



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/1093/32/2018

2.7.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Esitysluonnos on ymmärrettävästi kirjoitettu kokonaisuus, jonka perustella saa hyvän käsityksen lain arvioiduista vaikutuksista. Esimerkiksi maatalousyrittäjille ja viranomaisille aiheutuvia vaikutuksia on kuvattu yksityiskohtaisesti ja kattavasti. Esitysluonnoksen tausta, lain tavoitteet ja kohderyhmät käyvät hyvin ilmi esitysluonnoksesta. Keskeiset esitykset on perusteellisesti kuvattu. Luonnoksessa on hyödynnetty erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia, joiden avulla on arvioitu niin määrällisiä kuin laadullisia vaikutuksia. Määrällisiä vaikutusarvioita on melko runsaasti, mitä voidaan pitää myönteisenä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisia vaihtoehtoja lain tavoitteiden saavuttamiseksi ja arvioida niihin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä. Esitysluonnoksen perusteella esimerkiksi lypsylehmien kytkettynä pitäminen ja porsitushäkit sallitaan taloudellisiin ja tuotannollisiin syihin vedoten. Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin selostaa näitä taloudellisia ja tuotannollisia syitä.
- ii) Esitysluonnoksen perusteella on vaikea saada käsitystä eläinsuojelulainsäädännön taustasta muihin verrokkimaihin nähden. Tämä vaikeuttaa yhtäältä eläinten hyvinvointia parantavien tavoitteiden ja toisaalta maatalouselinkeinon kilpailukyvyä liikkumavaran ymmärtämistä.
- iii) Maatalousyrittäjille koituvia vaikutuksia on kuvattu monipuolisesti sisältäen määrällisiä arvioita. Yhteenlaskettujen kustannusten määrästä ei saa kuitenkaan riittävää käsitystä.
- iv) Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten esityksen aiheuttamat kustannukset jakautuisivat maatalousyrittäjien ja valtion välillä. Kustannusvaikutukset voivat ulottua myös kuluttajille. Tukipolitiikka perustuu ymmärrettävästi kulloiseenkin päätöksentekoon, mutta suuntaa-antava arvio vaihtoehtoisista kustannuksista antaisi paremman kokonaiskuvan esitysluonnoksen vaikutuksista.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläinten hyvinvoinnista, jolla korvattaisiin nykyinen eläinsuojelulaki. Lain tarkoituksena olisi eläinten hyvinvoinnin edistämisen ja suojelun lisäksi eläinten kunnioituksen ja hyvän kohtelun lisääminen.

Eläinten pitopaikkaa, hoitoa ja kohtelua koskevia säännöksiä tarkennettaisiin ja täydennettäisiin siten, että niissä otetaan entistä paremmin huomioon eläimen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistäminen ja hyvä kohtelu. Nykytiedon mukaan eläinten hyvinvointiin vaikuttaa merkittävästi eläimen

mahdollisuus toteuttaa sille lajityypillistä käyttäytymistä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi vaatimus siitä, että ihmisen hoidossa olevan eläimen tulisi voida toteuttaa eräitä olennaisia käyttäytymistarpeitaan. Näiden tarpeiden toteuttamiseen eläimellä on vahva sisäsyntyinen tarve siitä riippumatta, millaisessa ympäristössä eläintä pidetään.

Eläimen pitopaikkaa koskevat säännökset jaettaisiin yleisiin, kaikkia pitopaikkoja koskeviin säännöksiin ja pysyviä pitopaikkoja koskeviin säännöksiin. Uudistuksen tarkoituksena on selkeyttää nykyistä sääntelyä siten, että pysyville pitopaikoille voitaisiin asettaa tiukempia vaatimuksia kuin tilapäisille pitopaikoille. Eläimen jatkuva paikalleen kytkeminen pysyvässä pitopaikassa kiellettäisiin tietyin poikkeuksin. Eläimen liikkumista ei liioin saisi jatkuvasti rajoittaa siten, että eläimellä ei ole mahdollisuutta kääntyä ympäri. Kuuden vuoden siirtymäajalla kiellettäisiin muiden nautojen kuin maidontuotantoa varten pidettävien lehmien ja hiehojen sekä hevosten jatkuva kytkettynä pitäminen. Maidontuotantoa varten pidettävien lehmien ja hiehojen jatkuvaa kytkettynä pitämistä ei sen sijaan ehdoteta kiellettäväksi. Emakoiden ja ensikoiden pidempiaikainen pito tiineytyshäikeissä kiellettäisiin 16 vuoden siirtymäajalla. Tuotannollisista ja taloudellisista syistä emakoiden ja ensikoiden pitoa porsitushäikeissä ei ehdoteta kiellettäväksi.

Laissa säädettäisiin niistä eläinlajeista ja eläimistä, joita voidaan pitää tuotantoeläimenä, seura- ja harrastuseläimenä, sirkuseläimenä tai kiertävässä eläinnäytelyssä. Säännösten tarkoituksena olisi varmistaa, että mainittuihin tarkoituksiin pidettäisiin vain sellaisia eläimiä, joiden pito voidaan käytännössä järjestää kyseisessä pitomuodossa lain edellyttämällä tavalla.

Eläimille tehtävien kivulioiden toimenpiteiden yhteydessä tulisi jatkossa käyttää kivunlievitystä. Kivunlievitysvaatimuksesta voitaisiin poiketa ainoastaan silloin, kun toimenpiteestä aiheutuu vain lievää tai hetkellistä kipua tai jos on kyse hätätilanteesta.

Eläinjalostusta koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin ja selkeytettäisiin nykyisestä. Eläinten jalostuksella tulisi pyrkiä elinvoimaisten, toimintakykyisten ja terveiden eläinten tuottamiseen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi jalostuksessa tulisi käyttää fyysisesti ja psyykkisesti terveitä eläimiä, joiden voidaan olettaa periyttävän näitä ominaisuuksia myös jälkeläisilleen.

Loukkaantuneiden tai muutoin avun tarpeessa olevien luonnonvaraisten eläinten hoitoa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja sääntelyä laajennettaisiin. Laissa säädettäisiin kaikkia kansalaisia koskevasta avun tarpeessa olevan luonnonvaraisen eläimen auttamisvelvollisuudesta nykyiseen tapaan. Kansalaiset voisivat kuitenkin ottaa luonnonvaraisen eläimen haltuunsa vain eläimelle annettavan ensiavun tai hoitoon toimittamisen ajaksi. Ensiavun jälkeen eläin olisi joko palautettava luontoon, toimitettava asiantuntevaan jatkohoitoon tai lopetettava. Luonnonvaraisten eläinten hoitolatoiminnan harjoittaminen olisi ilmoituksenvaraista toimintaa.

Eläimen luovutuksen yhteydessä annettavia tietoja koskevaa vaatimusta laajennettaisiin siten, että sairauden tai vahingoittumisen lisäksi eläimen vastaanottajalle olisi ilmoitettava myös muut eläimen hyvinvoinnin kannalta oleelliset tiedot. Myös eläinten luovutusta rajoitettaisiin tietynlaisissa tilaisuuksissa tai paikoissa. Laissa säädettäisiin nykyiseen tapaan liikkuvan kaupan kiellosta ja kiellettäisiin eläinten luovuttaminen arpajais- tai kilpailuvoittona. Uutta olisi kiellon laajentaminen koskemaan myös toreilla ja markkinoilla sekä muissa kuin eläinten esittelyyn tarkoitetuissa yleisötapahtumissa harjoitettavaa selkärankaisten ja pääjalkaisten eläinten kauppaa. Myös eräiden eläinlajien myynti eläinkaupoista sekä myytävien eläinten pito näyteikkunoissa kiellettäisiin. Kiellettyä olisi myös eläimen pysyvä luovuttaminen alle 16-vuotiaalle ilman huoltajan suostumusta.

Eläinkilpailut, joissa eläin voi joutua alttiiksi kohtuuttomalle rasitukselle tai muulle kivulle taikka kärsimykselle, olisivat ilmoituksenvaraista toimintaa. Uutena ehdotetaan myös säädettäväksi yleisistä

periaatteista eläinkilpailussa ja -näyttelyssä, kilpailun ja näyttelyn järjestäjän pätevydestä sekä kilpailun ja näyttelyn järjestämisestä.

Eräistä toiminnan harjoittamista koskevista luvista luovuttaisiin ja päällekkäisiä ilmoitusvelvollisuuksia karsittaisiin. Niin sanotut kotieläinpihat eivät enää tarvitsisi lupaa toiminnalleen. Ilmoitusta edellyttävässä toiminnassa ilmoitus tulisi tehdä vain siltä osin kuin sitä ei tehdä jo muun lainsäädännön perusteella.

Eläinten teurastusta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että eläin olisi aina tainnutettava ennen teurastusta. Muutos koskisi paitsi uskonnollisista syistä noudatettavaa erityistä teurastustapaa, myös yksityiskäyttöön teurastettavaa siipikarjaa. Eläinten lopetus viihdemuotona kiellettäisiin.

Valvontaviranomaisen keinoja puuttua eläinten hyvinvointia koskeviin epäkohtiin lisättäisiin ja täsmennettäisiin. Teurastamoissa valvontaa voitaisiin toteuttaa teurastamon tiloihin asennettavalla kamerajärjestelmällä. Rikoslakiin ja eräisiin muihin lakeihin tehtäisiin ehdotetusta laista johtuvat teknislouhteiset tarkistukset.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos on ymmärrettävästi kirjoitettu kokonaisuus, josta selviää tarve lain muutokselle ja lain kohderyhmät. Laki on melko yksityiskohtainen, mutta esitysluonnoksen ryhmittelyn avulla kokonaisuudesta saa hyvän käsityksen. Keskeiset esitykset on perusteellisesti kuvattu.

Esitysluonnoksen kuvauksen perusteella esitystä on valmisteltu useita vuosia. Työryhmä on valmistellut hallituksen esitystä ja ohjausryhmä on puolestaan ohjannut työryhmän työskentelyä. Valmistelun aikana on julkaistu monia selvityksiä ja tehty kysely nykyisen lain uudistustarpeista. Lausuntoja pyydettiin lähes 120 taholta ja lausuntoja saatiin 385 kappaletta. Esitysluonnokseen on kirjattu kattavasti lausuntokierroksen havainnot, mutta luonnoksessa niitä ei ole kommentoitu.

Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksen kuvauksen perusteella lakia on valmisteltu perusteellisesti ja laajapohjaisesti. Arviointineuvosto pitää kuitenkin puutteena sitä, että lausuntokierroksen palautetta ei ole kommentoitu esitysluonnoksessa. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten palaute on otettu huomioon ja millä perusteella mahdollisia muutoksia on tehty tai jätetty tekemättä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on hyödynnetty erilaisia selvityksiä ja tutkimuksia, joiden perusteella vaikutuksia on arvioitu. Kaikkien arvioiden osalta ei tosin käy ilmi, mihin tiedot perustuvat.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteella on vaikea päätellä, millä tasolla Suomen eläinsuojelulainsäädäntö on muihin maihin verrattuna. Esitysluonnoksessa on käsitelty Suomen verrokkimaiden lainsäädäntöä, mutta sen perusteella on vaikea tehdä vertailua. Esityksessä tulisi antaa yleiskäsitys Suomen lainsäädännön tasosta keskeisiin kilpailijamaihin verrattuna, jotta lainsäädännön liikkumavaran ymmärtäisi paremmin. Yksityiskohtaiselle kuvaukselle ei ole tarvetta, yleiskuva riittää.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty erilaisia vaihtoehtoja esitysluonnoksen tavoitteiden eli eläimen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin, eläinten kunnioituksen ja hyvän kohtelun edistämiseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä erilaisia vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi ja arvioida niihin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä. Säädösten vaikutusarvioiteja koskevassa ohjeessa viitataan myös vaihtoehtojen läpikäyntiin.¹ Esitysluonnoksessa voisi pohtia esimerkiksi sitä, millaista eläinten hyvinvoinnin tasoa tavoitellaan pidemmällä aikavälillä. Tarvitaanko näihin tavoitteisiin pääsemiseksi kansallista sääntelyä esimerkiksi siirtymäaikojen avulla vai luotetaanko vapaaehtoiseen kehitykseen?

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia kotitalouksiin. Muualla esitysluonnoksessa tuodaan kuitenkin esille, että eksoottisten eläinten tuontiin ja hallussapitoon liittyvä lupabyrokratia on nykyisin sekava. Esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että lainmuutos parantaisi tilannetta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä vaikutuksia kotitalouksiin, kuten esimerkiksi vaikutuksia elintarvikkeiden hintaan. Lisäksi tulisi käsitellä, muuttuvatko kotitalouksien mahdollisuudet saada tietoa siitä, millaisissa olosuhteissa tuotantoeläimiä pidetään.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä sitä, onko lain teurastusta koskevilla säännöksillä mahdollisesti vaikutuksia tiettyjen uskonnollisten ryhmien lihan ja lihatuotteiden kotimaiseen kysyntään. Missä määrin lihan ja lihatuotteiden tuonti voisi lisääntyä?

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksessa kuvataan lain kohderyhmät sekä lainmuutoksen aiheuttamat muutokset maatalousyrittäjille. Muutoksia on arvioitu sekä laadullisesti että määrällisesti. Esitysluonnoksen mukaan kivunlievitykseen liittyviin kustannuksiin sekä eläinten hyvinvointia tukeviin hankkeisiin voi mahdollisesti saada maatalous- ja investointitukia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutusarvioiden perusteella saa hyvän käsityksen maatalousyrittäjille aiheutuvista vaikutuksista. Vaikutusarviot ovat yksityiskohtaisia ja kattavia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi antaa suuntaa-antava arvio vaihteluvälillä esityksen kokonaiskustannuksista maatalousyrittäjille. Kustannukset riippuvat osittain maatalous- ja investointitukien suuruudesta. Tukipolitiikan ratkaisujen arvioiminen etukäteen on ymmärrettävästi vaikeaa, mutta kustannusten todennäköinen mittaluokka vaihteluvälillä tulisi ilmaista esitysluonnoksessa.

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty vaikutuksia sille vaihtoehdolle, jossa parsinavetoista ja porsitushäkeistä luovuttaisiin. Luonnoksessa on todettu, että tuotannollisista ja taloudellisista syistä lehmien ja hiehojen jatkuva kytkettynä pitäminen sekä porsitushäkit sallitaan.

¹ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6). http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76082/saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_ohjeet.pdf?sequence=1

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä maatalousyrittäjille aiheutuvia kustannuksia ja hyötyjä siitä, jos lehmien ja hiehojen kytkettynä pitämisestä ja porsitushäkeistä luovutaisiin. Näiden uudistusten kustannuksista tulisi antaa suunta-antava määrällinen arvio vaihteluvälillä.² Vaikutuksia tulisi arvioida myös erikokoisille tiloille.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi käsitellä yhtäältä eläinten hyvinvointia parantavia tavoitteita ja toisaalta maatalouselinkeinon kilpailukykyä. Esitysluonnoksessa voisi käsitellä esimerkiksi maidon- ja sianlihantuotannon tilarakennetta, investointitarpeita ja ulkomaista kilpailupainetta. Onko esimerkiksi tuonnin lisääntyminen ja tuotannon siirtyminen ulkomaille todennäköistä tai millaista ns. brändihyötyä vapaammin liikkuvista tuotantoeläimistä voisi koitua?

2.2.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa on kuvattu julkisen talouden nykyisiä euromääräisiä kuluja kivunlievityksestä. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kivunlievityksen kuluja voitaisiin mahdollisesti jatkossakin tukea. Lisäksi investointitukea voitaisiin maksaa tiineytyshäkeistä ja nautojen kytkettynä pidosta luovuttaessa.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen kivunlievityksen nykyisistä kuluista. Luonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, missä määrin valtio voisi jatkossa osallistua eri kulujen korvaamiseen. Myös investointitukien mittaluokka jää epäselväksi.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on kuvattu lähinnä maakunnalle ja Ruokavirastolle asetettuja uusia tehtäviä. Esitysluonnoksen mukaan viranomaisten työ osaltaan helpottuu ja toisaalta lisääntyy uusien tehtävien myötä. Esitysluonnoksessa on käsitelty yksityiskohtaisesti maakunnalle aiheutuvia lisätehtäviä ja kuvattu asian nykytilaa numeeristen arvioiden kera.

Arviointineuvosto katsoo, että viranomaisvaikutuksia on käyty kattavasti ja yksityiskohtaisesti läpi. Suuntaa-antavat kokonaiskustannukset jäävät kuitenkin epäselviksi.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen mukaan valvontatyöt saadaan nykyistä kustannustehokkaammin hoidettua. Esitysluonnoksessa on mainittu riskiperusteinen lähestymistapa, mutta sen perusteella jää epäselväksi, miten tehokkaasti valvonta ulottuu esimerkiksi pieniin maatiloihin, joissa käy vain vähän tilan ulkopuolista henkilöstöä.

2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan luonnonvaraista apua ja hoitoa tarvitsevat eläimet voidaan asiantuntevalla avulla todennäköisemmin palauttaa luontoon. Eläinten hallitsematonta lisääntymistä estävä säännös antaa paremmat mahdollisuudet kontrolloida sitä, etteivät esimerkiksi vapaana liikkuvat kissat lisäänty luonnossa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa voisi tuoda esiin, onko antibioottien muita maita vähäisemmällä käytöllä ympäristövaikutuksia.

² Suuntaa-antavia arvioita on mm. seuraavissa lähteissä: Selvitys nautojen parressa ja pihatossa pidon hyvinvointi- ja talousvaikutuksista. Eläinten hyvinvointikeskus 2014. Häkkiporsituksesta luopumisen tuotannolliset ja taloudelliset vaikutukset. Eläinten hyvinvointikeskus 2013.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan hyvinvoivat eläimet, hyvä eläinterveys ja ihmisten terveys liittyvät kiinteästi toisiinsa. Terveitä eläimiä on lääkittävä vähemmän antibiooteilla, jolloin antibioottiresistenssin riski vähenee. Esitysluonnoksen mukaan hyvinvoivat ja terveet tuotantoeläimet luovat perustan turvallisille elintarvikkeille.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota antibioottien käytön vaikutuksiin ja turvallisiin elintarvikkeisiin. Esitysluonnoksessa voisi käsitellä tarkemmin, kuinka merkittävä vaikutus eläinten antibioottien vähäisemmällä käytöllä on antibioottiresistenssin syntymiseen ihmisille.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty melko vähän eläinten terveyteen liittyviä vaikutuksia. Tätä näkökulmaa voisi tuoda enemmän esiin.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu eläinten hyvinvointia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka maa- ja metsätalousministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 19.6.2018. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Esitysluonnosta tulisi kuitenkin täydentää kohdassa 2. esitetyllä tavalla.

Helsingissä 2. heinäkuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri