Seuraisiko tällaisessa tapauksessa koiran omistajalle tai haltijalle rikosoikeudellinen vastuu säännöksen nojalla? Myös muita vastaavia aineita voinee olla olemassa muidenkin lemmikkienä pidettävien eläinten kohdalla.

109 §:n 1 momentin 7 kohdassa kriminalisoitaisiin tiettyjen eläinten hoitoon ja käsittelyyn tarkoitettujen välineiden ja laitteiden käyttäminen. Myös tämän kohdan osalta tulisi harkita uudelleen valintaa syyksiluettavuuden alimman asteen osalta. Huolimattomuudesta tehdystä teosta rankaiseminen vaikuttaa pitkälle menevältä ratkaisulta etenkin huomioiden se, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin esitetyn 2 momentin mukaan säätää myös muista sellaisista eläimille tarpeetonta kipua, kärsimystä tai vahingon vaaraa aiheuttavista välineistä ja laitteista, joihin sovellettaisiin 1 momenttia.

Kyseisen kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi vain mainitun kaltaisten välineiden ja laitteiden käyttäminen. Rangaistussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa olisi asianmukaista tuoda esiin, että tällaisten välineiden ja laitteiden osalta muut tekotavat, kuten maahantuonti, myynti ja luovuttaminen, olisi kriminalisoitu 109 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaisesti.

109 §:n 1 momentin 8 kohdassa esitetään kriminalisoitavaksi mm. esitetyssä 20 §:ssä säädetyt hoidon yleisen vaatimuksen laiminlyönti. Esitetyn 20 §:n mukaiset hoidon yleiset vaatimukset on säännöksessä kuvattu yleisluonteisesti ja käyttäen esimerkiksi ilmaisuja ”on huolehdittava” ja ”on otettava huomioon”, jolloin jää epäselväksi, miten huolehtimisen tai huomioon ottamisen tulisi tosiasiallisesti tapahtua. Nämä ilmaisut jättävät jossakin määrin epäselväksi sen, millaiset teot tai menettelyt voisivat käytännössä tulla rangaistavaksi esitetyn 20 §:n ja 109 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti. Sama koskee esitetyn 21 §:n 1 momenttia ja 22 §:n 3 momenttia.

Yleiset hoidon vaatimukset koskevat kaikkia eläimiä hoitavia henkilöitä, ja syyksiluettavuuden asteeksi on esitetty huolimattomuutta. Voidaan esimerkiksi kysyä, millainen teko käytännössä olisi huolimattomuutta hoidossa olevan eläimen liikunnantarpeen tyydyttämisestä huolehtimisen laiminlyömistä. Sama huomio on tehtävä siltä osin, kun 8 kohdassa viitataan esitetyssä 23 §:ssä säädetyt sairasta tai vahingoittunutta eläintä koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin.

Esitetyssä 8 kohdassa kriminalisoitaisiin myös esitetyssä 22 §:ssä säädetyt eläinten hyvinvoinnin ja pitopaikan tarkastamista koskevan vaatimuksen laiminlyöminen. Esitetyn 22 §:n 2 momentin mukaan, jos hoidossa oleva eläin on ihmisen välittömässä valvonnassa tai tavoitettavissa, eläimen hyvinvointi ja pitopaikka laitteineen on tarkastettava vähintään kerran päivässä ja tarvittaessa useamminkin. Esitetyn 22 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan terraarioissa ja akvaarioissa pidettäviin seura- ja harrastuseläimiin, ja todetaan, että eläinten hyvinvoinnin kannalta välttämättömien laitteiden, kuten sähköllä toimivan suodattimen, toiminnan tarkastaminen vähintään kerran päivässä olisi tarkoituksenmukaista, jotta mahdollisiin toimintahäiriöihin voitaisiin puuttua mahdollisimman pian niiden ilmetyä. Näin varmasti on, mutta rikosoikeudellisen rangaistusvastuun kytkeminen tämänkaltaisen velvollisuuden laiminlyöntiin kaipaisi pidemmälle menevää perustelemista – etenkin, kun rangaistussäännös on kytketty syyksiluettavuuden osalta huolimattomuuteen. Miten tällaisen säännöksen noudattamista olisi mahdollista valvoa ja miten rikkominen näytettäisiin toteen?

109 §:n 1 momentin 10 kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyn 25 §:n 2 tai 3 momentissa säädetyt eläimen jalostukseen käyttämisestä tai jalostusmenetelmää koskevan kiellon

rikkominen ja mainitun pykälän nojalla annetussa säännöksessä säädetyn kiellon tai vaatimuksen rikkominen. Ehdotettu 25 §:n 2 momentti sisältää sellaisia avoimia ilmaisuja kuin ”aiheuttaa todennäköisesti” ja ”aiheutuu merkittävää haittaa”, joita voi pitää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallisina. Jossakin määrin epäselvänä voi pitää sitä, miten tulkittaisiin kyseistä säännöstä ja rangaistussäännöstä syyksiluettavuuden alimmaksi asteeksi esitetyn huolimattomuuden osalta. Miten menettelemällä henkilö voisi rikkoa huolimattomuuttaan esimerkiksi kiellon käyttäjäjalostukseen jalostusyhdistelmää, joka aiheuttaa todennäköisesti jälkeläiselle sellaisia sairauksia tai muita ominaisuuksia, joista aiheutuu merkittävää haittaa tämän hyvinvoinnille? Ja toisaalta, millainen selonottovelvollisuus esimerkiksi yksittäiselle koirankasvattajalle säännösten nojalle seuraisi ja miten toimimalla tällainen kasvattaja voisi varmistua siitä, ettei hänen kohdisteta rangaistusvastuuta lain 109 § 1 momentin 10 kohdan ja 25 §:n 2 momentin nojalla?

109 §:n 1 momentin 11 kohdassa kriminalisoitaisiin lain 33–37 §:ssä säädetyn tai jonkin näistä pykälistä nojalla annetussa säännöksessä säädetyn, eläimen pitopaikkaa koskevan vaatimuksen laiminlyöminen. Mainituissa pykälissä käytetään useita sanamuotoja, jotka ovat avoimia ja arvioinninvaraisia, kuten ”vaihtaa asentoa vaikeuksitta”, ”riittävä puhtaus ja hygienia”, ”eläimelle sopiva”, ”riittävän puhdas”, ”riittävä suoja”, ”tarpeelliset toimet”. Säännöskohtaisissa perusteluissa kyseisille käsitteille on pyritty antamaan täsmälliset merkityssisällöt ja kuvaamaan käytännössä, mitä käsitteillä tarkoitetaan. Kuitenkin esimerkiksi ehdotetun 34 §:n 1 momentin mukainen velvoite, jonka mukaan eläimen pitopaikan olisi oltava materiaaleiltaan, rakenteiltaan ja muilta ominaisuuksiltaan sellainen, että eläimen vahingoittumisen ja sairastumisen vaara, karkaamisvaara ja pitopaikan palovaara on mahdollisimman vähäinen, on muotoilultaan varsin avoin (”mahdollisimman vähäinen”). Huomioiden rikosoikeudellinen laillisuusperiaate täsmällisyysvaatimuksineen sekä syyksiluettavuuden alimmaksi asteeksi valittu huolimattomuus, jossakin määrin epäselväksi jää, millainen teko tai menettely voisi käytännössä tulla rangaistavaksi mainitun säännöksen nojalla. Säännösten sanamuotoja on pyrittävä täsmentämään tai rajaamaan rangaistusuhka koskemaan vain sellaisia tekoja, jotka voidaan riittävän täsmällisesti rajata.

109 §:n 1 momentin 12 kohdassa kriminalisoitaisiin eläinkilpailun tai -näyttelyn järjestäminen lain 43 §:n 1 momentin tai mainitun pykälän nojalla annetun säännöksen vastaisesti. Esitetyn 43 §:n 1 momentin mukaisesti eläinkilpailu ja -näyttely eivät saa tarpeettomasti vaarantaa eläinten hyvinvointia.

Ilmaisu ”tarpeettomasti vaarantaa eläinten hyvinvointia” on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta varsin avoin ja siten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytysten kannalta ongelmallinen. Avoimeksi jää, mitä tarpeettomuudella tarkoitetaan ja millaiset edut voisivat oikeuttaa eläimen hyvinvoinnin vaarantamisen. Rangaistussäännöksen itsenäinen merkitys jää avoimeksi, kun esitetyn 7 luvun muissa säännöksissä säädettäisiin eläinkilpailujen ja -näyttelyjen järjestämistä koskevista vaatimuksista, joiden tarkoituksena on eläinten hyvinvoinnin turvaaminen, ja monien tässä luvussa säädettäväksi esitettävien kieltojen rikkomisesta tai velvollisuuksien laiminlyömisestä voisi seurata rangaistusvastuu esitetyn 109 §:n nojalla.

Esitetyssä 12 kohdassa viitataan esitetyn 43 §:n 1 momenttiin ”tai mainitun pykälän nojalla annettuun säännökseen”. Esitetyn 43 §:n 1 momenttiin ei kuitenkaan sisälly asetuksenantovaltuutta.

Rangaistussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan voimassa olevan säännöksen osalta eläinsuojelulain 16 §:n 3 momenttiin, johon viittaamalla rangaistavuus on toteutettu. Kyseisen säännöksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö voi kieltää pitämästä sellaisia eläinkilpailuja tai muita vastaavia tilaisuuksia, joissa eläimille voi aiheutua tarpeetonta kipua, tuskaa tai kohtuutonta rasitusta. Nyt arvioitavana olevan esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, merkitsisikö eläimen hyvinvointia vaarantava kilpailu tai näyttely samaa kuin kilpailu tai tilaisuus, joissa eläimille voi aiheutua tarpeetonta kipua, tuskaa tai kohtuutonta rasitusta – toisin sanoen, laajeneeko rangaistavuus esitetyn säännöksen myötä. Se, ettei eläimen hyvinvointi tarpeettomasti vaarantuisi, vaikuttaisi esimerkiksi esitetyn 1 §:n yksityiskohtaisten

perustelujen perusteella edellyttävän muutakin kuin sitä, että eläimen kohtelu ei aiheuta sille tarpeetonta kipua, tuskaa tai kohtuutonta rasitusta. Siten myös rangaistavuuden osalta voisi seurata muutos, jota tulisi avata esitetyn 109 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa yksityiskohtaisemmin kuin mitä esitysluonnoksessa nyt on tehty.

109 §:n 1 momentin 13 kohdan kriminalisointi olisi uusi. Kohdan mukaan rangaistavaa olisi järjestää esitetystä 45 §:n 1 momentissa säädetyn kiellon vastaisesti eläinkilpailu tai näyttely, vaikka eläinten hyvinvointi vaarantuu, tai laiminlyödä tällaisen kilpailun tai näyttelyn keskeyttämistä koskeva vaatimus.

Huolimatta siitä, että kriminalisointi olisi uusi, säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin tiiviit. Lainkirjoittajan oppaan mukaan uuden rangaistussäännöksen tarve on hallituksen esityksessä aina perusteltava (kohta 12.9.2).

Perusteluissa ei ole myöskään avattu esitetyn säännöksen mahdollisia soveltamistilanteita. Ehdotettu 45 §:n 1 momentti sisältää ehdollisia elementtejä ("..jos vaaran poistaminen ei ole mahdollista.."; "Jos kilpailu tai näyttely kuitenkin edelleen tarpeettomasti vaarantaa.."), jolloin sen hahmottaminen, millainen teko tai menettely voisi olla rangaistavaa säännöksen mukaisesti, ja toisaalta, miten menettelemällä rangaistusvastuu on mahdollista välttää, on työlästä – tämä etenkin, kun syyksiluettavuuden asteeksi on esitetty huolimattomuutta.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan "varsinkin toistuvien tapausten ehkäisemiseksi toimintaan tulisi voida puuttua myös rangaistuksella". Säännöksen sanamuoto kuitenkin mahdollistaa rangaistusvastuun syntymisen jo kertaluonteisen teon tai menettelyn perusteella. Mikäli rangaistusvastuu on perusteltua liittämään toistuviin tekoihin, tämän tulisi näkyä rangaistussäännöksen sanamuodossa ja asiaa tulisi avata yksityiskohtaisemmin perusteluissa.

109 §:n 1 momentin 14 kohdassa kriminalisoitaisiin eläimen lopettamisen toteuttamista koskevien velvollisuuksien rikkominen ja viitattaisiin esitetyn 64 §:n 1–3 momentteihin. Kuten edellä on todettu, esitetyn 14 kohdan suhde esitettyyn 2 kohtaan (eläimen lopettamista koskeva velvollisuus) jää epäselväksi.

Kuten oikeusministeriö on 16.3.2018 päivätyssä lausunnossaan (OM 255/43/2017) esittänyt, esityksen perusteluissa tulisi pohtia, onko kyseisiin tekoihin mahdollista syyllistyä rikkomuksina niin, että eläimelle ei aiheutettaisi rikoslain eläinsuojelurikoksessa tai törkeässä eläinsuojelurikoksessa tarkoitettua tarpeetonta kipua tai kärsimystä. Perusteluissa olisi syytä todeta ja arvioida rikkomuksena rangaistavien tekojen suhdetta rikoslain säännöksiin nähden.

Myös viitatussa 64 §:n osalta on viitattava edellä useassa kohdassa tarkasteltuihin ongelmiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta; esitetystä 64 §:ssä käytetyt käsitteet "mahdollisimman nopeasti ja kivuttomasti", "riittävät tiedot" ja "on varmistettava" ovat epätasavertaisia.

Esitetystä 14 kohdassa viitataan esitetyn 64 §:n 1 momentin osalta lopettamisen toteuttamiseen mahdollisimman nopeasti ja kivuttomasti ja lopetukseen soveltuvalla menetelmällä ja tekniikalla eli käytännössä 64 §:n 1 momentin ensimmäiseen virkkeeseen. Esitetystä 64 §:n 1 momentissa säädetäisiin ehdotuksen mukaan kuitenkin myös velvollisuudesta tainnuttaa eläin ja tainnutusmenetelmästä. Esitetyn 14 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä selvytyden vuoksi tuoda esiin, että rangaistusvastuu koskee nimenomaan ja vain tiettyjen, viitatussa 64 §:n 1 momentissa säädettyjen velvollisuuksien rikkomista.

14.3.3. Yksityiskohtaiset huomiot esitetystä 109 §:n 2 momentista

109 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetäisiin rangaistavaksi se, että joku pitää esitetyn 8 §:n 2 momentin vastaisesti tuotantoeläimenä, sirkuseläimenä tai kiertävässä eläinnäyttelyssä taikka seura- tai harrastuseläimenä eläintä, jota ei ole mainittu liitteessä 1

tai mainitussa momentissa tarkoitetussa valtioneuvoston asetuksessa. Kriminalisointi olisi uusi.

Viitatussa 8 §:n 2 momentissa ei varsinaisesti säädetä täsmällistä kieltoa, vaan säännöksen mukaan eläinlajit, joita saa pitää tuotantoeläiminä, sirkuseläiminä tai kiertävissä eläinnäyttelyissä, on lueteltu liitteessä 1. Esitettyä 8 §:n 2 momenttia olisi syytä muuttaa siten, että se sisältäisi täsmällisen kiellon, jonka rikkominen olisi 109 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti rangaistavaa.

Huolimatta siitä, että kriminalisointi olisi uusi, säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin tiiviit. Perusteluissa ei käytännössä lainkaan perustella uuden rangaistussäännöksen tarvetta. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen perustella, miksi kriminalisointi olisi tarpeen, sekä kuvata tarkemmin, millaiset teot voivat käytännössä tulla rangaistavaksi kohdan perusteella.

Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan 109 §:n 2 momentin 1 kohtaan kahdesti ja viitataan ilmeisesti virheellisesti lain kahteen eri säännökseen (8 §:n 1 momentti ja 99 §:n 1 momentti) (s. 186).

109 §:n 2 momentin 2 kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyn 11 §:n 2 momentissa säädetyn, alle viittätoista vuotta nuorempaa lasta koskevan valvontavelvollisuuden laiminlyöminen.

Esitettyssä 11 §:n 1 momentissa alle 15-vuotiaan lapsen valvontavastuu osoitetaan lapsen vanhemmille tai muille huoltajille tai muille henkilöille, joilla lapsi on valvonnassaan. Säännöksissä tai säännöskohtaisissa perusteluissa ei oteta kantaa tilanteeseen, jossa valvontavastuussa on useissa tai kaikissa mainituissa asemissa olevia henkilöitä; epäselväksi jää, voiko rangaistusvastuu kohdistua samaan aikaan kaikkiin tällaisissa asemassa oleviin henkilöihin. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei myöskään selosteta, millaisessa tilanteessa rangaistusvastuu voisi ulottua henkilöön, jolla on lapsi valvonnassaan.

Esitetyn 11 §:n 2 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ilmeisesti virheellisesti, että eläinsuojelulain tapaan valvontavelvollisuuden laiminlyönti tahallaan tai *huolimattomuudesta* ehdotetaan säädettäväksi esitettävässä 109 §:ssä rangaistavaksi eläinsuojelurikkomuksena; 109 §:n 2 momentin mukainen rangaistusvastuu on esitetty perustettavan tahallisuuteen tai *törkeään* huolimattomuuteen.

109 §:n 2 momentin 3 kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyn 15 §:n 3 momentissa säädetyn kiellon, joka koskee eläimen käyttämistä kilpailussa tai pitämistä näytteillä, rikkominen. Rangaistussäännöksen säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin tiiviit, eikä niissä viitata lainkaan tarkemmin siihen, millaisista tapauksista tai tilanteista viitatussa 15 §:n 3 momentissa on kyse. Kyseinen säännös koskee nimenomaisesti eläintä, jolle on tehty sellainen leikkaus tai muu kipua tai kärsimystä aiheuttava toimenpide, jonka tarkoituksena on eläimen ulkonäön muuttaminen. Tällaista eläintä ei saisi käyttää kilpailuissa tai pitää näytteillä. Myös rangaistussäännöksen perusteluissa olisi tarpeen tuoda asia esiin.

109 §:n 2 momentin 4 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi laiminlyödä esitettyssä 17 §:n 2 momentissa säädetty velvollisuus varmistua siitä, että eläinten hoitoon ja käsittelyyn tarkoitetut välineet, laitteet ja aineet täyttävät niille asetetut vaatimukset. Esitetyn 17 §:n 2 momentin mukaisesti sen, joka valmistaa, tuo maahan, vie maasta, kuljettaa Suomen kautta, pitää kaupan, tarjoaa, myy tai muutoin luovuttaa tai välittää eläinten hoitoon ja käsittelyyn tarkoitettuja välineitä, laitteita ja aineita, on olosuhteiden vaatiman huolellisuuden ja ammattitaidon edellyttämällä tavalla varmistauduttava siitä, että välineet, laitteet ja aineet täyttävät tässä laissa ja sen nojalla annetut vaatimukset. Kriminalisointi olisi uusi.

Huolimatta siitä, että kriminalisointi olisi uusi, säännöskohtaiset perustelut ovat hyvin tiiviit eikä niissä juuri avata esitetyn säännöksen mahdollisia soveltamistilanteita. Näiltä osin perusteluja tulisi täydentää ja erityisesti avata tarkemmin, miksi kriminalisointi olisi perusteltu.

Esitetyn 17 §:n 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettua huolellisuusvelvoitetta sovellettaisiin sekä luonnollisiin henkilöihin että julkisiin ja yksityisiin oikeushenkilöihin vastaavalla tavalla kuin kuluttajaturvallisuuslaissa. Huolellisuusvelvoitteen laajuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon luovutustilanteen olosuhteet ja toisaalta myös luovuttajan asema: jos myyjä on ammattimainen toimija, hänen tulisi pystyä tältä pohjalta arvioimaan myymiensä tuotteiden turvallisuutta ja soveltuvuutta (s. 100–101). Erityisesti koska esitetyt 17 §:n 2 momentti ja 109 §:n 2 momentin 4 kohta koskisivat ammattimaisten toimijoiden ohella myös kaikkia luonnollisia henkilöitä, perusteluissa tulisi avata laajemmin sitä, miten säännöksiä käytännössä sovellettaisiin ja millaisissa tilanteissa yksityishenkilön toiminta voisi käytännössä tulla rangaistavaksi säännöksen mukaisesti. Kysymys herää esimerkiksi siitä, kuinka pitkälle menevää huolellisuus- ja selonottovelvollisuutta yksityishenkilöön kohdistettaisiin tilanteessa, jossa hän olisi tuomassa ulkomailta omaan käyttöönsä yksittäistä eläimen hoitoon käytettävää ainetta ja mitkä tekijät vaikuttaisivat arvioitaessa rangaistussäännöksen tunnusmerkistön täyttymistä. Asian avaaminen on merkityksellistä erityisesti, koska syyksiluettavuuden alimmaksi asteeksi esitetään törkeää huolimattomuutta.

Mainitun kohdan perusteluissa ei tuoda esiin, liittyykö kyseessä oleviin välineisiin tai laitteisiin erityisiä EU-lainsäädännöstä aiheutuvia vaatimustenmukaisuusedellytyksiä (esim. CE-merkintä ja sen käytöstä mahdollisesti seuraavat oikeusvaikutukset).

109 §:n 2 momentin 5 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi esitetyn 18 §:n 1 momentin tai 2 momentin nojalla annetussa säädöksessä säädetyin kiellon vastainen kielletyn välineen tai laitteen markkinointi, maahantuonti, valmistaminen, myyminen, muutoin tapahtuva luovuttaminen ja hallussapito.

Säännöskohtaisten perustelujen mukaan 5 kohta vastaisi asiallisesti voimassa olevan säännöksen 2 momentin 1 kohtaa, jossa viitataan lain 12 §:ssä säädettyyn valmistus-, maahantuonti-, myynti- ja luovutuskieltoon. Kuitenkin 18 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan säännös vastaisi eläinsuojelulain 12 §:ssä säädettyä kieltoa kuitenkin niin, että myös kiellettyjen välineiden ja laitteiden markkinointi ja hallussapito kiellettäisiin (s. 101). Käytännössä siis myös rangaistavuuden ala laajenisi. Asiaa on siten tarpeen avata rangaistussäännöksen perusteluissa; rangaistavuuden alan laajentaminen olisi perusteltava ja perusteluissa olisi selostettava, miten näiltä osin säännöstä käytännössä sovellettaisiin. On huomioitava, että se, että tiettyä kieltoa perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa, ei ole riittävää, vaan myös rangaistavaksi säätämistä on perusteltava.

On huomioitava, että hallussapidon kriminalisointi on yleisesti ottaen poikkeuksellista (PeVL 23/1997 vp, s. 4/I sekä PeVL 26/2004 vp, s. 4/II ja PeVL 13/2004 vp, s. 2/II), ja jos kriminalisointiin päädytään, sen tarve on perusteltava erityisen huolella.

Perustelujen merkitys korostuu, koska kyseessä on yksityishenkilöitä koskeva kielto ja rangaistussäännös, jonka osalta lisäksi syyksiluettavuuden alimmaksi asteeksi on esitetty törkeää huolimattomuutta.

Oikeusministeriö lisäksi huomauttaa, että esitetyn 18 §:n 2 momentin mukaisesti valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää myös muista sellaisista eläimille tarpeetonta kipua, kärsimystä tai vahingon vaaraa aiheuttavista välineistä tai laitteista, joihin sovellettaisiin 1 momenttia. Kiellettyjen ja rangaistavuuden piiriin tulevien välineiden ja laitteiden joukko voisi siten laajentua asetuksella. Tässä vaiheessa, asetusluonnoksen puuttuessa, ei ole mahdollista arvioida rangaistavuuden laajuuden asianmukaisuutta.

Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä selvytyden vuoksi mainita, että esitetystä 18 §:ssä tarkoitettujen välineiden tai laitteiden *käyttäminen* kriminalisoitaisiin erikseen esitetyn 109 §:n 1 momentin 7 kohdassa ja että mainitun säännöksen mukaisesti rangaistavaksi voisi tulla huolimaton menettely (vrt. törkeä huolimattomuus 109 §:n 2 momentin mukaisena syyksiluettavuuden alimpana asteena). Sama viittaus olisi asiallista lisätä 109 §:n 1 momentin 7 kohdan säännöskohtaisiin perusteluihin.

109 §:n 2 momentin 6 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi laiminlyödä esitetyn 25 §:n 4 momentissa tai 5 momentin nojalla annetussa säännöksessä säädetty velvollisuus estää pidettävien nisäkkäiden hallitsematon lisääntyminen. Kohta olisi uusi.

Kuten oikeusministeriön vuonna 2018 annetussa lausunnossa todetaan, kyseisen rikossäännöksen on ilmeisesti tarkoitus koskea esimerkiksi toimintaa, jossa yleensä hyvässä tarkoituksessa pidetyt leikkaamattomat eläimet lisääntyvät suunnittelemattomasti. Tämän kaltaisilla henkilöillä on usein elämänhallintaan ja/tai mielenterveyteen liittyviä ongelmia, joten ehdotetun rangaistussäännöksen ennalta ehkäisevä vaikutus olisi käytännössä rajallinen. Eläinten hyvinvointia vaarantavat tai vahingoittavat teot tulevat näissä tilanteissa jo nykyään ja vastaisuudessakin muiden eläinsuojelurikkomussäännösten nojalla rangaistaviksi. Se, että käsillä olevassa esityksessä rangaistavuus voi perustua törkeään huolimattomuuteen (aiemmassa esitysluonnoksessa esitetyn huolimattomuuden sijaan), ei poista mainittua ongelmallisuutta. Erityisen rangaistussäännöksen tarvetta olisi syytä ehdotuksen jatkovalmistelussa arvioida uudelleen.

Rangaistussäännöksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan varsinkin toistuvien tapausten ehkäisemiseksi toimintaan tulisi voida puuttua myös rangaistuksella (s. 186). Esitetyn 25 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan yksittäisiä vahinkoastumisia tapahtuu vastuullisessakin eläintenpidossa, eikä tällaisia yksittäisiä tapauksia olisi pidettävä pykälässä tarkoitettuna hallitsemattomana lisääntymisenä. Kiellettyä sen sijaan olisi sellainen eläintenpito, jossa eläimet lisääntyvät keskenään jatkuvasti tai suunnittelemattomasti ja josta aiheutuu selkeää haittaa eläinten hyvinvoinnille (s. 113). Rangaistussäännöksen sanamuoto kuitenkin mahdollistaa rangaistusvastuun syntymisen jo kertaluonteisen teon tai menettelyn perusteella, eikä säännöksen sanamuoto edellytä haittaa eläimen hyvinvoinnille. Mikäli rangaistusvastuu esitetyn 25 §:n 4 momentissa säädetyn velvoitteen laiminlyömisestä ylipäätään nähdään perusteltuna, rangaistusvastuu olisi asianmukaista liittää vain tahallisiin ja toistuviin tai suunnitelmallisiin tekoihin tai tekoihin, joista aiheutuu haittaa eläimen hyvinvoinnille, jolloin rangaistussäännöksen sanamuotoa tulisi muuttaa ja säännöksen käytännön soveltamistilanteita avata yksityiskohtaisemmin perusteluissa.

109 §:n 2 momentin 8 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi tuotantoeläimiä koskevan kirjanpitovelvollisuuden ja kirjanpidon säilyttämisvelvollisuuden laiminlyöminen. Kohdan sanamuodon osalta voisi olla hyvä harkita noudatettavan samaa ilmaisutapaa kuin suurimmassa osassa muita säännöksen kohtia eli viitata kirjanpidon säilyttämisvelvollisuuden tai säilyttämistä koskevan velvollisuuden laiminlyöntiin.

109 §:n 2 momentin 9 kohdassa kriminalisoidaisiin esitetystä 39 §:ssä säädetyn koiran- tai kissanpennun tuontikiellon rikkominen. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei perustella kriminalisointia eikä selosteta käytännössä, millaisessa tilanteessa säännös voisi käytännössä tulla sovellettavaksi. Perusteluja on syytä täydentää tältä osin, koska kyseessä on uusi kriminalisointi.

Esitetyn 39 §:n mukaisesti alle kuuden kuukauden ikäisen koiran- ja kissanpennun tuonti sekä Euroopan unionin ulkopuolelta että Euroopan unionin jäsenvaltiosta Suomeen olisi kielletty, jos tarkoituksena olisi myydä pentu Suomessa edelleen kahden kuukauden kuluessa tuonnista. Perusteluissa olisi selostettava esimerkiksi se, soveltaisiko säännös tilanteeseen, jossa mainitun ikäinen pentu tuodaan Suomeen säännöksessä mainitulta alueelta ilman, että alun perin on ollut tarkoitusta myydä pentu alle kahden kuukauden kuluessa tuonnista, mutta jossa pentu kuitenkin tosiasiallisesti myydään mainitun ajan kuluessa edelleen. Tunnusmerkistöön kuuluvan tarkoituksen toteuttaminen voi yleisesti ottaen olla haasteellista, minkä vuoksi perusteluissa olisi syytä ottaa tähänkin seikkaan kantaa. Kriminalisointiperiaatteista seuraa, ettei rangaistussäännökseen saa liittyä ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia. Perusteluissa olisi tarpeen lisäksi selostaa, millaisessa tilanteessa voisi tulla kysymykseen rangaistusvastuu törkeän huolimattomuuden perusteella.

109 §:n 2 momentin 10 kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyssä 40 §:ssä säädetyn koiraa tai kissaa markkinoitaessa annettavien tietojen antamisen laiminlyöminen. Kriminalisointi olisi uusi.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei perustella kriminalisointia eikä selosteta, millaisessa tilanteessa säännös voisi käytännössä tulla sovellettavaksi. Myöskään valittua syyksiluettavuuden alinta astetta ei perustella. Perusteluja on syytä täydentää näiltä osin. Perusteluissa olisi tarpeen lisäksi selostaa myös, millaisessa tilanteessa voisi tulla kysymykseen rangaistusvastuu törkeän huolimattomuuden perusteella.

Esitetyn 40 §:n mukaisesti markkinoinnissa olisi annettava tiedot ”selkeästi ja ymmärrettävästi”. Ilmaisuu on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta jossakin määrin ongelmallinen. Mainitusta muotoilusta voisi seurata se, että henkilön menettely, jossa hän antaa kaikki säännöksessä tarkoitetut tiedot, mutta ei anna niitä selkeästi tai ymmärrettävästi, voisi tulla rangaistavaksi. Rangaistusuhkan liittämistä tällaiseen toimintaan voi pitää kyseenalaisena.

109 §:n 2 momentin 11 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi se, että joku laiminlyö esitetyn 41 §:n 1 momentissa tai 2 momentin nojalla annetussa säädöksessä säädetyn velvollisuuden antaa tietoja eläimen luovutuksen yhteydessä.

Rangaistussäännöksen säännöskohtaisten perustelujen mukaisesti vastaavantyyppinen kriminalisointi sisältyy voimassa olevan säännöksen 2 momentin 3 kohtaan, jossa viitataan eläinsuojelulain 14 §:ään. Voimassa oleva ilmoitusvelvollisuus koskee kuitenkin vain eläimen sairaudesta tai vahingoittumisesta ilmoittamista. Perustelujen mukaan ennaltaehkäisevyyden vuoksi on tarpeen, että näiden tietojen antamista koskevien velvollisuuksien rikkominen säädetään laajemmin rangaistavaksi teoksi.

Kriminalisoinnin perustaminen ennaltaehkäisevään vaikutukseen herättää kysymyksen siitä, toimitako rangaistavaksi säätäminen ennalta ehkäisevästi kyseessä olevien kaltaisten tekojen osalta – tämä etenkin, kun syyksiluettavuuden alimmaksi asteeksi on esitetty törkeää huolimattomuutta. Tarkoittaisiko rangaistavuuden perustaminen törkeään huolimattomuuteen esimerkiksi sitä, että eläimen luovuttavaan henkilöön voitaisiin kohdistaa rangaistusvastuu, jos eläimellä, kuten koiranpennulla, on piilevä sairaus, josta luovuttaja ei ole tiennyt mutta josta tämän olisi tullut tietää? Minkä tyyppisten sairauksien osalta luovuttajalla tulisi olla tietoa ja onko sellaisia sairauksia, joista ei voi olla varmaa tietoa, vaikka eläin tutkittaisiin? Seuraisiko rangaistussäännöksestä käytännössä, että eläimen luovuttajan tulisi käyttää eläin lääkärintarkastuksessa ennen sen luovutusta, jotta luovuttaja voisi olla varma, ettei häneen voida kohdistaa rangaistusuhkaa säännöksen nojalla?

Perustelujen täsmentämisen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

109 §:n 2 momentin 12 kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyssä 42 §:ssä säädetyn eläinten luovutusta koskevan kiellon rikkominen. Kriminalisointi olisi valtaosin uusi. Perustelujen täsmentämisen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

Esitetyn 42 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että eläintä ei saa pysyvästi luovuttaa alle 16-vuotiaalle ilman huoltajan suostumusta. Rangaistusuhka ilmeisesti kohdistuisi eläimen luovuttajaan. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei mainita mitään ”pysyvää” luovuttamista koskevasta tunnusmerkistä, jolloin täsmentämättä jää, milloin ja minkä edellytysten täytyessä voitaisiin katsoa, että eläin on pysyvästi luovutettu alle 16-vuotiaalle. Lisäksi se, että syyksiluettavuuden asteeksi esitetään törkeää huolimattomuutta, johtaa kysymään, millaista selonottovelvollisuutta eläimen myyjältä edellytettäisiin rangaistusvastuun välttämiseksi. Tulisiko myyjän aina pyytää nähtäväksi joko nuoren ostajan henkilöllisyystodistus tai esimerkiksi kirjallisessa muodossa oleva huoltajan suostumusasiakirja, jos nuorelta vaikuttava henkilö on hankkimassa eläintä ilman huoltajaansa?

109 §:n 2 momentin 13 kohdassa rangaistavaksi säädettäisiin esitetystä 45 §:n 2 momentissa tarkoitettujen eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi tehtävien toimenpiteiden laiminlyöminen. Säännösehdotuksen mukaan, jos eläinkilpailun tai -näyttelyn järjestäjällä on perusteltua aihetta epäillä, että yksittäistä eläintä kohdellaan tai käytetään tämän lain vastaisesti, järjestäjän on kiellettävä säännösten vastainen kohtelu ja tarvittaessa kiellettävä eläimen kilpailuttajaa tai näytteille asettajaa käyttämästä eläintä kilpailussa tai näyttelyssä. Jos eläimen kilpailuttaja tai näytteille asettaja ei noudata eläimen käyttämisestä annettua kieltoa, eläimen osallistuminen kilpailuun tai näyttelyyn on estettävä keskeyttämällä kilpailu.

Kriminalisointi olisi uusi. Perustelujen täsmennyksen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

Esitetyn 45 §:n 2 momentin sanamuoto ja säännöskohtaiset perustelut jättävät jossakin määrin epäselväksi järjestäjän toimintavelvoitteen tilanteessa, jossa eläimen kilpailuttaja tai näytteille asettaja ei noudata eläimen käyttämisestä annettua kieltoa. Säännösehdotuksen mukaan tällaisessa tilanteessa eläimen osallistuminen kilpailuun tai näyttelyyn olisi estettävä keskeyttämällä kilpailu. Pykälässä tai perusteluissa ei oteta kantaa siihen, onko koko kilpailu tai näyttely keskeytettävä kaikkien osallistujien osalta, vai onko riittävää, että järjestäjä keskeyttää kilpailun kyseessä olevan eläimen kilpailuttajan tai näytteille asettajan osalta. Mikäli kilpailu tai näyttely tulee keskeyttää kokonaan, tällä voi olla taloudellisia vaikutuksia järjestäjän toiminnalle. Lisäksi esitetyn 45 §:n 2 momentin muotoilu yhdessä rangaistussäännökseen esitetyn syyksiluettavuuden asteen (törkeä huolimattomuus) kanssa herättää kysymyksen siitä, miten järjestäjän tulee näyttelyn tai kilpailun aikana toimia, jotta hän voi välttää rangaistusvastuun. Jos rangaistusvastuu voi perustua törkeään huolimattomuuteen, seuraako säännöksestä, että järjestäjän tulee huolehtia esimerkiksi kaikkien näyttelykehien osalta siitä, että kilpailuttajien toimintaa ja sitä, miten he kohtelevat eläimiä, valvotaan aktiivisesti.

Lisäksi tulee huomioida se, että oletettavasti osassa tapauksia näyttelyn tai kilpailun järjestäjä voi olla oikeushenkilö. Rikoslain ulkopuolisiin rangaistussäännöksiin ei sovelleta rikoslain 9 luvun säännöksiä oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Perusteluissa onkin syytä selostaa säännöksen oletettua soveltamista käytännön tapauksiin sekä sitä, miten rangaistusvastuun on ajateltu kohdistuvan tarkoituksenmukaisesti tapauksissa, joissa näyttelyn tai kilpailun järjestäjä on oikeushenkilö.

Kohdan sanamuotoon voi harkita lisättäväksi täsmennystä, joka koskee kyseessä olevaa toimintaa ("...tarkoitettut toimenpiteet eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi eläinkilpailussa tai -näyttelyssä").

109 §:n 2 momentin 14 kohdan mukaisesti olisi rangaistavaa laiminlyödä esitetyn 46 §:n 2 momentissa säädetyn eläinkilpailujen järjestämistä koskevan ilmoituksen tekeminen tai 3 momentissa säädetty velvollisuus kilpailueläinlääkärin nimeämisestä eläinkilpailuun. Säännös olisi uusi. Perustelujen täsmennyksen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

Käytännössä varsinainen toimintavelvoite säädettäisiin esitetyn 46 §:n 1 momentissa, jonka mukaan sellaisesta eläinkilpailutoiminnasta, jossa eläin voi joutua alttiiksi kohtuuttomalle rasitukselle, kivulle tai kärsimykselle, tulee tehdä kirjallinen ilmoitus. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, kenen tulee tehdä ilmoitus, mille organisaatiolle se tulee tehdä sekä määräaika, jossa ilmoitus tulee tehdä. Rangaistussäännöksessä viitattaisiin kuitenkin vain 2 momenttiin, jolloin jää epäselväksi, olisiko rangaistavaa ilmoituksen tekemättä jättäminen vai se, että ilmoitus tehdään väärälle aluehallintovirastolle tai määräajan päättymisen jälkeen. Joka tapauksessa rangaistusuhkan liittämistä tilanteeseen, jossa ilmoitus tehdään määräajan jälkeen, voitaneen pitää ylimitoitettuna. Tarkoituksenmukaista voisi olla, että 1 momentin sanamuotoa muutettaisiin siten, että siinä mainittaisiin eläinkilpailun järjestäjä ja rangaistusuhka kohdistettaisiin selvästi vain 1 momentin vastaiseen menettelyyn. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa voisi selvytyden vuoksi tuoda esiin, että siltä osin kuin viitataan esitetyn 46 §:n 3 momenttiin, rangaistusuhka koskisi vain kilpailueläinlääkärin nimeämistä koskevaa velvollisuutta eikä muuta 3 momentissa säädettyä.

Ilmoitus olisi 2 momentin mukaan tehtävä myös ”toiminnan oleellisesti muuttuessa”. Säännöksessä tai sen perusteluissa ei täsmennetä, milloin kyse olisi toiminnan oleellisesta muuttumisesta. Esitystä on tältä osin syytä täsmentää.

109 §:n 2 momentin 15 kohdassa kriminalisoitaisiin tiettyjen esitetyssä 48 §:ssä säädettyjen, eläimen hyvinvointia koskevaa ilmoitusta ja ensiapupaikan ja välineiden varaamista koskevien velvollisuuksien laiminlyöminen. Säännös olisi uusi. Perustelujen täsmentämisen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

Esitetyssä 48 §:ssä säädetään sekä eläinkilpailun järjestäjää että kilpailueläinlääkäriä koskevista velvollisuuksista. Velvollisuudet, joiden rikkomista koskisi 109 §:n 2 momentin 15 kohdan mukainen rangaistusuhka, kohdistuisivat osin kilpailueläinlääkäriin (”..laiminlyö 48 §:n 1 momentissa säädetyn eläimen hyvinvointia koskevan ilmoituksen...; ...taikka 3 momentissa säädetyn eläimen hyvinvoinnin vaarantumista koskevan ilmoituksen tekemisen...”) ja osin kilpailun järjestäjään (”...laiminlyö [- -] 2 momentissa säädetyn ensiapupaikan tai tarvittavien välineiden varaamisen...”). Sen, jota rangaistusuhka koskee, olisi asianmukaista käydä ilmi rangaistussäännöksestä.

Siltä osin kuin rangaistusuhka voi koskea kilpailun järjestäjää, joka voi olla oikeushenkilö, viitataan 109 §:n 2 momentin 13 kohdan osalta yllä todettuun.

109 §:n 2 momentin 16 kohdassa kriminalisoitaisiin 49 §:n 1 momentissa säädetyn eläinkilpailuja koskevan kirjaamisvelvollisuuden tai kirjaamisasiakirjan säilyttämisvelvollisuuden laiminlyöminen. Säännös olisi uusi. Perustelujen täsmentämisen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

109 §:n 2 momentin 17 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi 50 §:n 1 momentissa säädetyn eläintarhaa, pysyvää tai kiertävää eläinnäyttelyä tai sirkusta koskevan luvan hakemisen laiminlyöminen. Esitetyn 50 §:n 1 momentin mukaisesti eläimiä saataisiin pitää eläintarhassa, pysyvässä tai kiertävässä eläinnäyttelyssä tai käyttää sirkuksessa vain aluehallintoviraston luvalla.

Esitetty 50 §:n 1 momentti on muotoiltu siten, että se ei sisällä täsmällistä kieltoa. Voisi olla syytä harkita säännöksen muotoilua esimerkiksi seuraavasti: *Eläimiä ei saa pitää eläintarhassa, pysyvässä tai kiertävässä eläinnäyttelyssä tai käyttää sirkuksessa ilman aluehallintoviraston lupaa*. Lisäksi esitetyn 109 §:n 2 momentin 17 kohdan sanamuoto ei vastaa esitetyn 50 §:n 1 momentin sanamuotoa; 17 kohdassa viitataan luvan hakemiseen, kun taas 50 §:n 1 momentissa eläinten pitämiseen esimerkiksi eläintarhassa ilman aluehallintoviraston lupaa. Esitetyn 17 kohdan sanamuotoa on tältä osin syytä korjata.

Esitetyn 17 kohdan säännöskohtaisten perustelujen mukaan velvoite luvan hakemiseksi on tärkeä, jotta voidaan ennaltaehkäistä nähtävissä olevia hyvinvointihaittoja. Näin voitaneen perustella velvoitteesta säätämistä, mutta rangaistussäännöksen osalta perusteluissa tulisi ottaa kantaa siihen, miksi velvoitteen rikkomisen tulisi olla rangaistavaa.

Siltä osin kuin rangaistusuhka voisi koskea oikeushenkilöä, viitataan 109 §:n 2 momentin 13 kohdan osalta yllä todettuun.

109 §:n 2 momentin 18 kohdassa säädettäisiin rangaistavaksi laiminlyödä esitetyn 60 §:n 1 momentissa säädetyn ammattimaista tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaa seura- tai harrastuseläinten pitoa koskevan toiminnan aloittamista koskevan ilmoituksen tekeminen.

Siitä, mitä olisi pidettävä ammattimaisena tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvana seura- ja harrastuseläinten pitoa, säädettäisiin pykälän 3 momentin mukaan liitteessä 2. On huomioitava, että rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraa, että myös siltä osin kuin rangaistusuhka määrittäisi liitteessä säädetyn mukaisesti, on noudatettava täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia. Liitteen 2 mukaisesti ammattimaista tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaa seura- ja harrastuseläintenpitoa olisi esimerkiksi 1. sellainen seura- ja harrastuseläinten säännöllinen kaupanpitäminen tai välittäminen, jonka harjoittaja a) myy kissoja, koiria, frettejä tai kaniineja vähintään neljästä itse kasvatetusta pentueesta vuodessa. Liitteen tekstistä tai esitetyn 60 §:n

säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi esimerkiksi, koskisiko neljän itse kasvatetun pentueen raja yhtä eläinlajia vai täytyisikö mainittu edellytys esimerkiksi, jos henkilö myisi vuoden aikana kissoja kolmesta ja koiria kahdesta itse kasvatetusta pentueesta.

Ilmoitus tulisi esitetyn 60 §:n 1 momentin mukaan tehdä muun muassa ”toiminnan oleellisesti muuttuessa”. Ilmaisun on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallinen, eikä tekijöitä, joilla olisi merkitystä arvioitaessa toiminnan muuttumista olennaisuutta, selosteta säännöskohtaisissa perusteluissa.

109 §:n 2 momentin 19 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi laiminlyödä esitetyn 61 §:n 1 momentissa säädetyn avuttomassa tilassa olevien luonnonvaraisten eläinten hoitolatoimintaa koskevan, toiminnan aloittamista tarkoittavan ilmoituksen tekeminen. Säännös olisi uusi. Perustelujen täsmentämisen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun. Ilmaisun ”toiminnan olennaisesti muuttuessa” osalta viitataan edeltävän kohdan osalta todettuun.

109 §:n 2 momentin 21 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi rikkoa esitetyn 64 §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa hoidossa olevan eläimen tai poron lopettamisesta metsästyksellisin keinoin tai 5 momentissa säädettyä kieltoa lopettaa eläin viihdetarkoituksessa. Säännös olisi osin uusi. Perustelujen täsmentämisen osalta viitataan esimerkiksi 109 §:n 2 momentin 10 kohdasta edellä todettuun.

Lopettamista koskevat säännösehdotukset 109 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 109 §:n 2 momentin 21 kohdan mukaisine rangaistusuhkineen vaikuttavat jossakin määrin monimutkaisilta. 109 §:n 2 momentin 21 kohdan säännöskohtaiset perustelut ovat monimutkaisuuteen nähden niukat. Esitetyn 64 §:n 4 momentin säännöskohtaisten perustelujen perusteella epäselväksi jää, mitkä kaikki ovat metsästyksellisiä keinoja, jotka eivät ole sallittuja suhteessa siihen, että poronhoitaja saisi säännöksen mukaan lopettaa poron ”metsästyksellisin keinoin ampumalla”.

Esitetyn 64 §:n 4 momentin säännöskohtaisten perustelujen mukaan hoidossa olevan eläimen lopetus olisi sallittua metsästyksellisin keinoin ampumalla, jos lopetus olisi tehtävä välttämättömästä ja hyväksyttävästä syystä. Lisäksi eläimen saisi aina lopettaa ampumalla eläintä asianmukaisella tavalla suoraan aivoihin (s. 150). Rangaistussäännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen selostaa käytännön esimerkein, millä keinoin tapahtuva lopettaminen voi tulla rangaistavaksi ja millaisia lopettamiskeinoja tai -tilanteita rangaistusuhka ei koske.

14.3.4. Esitetty 109 §:n 3 momentti – sukupuoliyhteys eläimen kanssa eläinsuojelurikkomuksena

Oikeusministeriö on 16.3.2018 päivätyssä lausunnossaan (OM 255/43/2017) arvioinut tuolloin lausuntokierroksella ollutta luonnosta hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräksi siihen liittyvien lakien muuttamisesta (maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö MMM 2070/01.01/2017). Hallituksen esitykseen on sisällytetty säännösehdotus, jolla esitettiin kiellettäväksi sukupuoliyhteys eläimen kanssa (14 §), sekä kyseisen kiellon rikkomista koskeva rangaistussäännös (114 § 1 momentin 4 kohta).

Lausunnossaan oikeusministeriö on tuonut muun muassa esiin, että riski eläimen hyvinvoinnille voi sinänsä olla hyväksyttävä peruste kriminalisoinnille. Koska ehdotettu rangaistavuus ei edellyttäisi teolta minkäänlaista vaarantamislunnetta, rangaistavuuden perusteena olisi pelkkä teon oletettu riski eläimen hyvinvoinnille. Lausunnossa todetaan, että 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 ja käsitellä esimerkiksi ilmiön esiintymistä yhteiskunnassa, rangaistussäännöksen kohdistumista ja vaikutuksia sekä

rangaistavuutta vastaan puhuvia seikkoja. On myös huomioitava, että ainoastaan symbolisiin syihin perustuvaan rikoslainsäädäntöön suhtaudutaan torjuvasti.

Lausunnossa on myös tuotu esiin, että esityksessä ei ole arvioitu rangaistussäännöksen vaikutuksia. Rangaistussäännöstä perustellaan lähinnä otaksutulla ennaltaehkäisevällä vaikutuksella, jolloin esityksissä tulisi arvioida sen vaikutusta ihmisen käytökseen.

Oikeusministeriö on nimenomaisesti tuonut lausunnossa esiin mahdollisuuden rajata rangaistavuus esimerkiksi tekoihin, joista aiheutuu eläimen hyvinvoinnille konkreettinen vaara, tekoihin, jotka ovat omiaan aiheuttamaan vaaraa eläimen hyvinvoinnille, tai tekoihin, jotka tehdään yleisön edessä.

Oikeusministeriö uudistaa kokonaisuutena mainitussa lausunnossa kyseisen rangaistussäännöksen osalta lausumansa.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa käsillä olevasta esitysluonnoksesta seuraavaa:

Kuten esityksessäkin todetaan, teoissa, joissa on kyse sukupuoliyhteydestä eläimen kanssa, kiinnijäämisriski on pieni, eikä teon säätämällä rangaistavaksi voida välttämättä kovinkaan tehokkaasti vaikuttaa mainitun kaltaiseen käyttäytymiseen (s. 190). Esityksessä todetaan lisäksi, että kiinnijäämisriskiä kuitenkin lisää se, jos eläimiä valvotaan aktiivisesti esimerkiksi tallentavilla valvontakameroilla. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä minkäänlaista arviota siitä, kuinka laajasti esiintyy sellaisia tekotapoja, joissa sukupuoliyhteys eläimen kanssa tapahtuu videovalvonnan piirissä olevassa tilassa, jossa tekijä kohdistaa tekonsa toisen omistamaan eläimeen.

Huomiota on kiinnitettävä myös siihen, että esitysluonnoksenkin mukaan aikanaan eläimiin sekaantumista koskevaa rangaistussäännöstä oli sovellettu lähinnä sukupuolisesti yleisesti estyneisiin ja vajaamielisiin nuoriin sekä vanhuuden tylsyyttä poteviin henkilöihin (s. 95). Rikoslain käyttämistä tällaisten henkisesti vajavaisten käsittelyssä pidettiin kuitenkin kohtuuttomana, minkä vuoksi rangaistavuus poistettiin.

Esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa siihen, olisivatko esitettävän rangaistussäännöksen oletetut soveltamistilanteet samankaltaisia vai erilaisia kuin mitä mainitussa aiemmassa lainvalmisteluaineistossa on esitetty. Jos on perusteita lähteä siitä, että tekijäjoukko on edelleen edellä viitatuksi kaltainen, on syytä kyseenalaistaa se, onko rikosoikeudellinen rangaistus asianmukainen puuttumiskeino kyseessä olevien tekojen estämiseksi. Kun kriminalisointia on perusteltu lähinnä ennalta ehkäisevällä vaikutuksella, olisi voitava katsoa, että kriminalisointi toimii ennalta ehkäisevästi nimenomaan näiden tekojen oletetun tekijäjoukon kohdalla.

Esitysluonnoksessa todetulla tavalla poistettaessa eläimeen sekaantumista koskeva säännös rikoslaista 1970-luvulla huomiota kiinnitettiin muun muassa siihen, että kokemuksen mukaan rangaistussäännöksillä ei pystytä kovinkaan menestyksellisesti ohjaamaan sukupuolista käyttäytymistä ja ettei rikoslainsäädäntö ole tarkoituksenmukainen tapa sukupuolimoraalin ylläpitämiseksi (s. 190). Esitysluonnoksen mukaan tarkastelun painopiste oli aiemmin nimenomaan ihmisessä, ei juurikaan eläinten hyvinvoinnissa, kun taas nykyisin tietomme eläimistä on lisääntynyt ja eläinten asema parantunut aiempaan verrattuna. Käsitys siitä, missä määrin sukupuoliyhteyttä voidaan ohjata rangaistussäännöksin, ei kuitenkaan ole muuttunut. Siitä huolimatta, että eläimen hyvinvointiin kiinnitetään yhteiskunnassa ja lainsäädännössä aiempaa laajemmin huomiota, rikoslainsäädäntöä ei ole nähty voitavan käyttää sukupuolimoraalin ylläpitämiseen.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että esitetyn 14 §:n mukaisen kiellon vastaisesti toimivalle olisi mahdollista antaa esitetyn 95 §:n mukainen kiello ja 98 §:n mukainen toimenpide, jossa on kyse eläimen myymisestä, muusta luovuttamisesta ja lopettamisesta (s. 191). Näiden keinojen ei kuitenkaan ”aina” todeta olevan riittäviä. Esityksessä ei kuitenkaan esitetä arviota siitä, mitkä tilanteet olisivat sellaisia, joissa mainitut valvontaviranomaisen keinot eivät olisi riittäviä ja kuinka yleistä olisi, että nämä yhteiskunnalliset puuttumiskeinot eivät toimisi rangaistussäännöksen säätämisen perusteluksi esitettävässä ennaltaehkäisevässä(kin) tarkoituksessa.

Edellä todetuilla perusteilla on oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikea nähdä, että kriminalisointiperiaatteet, erityisesti vaatimus painavan yhteiskunnallisen tarpeen olemassaolosta, täyttyvät kyseessä olevan kriminalisointiesityksen kohdalla.

14.4. Laki kalastuslain muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kalastuslain (379/2015) kalastusrikkomusta koskevaa 118 §:ää siten, että siihen lisättäisiin uusi 15 kohta. Kyseisessä kohdassa kriminalisoitaisiin esitetyssä 58 b §:ssä säädetyn kalojen ja rapujen lopetusvelvollisuuden laiminlyönti.

Kriminalisointi olisi uusi. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei perustella kriminalisointia eikä selosteta käytännössä, millaisessa tilanteessa säännös voisi käytännössä tulla sovellettavaksi. Myöskään valittua syyksiluettavuuden alinta astetta ei perustella.

Perustelut on syytä esittää näiltä osin. Perusteluissa olisi tarpeen lisäksi selostaa myös, millaisessa tilanteessa voisi tulla kysymykseen rangaistusvastuu huolimattomuuden perusteella. Lainkirjoittajan oppaan mukaisesti uusi kriminalisointi on aina perusteltava, samoin kuin syyksiluettavuuden aste (oppaan kohdat 12.9.2 ja 12.9.7). Kuten 1. lakiehdotuksen esitetyn 109 §:n 1 momentin 2 kohdan osalta on todettu, jokaiseen henkilöön kohdistuvaa, huolimattomuuteen perustuvaa rangaistusuhkaa eläimen lopetusvelvollisuuden laiminlyönnistä voidaan pitää pitkälle menevänä.

Ehdotetussa 58 b §:ssä käytetään useita sanamuotoja, jotka ovat avoimia ja arvioinninvaraisia, kuten ”mahdollisimman nopeasti”, ”lopetukseen soveltuva menetelmä ja tekniikka”, ”riittävän suuri määrä”, ”muu rapujen lopetukseen soveltuva menetelmä tai tekniikka”, mikä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallista. Säännöskohtaisissa perusteluissa kyseisille käsitteille on pyritty antamaan täsmälliset merkityssisällöt ja kuvaamaan käytännössä, mitä käsitteillä tarkoitetaan. Esimerkiksi esitetyn 58 b §:n 1 momentin mukaisesti kala olisi tainnutettava, jos lopettamiseen käytetään menetelmää, joka ei johda välittömästi kalan kuolemaan. Voidaan kysyä esimerkiksi, miten arvioitaisiin rikosoikeudellisesti aloittelevan harrastuskalastajan toimintaa, jos hän ei tietämättömyyttään tainnuttaisi kalaa ennen lopettamistointia ja kala ei välittömästi kuolisi. Yleisesti ottaen ja huomioiden rikosoikeudellinen laillisuusperiaate täsmällisyysvaatimuksineen sekä syyksiluettavuuden tasoksi valittu huolimattomuus, liian epäselväksi vaikuttaa jäävän se, millaiset teot tai menettelyt voisivat käytännössä tulla rangaistavaksi esitetyn 118 §:n 15 kohdan nojalla.

On myös huomioitava, että esitetyssä 118 §:n 15 kohdassa ei viitata esitetyn 58 b §:n nojalla annetussa säännöksessä säädetyn vaatimuksen laiminlyöntiin. Esitetyn 58 b §:n 4 momentin mukaisesti valtioneuvostolla olisi toimivaltuus säätää tarkemmin kalojen ja rapujen lopetuksessa käytettävistä lopetusmenetelmistä ja -tekniikoista sekä suurista saalismääristä. Esityksen perusteella jää epäselväksi, miten rangaistavuus määrittäisi, kun rangaistavaa olisi 58 b §:ssä säädetyn velvollisuuden laiminlyönti mutta rangaistavuus ei kattaisi kyseisen säännöksen nojalla annetussa säädöksessä säädetyn vastaista menettelyä.

14.5. Laki rikoslain 17 luvun 14 ja 23 §:n muuttamisesta

Esitysluonnoksen mukaan rikoslain 17 luvun 14 §:ssä säädetyn eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistöä muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin maininta eläimelle aiheutetusta tuskasta. Tuskan aiheuttamisen mainitseminen tunnusmerkistössä ei olisi tarpeen, koska sen katsotaan sisältyvän kärsimyksen aiheuttamiseen (s. 202).

Esitetyn RL 17:14:n säännöskohtaisissa perusteluissa olisi asianmukaista tuoda esiin se, olisiko muutoksella vaikutusta säännöksen rangaistavuuden alaan tai

soveltamiskäytäntöön. Jos tarkoitus on, että rangaistavuuden ala ja soveltamiskäytäntö pysyvät ennallaan, asia on syytä tuoda säännökohtaisissa perusteluissa esiin.

Myöskään RL 17:23:n osalta säännökohtaisissa perusteluissa ei ole arvioitu, millaisissa tilanteissa säännös voisi tulla sovellettavaksi niiltä osin kuin esitetty 109 §:n 1 momentti sisältää kriminalisointeja, joita ei sisälly voimassa olevaan eläinsuojelulakiin, sekä 109 §:n 2 momentin 6 kohdan ja 3 momentin osalta. Säännökohtaisissa perusteluissa olisi asianmukaista tuoda esiin käytännön soveltamistilanteita sellaisten nyt rangaistavaksi säädettäviksi esitettävien tekojen osalta, joiden kohdalla RL 17:23 voisi tulla sovellettavaksi – erityisesti siitä näkökulmasta, millaisten tekojen kohdalla voisi olla kyse siitä RL 17:23:n tunnusmerkistä, jonka mukaan henkilöä tulee voida pitää soveltumattomana tai kykenemättömänä huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista.

15. Muita huomioita

Laki eläinten hyvinvoinnista 82 §:n 5 momentti: ”Jos asiantuntijaa tai avustajaa käyttää apunaan muu valvontaviranomainen kuin Ruokavirasto tai aluehallintovirasto, käyttämiseen on haettava etukäteen aluehallintoviraston hyväksyntä.” Oikeusministeriö pitää epätavanomaisena, että lain noudattamisen valvontaa suorittavan viranomaisen tulisi pyytää toisen viranomaisen lupa toimivaltuuksiensa käyttämiseksi (oikeus käyttää asiantuntijaa tai avustajaa). Säännökohtaisten perustelujen (HE-luonnos s. 163) perusteella kysymys olisi kustannusten hillitsemiseen liittyvästä tekijästä, kun kaavaillun lain 115 §:n mukaan aluehallintovirasto maksaisi asiantuntijalle ja avustajalle palkkion ja korvauksen matkakustannuksista.

1. lakiehdotuksen 100 §:ssä viitataan takavarikon osalta yleisesti ja ilman säädösnumeroa pakkokeinolakiin. Perusteltua voisi olla harkita, voiko viittausta tarkentaa viittaamalla esimerkiksi takavarikkoo koskevaan pakkokeinolain 7 lukuun tai sen tiettyyn pykälään. Joka tapauksessa viittaukseen on syytä lisätä pakkokeinolain säädöskokoelmanumero (806/2011).

16. Rikoslain muuttamista koskeva esittelylupa

Esityksellä kaavaillaan muutettavaksi rikoslakia (39/1889), jolloin valmistelevan ministeriön tulee hyvissä ajoin ennen esityksen toimittamista valtioneuvostolle esiteltäväksi, pyytää oikeusministeriöltä esittelylupa.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Jade Malmi