

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Mira Turpeinen

23.4.2026

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain muuttamisesta (HE 48/2026 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa ot-sikkoasiasta. Oikeusministeriön esitysluonnoksen lausuntovaiheen keskeisimmät huo-miot ovat koskeneet tarkastusoikeutta, seuraamusmaksuja, virka-apua sekä rekisterinpi-don siirtämistä mahdollisesti muulle kuin viranomaiselle. Oikeusministeriön kommentit on tietyltä osin otettu huomioon jatkovalmistelussa. Esitys on jatkovalmistelussa joiltakin osin muuttunut. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä kansallisesta liikkumavarasta

Hallituksen esityksen muutokset perustuvat osin EU:n eläinterveyssäännösten edellyttä-miin muutoksiin ja osin kansalliseen tarpeeseen. Oikeusministeriö on kehottanut tarken-tamaan perusteluja, jotta esityksestä selkeämmin ilmenee, miltä osin muutoksissa kyse on EU:n edellyttämästä sääntelystä ja miltä osin kansallisesta liikkumavarasta. Peruste-luita on jonkin verran lisätty, mutta vieläkin esityksestä ei täysin ilmene, perustuvatko muun muassa tarkastusoikeuden ja seuraamusmaksun laajentaminen kansalliseen tar-peeseen vai EU-oikeudesta johtuviin vaatimuksiin. Kansallisen liikkumavaran selventä-misellä on merkitystä siihen, kuinka erilaisia muutosehdotuksia arvioidaan valtiosääntö-oikeudellisesti. Perustuslakivaliokunta on useasti painottanut, että siltä osin kuin Euroo-pan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kan-sallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraa-vat vaatimukset, ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 8/2021 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 48/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 2/2017 vp).

Tarkastusoikeus pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa

Oikeusministeriö toteaa, että esitystä on täydennetty lausuntovaiheen jälkeen ja esityksessä on selkeästi pyritty huomioimaan paremmin tarkastusoikeutta koskevat valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot. Esityksen 27 §:n mukaan tarkastus voidaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi *ja on perusteltu syy epäillä toimijan syyllistyneen rikokseen, josta voi seurata vankeusrangaistus*, tai sellaiseen 38 §:ssä tarkoitettuun tämän lain rikkomiseen, jos teosta voi aiheutua *vakavaa vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle*.

Tarkastusoikeus kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin ei ole lausuntokierroksella olleeseen HE-luonnokseen verrattuna enää sidottu varsin laaja-alaisen seuraamusmaksun määrittämiseen. Muutos on perusteltu, koska eläinten hyvinvoinnista annetun lain yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 106/2022 vp, s. 4 ja PeVL 40/2002 vp, s. 2). Nyt tarkastusoikeus on mahdollinen sellaisten tekojen selvittämiseksi, joista voi seurata vankeusrangaistus.

Tarkastusoikeus kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin on myös mahdollinen, mikäli toimija on esityksen 38 §:n mukaisesti rikkonut tahallaan tai huolimattomuudesta viranomaisen 33 §:n nojalla antamaa rajoitusta tai kieltoa tai määräämää muuta toimenpidettä. Edellä mainituista teoista voidaan tuomita vain sakkorangaistukseen. Toisaalta viimeksi mainittujen tilanteiden osalta edellytetään välttämättömyyttä sekä lisäksi sitä, että lain 38 §:n rikkomisesta voi seurata vakavaa vaaraa ihmisten ja eläinten terveydelle. Sääntely vastaa nykyisen lain 27 §:ää, mutta kyseisen pykälän kynnys on nostettu **vakavaan** vaaraan, samalla kun käyttöalaa on täsmennetty koskemaan vain ihmisten ja eläinten terveydelle aiheutuvaa vaaraa. Tältä osin esityksen 27 § täyttää paremmin valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot kuin voimassa olevan lain vastaava pykälä.

Seuraamusmaksu

Esityksen 36 §:ssä säädetään hallinnollisista seuraamusmaksuista. Lain 36 §:n 1 momentin 3) kohtaan tehdään oikeusministeriön näkemyksen mukaan terminologinen täsmennys, ja lisäksi hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöalaa laajennettaisiin siten, että jatkossa myös tiettyjen eläinten rekisteröintivaatimuksen noudattamatta jättämisestä voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Lausuntovaiheessa oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että voimassa olevassa lainsäädännössä rekisteröintiin liittyvistä velvoitteista säädetään pitkälti lakia alemmissa säädöksissä, eikä lain tasolla. Sääntelyn ei katsottu

täyttävän hallinnollisilta sanktioilta edellytettyä legaliteettiperiaatetta, jonka mukaan laissa tulee riittävän täsmällisesti yksilöidä teot ja laiminlyönnit, joista hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 17/2012 vp, s. 5-6, PeVL 9/2012 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, s. 2). Sääntelyä on täsmennetty siten, että siitä nyt ilmenevät viittaukset esityksen 15 §:n 1 momenttiin tai EU-asetuksen säännöksiin, joista ilmenevät jo lain tasolla riittävän yksilöidysti sanktioitavat teot. EU-asetuksen osalta viittausta olisi voinut täsmentää siihen artiklan alakohtaan, jossa säädetään nimenomaan rekisteröintiin liittyvästä velvoitteesta.

Legaliteettiperiaatteen lisäksi oikeusministeriö edellytti lausunnossaan arviointia siitä, onko rekisteröintivaatimuksen sanktioinnille olemassa asianmukaiset ja riittävät perusteet vai riittävätkö valvonnan osalta muut hallinnolliset seuraamukset. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on etenkin huomiotava se, onko tavoiteltava päämäärä saavutettavissa muilla, lievemmillä keinoilla. Sanktiouhkaa ei ole perustelua liittää luonteeltaan hyvin vähäisiin lainsäädännön rikkomuksiin tai laiminlyönteihin. Tällaisissa tapauksissa huomautusta tai muita hallinnollisia ohjauskeinoja voidaan pitää valvonnan toteuttamisen kannalta yleensä riittävinä. Lisäksi hallinnollisille sanktioille tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve; lainsäädännössä ei tule säännellä voimakkaammista keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat välttämättä edellyttävät. Sääntelyn tulee toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä. Myös perustuslakivaliokunta on edellyttänyt hallinnollisia sanktioita koskevalta sääntelyltä oikeasuhtaisuusarviointia (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp).

Säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan sinänsä asianmukaisesti esiin, että rekisteröinnillä pyritään ehkäisemään eläintautien leviämisriskiä sekä helpottamaan jäljittämistä ja erottelua mahdollisen eläintaudin puhjetessa. Sääntämisjärjestysperusteluja on hieman täsmennetty tämän kysymyksen osalta. Toisaalta sanktiomahdollisuutta, etenkin koirien rekisteröinnin osalta, perustellaan vieläkin osin lainsäädännön noudattamisen kannustamisella, minkä ei voida katsoa vielä yksinään täyttävän edellä mainittuja hallinnollisille sanktioille asetettuja edellytyksiä, ilman sen täsmentämistä, minkä vuoksi nimenomaan hallinnollinen sanktion käyttämiseen tai laajentamiseen on perusteltu tarve. Lisäksi sääntelyn osalta ei vielääkään täysin ilmene, perustuuko seuraamusmaksun laajentaminen pelkästään kansalliseen tarpeeseen vai osin myös EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin.

Uhkasakon määrääminen virka-apupyynnön perusteella

Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain 35 §:n mukaan toimivaltainen viranomais voi tehostaa lain 32 ja 33 §:n nojalla antamaansa määräystä, rajoitusta, kieltoa tai muuta hallinnollista toimenpidettä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetyt toimenpiteet teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Nykyisen lain perusteella myös kunnaneläinlääkärillä yhtenä toimivaltaisista viranomaisista on mahdollisuus asettaa uhkasakko tai teettämishuuto antamansa päävelvoitteen tehosteeksi.

Valmistelun aikana lain 35 §:ää ehdotettiin muutettavaksi siten, että jatkossa vain Ruokavirasto, elinvoimakeskus ja Tulli voivat tehostaa 32 ja 33 §:n nojalla antamaansa määräystä, rajoitusta, kieltoa tai muuta hallinnosta toimenpidettä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetyt toimenpiteet teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Kunnaneläinlääkärin tekemien päätösten osalta uhkasakon tai teettämisuhan olisi asettanut Ruokavirasto kunnaneläinlääkärin virka-apupyynnöstä.

Oikeusministeriö piti edellä mainittua virka-apujärjestelyä ongelmallisena. Ensinnäkin virka-apu edellyttää, että siitä toimivallasta, jonka käyttämiseksi virka-apua pyydetään, on säädetty muualla. Virka-apusääntelyn avulla ei siis voida luoda uutta toimivaltaa, johon virka-apu kohdistuisi. Lausuntovaiheen jälkeen kunnaneläinlääkäri on lisätty 35 §:n 1 momenttiin yhtenä toimivaltaisista viranomaisista, jotka voivat tehostaa päätöksiään uhkasakolla ja teettämisuhalla. Tämän toimivallan lisäksi Ruokavirasto voi tehostaa kunnaneläinlääkärin vastaavaa hallinnollista toimenpidettä uhkasakolla tai teettämisuhalla, jos kunnaneläinlääkäri esittää tätä koskevan virka-apupyynnön.

Siitä huolimatta, että kunnaneläinlääkärin toimivallasta uhkasakon ja teettämisuhan osalta ehdotetaan säädettäväksi selkeämmin kuin lausuntokierroksella olleessa luonnoksessa, eikä toimivalta perustu virka-apusääntelyyn, voidaan ehdotettua sääntelyä pitää sekä uhkasakon asettamisen että virka-apupyynnön osalta epätyypillisenä sääntelyratkaisuna.

Ensinnäkin uhkasakko ja sen arvioinnin tarpeellisuus liittyvät kiinteästi päävelvoitteeseen, jonka tehostamiseen uhkasakkoa tai teettämisuhkaa käytetään. Täten toimija tyypillisesti tehostaa antamaansa kieltoa, velvoitetta tai vaatimusta uhkasakolla, teettämisuhalla tai keskeyttämisuhalla, jos toimivallasta siihen säädetään laissa.

Kunnaneläinlääkäri voi valvovana viranomaisena antaa määräyksiä, rajoituksia, kielloja ja muita hallinnollisia toimenpiteitä. Voimassa olevan lain mukaan kunnaneläinlääkäri on myös voinut tehostaa näitä toimenpiteitä uhkasakolla tai teettämisuhalla. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan perustella, miltä osin juuri uhkasakon tai teettämisuhan asettaminen edellyttäisi eläinlääkäriltä sellaista erityistä oikeudellista osaamista, joka poikkeaisi hänen muista valvontatehtävistään lain 32 ja 33 §:n nojalla. Päävelvoitteen antajalle kuuluisi edelleen harkinta siitä, onko hallinnollisen pakkokeinon käyttö tarpeen, ottaen huomioon pakkokeinon kiinteä yhteys itse päävelvoitteeseen. Oikeusministeriölle ehdotetun järjestelyn tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus on jäänyt kuitenkin epäselväksi.

Henkilötietojen suoja

Tietosuoja-asetuksen mukainen sääntelyliikkumavara

Oikeusministeriö totesi esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa, että esitysluonnosta tulisi täydentää yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyvän sääntelyliikkumavaran käytön osalta. Ehdotetun 26 §:n lisäksi henkilötietojen suoja koskevaa sääntelyä ja tietosuoja-asetuksen mukaista kansallisen liikkumavaran käyttöä näyttää

sisältyvän myös ehdotettuun 12 §:ään hevoseläinten tunnistamisesta ja 15 §:n lemmikkieläimen tunnistamisesta, koska niissä säädetään tiettyjen henkilötietojen ilmoittamisesta Ruokavirastolle ja luettelon pitämistä näistä henkilötiedoista.

Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja on joiltakin osin täydennetty. Tietosuoja-asetuksen sääntelyliikkumavaran käyttöä ei ole arvioitu. Vaikka esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan tiiviisti ehdotettua 26 §:ää henkilötietojen suojan näkökulmasta ja todetaan käsittelyn oikeusperusta, esityksen perusteluissa tulisi myös säännöskohtaisesti tunnistaa kansallisen liikkumavaran käyttö ja perustella täyttäisikö ehdotettu henkilötietojen suojaa koskeva sääntely yleisen edun mukaisen tavoitteen ja olisiko sääntely välttämätöntä ja oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun päämäärään nähden tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 mukaisesti. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia tulisi myös arvioida suhteessa perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelyä koskevaan lausuntokäytäntöön.

Tietosuoja-oikeudellinen rekisterinpitäjyys

Ehdotetussa 26 §:ssä säädettäisiin, että Ruokavirasto voi sopimuksen perusteella valtuuttaa eläinjalostustoiminnasta annetun lain 3 §:n mukaisesti hyväksytyn kantakirjaa pitävän yhteisön hevoseläimiä koskevan tämän lain 30 §:ssä tarkoitetun rekisterin osalta rekisterinpitäjäksi. Lisäksi säädettäisiin, että tähän rekisterinpitoon ei sovelleta ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain (560/2021) 5 §:ää. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että säännöksessä tarkoitettu valtuus merkitsisi poikkeusta lain 30 §:n 2 momentissa viitatus ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain rekisterinpitäjyyttä koskevista säännöksistä (s. 17). Nykyisessä eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain 30 §:n 2 momentissa säädetään, että kyseisen lain mukaisiin rekistereihin ja rekisterinpitoon sovelletaan ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:ssä säädetään puolestaan tietovarannon yhteisrekisterinpitäjyydestä.

Oikeusministeriö katsoi aiemmassa lausunnossaan, että ehdotetun 26 §:n ja esityksen perustelujen valossa hevoseläinrekisterin tietosuoja-oikeudellisten rekisterinpitäjyyteen liittyvien vastuiden kohdistuminen jää epäselväksi. Ehdotettua säännöstä ja sen perusteluita on jatkovalmistelussa hieman muokattu, mutta säännösehdotus ja sen perustelut ovat edelleen epäselvät tietosuoja-oikeudellisten vastuiden jakautumisen näkökulmasta. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua 26 §:n 2 momentin toista virkettä tulisi muokata ja sen perusteluja täydentää. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu säännös rekisterinpitäjyyden valtuuttamisesta yksityiselle julkista hallintotehtävää hoitavalle vaikuttaa henkilötietojen suojan näkökulmasta haasteelliselta. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että henkilötietoja käsittelevän tahon tietosuoja-oikeudellinen asema määrittyy lähtökohtaisesti kyseisen tahon tosiasiallisen toiminnan perusteella. Näin ollen esimerkiksi rekisterinpitäjyyttä ei ole tarpeen erikseen lain tasolla siirtää tai valtuuttaa, sillä yksityisestä julkista hallintotehtävää hoitavasta tulee suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla tosiasiallinen rekisterinpitäjä siltä osin, kun kyseiselle taholle annetaan lain nojalla hoidettavaksi julkisia hallintotehtäviä, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä. Oikeusministeriö toteaa, että jäsenvaltiot voivat säätää rekisterinpidosta ja/tai yhteisrekisterinpidosta tietosuoja-asetuksen mahdollistamalla tavalla, mikäli se arvioidaan välttämättömäksi (PeVL 14/2018 vp).

Sääntelytarve voi syntyä muun muassa silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, henkilötietoja käsittelee useampi taho tai kun rekisterinpitäjästä voisi jäädä muutoin jäädä epäselvyys.

Oikeusministeriö toteaa, että mikäli esityksen tarkoituksena on ollut siirtää hevoseläinrekisteri yksityisen tahon hoidettavaksi ja ylläpidettäväksi, ehdotettua säännöstä tulisi muokata tämän mukaiseksi. Mikäli kyseinen valtuutus aiheuttaisi epäselvyyttä ja/tai muutoksia ruokahallinnon tietovarannon yhteisrekisterinpitoon sekä yhteisrekisterinpitäjien väliseen vastuunjakoon ja toimivaltuuksiin, tämä tulisi niin ikään selventää. Oikeusministeriölle jää esityksestä epäselväksi, miten ruokahallinnon tietovarannon tietosuojaoikeudelliset vastuut ja toimivaltuudet muuttuisivat ehdotetun säännöksen myötä ja vastaisiko rekisterinpitoon valtuutettava kantakirjaa pitävä yhteisö jatkossa tosiasiallisesti kaikista hevoseläinrekisterin rekisterinpitäjän velvoitteista. Ehdotettua säännöstä tulisi muokata tämän mukaisesti sekä selventää, mihin esityksessä tarkoitettun yksityisen julkista hallinto-tehtävää hoitavan tahon oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi (esim. lakisääteiseen tehtävään ja/tai yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttöön) ja edellyttäisikö se tietosuoja-asetusta täsmentävää erityissääntelyä (ks. 6 artiklan 2 ja 3 kohdat; ks. myös HE 9/2026 vp ja 1. lakiehdotuksen (tietosuojalaki) 4 §:n uusi 2 momentti).

Tietosuojavastuiden kannalta olisi tärkeää selventää myös se, onko hevoseläinrekisteri tarkoitus erottaa ruokahallinnon tietovarannosta, vai jäisikö se osaksi tietovarantoa. Esityksen perusteella (s. 26) jää ylipäänsä epäselväksi, onko hevoseläinrekisterissä kyse viranomaisrekisteristä: *”Valtuutukseen perustuvaan toimintaan liittyy käytännössä myös eläimiä koskeva atk-pohjaisen tietokannan ylläpito, sillä Suomessa ei ole käytössä viranomaisen pitämää hevosten keskustietokantaa. Ehdotettu säännös delegointimahdollisuudesta olisi tarkoituksenmukainen, kun otetaan huomioon hevoseläinten tunnistamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen liittyvät pitkään jatkuneet käytännöt.”*

Oikeusministeriö toteaa, että hevoseläinrekisterin suhde ruokahallinnon tietovarantoon sekä tietosuojaoikeudellinen vastuunjako tulisi edellä mainittu huomioiden selventää. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asian selventäminen edellyttäisi muutoksia sekä ehdotettavaan sääntelyyn että sitä koskeviin perusteluihin.