Poliisitarkastaja Konsta Arvelin

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta,
MmV@eduskunta.fi

VIITE: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyyntö 24.8.2021.

Poliisihallituksen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2021 vp)

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt Poliisihallitukselta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä sekä siihen liittyviksi laeiksi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä, jolla kumottaisiin eläintunnistusjärjestelmästä annettu laki (238/2010).

Ehdotetussa uudessa laissa säädettäisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston niin kutsutun eläinterveyssäännöstön täydentämisestä. Eläinterveyssäännöstöön on koottu osana eläintautien vastustamista aiemmat eläinlajikohtaiset eläinten tunnistamista ja jäljitettävyyttä sekä pitopaikkojen rekisteröintiä koskevat säännökset.

Hallituksen esityksessä esitettävät lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

2 Poliisihallituksen asiantuntijan lausunto

2.1 Yleiset huomiot hallituksen esityksestä

Poliisin uusi valvontatehtävä

Hallituksen esityksellä on vaikutuksia poliisitoimintaan, koska 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan poliisille uutta valvontatehtävää. Poliisin tehtävänä olisi valvoa sitä, että eläintä kuljettavan ajoneuvon kuljettajalla on kuljetuksessa mukana eläimen tunnistusasiakirja. Tehtävä täydentäisi poliisille jo nyt kuuluvia eläinkuljetusten valvontatehtäviä. Näiden lisäksi poliisin tehtäviin kuuluisi virka-avun antaminen 1. lakiehdotuksen toimivaltaisille viranomaisille.

Esityksessä ehdotettava liikennevirhemaksusääntely on erittäin kannatettavaa. Lainsäädännössä tulisi yleisesti pyrkiä siihen, että rikoslain (39/1889)

ulkopuolisten rikossäännösten sijaan lain noudattamisen tehosteeksi tulisi säätää hallinnollisia maksuseuraamuksia.

Taloudelliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu erikseen poliisille aiheutuvia taloudellisia vaikutuksia. Uudesta valvontatehtävästä tällaisia ei aiheutuisi poliisille, jos ja kun valvontaa tehtäisiin muun eläinkuljetusvalvonnan yhteydessä. Uudessa tehtävässä olisi kyse vain uudesta toimenpiteestä nykyisten valvontatehtävien yhteydessä.

Muita huomioita

Eläinterveyssäännöstön ja EU:n valvonta-asetuksen (EU) 2017/625 (virallista valvontaa koskeva asetus) valvontatehtävät edellyttävät valvonnan suunnittelemista, suunnitelman kuvaamista ja suunnitteluasiakirjan antamista. Valvonnan suunnitelmallisuutta voidaan pitää yleisiltä perusteiltaan erittäin kannatettavana, mutta poliisin valvontatehtävän laajuuden ja merkityksen kannalta tarpeettoman raskaana.

Poliisitoiminnan kannalta olisi perustellumpaa, että poliisin valvontatehtäviä ei tarvitsisi erikseen suunnitella vuositasolla tai aluekohtaisesti.

Lausunnossa on vielä esitetty eräitä säännöskohtaisia huomioita.

2.2 Säännöskohtaisia huomioita

2.2.1 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. Uusi tehtävä ei kuitenkaan toisi taloudellisia vaikutuksia, koska kyse on nykyisiin poliisin tehtäviin tehtävä tarkennus.

2.2.2 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 koskisivat siten myös poliisia, kun poliisi hoitaisi 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.

Valvonta-asetuksen asettamat yleiset vaatimukset koskisivat myös poliisia poliisin valvontatehtävän vähäisyydestä riippumatta. Säännös edellyttäisi poliisin osalta sitä, että poliisin tulisi laatia valtakunnallinen valvontasuunnitelma sekä mahdollisesti poliisilaitoskohtaisia valvontasuunnitelmia, vaikka kysymys on vain yksittäisen asiakirjan mukanapitämisen ja esittämisen valvonnasta. Tällaista menettelyä ei voida pitää poliisin osalta tarkoituksenmukaisena, minkä vuoksi tulisi harkita sitä, rajataanko poliisi suunnitteluvelvollisuuden ulkopuolelle.

2.2.3 Lakiehdotusluonnoksen 29 §, jossa on säädetty virka-avusta

1. lakiehdotuksen 29 §:n 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 — tartuntatautilain (1227/2016) osalta —, 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.

Hallintovaliokunnan 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, onko valvontaviranomaisella virkatehtävä,

jota viranomaista estetään suorittamasta ja onko viranomaisella itsellään toimivaltuuksia esteen poistamiseen. Tällöin este voitaisiin poistaa poliisin antamalla virka-aputoimella, mutta virka-avun antamiseen sovellettaisiin poliisilaissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Ehdotettu säännös ei kuitenkaan vastaa niitä edellytyksiä, joita hallintovaliokunta on asettanut nykyaikaiselle virka-apusääntelylle. Virka-avun antamisen kannalta olisi selkeämpää, jos säännöksestä ilmenisi selkeästi, että virka-apua voisi pyytää silloin, kun viranomaista estetään suorittamasta tehtäväänsä. Säännöstä voisi tarkentaa esimerkiksi seuraavasti:

29 §

Virka-apu

Poliisin on tarvittaessa annettava virka-apua toimivaltaiselle viranomaiselle, jos heitä estetään suorittamasta valvontatehtäväänsä ja esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä.

Poliisin velvollisuudesta antaa virka-apua säädetään poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä.

2.2.4 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. Eläinterveyssäännöstön 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.

2.2.5 Lakiehdotuksen 37 §, jossa on säädetty liikennevirhemaksusta

Poliisitoiminnan kannalta erilaisten vähäisten rikkomusten käsittely hallintomenettelyssä on perusteltua ja kannatettavaa. Tällöin rikosoikeuden käyttöä rajataan koskemaan vain sellaista menettelyä, joka on selkeästi moitittavaa. Esitetty menettely olisi sama kuin vastaavissa muissa liikennevalvonnallisissa asiaryhmissä, jolloin menettely on yksinkertainen, tarkoituksenmukainen, selkeä ja tehokas.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ei ole säädetty erikseen liikennevirhemaksun muutoksenhakuun. Jos muutoksenhakuun ei oteta kantaa, on olemassa riski, että tämän lain liikennevirhemaksuun voisi hakea suoraan

valittamalla muutosta sen sijaan, että liikennevirhemaksuun ensin vaadittaisiin oikaisua.

Tarkoituksenmukaisinta olisi, että kaikkien liikennevirhemaksujen muutoksenhakusääntely olisi yhdenmukaista ja ensivaiheen muutoksenhakuna olisi hallintolain 7 a luvun mukainen oikaisuvaatimus päätöksen tehneelle viranomaisille. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että 1. lakiehdotuksen 37 §:n 2 momenttia tarkennettaisiin seuraavasti:

37 §

Eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämistä ja esittämistä koskevan velvollisuuden rikkomisesta määrättävä liikennevirhemaksu

Eläintä kuljettavan ajoneuvon kuljettajalle voidaan määrätä 40 euron liikennevirhemaksu, jos hän tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo, mitä eläimen tunnistusasiakirjan mukana pitämisestä ja sen esittämisestä säädetään 25 §:ssä.

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

Vaihtoehtoisesti muutoksenhausta voitaisiin säätää 43 §:ssä lisäämällä liikennevirhemaksua koskeva virke uudeksi 5 momentiksi, jolloin hallituksen esityksessä oleva 5 momentti siirtyisi uudeksi 6 momentiksi:

43 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, sovelletaan myös haettaessa muutosta kunnaneläinlääkärin päätökseen.

Toimivaltaisen viranomaisen päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää.

Muutoksenhausta Tullin päätökseen säädetään kuitenkin Tullilaissa.

Muutoksenhausta liikennevirhemaksuun säädetään tieliikennelain 193 §:ssä.

Muutoksenhausta valtiolle 40 §:n mukaan määrätyistä maksuista säädetään maksuperustelain 11 b §:ssä.

2.2.6 Lakiehdotuksen 43 §, jossa on säädetty muutoksenhausta

Lakiehdotusluonnoksen mukaan viranomaisten tekemistä päätöksistä valitettaisiin toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa säädetään. Lakiin ei olla ehdottamassa mahdollisuutta vaatia viranomaisen päätökseen ensivaiheessa oikaisua hallintolain mukaisesti.

Hallinnollisten maksuseuraamusten osalta olisi tarkoituksenmukaisempaa säätää erikseen oikaisuvaatimusmenettelystä ja mahdollistaa sitä kautta hallinnon asiakkaalle parempi ja joustavampi 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. Muutoksenhausta liikennevirhemaksuun on lausuttu edellisessä kohdassa.

1. lakiehdotukseen liittyy vielä teknisenä huomiona se, että 37 §:n 5 momentissa on kirjoitusvirhe: momentti ei pääty pisteeseen.

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.09.2021 klo 09:32. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta, *MmV@eduskunta.fi*