Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet

Vastine

5.5.2026

VN/13594/2025
VN/13594/2025-MMM-34

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ELÄINTEN TUNNISTAMISESTA JA REKISTERÖINNISTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 48/2026 vp)

Maa- ja metsätalousministeriön edustajat ovat esitelleet maa- ja metsätalousvaliokunnan järjestämässä asiantuntijakuulemisessa 24.4.2026 otsikkokohdassa mainittua hallituksen esitystä. Ministeriöllä on myös tiedossa kirjallisesti toimitetut asiantuntijalausunnot. Asiantuntijakuulemisissa esille nostettuihin näkökohtiin esitetään vastineena kunnioittavasti seuraavaa:

Yleisesti lausunnoista

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle toimitetuissa lausunnoissa suhtauduttiin yleisesti ottaen myönteisesti eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen ja sen sisältöön. Esimerkiksi Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry (MTK), SEY Suomen Eläinsuojelu ry (SEY ja Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC (SLC) r.f. kannattavat ehdotettuja muutoksia. Lisäksi Suomen Kennelliiton ja Ruokaviraston lausunnossa tuotiin esiin erinäisiä seikkoja, joita ei nyt käsiteltävässä esityksessä ole esitetty muutettavaksi. Oikeusministeriö on lausunnossaan todennut, että esityksen jatkovalmistelussa on tietyiltä osin otettu huomioon oikeusministeriön esityksen lausuntovaiheessa antamat kommentit. Kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastusoikeuden osalta oikeusministeriö on katsonut, että esitystä on täydennetty lausuntovaiheen jälkeen ja esityksessä on selkeästi pyritty huomioimaan paremmin tarkastusoikeutta koskevat valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot. Suomen Sikayrittäjät ry pitää esitystä sikaeläintuotannon kannalta kannatettavana. Valtiovarainministeriö pitää hallituksen esityksen tavoitteita hyvinä ja tärkeinä toteuttaa ja kannattaa esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia, edellyttäen kuitenkin selkeytystä 26 §:n 2 momentin säännökseen. Suomen Lammasyhdistys pitää ehdottoman tärkeänä, että kaikki eläimet rekisteröidään asianmukaisesti myös ei-ammattimaisessa toiminnassa.

Kansallisesta liikkumavarasta

Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, miten perusteluissa on tuotu esiin sitä, miltä osin muutoksissa kyse on EU:n edellyttämästä sääntelystä ja miltä osin kansallisesta liikkumavarasta. Oikeusministeriö katsoo, että esityksestä ei täysin ilmene, perustuvatko muun muassa tarkastusoikeuden ja seuraamusmaksun laajentaminen kansalliseen tarpeeseen vai EU-oikeudesta johtuviin vaatimuksiin.

- **Maa- ja metsätalousministeriö esittää alla olevat täydentävät perustelut ja katsoo, että oikeusministeriön näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.**

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Maa- ja metsätalousministeriö PL 30 00023 Valtioneuvosto	 Hallituskatu 3 A Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		 kirjaamo.mmm@gov.fi

- Säännöskohtaisissa perusteluissa on kunkin ehdotuksen osalta käsitelty ehdotukseen liittyvää EU-lainsäädännön jättämää liikkumavaraa.
- Seuraamusmaksun laajentamista koskevan sääntelyn taustalla on sekä EU:n edellyttämä sääntely, että kansallinen liikkumavara. Sekä valvonta-asetuksen 139 artiklan että eläinterveyssäännöstön 268 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kyseisen asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.
- Eläinterveyssäännöstön tunnistus- ja rekisteröintivaatimukset koskevat pääasiassa tuotantoeläimiä. Kuitenkin lemmikkieläinten kaupallisiin siirtoihin jäsenvaltiosta toiseen tai kolmannesta maasta jäsenvaltioon sovelletaan eläinterveyssäännöstön 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti osan IV terveysvaatimuksia. Lemmikkieläinten muita kuin kaupallisia siirtoja eli omistajien mukana matkustavia lemmikkieläimiä koskevien terveysvaatimusten osalta sovelletaan eläinterveyssäännöstön 277 artiklaan sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaisesti 21.4.2026 saakka lemmikkieläinasetusta ja tämän jälkeen eläinterveyssäännöstön VI osaa.
- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että koirarekisterin seuraamusmaksun laajentaminen perustuu tällä hetkellä kansalliseen tarpeeseen. Toisaalta valmistumassa olevan EU:n koirien ja kissojen hyvinvointia ja jäljitettävyyttä koskeva asetus sisältää sääntelyä koirien ja kissojen tunnistusmerkitsemisestä sekä rekistereistä. Asetus tullaan todennäköisesti hyväksymään kesällä 2026. Asetukseen sisältyy sen 32 artiklassa vaatimus jäsenvaltiolle säätää seuraamuksista, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varottavia.
- Myös säännöksissä, jotka koskevat tarkastusoikeutta kotirauhan piirissä, on kyse sekä EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta että sen jättämän kansallisen liikkumavaran käytöstä. Kuten hallituksen esityksen jaksossa 12.4 todetaan, valvonta-asetuksen ((EU) 2017/625) 5 artiklan 1 kohdan h alakohdan mukaan toimivaltaisen viranomaisen henkilöstölle on varmistettava pääsy toimijan tiloihin ja mahdollisuus tutustua toimijan hallussaan pitämiin asiakirjoihin. Valvonta-asetuksen 14 artiklassa luetellaan, mitä valvonnassa on tarkastettava, kuten kuljetusvälineet, tilat ja muut toimijoiden valvonnassa olevat paikat ja niiden ympäristö. Artiklan 15 mukaan toimijoiden on pyynnöstä annettava viranomaisen henkilöstölle mahdollisuus tutustua mm. toimijan tiloihin, ympäristöön ja esimerkiksi toimijan sähköisiin tiedonhallintajärjestelmiin.
- Kuten oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, perustuslakivaliokunnan mukaan siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 8/2021 vp, PeVL 6/2019 vp, PeVL 48/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 2/2017 vp).)
- Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että seuraamusmaksusta sekä tarkastusoikeudesta säädettäessä on otettu kaikilta osin huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Ministeriön näkemyksen mukaan 36 §:n ehdotettu seuraamusmaksu on myös EU-sääntelyn edellyttämän mukaisesti tehokas, oikeasuhtainen ja varoittava.

Henkilötietojen suojasta

Oikeusministeriön lausunnossa on katsottu, että 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 säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia tulisi myös arvioida suhteessa perustuslakivaliokunnan henkilötietojen käsittelyä koskevaan lausuntokäytäntöön.

- **Maa- ja metsätalousministeriö esittää alla olevat täydentävät perustelut ja katsoo, että oikeusministeriön näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.**
- Kuten esityksen jaksossa 12.3 on todettu, kansallisesti voidaan säätää muun muassa käsiteltävien tietojen tyypistä, tietojen luovuttamisesta ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Jäsenvaltioiden lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lisäksi, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan luettelossa mainitaan

mahdollisina myös säännökset rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuudesta, rekisteröidyistä, säilytysajoista sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä.
- Perustuslakivaliokunta (PeVL 14/2018 vp, s. 4) on tietosuojalakiesitystä käsitellessään katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suojaa ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa.
- Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että 26 §:ssä ehdotettu sääntely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mahdollistaman liikkumavaran sallimaa ja että sääntely on yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista ja oikeasuhtaista. Ehdotuksen suhdetta tietosuoja-asetukseen käsitellään myös tässä vastineessa jäljempänä.
- Koiria koskeva rekisterinpito, josta säädetään 15 §:ssä, perustuu ehdotettuun lakiin ja siten rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tämä sääntely on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mahdollistaman liikkumavaran sallimaa ja että sääntely on yleisen edun kannalta tarkoituksenmukaista ja oikeasuhtaista.

12, 15 ja 18 § Hevoseläinten ja lemmikkieläinten tunnistaminen sekä eläinten tunnistusasiakirjat

Suomen Hippos ry (Hippos) esittää lausunnossaan, että hakemukset tulee Ruokaviraston valtuutusta varten toimittaa Suomessa hyväksytyn jalostusjärjestön kautta, jolloin voidaan varmistaa, että hakijoilla on samalla pätevyys myös suorittaa tunnistamistoimenpiteet kantakirjaan merkitsemistä varten.

Ruokavirasto pitää tarkoituksenmukaisena, että laissa ei poissuljettaisi valtuutusmahdollisuudesta myös yksittäisille luonnollisille henkilöille, mikäli tällainen tarve myöhemmin tulisi.

Kennelliiton näkemyksen mukaan koiralla tulisi näkyä rekisterissä myös ainakin sen emän ja isän tiedot, jos ne ovat tiedossa. Kennelliiton lausunnossa on myös tuotu esiin huoli kasvattajan vastuusta rekisteritietojen päivittämiseen tilanteissa, kun koiran omistaja vaihtuu. Lisäksi Kennelliitto katsoo, että lemmikkieläinpassissa tulisi olla myös koiran omistajan ja mahdollisen haltijan tiedot.

Suomen Kunnaneläinlääkäriliitto pitää lausunnossaan tärkeänä, että lemmikkieläinpassin voi jatkossakin myöntää vain eläinlääkäri. Tärkeää on myös, että lemmikkipassi voitaisiin myöntää myös ennen 22.4.2026 tunnistusmerkitylle eläimelle, kunhan merkitseminen on tehty silloin voimassa olleiden sääntöjen mukaisesti.

- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä esitetyt näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.**
- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että eläinlääkäreillä on asetuksen (EU) 963/2021 13 artiklan 1 kohdan mukaisesti oikeus kiinnittää hevoseen tunnistin. Saman kohdan mukaan, jos kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään, myös luvan saanut ja asianmukaisesti koulutettu ja toimivaltainen henkilö voi kiinnittää tunnistimen. EU-lainsäädäntö ei anna kansallista poikkeamismahdollisutta eläinlääkärien osalta mahdollisuudesta poiketa oikeudesta kiinnittää tunnistin. Käytännössä tämä on jo nykyisellään koskenut eläinklinikoilla nuorten tunnistamattomien varsojen tunnistusmerkintää, jolloin eläinlääkäri on asettanut varsaan mikrosirun ja valtuutettu tunnistaja on myöhemmin käynyt tekemässä tunnistamisen merkkien ja mahdollisten kantakirjausta varten tarvittavien näytteenottojen osalta. Muutoksen tarkoitus on yhtenäistää kansallinen lainsäädäntö EU-sääntelyn kanssa ja tuoda vallitseva käytäntö lainsäädännön mukaiseksi. Tarkoitus ei ole laajentaa eläinlääkärien toimivaltaa tunnistusasiakirjojen myöntämisen niiden vaiheiden osalta, mitkä on delegoitu valtuutetuille tahoille, vaan ainoastaan selkeyttää sääntelyä tunnistimen kiinnittämisen osalta.
- Viranomaisten vähäisten resurssien kannalta ei ole tarkoituksenmukaista mahdollistaa yksittäisten tunnistusmerkitsijöiden valtuuttamista. Kun valtuutettuna tahona toimivat oikeushenkilöt, heillä on valtuutuksen myötä myös velvollisuus vastata tunnistusmerkitsijöiden riittävästä osaamisesta.
- Kansallisen lainsäädännön mukaan sekä koiran kasvattaja että sen uusi haltija tekevät osaltaan ilmoituksen haltijanvaihdoksesta. Valmistumassa olevan EU:n koirien ja

kissojen hyvinvointia ja jäljitettävyyttä koskevan sääntelyn osalta on tiedossa, että kansallista lainsäädäntöä joudutaan tarkastelemaan kansallisen lainsäädännön liikkumavaran suhteen. Kyseisen asetuksen lähtökohtana on kuitenkin, että asetuksen voimaan tullessa voimassa oleva kansallinen lainsäädäntö voi olla EU-sääntelyä tiukempaa, mikäli se ei estä yhteisten markkinoiden toimintaa. Kyseistä asetusta ei ole kuitenkaan vielä lopullisesti hyväksytty EU:n toimielimissä, joten sen sisältöä ei ole voitu kokonaisuudessaan huomioida tämän lain valmistelussa. Viranomaisrekisterin tietosisältö tulee rajautua rekisterin tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeiseen, ja koiran emän ja isän tietoja ei katsota näiden tavoitteiden kannalta keskeisiksi tiedoiksi. Myöskään tulevassa EU-lainsäädännössä näitä tietoja ei tulla edellyttämään koirien tai kissojen osalta.

- Lemmikkieläinpassin malli perustuu EU-lainsäädäntöön. Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2026/705 artiklan 2 mukaan passi on laadittava kyseisen asetuksen liitteen 1 mallin mukaisesti. Malli edellyttää omistajan tietojen kirjaamisen lemmikkieläinpassiin.
- Lemmikkipassin myöntäminen perustuu EU-lainsäädäntöön. Asetuksen (EU) 2019/2035 uuden, 22.4.2026 alkaen sovellettavan (muutettu Delegoidulla asetuksella (EU) 2026/132) 71a artiklan 1 kohdan mukaan Toimivaltaisen viranomaisen päätöksen mukaisesti ainoastaan virkaeläinlääkärit tai delegoidun asetuksen (EU) 2026/131 2 artiklan 1 alakohdassa määritellyt hyväksytyt eläinlääkärit saavat myöntää 71 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun passin. Kansallisessa lainsäädännössä on täsmennetty, että Suomessa hyväksytyllä eläinlääkärillä tarkoitetaan eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetussa laissa (29/2000) tarkoitettua eläinlääkärinammatin harjoittajaa. Lemmikkieläinpassin myöntämisessä kyse on valvonta-asetuksen 31 artiklassa tarkoitetusta muun virallisiin toimiin liittyvien tehtävien siirtämisestä. Lemmikkipassin myöntämisen osalta myös muihin kuin virkaeläinlääkäreihin sovelletaan näin ollen myös valvonta-asetuksen soveltuvia säännöksiä sekä julkisoikeudellista virkavastuuta. Delegoidun asetuksen (EU) 2026/132 8. resitaalin mukaisesti sääntelyn tarkoituksena on, että asianmukaisesti tunnistettujen pidettävien koirien, kissojen ja frettien ei tarvitse käydä läpi uutta tunnistusprosessia eikä asianmukaisesti myönnettyjä passeja tarvitse mitätöidä ja uusia.

26 § Eräiden tehtävien siirtäminen muulle kuin viranomaiselle

Hippos kannattaa ehdotusta. Oikeusministeriö katsoo, että hevoseläimiä koskevaan rekisterinpitoon liittyvä säännösehdotus ja sen perustelut ovat epäselvät tietosuojaoikeudellisten vastuiden jakautumisen näkökulmasta. Oikeusministeriön lausunnon mukaan 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. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asian selventäminen edellyttäisi muutoksia sekä ehdotettavaan sääntelyyn että sitä koskeviin perusteluihin. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan esitystä tulisi selkiyttää tiedonhallinnan ja tietosuojan näkökulmasta. Ei voida pitää tyydyttävänä tilannetta, jossa jää epäselväksi, mikä toimija ja mihin perustuen vastaa esimerkiksi sääntelyn kohteena olevan rekisterin tietoturvallisuudesta ja tietojen luovutustapaa koskevista päätöksistä.

Ehdotuksen suhde EU-lainsäädäntöön ja yleislainsäädäntöön sekä selkeys

- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että eläinterveyssäännöstön (EU) 2016/429 109 artiklan mukaa jäsenvaltioiden on otettava käyttöön maaeläinten atk-pohjainen tietokanta, jossa on hevosten osalta oltava kyseisen artiklan d-kohdan mukaiset tiedot. Eläinterveyssäännöstön 108 artiklan 5 c kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat nimetä toisen viranomaisen tai valtuuttaa toisen elimen tai luonnollisen henkilön tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käytännön toteutusta varten, mukaan lukien tunnistusasiakirjojen antaminen ja asiakirjamallien laatiminen 110 artiklan 1 kohdan a, b ja c alakohdan mukaisesti.
- Valvonta-asetuksen 31 artiklan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat siirtää muihin virallisiin toimiin liittyviä tiettyjä tehtäviä yhdelle tai useammalle toimeksiannon saaneelle elimelle, jos EU-säännökset eivät kiellä sellaista siirtoa. Toimivaltaiset viranomaiset eivät kuitenkaan saa siirtää toimeksiannon saaneelle elimelle säännösten noudattamatta jättämiseen liittyviä pakkokeinoja koskevaa päätöksentekovaltaa.

- Ehdotettu 26 §:n 2 momentin toimivaltasäännös, joka koskee rekisterinpitäjäksi valtuuttamista, olisi linjassa näiden EU-vaatimusten kanssa.
- Hevoseläimiä koskeva rekisterinpito perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen (6 artiklan 1 kohta c alakohta) ja rekisterinpitäjän julkisen vallan käyttöön (6 artikla 1 kohta e alakohta).
- Eduskunta on juuri hyväksynyt tietosuojalain 4 §:ää koskevan muutosesityksen, jossa täsmennetään oikeusperustan käyttömahdollisuutta silloin, kun julkisen vallan hallintotehtävä on siirretty yksityiselle.
    - Oikeusministeriö on valiokunnalle toimittamassaan lausunnossa viitannut hallituksen esitykseen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyvistä muutoksista oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön (HE 9/2026). Viitatussa esityksessä on katsottu, että huomioiden tietosuoja-asetuksen säännökset, perustuslain 124 § sekä perustuslakivaliokunnan julkista hallintotehtävää koskeva ja tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä koskeva lausuntokäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 4–5), tietosuojalain 4 §:n 2 kohdan mukainen käsittelyn oikeusperuste on mahdollista laajentaa koskemaan myös yksityisiä siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää, jossa on kyse yleistä etua koskevan tehtävän suorittamisesta tai julkisen vallan käyttämisestä. Vastaavasti kuin viranomaisten osalta, säännöksen soveltamisala tulisi kuitenkin rajata tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuun käsittelyyn. Käsittely tulisi myös sitoa vastaavasti tarpeellisuuteen ja oikeasuhteisuuteen.
    - Tietosuojalain muutosesityksen perusteluissa (HE 9/2026) todetaan, että tietosuojalain 4 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin muiden kuin viranomaisten oikeudesta käsitellä henkilötietoja silloin, kun ne hoitavat lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää. Momentissa olisi kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan tarkoittamasta käsittelystä. Ehdotetun momentin mukaan, mitä ehdotetun uuden 1 momentin 2 kohdassa säädetään, koskisi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden hoitaessa lailla tai lain nojalla annettua julkista hallintotehtävää, jossa on kyse yleistä etua koskevan tehtävän suorittamisesta tai julkisen vallan käyttämisestä.
- Voimassa olevan lain 26 §:n valtuutussäännös mahdollistaa, että Ruokavirasto voi eläinterveyssäännöstön 108 artiklan 5 kohdan c alakohdan mukaisesti valtuuttaa toimielimen tai luonnollisen henkilön tunnistamaan eläimen ja myöntämään sille tunnistusasiakirjan. Käytännössä Ruokavirasto on myös Suomessa valtuuttanut tunnistusasiakirjoja myöntävät valtuutetut tahot pitämään rekisteriä. Nyt ehdotetun muutoksen on tarkoitus mahdollistaa tämä valtuutus myös lainsäädännössä. Valtuutetuilla tahoilla on myös EU:n eläinjalostusasetuksen mukaisia tehtäviä, joten on tarkoituksenmukaista hyödyntää samoja rekistereitä sekä jalostuslainsäädännön, että eläinterveyssäännöstön velvoitteiden toteuttamiseen, tämä toimintatapa on myös eläinterveyssäännöstön 108 artiklan 1. kohdan mukaisesti mahdollista. Hevoseläinten tunnistamiseen liittyvät käytännössä tunnistusmerkitseminen sekä hevosen tunnistaminen piirtämällä tunnistuskuva sekä kantakirjaan lisättävien eläinten osalta tarvittavien näytteiden otto. Kyseiset tiedot on kirjattu valtuutettujen tahojen ylläpitämiin rekistereihin ja passin myöntämistä varten tarvittavat tiedot on toimitettu Ruokavirastolle. Ruokavirasto ei ole ollut tosiasiallisesti rekisterin pitäjä, vaan rekisterin pitäminen ja sen myötä rekisterinpitäjän velvoitteet ovat jo olleet valtuutetuilla tahoilla.
- Rekisterinpitäjä määritellään yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa seuraavasti: "'rekisterinpitäjällä' [tarkoitetaan] luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti."
- Hevoseläinrekisterin pitämisen tarkoitukset ja keinot määritellään pääosin EU:n eläinterveyssäännöstössä sekä eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa laissa. Ehdotetussa 26 §:n 2 momentissa, jossa säädettäisiin rekisterinpitäjäksi valtuuttamisesta, on siten kyse yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäätäjälle jättämän liikkumavaran käytöstä.
- Euroopan tietosuojaneuvosto vastaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen yhdenmukaisesta soveltamisesta Euroopan unionissa. Neuvosto on antanut suuntaviivat 07/2020

rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa edpb_guidelines_202007_controllerprocessor_final_fi.pdf. Niissä todetaan, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteet ovat toiminnallisia käsitteitä: Niiden tarkoituksena on jakaa vastuut osapuolten todellisten tehtävien mukaan. Tämä tarkoittaa sitä, että roolien osoittamisen olisi yleensä perustuttava tapauksen tosiseikkojen tai olosuhteiden analyysiin.

- Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan rekisterinpitäjälle kuuluu vastuu yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetusta täsmällisyydestä, 16 artiklan mukaisesta tietojen oikaisemisesta sekä 32 artiklan 4 kohdan mukaisista toimenpiteistä henkilötietojen käsittelyyn osallistuvan henkilöstön ohjeistamiseksi ja kouluttamiseksi henkilötietojen turvalliseen käsittelyyn. Rekisterinpitäjän tulee toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeutta saada pääsy omiin tietoihin hallussaan olevien tietojen osalta, ja sille kuuluu vastuu myös muista yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista.
- Edellä mainituissa suuntaviivoissa todetaan muun muassa, että vaikka muita kuin olennaisia henkilötietojen käsittelyn keinoja koskevat päätökset voidaan jättää henkilötietojen käsittelijän päätettäväksi, rekisterinpitäjän on silti määrättävä mm. turvallisuusvaatimukseen liittyvistä seikoista, esimerkiksi ohjeista toteuttaa kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklassa vaaditut toimenpiteet, ja rekisterinpitäjä on joka tapauksessa vastuussa asianmukaisten teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden toteuttamisesta sen varmistamiseksi ja osoittamiseksi, että käsittely suoritetaan asetuksen mukaisesti (24 artikla). Rekisterinpitäjän on tällöin otettava huomioon käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset sekä luonnollisten henkilöiden oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuvat riskit.
- Hevoseläimiä koskeva rekisterinpito kuuluu tällä hetkellä kolmelle hevoseläinten kantakirjaa pitävälle järjestölle Ruokaviraston valtuutuksen perusteella. Kantakirjajärjestölle kuuluvat edellä mainitut rekisterinpitäjän vastuut. Rekisterinpidossa ei käytetä Ruokaviraston tietojärjestelmiä, eikä Ruokavirasto muutoinkaan ole toteuttanut rekisterien osalta teknisiä tai organisatorisia toimenpiteitä tai vastannut rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta, vaan vastuu on kuulunut valtuutetulle taholle.
- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo siten, että ehdotettu 26 §:n 2 momentti, joka täsmentäisi valtuutusten oikeusperustan, mahdollistaisi rekisterinpitäjän määrittelyn osalta nykyisen, todellisten tehtävien mukaisen vastuunjaon ja olisi siten linjassa yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä koskevien tulkintaohjeiden kanssa**.
- Koska rekisterin pitäminen on viranomaisen velvoite, joka voidaan delegoida valtuutetulle taholle, oli selkeyden vuoksi lausunnolla olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu täsmennettäväksi, että kantakirjanpitäjälle delegoituun rekisterinpitoon ei sovellettaisi Ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia. Oikeusministeriö totesi kuitenkin lausunnossaan, että *“oikeusministeriön käsityksen mukaan tavoite poiketa tästä antaa ymmärtää, että säännöksellä pyritään siihen, että myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjyys ja siihen kuuluvat velvollisuudet olisivat hevoseläimiä koskevan rekisterin osalta toimijalla, jolle Ruokavirasto antaisi rekisterinpitoa koskevan valtuutuksen. Tähän viittaa myös säännöksessä käytetty termi ”rekisterin pitäjä”. Jos tämä on sääntelyn tarkoitus, oikeusministeriö pitäisi suotavana käyttää säännöksessä tietosuojaoikeudellista termiä rekisterinpitäjä.”*
- Esityksen jatkovalmistelussa sanamuotoa muutettiin asian selventämiseksi siten, että siinä viitataan rekisterinpitäjään (yhteen kirjoitettuna), jolloin käsite olisi sama kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Tarkoitettu vastuunjako on myös selkeästi kuvattu esitysluonnoksen perusteluissa. Asiasta käytiin keskustelu oikeusministeriön edustajien kanssa, eikä tämän keskustelun perusteella täsmennys näyttäytynyt ongelmalliselta. **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvän säännöksen sanamuoto on tietosuojaoikeudellisten roolien selkeyden näkökulmasta asianmukainen.**
- Oikeusministeriön valiokunnalle antaman lausunnon mukaan olisi tietosuojavastuiden kannalta tärkeä selventää, onko hevoseläinrekisteri tarkoitus erottaa ruokahallinnon tietovarannosta, vai jäisikö se osaksi tietovarantoa.
- Tältä osin ministeriö toteaa, että lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esitysluonnokseen sisältyi säännös, jonka mukaan delegoituun rekisterinpitoon ei olisi sovellettu ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia, mikä olisi tarkoittanut rekisterin erottamista tietovarannosta nykykäytäntöä

vastaavasti. Lausunnossaan oikeusministeriö kuitenkin kehotti arvioimaan sitä, että mikäli säännöksen tavoitteena on poiketa pelkästään rekisterinpitäjyyttä koskevista säännöksistä säännöskohtaisissa perusteluissa todetusti, voisiko olla riittävää rajata pois vain tiettyjen säännösten soveltuminen koko lain sijaan.

- Lausunnon johdosta hallituksen esitykseen on täsmennetty, että delegoidun hevosrekisterin pidon osalta poikettaisiin vain lakiin sisältyvistä rekisterinpitovastuuta koskevista säännöksistä.
- Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin katsoo, että kysymys ruokahallinnon tietovarantolain soveltamisesta on hevoseläinrekisterin kyseessä ollen vähäinen, sillä lain säännökset koskevat pääosin muita rekistereitä ja hevoseläinrekisterin pitoon soveltuisivat joka tapauksessa sitä koskevat EU-säännökset, yleinen tietosuoja-asetus sekä hallinnon yleislait. VM mainitsee lausunnossaan kysymyksen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain soveltamisesta mm. teknisten rajapintojen osalta, ja tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että mainitun lain mukaan mm. rajapintoja koskevia säännöksiä sekä useita muitakin lain tiedonhallintayksiköihin ja viranomaisiin soveltuvia säännöksiä sovelletaan myös yksityisiin yhteisöihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.
- Valiokuntamenettelyn yhteydessä saadun oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön lausuntojen pohjata **maa- ja metsätalousministeriö pitäisi tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisena palata ruokahallinnon tietovarantolakia koskevan viittauksen osalta lausuntovaihessa esitettyyn, jonka mukaan 26 § 2 momentti kuuluisi:**

> ”Ruokavirasto voi eläinterveyssäännöstön 108 artiklan 5 kohdan c alakohdan mukaisesti valtuuttaa toisen elimen tai luonnollisen henkilön antamaan eläintä koskevia tunnistusasiakirjoja ja laatimaan asiakirjamalleja eläinterveyssäännöstön 110 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Ruokavirasto voi lisäksi sopimuksen perusteella valtuuttaa eläinjalostustoiminnasta annetun lain (319/2014) 3 §:n mukaisesti hyväksytyn kantakirjaa pitävän yhteisön hevoseläimiä koskevan tämän lain 30 §:ssä tarkoitetun rekisterin osalta rekisterinpitäjäksi, jolloin rekisteriin ei sovelleta ruokahallinnon tietovarannosta **annettua lakia (560/2021)**. Valtuutuksen antaminen edellyttää, että valvonta-asetuksen 31 artiklassa säädetyt edellytykset täyttyvät.”

Ehdotuksen suhde perustuslakiin

- **Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että ehdotettu rekisterinpitoa koskeva delegointisäännös ei ole ristiriidassa perustuslain 124 §:n vaatimusten kanssa. Ei ole myöskään poikkeuksellista, että yksityiselle taholle laissa tai lain nojalla delegoituihin julkisiin hallintotehtäviin sisältyy henkilötietojen käsittelyä ja rekisterinpitoa.**
- Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on todennut, että tehtävien siirtoon liittyvä tarkoituksenmukaisuusvaatimus perustuslain 124 §:ssä on oikeudellinen edellytys, jonka täyttyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne. (PeVL 48/2010 vp, s. 4)
- Maa- ja metsätalousministeriö viittaa hallituksen esityksen jaksossa 12.2 esitettyihin perusteluihin, joiden mukaan ehdotettu rekisterinpidon delegoinnin mahdollistava säännös olisi tarkoituksenmukainen. Säännös vastaisi hevoseläinten tunnistamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseen liittyviä pitkään jatkuneita käytäntöjä. Säännös ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tehtävän hoitoon liittyvät pätevyyteen ja oikeusturvaan liittyvät vaatimukset tulisivat turvattua valvonta-asetuksen sääntelyn kautta. Valvonta-asetuksen 31 artiklassa säädetään tehtävän siirtoon liittyvistä edellytyksistä, ja valvonta-asetuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään valtuutuksen peruuttamisesta.
- Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaiselle. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa merkittävä julkinen valta määritellään itsenäiseen harkintaan perustuvaksi oikeudeksi käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön

perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Perustuslakivaliokunta on katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. (esim. PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 18/2007 vp). Hallituksen esityksen jaksossa 12.2. todetaan, että ehdotetun 26 §:n 2 momentin tarkoittamaan rekisterinpitoon ei sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä. Kuten esityksessä on todettu, rekisterinpito tapahtuu eläinterveyssäännöstön ja eläinten tunnistamista ja rekisteröintiä koskevan lain säätämien tarkkojen reunaehtojen puitteissa, eikä rekisterinpitoon siten liity sellaista rekisterinpitäjän itsenäistä harkintavaltaa tai päätöksentekoa, joka ylittäisi merkittävän julkisen vallan kynnyksen.

33 § Rajoitus, kielto ja muut hallinnolliset toimenpiteet

Ruokaviraston lausunnossa esitetään, että väliaikaisten siirtokieltojen käsittelyä olisi tarpeen täsmentää ainakin perustelumuistiossa, jotta olisi selkeää, että väliaikaisena annettu kielto ei edellyttäisi kiellon rutiininomaista vahvistamista.

- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä esitetyt näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.** Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että Ruokaviraston tehtävänä on vastata lainsäädännön soveltamisen ohjaamisesta voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

35 § Uhkasakko ja teettämisuhka

Oikeusministeriön lausunnossa katsotaan, että ehdotettua sääntelyä voidaan pitää sekä uhkasakon asettamisen että virka-apupyynnön osalta epätyypillisenä sääntelyratkaisuna. Oikeusministeriölle ehdotetun järjestelyn tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus on jäänyt kuitenkin epäselväksi.

- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä esitetyt näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.** Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota siihen että, että Suomen Eläinlääkäriliiton lausunnossa todetaan ehdotetun sääntelyn vastaavan aiempaa yhteistoimintaa aluehallintovirastojen kanssa. Suomen eläinlääkäriliitto toteaa, että vaikka kunnissa valvontaa tekevillä eläinlääkäreillä lähtökohtaisesti on tarvittavaa oikeudellista erityisosaamista, on mahdollisuus Ruokaviraston tukeen erittäin kannatettavaa. Virka-apupyynnöt mahdollistavat prosessien kehittymisen ja valtakunnallisesti yhdenmukaiset tulkinnat.

36 § Eläinten tunnistamis- ja rekisteröintivalvonnan seuraamusmaksu

Kennelliiton lausunnossa painotetaan sitä, että seuraamuskontrollin tulee koskea koko koirakantaa, jotta kaikki koirat saadaan viranomaisrekisteriin. MTK:n lausunnossa todetaan, että valtaosa eläintenpitäjistä hoitaa velvoitteensa asianmukaisesti ja heidän näkökulmastaan on reilua, että rekisterivelvoitteiden laiminlyönnistä tulee seuraamuksia.

Oikeusministeriön lausunnossa katsotaan, että 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 vieläkään täysin ilmene, perustuuko seuraamusmaksun laajentaminen pelkästään kansalliseen tarpeeseen vai osin myös EU-oikeuden asettamiin vaatimuksiin.

- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä esitetyt näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia.** Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että koirarekisterin seuraamusmaksun laajentaminen perustuu tällä hetkellä kansalliseen tarpeeseen. Toisaalta valmistumassa olevan EU:n koirien ja kissojen hyvinvointia ja jäljitettävyyttä koskeva asetus sisältää sääntelyä koirien ja kissojen tunnistusmerkitsemisestä sekä rekistereistä. Asetus tullaan todennäköisesti hyväksymään kesällä 2026. Asetukseen sisältyy sen 32 artiklassa vaatimus jäsenvaltiolle säätää seuraamuksista, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varottavia.
- Ministeriö myös toteaa, että vaikka esityksessä perustellaan sanktiomahdollisuutta osin lainsäädännön noudattamisen kannustamisella, ei se ole yksinään peruste laajentaa

sanktiomahdollisuutta. Kuten esityksessä on todettu, on sanktiomahdollisuuden taustalla painava yhteiskunnallinen tarve. Pykälän mukaisella seuraamusmaksulla pyritään ehkäisemään eläinten jäljitettävyyttä koskevien säännösten rikkomuksia. Tätä kautta pyritään poistamaan ja vähentämään ihmisten ja eläinten terveydelle mm. eläintaudeista aiheutuvia riskejä. Tämä koskee myös ehdotettua pykälän laajentamista koskemaan rekisteriin ilmoittamisen laiminlyöntiä, sillä jäljitettävyys ei toteudu ja ihmisten tai eläinten terveydelle aiheutuu lähtökohtaisesti riski, jos eläimiä ei ole ilmoitettu rekisteriin.

- Eläinterveyssäännöstön tavoitteena on eläinten välillä tarttuvien ja eläimestä ihmiseen tarttuvien eläintautien ehkäiseminen ja torjunta. Eläinterveyssäännöstön säännösten rikkomiseen on säädettävä seuraamuksista, joiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Muita huomioita

Ruokaviraston on katsonut, että hallituksen esitys ei vieläkään täysimääräisesti hyödynnä eläinterveyssäännöstön tarjoamaa mahdollisuutta valtuuttaa toisen elimen hoitamaan eläinten tunnistamiseen ja rekisteröintiin liittyviä tehtäviä. Lisäksi Ruokavirasto nostaa esiin jo aiemmin esittämänsä kannan koirarekisterin ja jatkossa myös kissarekisterin tietojen julkisuuteen liittyvistä haasteista.

- **Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että edellä esitetyt näkemykset eivät anna aihetta muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä säännösehdotuksia**.
- Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että valmistelun yhteydessä ei tunnistettu vastaavaa tarvetta muiden eläinlajien osalta. Valtuutuksen laajentaminen hevoseläinten rekisterin eli EU-lainsäädännön tarkoittaman atk-pohjaisen järjestelmän osalta perustuu vallitsevaan käytäntöön, missä viranomaisrekisterin pito on Ruokaviraston toimesta valtuutettu kantakirjoja pitäville järjestöille, ilman kansallisessa lainsäädännössä olevaa riittäväksi katsottavaa valtuutussäännöstä.
- Ruokaviraston lausunnossa esiin nostettuun näkemykseen koirarekisterin julkisuuteen liittyvistä haasteista maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että asia on ministeriön tiedossa, ja siihen liittyviä keskusteluja on käyty Ruokaviraston kanssa. Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin toteaa, että viranomaisten toiminnan julkisuutta sääntelevä yleislain (julkisuuslaki) ajantasaistamistyö sekä uusi EU:n koirien ja kissojen hyvinvointia ja jäljitettävyyttä koskevaan asetukseen sisältyvä asiaan liittyvä sääntely ja sen tulkinnat vaikuttavat arvioon mahdollisten erityissäännösten tarpeesta. Maa- ja metsätalousministeriö tulee näiden hankkeiden edetessä ja pohjalta tarkastelemaan mahdollista tarvetta tarkemmin säätää koirarekisterin julkisuuteen liittyvistä kysymyksistä.