

Asia: VN/14432/2025

Valtioneuvoston asetus turkiseläinten hyvinvoinnista

Kohta 1

1 § Soveltamisala

-

Kohta 2

2 § Määritelmät

-

Kohta 3

3 § Turkiseläimen käsittely ja hoito

-

Kohta 4

4 § Turkiseläinten ryhmäkasvatus ja sosiaaliset suhteet

-

Kohta 5

5 § Eläimen tuotantokykyyn vaikuttaminen

-

Kohta 6

6 § Ruokinta ja juotto

-

Kohta 7

7 § Eläimen hyvinvoinnin ja pitopaikan tarkastaminen

-

Kohta 8

8 § Eläinjalostus

-

Kohta 9

9 § Turkistilan yleiset vaatimukset

-

Kohta 10

10 § Turkistilan aitaaminen ja karkuun päässeiden eläinten pyydystäminen

-

Kohta 11

11 § Eläinsuojan olosuhteet

-

Kohta 12

12 § Pitopaikan yleiset vaatimukset

-

Kohta 13

13 § Pitopaikan varusteet ja virikkeet

-

Kohta 14

14 § Voimaantulo

-

Kohta 15

15 § Siirtymäsäännökset

-

Kohta 16

Liite 1 Minkki, hilleri ja soopeli

-

Kohta 17

Liite 2 Kettu

-

Kohta 18

Liite 3 Supikoira

-

Voitte jättää lausuntonne myös tähän

Lausunto

Viite:

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 22.5.2025, VN/14432/2025

Asia:

Valtioneuvoston asetus turkiseläinten hyvinvoinnista

Uuden eläinten hyvinvoinnista annetun lain (693/2023, jäljempänä eläinten hyvinvointilaki) myötä valtioneuvoston asetus turkiseläinten suojelusta (1084/2011) on uudistettava. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa turkiseläinten hyvinvointia eläinten hyvinvointilaissa edellytetyllä tavalla tutkimustietoon ja käytännön kokemukseen nojautuen.

Ehdotuksella lisättäisiin pitopaikkojen monipuolisuutta sekä kiinteillä että irrallisilla uusilla varusteilla ja muilla virikkeillä. Lisäksi kaikkien eläinten pitopaikkojen tilavaatimuksia suurennettaisiin. Tavoitteena olisi aktivoida eläimiä aiempaa enemmän ja antaa niille lisää mahdollisuuksia esimerkiksi pureskeluun, tutkimiseen, liikkumiseen ja leikkiin. Tutkimuksissa sinikettujen, hopeakettujen ja minkkien on todettu hyödyntävän mahdollisuutta vertikaaliseen liikkumiseen ja siihen kannustamiseen antavat kiipeilyhäkit, makuuputket ja hyllyt mahdollisuuden. Myös velvoitetta erilaisten esineiden ja muiden irrallisten virikemateriaalien tarjoamisesta kaikille turkiseläimille laajennettaisiin ja täsmennettäisiin nykyisestä. Ehdotuksessa ei kuitenkaan esitetä minkille uintimahdollisuutta eikä ketulle kaivamismahdollisuutta, sillä niiden toteuttaminen voisi käytännössä lisätä eläinten sairastumisriskiä.

Tarkastelen tässä lausunnossani sitä, miten ehdotettu asetuksentasoinen sääntely vastaa sitä asetuksenantovaltuutta, joka on säädetty eläinten hyvinvointilaissa. Lisäksi arvioin asetukseen ehdotettavia siirtymäaikoja.

Sääntelyn yhteensopivuus eläinten hyvinvointilain kanssa

Eläinten hyvinvointilaki asettaa ne oikeudelliset rajat, joiden sisällä asetuksenantovaltuutta tässä asiassa voidaan käyttää. Laki rajoittaa ministeriön harkintavaltaa siinä, minkälaisia asetuksentasoisia säännöksiä voidaan säätää.

Merkityksellinen tästä näkökulmasta on esimerkiksi eläinten hyvinvointilain 37 §:n 1 momentti, jonka mukaan eläimen pysyvän pitopaikan on oltava riittävän tilava sekä muutoinkin rakenteiltaan ja varusteiltaan sopiva eläimen fysiologisten tarpeiden sekä niiden olennaisten käyttäytymistarpeiden tyydyttämiseen, jotka liittyvät liikkumiseen, leikkiin, lepoon, kehonhuoltoon, syömiseen, ravinnon etsintään ja ympäristön tutkimiseen sekä sosiaalisiin suhteisiin. Pykälän 4 momentin mukaan eläimellä on oltava käytettävissä sopiva lepopaikka. Pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pysyvän pitopaikan koolle, rakenteille, varusteille ja laitteille asetettavista vaatimuksista. Asetuksen perustelumuiotiossa on huolellisemmin arvioitava se, täyttääkö ehdotettu asetuksentasoinen sääntely ne vaatimukset, joita eläinten hyvinvointilain 37 §:ssä ja muissa säännöksissä on turkiseläinten osalta säädetty. Asetuksentasoisella sääntelyllä ei voida rajoittaa niitä velvoitteita, joita laissa on asetettu.

Asetuksen jatkovalmistelussa ministeriön tulee myös harkita ja perustella se, konkretisoiko asetuksessa ehdotettu sääntely riittävästi ne eläinten hyvinvointilaista johtuvat velvoitteet, joita turkiseläinten pitäjille laista johtuu. Miten esimerkiksi 37 §:ssä säädetty vaatimus liikkumisesta, leikistä, ravinnon etsinnästä ja ympäristön tutkimisesta täytetään asetuksessa ehdotetuin keinoin? Nähdäkseni asetus on tältä osin puutteellinen, ja sitä olisi täydennettävä.

Oikeuskanslerin ratkaisu asetuksiin sisällytettävistä pitkiä siirtymäajoista

Oikeuskansleri ratkaisi 16.3.2025 kantelun asiassa OKV/444/10/2025. Kantelussa arvosteltiin maa- ja metsätalousministeriötä siitä, että sen valmisteleminen eläinten hyvinvointilain nojalla annettaviin asetuksiin sisältyisi poikkeuksellisen pitkiä siirtymäaikoja. Oikeuskansleri painotti ratkaisussaan sitä, että asetus ei ole itsenäinen sääntelyinstrumentti, vaan sen tehtävä on täsmentää yksityiskohtaisilla ja joustavilla säännöillä sellaista oikeustilaa, joka on jo lailla säännelty. Merkityksellistä oikeudellista päätösvaltaa käytetään eduskuntalaieilla.

Maa- ja metsätalousministeriön selvityksen perusteella oikeuskansleri katsoi, että ministeriöllä on harkintavaltaa siinä, miten se asetuksella toteuttaa lainsäätäjän tahtoa. Harkinnassa lienee välttämätöntä ottaa huomioon niin eläimille aiheutetun kärsimyksen minimointi kuin eläinten pitäjille aiheutuvien kustannusten ja muiden velvollisuuksien kohtuullisuus. Sen sijaan ministeriön muut perustelut asetusten viivästykselle ja niihin suunnitelluille pitkille siirtymäajoille eivät olleet oikeuskanslerin mukaan täysin päteviä perusteita harkinnassa. Esimerkiksi ministeriön epätietoisuus siitä, onko eläintiloja jo nykyisin aidattu, ei ole hyväksyttävä näkökohta. Myöskään se, että asetukseen sisältyvä sääntely edellyttäisi toimenpiteitä eläinten pitäjiltä ei ole hyväksyttävä peruste asetukseen sisältyville pitkille siirtymäajoille. Oikeuskansleri totesi, että velvollisuuksia ja mahdollisia perusoikeusrajoituksia on jo arvioitu kattavasti eduskunnan toimesta siinä yhteydessä, kun eläinten hyvinvointilakia säädettiin.

Oikeuskansleri velvoitti ministeriötä varmistamaan, että lainsäätäjän tahto toteutuu, kun se valmistelee eläinten hyvinvointilakia täsmentäviä asetuksia sekä niihin sisältyviä siirtymäsäännöksiä.

Nyt tarkasteltavaan asetusehdotukseen sisältyy useita pitkiä siirtymäaikoja, jotka vaihtelevat pääosin kolmen, viiden ja kymmenen sekä 15 vuoden välillä. Maa- ja metsätalousministeriö ei asetusehdotuksen perustelumuihistiossa viittaa oikeuskanslerin ratkaisuun OKV/444/10/2025. Jatkovalmistelussa ministeriön olisi arvioitava sitä, täyttääkö nyt ehdotettu asetusta siirtymäsäännöksineen ratkaisussa tarkoitetut edellytykset.

Asetusehdotuksen perustelumuihistoon sisällytetty arvio siirtymäaikojen välttämättömyydestä on niukka. Aikoja perustellaan lähinnä sillä, että niistä aiheutuisi tarhanpitäjille kustannuksia. Tarkkoja kustannuslaskelmia ei kuitenkaan esitetä. Ministeriö ei liioin tee punnintaa siitä, minkä suuruisia kustannuksia voidaan pitää kohtuullisina sen varmistamiseksi, että lainsäätäjän eläinten hyvinvointilakia säätäessään ilmaisema tahto täyttyy.

Taloudellisiin perusteisiin sidottuja siirtymäaikoja voidaan pitää kyseenalaisina myös siitä syystä, että perustelumuihistion kohdassa 4 (s. 5) todetaan, että ”kustannuslaskelmiin sisältyy melko paljon epävarmuustekijöitä. Turkialalla ei ole toteutettu investointeja pitkiin aikoihin, joten valmiita vertailuarvoja investointikustannusten selvittämiseksi ei ole suoraan saatavilla. Alan investointien vähäisyyden vuoksi myös kustannuksia tuntevia asiantuntijoita on hyvin vähän. Lisäksi alalla on käytännössä vain yksi härkejä toimittava toimija. Laskelmissa on käytetty lähtötietoina FIFUR:ilta saatuja varjotalojen juoksumetrejä, koska muualta kyseistä tietoa ei ole saatavissa. Siirtymäaikojen vaikutukset kustannusten jakautumiseen riippuvat nykyisten häkkien elinkaaren vaiheesta ja normaalien korvausinvestointien tarpeesta. Tällaista tietoa ei kuitenkaan ole käytettävissä. Häkkien teknisen käyttöikä voidaan olettaa olevan melko pitkä, joten melko suurella osalla nykyisistä häkeistä elinkaarta on vielä jäljellä. Myös aitaamisen osalta tarvittavien aitakilometrien arviointi on haastavaa. Kaikki supikoiratilat on nykyisin aidattu, mutta minkkitilojen ja kettutilojen nykyisestä aitaustilanteesta ei ole olemassa kovin tarkkaa tietoa.”

Alalla tekemättä jääneet investoinnit eivät ole vakuuttava perustelu pitkille siirtymäajoille. Kuten oikeuskanslerin ratkaisussa OKV/444/10/2025 todetaan, myöskään epätietoisuus siitä, onko tiloja aidattu vai ei, ei ole hyväksyttävä perustelu aitaamiseen ehdotetulle 10 vuoden siirtymäajalle.

Erityisen merkittävänä on pidettävä asetukseen ehdotettavaa 15 vuoden siirtymäaikaa. Se koskisi liitteiden 1–3 1.3. kohtien tilavaatimuksia (täysikasvuisia minkkejä, hillereitä ja soopeleita lukuun ottamatta) sekä liitteiden 2 ja 3 kohtien 1.1. tilavaatimuksia. Ministeriö perustelee tätä sillä, että pitopaikkojen vähimmäismittoja ja tilavaatimuksia koskevat muutokset edellyttävät häkkien uusimista ja rakenteellisia muutoksia varjotaloihin sekä mahdollista lisämaan hankkimista tilan ympäristöstä. Muutostöiden kustannukset on ministeriön mukaan arvioitu varsin merkittäviksi. Siirtymäajan myötä muutosten kustannusvaikutukset ajoittuvat pidemmälle aikavälille, mikä kohtuullistaa uusien vaatimusten vaikutuksia tuottajiin. Uusien pitopaikkojen rakentaminen edellyttää myös riittävästi aikaa, sillä rakennustöitä ei toiminnan luonteen takia voida tehdä ympärivuotisesti. Tältäkin osin ministeriön perustelut eivät vakuuta, ottaen huomioon kustannusten arviointiin sisältyvät epävarmuudet.

Kaikkien siirtymäaikojen, mutta erityisesti 15 vuoden mittaisen ajan kohdalta kehotan ministeriötä vakavasti arvioimaan sitä, jättääkö eläintein hyvinvointilaki asetuksen antajalle tilaa säätää pitkiä siirtymäaikoja asioista, joista laissa on jo säädöksiä. Esimerkiksi lain 33 §:n 1 momentissa säädetään, että eläimen on voitava pitopaikassaan seistä ja levätä luonnollisessa asennossa sekä vaihtaa asentoaan vaikeuksista. Samassa pitopaikassa pidettävillä eläimillä on oltava mahdollisuus yhtäaikaiseen lepoon. Pykälän 4 momentissa säädetään, että valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pitopaikan koosta, materiaaleista, rakenteista ja muista ominaisuuksista. Asetuksen antovaltuus ei anna ministeriölle toimivaltaa säätää asetuksen tasoista sääntelyä 1 momentin vastaisesti. Liioin se, ettei asetuksessa tällä hetkellä ole säädetty sellaisista pitopaikoista, jotka olisivat tarpeeksi suuria seisomiseen, lepäämiseen tai liikkumiseen ei anna eläinten pitäjille mahdollisuutta poiketa 1 momentissa asetetuista vaatimuksista. Ministeriön tulee pikimmiten asetuksilla edistää sitä, että 1 momentissa säädetyt vaatimukset konkretisoituvat ja tarhat noudattavat 1 momentin vaatimuksia. Tästäkin syystä pitkiä siirtymäaikoja on pidettävä ongelmallisina.

Kiinnitän ministeriön vakavaa huomiota ehdotettaviin siirtymäaikoihin. Asetuksiin ei tule sisällyttää sellaisia siirtymäaikoja, jotka tosiasiallisesti tarkoittavat lain muuttumista tehottomaksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo

Lindroos-Hovinheimo Susanna
Oikeuskanslerinvirasto