



Asetuksiin sisällytettävät pitkät siirtymäajat

KANTELU

Kantelija arvostelee 26.2.2025 oikeuskanslerille osoittamassaan kantelussa maa- ja metsätalousministeriön säädösvalmistelua. Kantelijan mukaan ministeriössä ollaan valmistelemassa eläinten hyvinvointilain (693/2023) nojalla annettavia asetuksia niin, että asetuksiin ehdotettaisiin poikkeuksellisen pitkiä siirtymäaikoja.

Pyysin maa- ja metsätalousministeriötä toimittamaan kantelun tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen. Selvityksessä tuli ilmoittaa, mitkä eläinten hyvinvointilain nojalla annettavat asetukset ovat ministeriössä valmistelussa ja miten pitkiä siirtymäaikoja niihin ollaan ehdottamassa. Pyysin maa- ja metsätalousministeriötä myös arvioimaan ehdotettavia siirtymäaikoja perustuslain 2 §:n ja 80 §:n näkökulmasta.

SELVITYS

Maa- ja metsätalousministeriö on toimittanut selvityksensä 2.4.2025.

RATKAISU

Lähtökohtia

Perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Perustuslain 3 §:n 1 momentin mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 80 §:n merkitys on täsmentynyt vuosien varrella. Suurin osa käytännöstä koskee kuitenkin tilanteita, joissa valiokunta on arvioinut sitä, onko asetuksen antovaltuus liian laaja, eli koskeeko se sellaisia asioita, jotka kuuluisivat lain alaan. Valiokunta on käytännössään selventänyt setuksenantovaltuuden muotoilua koskevia kriteereitä, joihin kuuluvat muun muassa vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (ks. esim. [PeVL 90/2022 vp](#); [PeVL 26/2017 vp](#); [PeVL 45/2016 vp](#)). Samoin oikeuskirjallisuudessa huomio on kiinnittynyt eritoten kysymykseen siitä, missä kulkevat asetuksenantovallan rajat.

Perustuslakivaliokunnan perustuslakia koskevassa mietinnössä todetaan, että valiokunnan mielestä on 80 §:n 1 ja 2 momentissa täsmentyvän asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevan sääntelyn vuoksi tärkeää, että kiinnitetään huomiota lakia alemmanasteisen norminannon ennakolliseen ja jälkikäteiseen valvontaan ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 23). Lain esitöissä ei todeta, minkä tahon tätä valvontaa olisi tehtävä. Koska sekä valtioneuvoston valvonta yleisesti että säädösvalvonta erityisesti kuuluvat oikeuskanslerin toimivaltaan, on ilmeistä, että tehtävä kuuluu ainakin oikeuskanslerille. Perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvä toteamus onkin tulkittavissa kehotuksena oikeuskanslerille tehokkaaseen valvontaan.

Eduskunta tai sen valiokunnat eivät käytännössä juurikaan valvo asetuksia. Oikeuskansleri onkin todennut, että oikeuskanslerin laillisuusvalvonnalla on asetusten osalta oikeudellisesti periaatteessa suurempi merkitys kuin hallitusten esitysten osalta. Asetusten perustuslainmukaisuutta valvotaan toki myös perustuslain 107 §:n avulla, mutta sitä hyödynnetään käytännössä harvoin. Ei myöskään ole tarkoituksenmukaista, että asetusten perustuslainmukaisuus jäisi puhtaasti yksittäisissä soveltamistilanteissa ratkaistavaksi ([ks. Valtioneuvoston oikeuskanslerin vuosikertomus 2017, s. 21](#)).

Nyt tarkasteltavassa tilanteessa keskeistä ei ole se, onko lakiin sisältyvä asetuksenantovaltuus liian väljä, vaan se, onko ministeriö asianmukaisella tavalla käyttänyt eduskunnan säätämää asetuksenantovaltuutta ja ryhtynyt hallituksen esityksessä ja eduskunnan säätämässä laissa edellytettyihin toimenpiteisiin.

Tältä osin on huomattava vakiintunut merkitysero siinä, onko asetuksenantovaltuus ilmaistu lain säännöksessä niin, että "asetuksella säädetään" vai ko niin, että "asetuksella voidaan säätää". Jälkimmäinen viittaa siihen, että asetuksen antajalle jää lähtökohtaisesti enemmän harkintavaltaa sen suhteen, onko asetus annettava vai ei. Nähdäkseni on kuitenkin niin, että velvollisuus asetuksen antamiseen ei määräydy puhtaasti tämän kaltaisen mekanistisen arvion perusteella, vaan asiaa on tarkasteltava tapauskohtaisesti ottaen huomioon se lainsäädäntökokonaisuus, joka on kyseessä. Oleellista on tällöin aina se, että eduskunnan tahtoa noudatetaan perustuslain 2 ja 3 §:iä kunnioittaen.

Asetus ei ole itsenäinen sääntelyinstrumentti, vaan sen tehtävä on täsmentää yksityiskohtaisilla ja joustavilla säännöillä sellaista oikeustilaa, joka on jo lailla säännelty. Perustuslain 80 § tarkoittaa käytännössä sitä, että merkityksellistä oikeudellista päätösvaltaa käytetään eduskuntalaeilla.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostuu vaatimus siitä, että asetuksenantovaltuus on täsmällinen ja tarkkarajainen (ks. esim. [PeVL 45/2016 vp](#)). Tästä voidaan johtaa se lähtökohta, ettei asetuksen antaja saa asetuksenantovaltuuden nojalla rajoittamatonta harkintavaltaa päättää siitä, minkälaisia asetuksia se asetuksenantovaltuuden nojalla antaa. Asetuksenantovaltuus ei anna asetuksen antajalla täysin itsenäistä harkintavaltaa, vaan harkintavaltaa rajaa asetuksenantovaltuuden sisältämä lainsäädäntö.

Arvio

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa selvityksessään, että ministeriössä on tällä hetkellä valmistelussa kolme valtioneuvoston asetusta, jotka ollaan antamassa eläinten hyvinvointilain nojalla. Nämä ovat valtioneuvoston asetus turkiseläinten hyvinvoinnista (jäljempänä turkisasetus), valtioneuvoston asetus hevosten hyvinvoinnista (jäljempänä hevosasetus) ja valtioneuvoston asetus tuotantokanien hyvinvoinnista (jäljempänä kaniasetus).

Ministeriö ilmoittaa, että lausunnoilla ollut luonnos hevosasetukseksi sisälsi neljä 5 vuoden siirtymäaikaa ja yhden 10 vuoden siirtymäajan. Turkisasetuksen valmistelun yhteydessä on ollut esillä noin viiden vuoden siirtymäaikoja ja joitakin pidempiä siirtymäaikoja. Kaniasetuksen valmistelun yhteydessä on ollut esillä muutamia noin viiden vuoden siirtymäaikoja.

Ministeriö toteaa selvityksessään, että eläinten hyvinvointilain säännökset koskevat kaikkea eläintenpitoa ja ovat hyvin yleisluontoisia, joten monia sen säännöksiä on tarpeen tarkentaa valtioneuvoston asetuksin. Hevosasetus, turkisasetus ja kaniasetus on tarkoitus antaa valtuuksien nojalla, jotka on kirjoitettu muotoon " valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä". Ministeriö katsoo, että kun pykälä on muotoiltu "valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä" on asetuksen antajan harkinnassa, antaako se asetuksen

ja milloin, ja näin ollen ei ole estettä siihen, että asetuksen soveltamista joiltakin osin voimaantulon porrastamisella tai siirtymäajoilla viivästytetään.

Ministeriö toteaa edelleen, että siirtymäsäännökset ovat selkeästi rajattuja poikkeuksia ja asetusta pääasiallisesti aletaan soveltaa sen voimaantulopäivänä. Siirtymäsäännökset ovat kuitenkin tarpeen sellaisille uusille vaatimuksille, jotka edellyttävät rakentamisinvestointeja tai merkittäviä muutoksia eläinten hoitokäytäntöihin. Siirtymäsäännöksillä varmistetaan, että nykyisille toimijoille ei aiheudu ehdotetusta vaatimuksesta kohtuuttomia kertaluonteisiakustannuksia ja että tarvittavat muutokset esimerkiksi pitopaikkojen rakenteisiin ja eläinten hoitokäytäntöihin on mahdollista toteuttaa ennen vaatimusten soveltamista. Esimerkiksi eläinten pitopaikkoihin kohdistuvat uudet vaatimukset saattavat edellyttää eläinsuojan peruskorjaamista tai uudisrakentamista niihin liittyvine suunnittelu- ja lupaprosesseineen. Eläintenpitomuodosta riippuen rakentaminen voidaan joutua ajoittamaan esimerkiksi tiettyyn vuodenaikaa n tai tuotannon kierron ajankohtaan. Myös hoitokäytäntöjen muutokset voivat edellyttää esimerkiksi materiaalihankintoja, eläintenhoitajien koulutusta sekä hoitokäytäntöjen merkittävääkin muuttamista.

Yhdyn ministeriön näkemykseen siitä, että ministeriöllä on harkintavaltaa siinä, valmisteleeko se valtioneuvoston asetuksen, milloin se sen tekee ja minkälaisia siirtymäsäännöksiä asetukseen sisällytetään. Harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä pitäen silmällä sitä, että lainsäätäjän tahto toteutuu.

Nähdäkseni sellaisissa tilanteissa, joissa asetuksella säätäminen on tapa täsmentää lain tasoisia säännöksiä siten, että niiden sisältämät velvollisuudet tai oikeudet tosiasiasa toteutuvat tehokkaasti, ministeriön harkintavalta on rajattu. Tämä johtuu siitä, että muussa tapauksessa asetuksen antamatta jättämisellä tai hyvin pitkillä siirtymäajoilla voitaisiin kiertää lainsäätäjän laissa ilmaisema tahto.

Eläinten hyvinvointilain esitöissä todetaan jaksossa 8 Lakia alemman asteinen sääntely, että ”ehdotettuun lakiin eläinten hyvinvoinnista sisältyisi erittäin paljon asetuksenantovaltuuksia, kuten myös kumottavaan eläinsuojelulakiin on sisältynyt. Laki koskisi nykyiseen tapaan kaikkia eläimiä. Eräitä nyt asetustasolla olevia säännöksiä nostettaisiin lakitasolle, jotta saataisiin luotua riittävän kattava perussääntely. Lain säännöksiä tarkempien säännösten antaminen on kuitenkin edelleen välttämätöntä muun muassa sen vuoksi, että voitaisiin ottaa huomioon eri eläinlajien erityistarpeet ja eläintenpitoa tai eläimillä harjoitettavaa toimintaa koskevat erilaiset vaatimukset. Tarkoituksena onkin, että muun muassa keskeisten tuotantoeläinten pitovaatimuksista annettaisiin nykyiseen tapaan tarkempia säännöksiä” ([HE 186/2022 vp](#), s. 220).

Hallituksen esityksessä todetaan siis, että asetusten antaminen on välttämätöntä muun muassa sen vuoksi, että voitaisiin ottaa huomioon eri eläinlajien erityistarpeet ja eläintenpitoa tai eläi-

millä harjoitettavaa toimintaa koskevat erilaiset vaatimukset. Tämä välttämättömyys rajaa ministeriön harkintavaltaa. Nähdäkseni hallituksen esitykseen kirjatusta muotoilusta on myös pääteltävissä, että esimerkiksi tuotantoeläinten pitovaatimuksista on säädettävä asetuksella. Hallituksen esitystä, jonka tietojen varassa eduskunta eläinten hyvinvointilain sääti, voidaan siten tulkita niin, että pitovaatimuksista on säädettävä asetuksen tasolla siitä huolimatta, että erinäissä lain säännöksissä (esim. 12 §:n 3 momentissa, 20 §:n 5 momentissa, 22 §:n 4 momentissa, 33 §:n 4 momentissa, 34 §:n 2 momentissa, 35 §:n 5 momentissa, 37 §:n 5 momentissa, 38 §:n 2 momentissa), joissa on suoraan tai epäsuorasti kyse pitopaikasta säätämisestä, asetuksenantovaltuuden sanamuodon mukaan asetuksella "voidaan antaa" tarkempia säännöksiä. Nähdäkseni arvoa on annettava sille, mitä eduskunta on lakia säätäessään voinut hallituksen esityksen perusteella olettaa asetuksen antamisesta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakia säädettäessä on ollut tarkoitus säätää asetuksilla pitovaatimuksista. Siten ratkaisevaa arviossa ei ole pelkästään se, sisältyykö pykälään "voidaan antaa" -tyyppinen laajempaa harkintavaltaa mahdollistava muotoilu.

Huomionarvoinen on myös maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö eläinten hyvinvointilaista. Valiokunta ehdotti sääntelyyn eräitä täsmennyksiä, jotta asetuksenantovaltuudet olisivat tarpeeksi täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Valiokunta huomautti myös, että sille annetuissa asiantuntijalausunnoissa tulevien asetusten sisältöön liittyen oli esitetty runsaasti erilaisia näkemyksiä ja huolia. Valiokunta piti laajoja asetuksenantovaltuuksia lähtökohtaisesti perusteltuina ja kannatettavina, mutta totesi, että lain vaikutusten arvioiminen on niiden seurauksena joiltain osin vaikeaa. Valiokunta piti tärkeänä, että lain käytännön soveltamisen kannalta keskeisten asetusten valmistelu etenee mahdollisimman nopeasti. Asetuksenantovaltuuksien ripeä ja laajamittainen käyttäminen on tarpeen myös valvonnan yhdenmukaisuuden vuoksi ([MmVM 33/2022 vp](#), s. 9).

Ministeriön selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että asetusten valmistelu maa- ja metsätalousministeriössä etenee melko verkkaisesti. Hevosasetuksen luonnos on ollut lausunnoilla, mutta kahden muun asetuksen kohdalla valmistelu ei ole vielä edennyt niinkään pitkälle, vaikka eläinten hyvinvointilaki tuli voimaan 1.1.2024. Näkemykseni mukaan ministeriön tulee arvioida huolellisesti sitä, toteutuuko eduskunnan eläinten hyvinvointilaissa ilmaisema tahto tilanteessa, jossa asetuksia valmistellaan hitaasti.

Lisäksi asiassa tulee arvioitavaksi se, ovatko ministeriön suunnittelemat jopa kymmenen vuoden siirtymäsäännökset yhdenmukaisia eduskunnan tahdon kanssa. Tältä osin on annettava merkitystä myös sille, että perustuslakivaliokunta katsoi eläinten hyvinvointilakia säädettäessä, että hyvin pitkiä siirtymäaikoja, jotka osittain siirtävät lain täysimääräisen soveltamisen jopa lähes 12 vuoden päähän lain varsinaisesta voimaantulosta, ei voida pitää lain tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta aivan asianmukaisina. Näin siitäkin huolimatta, että valiokunta totesi, että elinkeinonharjoittamiseen liittyvät näkökohdat voivat sinänsä perustella siirtymäaikoja sil-

loin, kun laissa asetetaan merkittävästi nykyisiä ankarampia velvoitteita eläinten kohtelulle. Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäädännön tavoitteiden toteutumiseen tulee yleisesti ottaen pyrkiä joutuisasti ([PeVL 106/2022 vp](#), kappale 30).

Ministeriön tulee arvioida huolellisesti sitä, ovatko sen suunnittelemat 10 vuotta tai sen ylittävät siirtymäsäännökset tosiasiallisesti sellaisia, etteivät lain tavoitteet toteudu täysimääräisesti. Ministeriön tulee myös arvioida, toteutuvatko lainsäädännön tavoitteet joutuisasti ottaen huomioon sen suunnittelemat asetukset kokonaisuudessaan.

Ministeriö vetoaa selvityksessään muun muassa siihen, että kymmenen vuoden siirtymäaika on tarpeen, jotta eläimenpitäjät pystyisivät toteuttamaan tarvittavat rakenteelliset ja toiminnalliset muutokset velvoitteen noudattamiseksi. Ministeriö toteaa turkisasiäsetuksen osalta myös, että pitopaikkoja koskevia muutostöitä voidaan tehdä vain kausittain pitopaikkojen ollessa tyhjillään. Muutoin eläimiä jouduttaisiin rakennustyön keskellä siirtelemään mittavia määriä, mikä aiheuttaisi niille tarpeetonta kärsimystä.

Lisäksi ministeriö toteaa turkisasiäsetuksen osalta, että suuremmille muutostöille, kuten turkistilan aitaamista koskevan vaatimuksen soveltamiselle on ollut valmistelussa esillä pidempi siirtymäaika. Ministeriön selvityksestä ei ilmene, kuinka pitkä siirtymäaika olisi, mutta asiayhteyden perusteella voidaan päätellä, että se voisi olla jopa yli kymmenen vuotta. Ministeriö toteaa tältä osin, että kaikki supikoiratilat on jo nykyisin aidattu, mutta kettu- ja minkkitilojen tilanteesta ei ole kovin tarkkaa tietoa. Turkiseläinten tilavaatimusten lisääminen saattaa edellyttää lisämaan hankkimista, uusien varjotalojen rakentamista ja siten muutoksia myös tilaa ympäröivään aitaan. Aitojen rakentamiselle on varattava riittävästi aikaa, etenkin kun aitaamistyötä voidaan tehdä vain maan ollessa sulana, jolloin tolpat ja aitojen alarakenteet ja -osat voidaan istuttaa maahan.

Ministeriö toteaa myös, että turkiseläinten pitopaikkojen eläinkohtaisille vähimmäismittojen sekä supikoiran ja ketun pitopaikan tilavaatimuksien yhteydessä on ollut esillä pidempi siirtymäaika. Ministeriön selvityksestä ei ilmene, kuinka pitkä siirtymäaika olisi, mutta asiayhteyden perusteella voidaan tässäkin kohtaa päätellä, että se voisi olla yli kymmenen vuotta. Pidemmän siirtymäajan perusteena on ministeriön mukaan se, että pitopaikkojen vähimmäismittoja ja tilavaatimuksia koskevat muutokset edellyttävät häkkien uusimista ja/tai rakenteellisia muutoksia varjotaloihin sekä mahdollista lisämaan hankkimista tilan ympäristöstä. Muutostöiden kustannukset on Luonnonvarakeskukselta tilatussa selvityksessä arvioitu varsin merkittäviksi. Siirtymäajan myötä muutosten kustannusvaikutukset ajoittuvat pidemmälle aikavälille, mikä kohtuullistaa uusien vaatimusten vaikutuksia tuottajiin. Uusien pitopaikkojen rakentaminen edellyttää myös riittävästi aikaa, sillä rakennustöitä ei toiminnan luonteesta johtuen voida tehdä ympäri-vuotisesti.

Kootusti katson näiden ministeriön esille nostamien seikkojen osalta, että ministeriöllä on harkintavaltaa siinä, miten se asetuksella toteuttaa lainsäätäjän tahtoa. Harkinnassa lienee välttämätöntä ottaa huomioon niin eläimille aiheutetun kärsimyksen minimointi kuin eläinten pitäjille aiheutuvien kustannusten ja muiden velvollisuuksien kohtuullisuus. Sen sijaan ministeriön epätietoisuus siitä, onko tiloja jo nykyisin aidattu, ei ole hyväksyttävä näkökohta tässä harkinnassa. Myöskään se, että asetukseen sisältyvä sääntely edellyttäisi toimenpiteitä eläinten pitäjiltä ei ole hyväksyttävä peruste asetukseen sisältyville pitkille siirtymäajoille. Kaikki sääntely aiheuttaa tavanomaisesti erinäisiä velvollisuuksia useille eri tahoille.

Asetuksen ollessa kyseessä on myös otettava lähtökohdaksi se, että velvollisuuksia ja mahdollisia perusoikeusrajoituksia on jo arvioitu kattavasti eduskunnan toimesta siinä yhteydessä, kun eläinten hyvinvointilakia säädettiin. Kuten ympäristövaliokunta eläinten hyvinvointilakia koskevassa lausunnossaan totesi, hallituksen esitys eläinten hyvinvointilaksi on kompromissi, jossa pyrittiin sovittamaan yhteen erilaisia eettisiä, taloudellisia ja tuotannollisia vaateita ([YmVL 44/2022 vp](#), s. 2). Oleellista on se, että tämänkaltaisista asioista säätäminen on eduskunnan tehtävä, eikä valtioneuvostolla ole asetusten nojalla itsenäistä harkintavaltaa siinä, minkälainen kompromissi olisi paras.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Ministeriön on varmistettava, että lainsäätäjän tahto toteutuu silloin, kun se valmistelee eläinten hyvinvointilakia täsmentäviä asetuksia sekä niihin sisältyviä siirtymäsäännöksiä. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan viimeistään 1.10.2025, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo