

26.03.2021

POL-2021-15024

Maa- ja metsätalousministeriö

kirjaamo@mmm.fi

VIITE: MMM:n lausuntopyyntö Dnro: VN/20882/2020.

Poliisihallituksen lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi**1 Lausuntopyyntö**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Poliisihallitus on tutustunut esitysluonnokseen ja lausuu siitä seuraavaa:

2 Poliisihallituksen lausunto esitysluonnoksesta laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä**2.1 Lakiehdotusluonnoksen 25 §, jossa on säädetty poliisin uudesta valvontatehtävästä**

Säännöksen mukaan poliisi valvoisi eläinkuljetusten valvonnan yhteydessä, että eläimen mukana on eläimen tunnistusasiakirja silloin kun eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevat säännökset sitä edellyttävät. Säännös olisi tässä kokonaisuudessa uusi, koska poliisin valvontatehtävästä ei ole säädetty nykyisin voimassa olevassa laissa. Tehtävä olisi kuitenkin olennainen lisäys niihin poliisin tehtäviin, joita poliisi tekee valvoessaan eläinten kuljetuksesta annetun lain (1429/2006) noudattamista.

2.2 Lakiehdotusluonnoksen 27 §, jossa on säädetty tarkastusoikeudesta

Säännöksen mukaan virallisesta valvonnasta ja muista virallisista toimista säädetään valvonta-asetuksen 9–15 artiklassa. Mainittuja säännöksiä sovelletaan myös tämän lain nojalla annettujen lemmikkieläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevien säännösten valvontaan. Mainitut säännökset koskivat siten myös poliisia, kun poliisi hoitaa tämän lain mukaisia valvontatehtäviä, vaikka tehtävissä onkin kyse vain eläimen mukana olevan tunnistamisasiakirjan tarkastamisesta.

Valvonta-asetuksen 9–15 artiklassa on säädetty virallisen valvonnan yleisistä vaatimuksista. Valvonnan tulee olla säännöllistä ja sen pitää olla riskiperusteista, valvonnan pitää olla avointa ja dokumentoitua, minkä lisäksi valvonnassa tulee noudattaa valvonta-asetuksessa säädettyjä muita vaatimuksia. Valvonta-asetuksen 13(1) artiklan mukaan toimivaltaisen viranomaisen on laadittava kirjalliset tiedot kaikesta suorittamastaan virallisesta valvonnasta. Kyseiset tiedot voivat olla kirjallisessa tai sähköisessä muodossa.

Tämä vaatimus koskisi myös poliisia poliisin valvontatehtävän vähäisyydestä riippumatta.

Valvonta-asetuksen vaatimukset voivat tehdä yksinkertaisesta asiakirjatarkastuksesta kaikkea muuta kuin yksinkertaisen. Valvonta-asetuksen resitaaliosan 41 mukaan kirjalliset tiedot voitaisiin antaa pyynnöstä valvonnan kohteena olleelle toimijalle, joka korostaa valvonta-asetuksessa säädetyn menettelyn merkitystä. Tällaista menettelyä ei voida kuitenkaan pitää poliisin osalta mitenkään tarkoituksenmukaisena.

2.3 Lakiehdotusluonnoksen 29 §, jossa on säädetty virka-apusta

Lakiehdotuksen mukaan poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädettäisiin poliisilain 9 luvun 1 §:ssä. Säännöksen tarkoituksena on viitata poliisilain 9 luvun 1 §:n 1 momentin viimeisessä virkkeessä säädettyyn virka-apuperusteeseen. Poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään.

Hallintovaliokunta on vasta ottanut laajasti kantaa poliisin virka-apusääntelyyn ja sen ongelmallisuuteen silloin, kun virka-apusäännöksessä ei selvästi todeta mitä virka-apua poliisilta on oikeus saada (ks. HaVL 29/2020 vp). Valiokunta totesi, ettei tartuntatautilain 89 §:stä ilmennyt, millaista virka-apua tartuntatautiviranomaiselle voitiin antaa. Säännös ei sisältänyt virka-avun sisältöä koskevaa toimivaltasääntelyä. Eri viranomaisten toimivaltuuksiin antaa virka-apua on siten etsittävä johtoa muista virka-apua antavaa viranomaista koskevista normeista. Poliisilain 9 luvun 1 §:n mukaan poliisin on annettava virka-apua muulle viranomaiselle myös laissa säädetyn valvontavelvollisuuden toteuttamiseksi, jos virka-apua pyytävää viranomaista estetään suorittamasta virkatehtäviään. Valiokunnan käsityksen mukaan mainittu poliisilain säännös sisältää siitä ilmenevän toimivaltuuden antaa virka-apua. Kysymys on siitä, että tällöin valvontaviranomaisella on oltava toimivalta valvontatehtävän suorittamiseksi tartuntatautilain nojalla, mutta ei toimivaltaa esteen poistamiseen omilla toimivaltuuksillaan. Virka-avun antajan toimenpide on avustava toteuttamistoimi. Poliisi mahdollistaa tällaisessa tilanteessa omilla toimivaltuuksillaan virka-apua pyytäneen viranomaisen edellytykset hoitaa asianmukaisesti toimivaltaansa kuuluvaa valvontavelvollisuutta.

Poliisin virka-avun antamisen edellytykset toiselle valvontaviranomaiselle olisivat näin ollen sidottuja siihen, että valvontaviranomaisella on virkatehtävä, jota viranomaista estetään suorittamasta eikä viranomaisella itsellään ole toimivaltuuksia esteen poistamiseen. Tällöin este voitaisiin poistaa poliisin antamalla virka-aputoimella, mutta virka-avun antamiseen sovellettaisiin poliisilaissa säädettyjä toimivaltuuksia.

2.4 Lakiehdotusluonnoksen 32 §, jossa on säädetty määräyksestä

Lakiehdotusluonnoksen mukaan toimivaltainen viranomainen voi määrätä sen, joka rikkoo tätä lakia, eläinterveyssäännöstöä tai niiden nojalla annettuja säännöksiä eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä välittömästi tai

asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Eläinterveyssäännösten ja ehdotetun lain mukaan eläinten kuljetuksessa on oltava mukana eläimen tunnistusasiakirja. Näin ollen poliisilla olisi toimivalta myös antaa määräys (hallintopäätös) toimijalle, jos eläimen kuljetuksessa ei ole ollut mukana tunnistusasiakirjaa.

Poliisitoiminnassa määräyksen käyttöala jää olemattomaksi, jos poliisin ensisijaisena toimenpiteenä on antaa tunnistusasiakirjoja koskevista rikkomuksista hallinnollisia maksuja. Säännöksellä on kuitenkin merkitystä, koska poliisi voisi velvoittaa nimenomaan eläinkuljettajan täyttämään velvollisuutensa eli huolehtimaan siitä, että kuljetettavien eläinten mukaan on eläinten tunnistusasiakirjat. Tätä määräystä poliisi voisi lakiehdotuksen 35 §:n mukaan tehostaa uhkasakolla.

2.5 Lakiehdotusluonnoksen 37 §, jossa on säädetty rikkomusmaksusta

Lakiehdotuksessa säädettäisiin uudesta hallinnollisesta maksusta, jonka nimi olisi rikkomusmaksu. Rikkomusmaksu määrättäisiin, jos 25 §:ssä tarkoitetun eläinkuljetuksen valvonnan yhteydessä eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitäminen ja esittämisvelvollisuutta rikotaan. Rikkomusmaksun suuruus olisi 40 euroa ja rikkomusmaksun täytäntöönpanosta säädettäisiin sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

Poliisitoiminnan kannalta erilaisten vähäisten rikkomusten käsittely hallintomenettelyssä on perusteltua ja kannatettavaa. Tällöin rikosoikeuden käyttöä rajataan koskemaan vain sellaista menettelyä, joka on selkeästi moitittavaa.

Rikkomusmaksua koskeva säännös on monella tapaa puutteellinen. Ensinnäkin säännöksessä viitataan 25 §:ään, jossa on säädetty ainoastaan poliisin valvontatehtävästä, mutta ei toimijalle tai eläinkuljetuksen kuljettajalle säädetyistä velvollisuuksista pitää mukana tunnistusasiakirjaa tai velvollisuudesta esittää tunnistusasiakirja pyydettyä. Näistä velvollisuuksista on säädetty pääasiassa eläinterveyssäännöstyössä ja komission delegoiduissa asetuksissa.

Rikkomusmaksua koskevassa säännöksessä tulisi joko a) viitata relevanttiin sääntelyyn mukana pitämis- ja esittämisvelvollisuuden osalta, b) säätää mukana pitämis- ja esittämisvelvollisuudesta ehdotetussa eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa laissa taikka c) säätää edellä mainitusta velvollisuudesta 37 §:ssä. Nyt säännös ei täytä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta, johon soveltuvin osin liittyy myös perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, kun kyse on sanktiosääntelylle asetetuista tarkkarajaisuusvaatimuksista.

Toiseksi rikkomusmaksua koskevasta säännöksestä ei käy ilmi se, kenelle rikkomusmaksu tulisi määrätä. Esimerkiksi eläinterveyssäännösten ja komission delegoidun asetuksen (EU) 2019/2035 66 artiklan mukaan velvollisuus huolehtia hevoseläinten elinikäisestä tunnistusasiakirjasta eläimen mukana kuuluu hevoseläimiä pitävälle toimijalle. Tämä tarkoittaisi sitä, että eläinkuljetuksissa vastuu tunnistusasiakirjan mukana pitämisestä olisi eläimen pitäjän velvollisuus, mutta esittämisvelvollisuus olisi eläimen kuljettajan

velvollisuus. Rikkomusmaksun subjekti tulisi määritellä selkeästi suoraan säännöksessä.

Kolmanneksi rikkomusmaksussa ei ole määriteltä erikseen sanktiovastuun perusteista. Vaikka rikkomusmaksu on hallinnollinen maksu, jossa vastuu lainvastaisesta teosta ei määräydy täysin samoin perustein kuin rikosasioissa, ei syyttömyysolettaman vaatimuksia voida tyystin sivuuttaa. Tämän vuoksi rikkomusmaksussa tulisi erikseen määritellä se, onko rikkomus sanktioitu tahallaan vai myös huolimattomuudesta tehtynä. Vähäisten rikkomusten osalta olisi selkeintä perustaa sanktio sekä tahallisuudelle että huolimattomuudelle.

Neljänneksi rikkomusmaksun määräämisestä ei ole erikseen säädetty. Näin ollen sen määräämiseen sovellettaisiin — kuten sovellettaisiin myös 36 §:ssä ehdotettuun hallinnolliseen seuraamusmaksuun — hallintolaissa säädettyä menettelyä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska rikkomusmaksussa on kyse vähäisestä hallinnollisesta rikkomuksesta, jonka määräämismenettelyn tulisi olla joustavaa. Siksi menettelyssä tulisi huomioida vastaavat asiat, jotka koskevat tieliikennelaissa säädettyä liikennevirhemaksua tai pysäköinninvalvonnasta annetun lain pysäköintivirhemaksua.

Itse asiassa rikkomusmaksun perusteena oleva asia on liikennevalvonnallinen ja olennaisesti liikennevalvontaan liittyvä, jolloin rikkomusmaksun sijaan tunnistusasiakirjan mukana pitämisen ja esittämisvelvollisuuden rikkomisesta voisi määrätä liikennevirhemaksun, jonka suuruus olisi sama 40 euroa. Tällöin menettelyn ja täytäntöönpanon osalta voitaisiin viitata suoraan tieliikennelain 6 lukuun, kuten on tehty a) ajoneuvolain 195 §:ssä, b) ajokorttilain 93 §:ssä ja c) liikenteen palveluista annetun lain 268 §:ssä. On kuitenkin selvää, että liikennevirhemaksua koskeva menettelysääntely kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle.

Viidenneksi säännöksen otsikko, jos rikkomusmaksun sijaan lakiehdotuksessa säädettäisiin liikennevirhemaksusta, voisi olla näiltä osin kuvaavampi. Otsikkona voi olla eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämisen ja esittämisvelvollisuuden rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu.

37 §

Eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämisen ja esittämisvelvollisuuden rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu

Poliisi voi määrätä eläinkuljetuksen kuljettajalle 40 euron liikennevirhemaksun, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo xx §:ssä säädettyä eläimen tunnistusasiakirjan esittämisvelvollisuutta.

Poliisi voi määrätä eläimen pitämisestä vastuussa olevalle 40 euron liikennevirhemaksun, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo xx §:ssä säädettyä eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämisen velvollisuutta.

Liikennevirhemaksun määräämisestä, tiedoksiannosta ja täytäntöönpanosta säädetään tieliikennelaissa (729/2018).

Kuudenneksi perusteet sille, miksi rikkomaksun tulisi olla liikennevirhemaksu, on ennen kaikkea tarkoituksenmukaisuuteen perustuvat. Tieliikennelain ja vesiliikennelain kokonaisuudistukset tulivat voimaan 1.6.2020, jolloin otettiin hyvin laajasti käyttöön liikennevirhemaksujärjestelmä. Poliisilla

on liikennevirhemaksujen määräämistä varten menettely ja sähköiset työskentelytavat, joita voidaan soveltaa myös tässä lakiehdotuksessa ehdotetun hallinnollisen maksuseuraamuksen käsittelyyn.

Jos rikkomusmaksu kuitenkin haluttaisiin pitää omana maksuseuraamuksen muotona, tarkoittaisi tämä sitä, että poliisin pitäisi käsitellä rikkomusmaksut paperiprosessina ilman sähköistä järjestelmää. Tätä ei voida pitää millään tavalla nykyaikaisena vaihtoehtona. Lisäksi olisi selkeämpää, että selkeästi samoihin asiaryhmiin kuuluvia asioita pyritäisiin käsittelemään samalla tavalla.

2.6 Lakiehdotusluonnoksen 42 §, jossa on säädetty muutoksenhausta

Lakiehdotusluonnoksen mukaan viranomaisten tekemistä päätöksistä valittaisiin toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Lakiin ei olla ehdottamassa mahdollisuutta vaatia viranomaisen päätökseen ensivaiheessa oikaisua hallintolain mukaisesti, minkä jälkeen olisi vasta mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Säännöksessä ei ole myöskään ehdotettu sitä, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittamisen edellytyksenä olisi se, että korkein hallinto-oikeus myöntäisi valitusluvan.

Hallinnollisten maksuseuraamusten osalta olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää erikseen oikaisuvaatimusmenettelystä ja mahdollistaa sitä kautta hallinnon asiakkaalle parempi oikeusturva. Tällöin hallinnon asiakas saisi ensivaiheessa hallintoasiansa päätöksen tehneen viranomaisen arvioitavaksi mahdollista oikaisemista varten ja tämän jälkeen vielä toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle, jos asiassa olisi edelleen oikeussuojan tarve.

Poliisiylitarkastaja

Mia Poutanen

Poliisitarkastaja

Konsta Arvelin

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 26.03.2021 klo 12:56. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Jakelu

Maa- ja metsätalousministeriö, kirjaamo@mmm.fi

Tiedoksi

Poliisihallituksen esikunta
Poliisiylitarkastaja Karl Linderborg