

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläin- suojelulain ja rikoslain 17 luvun 14 §:n muutta- misesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi eläinsuojelulain ja rikoslain 17 luvun 14 §:n muuttamisesta (HE 35/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- eläinlääkintöylitarkastaja Susanna Ahlström ja hallitussihteeri Hannu Miettinen, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lena Andersson, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Kouki, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Tiina-Mari Aro, Elintarviketurvallisuusvirasto
- tarkastuseläinlääkäri, ELL, hygieenikko Eliina Felin, Elintarviketurvallisuusvirasto
- päälakimies Risto Airikkala, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

- toiminnanjohtaja Marjatta Vehkaoja ja puheenjohtaja, ELL Kirsi Sario, Suomen Eläinlääkäriliitto
- toiminnanjohtaja Helinä Ylisirniö, Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto
- puheenjohtaja Gideon Bolotowsky ja yllirabiini Simon Livson, Suomen Juutalaisten Seurakuntien keskusneuvosto ry
- asiantuntija Mohamad Anas Hajjar, Suomen islamilainen neuvosto ry
- ympäristösihteeri Inga-Briitta Magga, saamelaiskäräjät
- puheenjohtaja Jukka Knuuti, Paliskuntain yhdistys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos RKTL
- Suomen riistakeskus
- Suomen Kuntaliitto
- Suomen Kalankasvattajaliitto ry
- Suomen Metsästäjiliitto
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- Eläinsuojeluliitto Animalia ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläinsuojelulakia siten, että siihen lisättäisiin Euroopan unionin tuotantoeläinten lopetusta koskevassa asetuksessa edellytetyt säännökset. Lisäksi la-

tiin lisättäisiin asetuksen sallimissa rajoissa asetusta tiukemmat tai sitä täydentävät kansalliset säännökset eläinten lopetuksesta ja teurastuksesta.

Eläinsuojelulakiin lisättäisiin säännökset asetuksessa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista. Lakia muutettaisiin myös siten, että se soveltuisi asetuksen noudattamisen valvontaan. Valvontaviranomaiset ja valvonnan järjestäminen säilyisivät nykyisellään.

Säntely saatettaisiin perustuslain mukaiseksi siirtämällä eläinten lopetusta ja teurastusta koskevia perussäännöksiä eläinsuojeluasetuksesta eläinsuojelulakiin. Eläimen lopetus olisi tehtävä mahdollisimman nopeasti ja kivuttomasti kyseisen eläinlajin lopettamiseen soveltuvalla lopetusmenetelmällä. Eläimen saisi lopettaa vain se, jolla on riittävät tiedot kyseisen eläimen lopetusmenetelmästä ja lopetustekniikasta sekä riittävä taito toimenpiteen suorittamiseksi. Eläimen lopetuksessa olisi varmistuttava, että eläin on kuollut ennen kuin sen hävittämiseen tai muihin toimenpiteisiin ryhdytään. Myös eläinten teurastuksesta lakiin lisättäisiin vastaavantyyppinen perussäännös. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin eläinten lopetusta ja teurastusta koskevat tarkemmat säännökset.

Eläinten lopetustoimintaa koskevan valvonnan tehostamiseksi toiminnanharjoittajan olisi tehtävä eläinten lopetukseen liittyvästä toiminnasta ilmoitus aluehallintovirastolle ennen toiminnan aloittamista. Velvoite koskisi myös eläimen omistajia tai haltijoita, jotka lopettavat suuria määriä eläimiä kerrallaan säännöllisesti. Hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa säntelyä muutettaisiin siten, että valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen tai kiellon eläimen omistajan tai haltijan lisäksi myös sille, joka on rikkonut eläinsuojelulakia.

Uskonnollisista syistä noudatettavaa erityistä teurastustapaa koskeva säntely, joka mahdollistaa verenlaskun aloittamisen samanaikaisesti tainnuttamisen kanssa, säilytettäisiin nykyisellään.

Rikoslakiin tehtäisiin tarvittavat teknisluonteiset muutokset eläinten teurastusta ja lopetusta koskevien tekojen rangaistavuuden säilyttämiseksi nykyisellään.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tuleviksi voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2013.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläinsuojelulakia siten, että lakiin lisättäisiin eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1099/2009, jäljempänä lopetusasetus, edellyttämät säännökset. Lopetusasetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä, josta poikkeuksen muodostavat 8 päivänä joulukuuta 2009 voimassa olleet sellaiset säännökset, joiden tarkoituksena on varmistaa lopetusasetusta laajempi eläinten suojelu lopetuksen yhteydessä. Lopetusasetusta on sovellettu 1 päivästä tammikuuta 2013 alkaen.

Lopetusasetuksen vaatimusten mukaisesti eläinsuojelulakiin lisättäisiin säännökset esimerkiksi asetuksessa tarkoitetuista toimivaltaisista viranomaisista ja valvonnasta. Valvontaviranomaiset ja valvonnan järjestäminen säilyisivät

nykyisellään. Säntely saatettaisiin lisäksi perustuslain mukaiseksi siirtämällä eläinten lopetusta ja teurastusta koskevia perussäännöksiä eläinsuojeluasetuksesta eläinsuojelulakiin. Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus antaa eläinten lopetusta ja teurastusta koskevat tarkemmat säännökset.

Rikoslakiin tehtäisiin tarvittavat teknisluonteiset muutokset eläinten teurastusta ja lopetusta koskevien tekojen rangaistavuuden säilyttämiseksi nykyisellään. Hallinnollisia pakkokeinoja koskevaa säntelyä muutettaisiin siten, että valvontaviranomainen voisi antaa määräyksen tai kiellon eläimen omistajan tai haltijan lisäksi myös sille, joka on rikkonut eläinsuojelulakia.

Valiokunta toteaa, että neuvoston lopetusasetus edellyttää kelpoisuustodistusta kaikilta eläinten lopetukseen ja teurastukseen osallistuvilta, kun eläimiä teurastetaan myytäväksi. Valiokunta pitää ongelmallisena sitä, että neuvos-

ton lopetusasetukseen sisältyy myös sellaisia byrokraattisia vaatimuksia, joiden ei voida katsoa edistävän lainkaan eläinsuojelun toteutumista. Valiokunta toteaa, että vaatimukset lisäävät toiminnanharjoittajien työtaakkaa ja aiheuttavat uusia kustannuksia kannattavuusvaikeuksissa olevalle alalle.

Kelpoisuustodistus

Neuvoston lopetusasetuksen 21 artiklan mukaisesti kelpoisuustodistus voidaan myöntää henkilölle, jolla on riittävä koulutus tai siirtymäajan puitteissa hankittu riittävä käytännön kokemus ja joka kirjallisesti vakuuttaa, ettei hän ole syyllistynyt kolmen viimeisen vuoden aikana EU:n tai kansallisen eläinsuojelulainsäädännön vakavaan rikkomiseen. Kelpoisuustodistus on henkilökohtainen toisin kuin esimerkiksi eläinkuljettajalupa, joka on yritys- tai paliskunta-kohtainen. Siirtymäaikana 8.12.2015 asti riittävän käytännön kokemuksen omaava voi korvata koulutuksen pelkällä kokeella. Valiokunta toteaa, että kelpoisuustodistusta ei myöskään tarvitse uusia kuten eläinkuljettajalupaa, vaan se on pysyvästi voimassa.

Kelpoisuustodistuksen hinta määräytyy myöntävälle viranomaiselle aiheutuvista todellisista kustannuksista valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti. Valiokunta pitää erittäin ongelmallisena sitä, että kelpoisuustodistuksesta ylipäätään peritään maksu. Valiokunta korostaa, että kelpoisuustodistuksen hyväksymisprosessi tulee valmistella erittäin yksinkertaiseksi, jotta siitä perittävät kulut jäävät mahdollisimman alhaiselle tasolle. Maatalous- ja erityisesti porotalous kärsii jatkuvasta kustannusten noususta, joka heikentää kannattavuutta. Valiokunta edellyttää, että lopetusasetuksen mukaisia kelpoisuustodistuksia myönnettäessä toiminnanharjoittajille aiheutuvat kustannukset minimoidaan (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Kelpoisuustodistusjärjestelmän käyttöönotosta aiheutuu erityisiä ongelmia porotaloudelle. Valiokunta pitää välttämättömänä, että siirtymäkauden kirjallisen kokeen suorittamisesta toiminnanharjoittajille aiheutuvat kustannukset kohtuullistetaan alhaiselle tasolle mahdollista-

malla kokeeseen osallistuminen laajalle joukolle henkilöitä. Porojen osalta siirtymäkauden kokeen suorittamisen tulisi olla mahdollista myös paliskunnissa, jolloin kokeen suorittamisen kustannuksia voidaan edelleen pienentää. Lisäksi valiokunta esittää jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa eläinsuojelulakiin lisättäväksi säännöstä siten, että kokeen suorittaminen olisi porotalouselinkeinolle aiheutuvien kustannusten alentamiseksi mahdollista myös poroerotusten aikana.

Saamelaisalueen koulutuskeskus tarjoaa koulutusta poronhoitajan perustutkintoon ja porotalouden ammattitutkintoon. Valiokunta toteaa, että molempiin tutkintoihin sisältyy osuus porojen teurastuksesta ja lopetuksesta. Koulutuskeskus on valmis järjestämään myös siirtymäkauden aikaisia kirjallisia kokeita. Koulutuskeskuksella on toimipisteitä Ivalossa, Inarissa, Enontekiöllä ja Kaamasessa. Perustutkintoihin liittyvä koulutus on ilmaista, ammattitutkintoihin liittyvästä näyttötutkinnosta voi oppilaitos periä maksun. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että mahdolliset näyttötutkintomaksut ovat alhaiset.

Eläinsuojelurikkomus

Valiokunta toteaa, että eläinsuojelurikkomusta koskeva säännös on sisältynyt eläinsuojelulakiin (247/1996) alusta lähtien. Säännös sai pääosin nykyistä vastaavan sisältönsä vuonna 1997 voimaan tulleen rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Tässä yhteydessä eläinsuojelurikkomusta koskevat säännökset porrastettiin suhteessa rikoslain säännöksiin siten, että rikoslain säännöksen soveltuminen edellyttää eläimen julmaa kohtelua tai eläimelle aiheutettua tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa, kun taas rikkomussäännöksen soveltaminen ei tätä edellytä. Rikkomussäännös on toissijainen suhteessa rikoslain säännöksiin.

EU:n lainsäädäntö edellyttää hallinnollisten rikkomusten kriminalisointia. Lopetusasetuksen 23 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltioita säätämään asetuksen säännösten rikkomista koskevista seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Eläinsuojelula-

kiin esitetään tehtäväksi lopetusasetuksesta johtuvat tarvittavat muutokset.

Lakiehdotuksen mukaan pykälän kriminalisointisäännökseen lähinnä lisättäisiin kohtia, jotka koskevat eräiden lopetusasetuksessa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyöntiä. Uudet kohdat olisivat riittävän tarkkarajaisia, sillä ne viittaisivat suoraan niihin lopetusasetuksen artikloihin, joihin rangaistavan teon kuvaus sisältyy. Valiokunta toteaa, että esitetyt hallinnolliset velvoitteet tähtäävät eläinsuojeluongelmien ennaltaehkäisyyn ja mahdollistavat eläinsuojeluvalvonnan. Koska rikoslain nojalla tuomitaan vain varsinainen eläinrääkkäys eli teot, joilla tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta aiheutetaan kipua, tuskaa tai kärsimystä eläimille, rikkomuspykälän säilyttäminen laissa on välttämättöntä, jotta ennalta ehkäisevien velvoitteiden rikkominen voisi ylipäättään tulla rangaistavaksi.

Valtioneuvoston asetuksessa kansanterveyttä sekä eläinten ja kasvien terveyttä, taudeista ilmoittamista, eläinten hyvinvointia sekä eläinten tunnistusta ja rekisteröintiä koskevien täydentävien ehtojen valvonnasta (118/2010) ja erityisesti sen 25 §:ssä (Laiminlyönnistä aiheutuvat seuraamukset) on todettu, että jos asetuksessa tarkoitettuja ehtoja ja vaatimuksia ei noudateta, esimerkiksi eläinten hyvinvointitukea vähennetään siten kuin siitä säädetään EU:n tilatukiasetuksen 24 artiklassa ja EU:n soveltamisasetuksen 70 ja 71 artiklassa. Seuraamus ehtojen tai vaatimusten laiminlyönnistä on soveltamisasetuksen 70 artiklan 8 kohdan ja 71 artiklan 1 kohdan mukaisesti pääsääntöisesti kolme prosenttia eläinten hyvinvointituen kokonaismäärästä. Valtioneuvoston asetuksen 25 §:ssä viitataan laiminlyönneistä aiheutuvien seuraamusten osalta sekä EU:n tilatukiasetukseen että EU:n soveltamisasetukseen, jotka ovat EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta. Seuraamukset koskevat kaikkia niitä täydentäviä ehtoja, joiden valvonnasta asetuksessa säädetään, eikä valtioneuvoston asetuksessa ole mitään viittausta eläinsuojelulain 54 §:ssä tarkoitettuun eläinsuojelurikkomukseen. Kyseessä ovat siis tilanteet, joissa tuenhakija ei täytä tuen saannille asetettuja edellytyksiä, minkä johdosta tukea on EU-

säännösten mukaan alennettava. Valiokunta pitää edellä mainittuja täydentäviä ehtoja koskevia EU:n nykysäännöksiä osin kohtuuttomina toiminnanharjoittajan kannalta.

Valiokunta toteaa, että maa- ja metsätalousministeriö asetti syyskuussa 2012 työryhmän ja ohjausryhmän valmistelemaan eläinsuojelulain kokonaisuudistusta. Uudistuksen yhteydessä on tarkoitus tarkastella eläinsuojelusäännöksiin liittyvää seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena ja arvioida sitä, millainen järjestelmä olisi jatkoa ajatellen tarkoituksenmukaisin. Valiokunta pitää välttämättömänä, että kokonaisuudistuksen yhteydessä eläinsuojelulain seuraamusjärjestelmää selkeytetään huomattavasti ja toiminnanharjoittajien oikeusasemaa parannetaan. Nykyiset rikkomuksia koskevat säännökset ovat muodostuneet muutosten myötä liian monimutkaisiksi ja osin kohtuuttomiksi. Samassa yhteydessä tulee kriittisesti tarkastella eläinsuojelulain valtuussäännösten asianmukaisuutta.

Sanktioiden haitallinen kumuloituminen

Valiokunta toteaa, että seuraamusten haitallinen kasautuminen (sanktiokumulaatio) on otettava huomioon rangaistuksen mittaamisvaiheessa ottamalla rikoslain 6 luvun periaatteiden mukaan kohtuullistamisperusteena huomioon tekijälle teosta aiheutuneet muut seuraamukset. Sanktiokumulaatio sisältyy yleisiin rikoksen syyttämättä ja tuomitsematta jättämistä koskeviin säännöksiin. Syyttäjä voi jättää syytteen nostamatta, jos rangaistusta on pidettävä kohtuuttomana ottaen huomioon rikoksesta tekijälle aiheutuvat muut seuraukset eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytettä.

Rikoksesta voidaan jättää rangaistus tuomitsematta, jos tekijälle aiheutuu rikoksesta johtunut tai hänelle tuomiosta aiheutuva muu seuraus ja rangaistus voisi johtaa kohtuuttomaan lopputulokseen. Valiokunta korostaa, että mainitut säännökset tulevat sovellettaviksi, jos eläinsuojelurikkomukseen tai -rikkomukseen syyllistyneelle määrättävän maataloustukien takaisinperinnän katsottaisiin täyttävän säännösten edellytykset.

Uskonnollisista syistä noudatettava teurastustapa

Lakiehdotuksen 33 b § vastaa nykyisin voimassa olevaa säännöstä, jonka mukaan 33 §:stä poiketen verenlasku voidaan aloittaa samanaikaisesti kuin eläin tainnutetaan. Pykälässä tarkoitettu teurastus on sallittua vain silloin, jos se tehdään teurastamossa tarkastuseläinlääkärin läsnä ollessa. Valiokunta toteaa tässäkin yhteydessä, että eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen valmistelu on käynnissä maa- ja metsätalousministeriön johdolla. Valiokunta katsoo, että uskonnollisista syistä noudatettavaan teurastustapaan liittyviä säännöksiä tulee tarkastella laajemmin kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Eläinten lopetukseen liittyvästä toiminnasta ilmoittaminen

Valiokunta toteaa, että 33 c §:n 1 momentissa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus koskee eläinten lopetusta siinä tapauksessa, kun eläimiä lopetetaan suuria määriä kerralla säännöllisesti. Valiokunta esittää jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa, että pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nimenomainen täsmennys, jonka mukaan ilmoitusvelvollisuus ei koske ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinten lopetusta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

33 c §. Eläinten lopetukseen liittyvästä toiminnasta ilmoittaminen. Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia täydennettäväksi siten, että ilmoitusvelvollisuus ei koskisi ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinten lopetusta. Valiokunta katsoo, että tällä tavoin selkeytetään sitä, että ilmoitusvelvollisuus koskee eläinten lopetusta vain

sellaisissa tapauksissa, jolloin eläimiä lopetetaan suuria määriä muuta tarkoitusta varten kuin ihmisravinnoksi.

Valiokunta korostaa, että esimerkiksi elintarvikkeeksi käytettävien omaan käyttöön tulevien kotieläinten tai porojen lopettaminen ei näin ollen kuulu lainkaan ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Poronhoidossa on perinteisesti hyödynnetty ns. niestaporoja eli porotalouselinkeinon harjoittajien elintarvikkeeksi käytettäviä poroja, joita lopetetaan suoraan metsästä.

Voimaantulosäännös. Valiokunta ehdottaa voimaantulosäännökseen lisättäväksi säännöksen, jonka mukaan lopetusasetuksen 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna siirtymäaikana voidaan kelpoisuustodistukseen vaadittavat tiedot osoittaa myös poroerotuksen yhteydessä suoritettavalla kirjallisella kokeella. Valiokunta katsoo, että esitetty lisäys vähentäisi poronhoitoalueella kokeeseen osallistumisen kustannuksia, koska kokeen voisi suorittaa poroerotuksen yhteydessä. Tällöin kelpoisuuden osoittaminen yksinkertaistetulla menettelyllä olisi mahdollista muun ammattitoiminnan yhteydessä. Ehdotetulla menettelyllä välttyttäisiin erilliseltä kokeeseen matkustamiselta ja siitä aiheutuville ylimääräisiltä kuluilta.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että 2. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 33 c § ja voimaantulosäännös muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

33 c §

Eläinten lopetukseen liittyvästä toiminnasta ilmoittaminen

Toiminnanharjoittajan, joka harjoittaa eläinten lopetustoimintaa, tai eläinten omistajan tai haltijan, joka lopettaa suuria määriä eläimiä kerralla säännöllisesti, on hyvissä ajoin ennen toiminnan aloittamista tai lopettamista taikka toiminnan oleellisesti muuttuessa tehtävä siitä kirjallinen ilmoitus sille aluehallintovirastolle, jonka toimialueella toimintaa pääasiallisesti harjoitetaan. *Ilmoitusvelvollisuus ei koske ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinten lopetusta.*

(2 ja 3 mom. kuten HE)

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Lopetusasetuksen 29 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna siirtymäaikana voidaan kelpoisuustodistukseen vaadittavat tiedot osoittaa myös poroerotuksen yhteydessä suoritettavalla kirjallisella kokeella (Uusi).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että EU:n lopetusasetuksen mukaisia kelpoisuustodistuksia myönnettäessä toiminnanharjoittajille aiheutuvat kustannukset minimoidaan.

Helsingissä 5 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jari Leppä /kesk
vpj. Lauri Heikkilä /ps
jäs. Markku Eestilä /kok
Satu Haapanen /vihr
Lasse Hautala /kesk
Reijo Hongisto /ps

Timo V. Korhonen /kesk
Pirkko Mattila /ps
Jari Myllykoski /vas
Kari Rajamäki /sd
Katja Taimela /sd
Tytti Tuppurainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jaakko Autio.