

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

4.11.2020

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläintautilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 175/2020 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa.

Oikeusministeriö on antanut esityksestä sen valmisteluvaiheessa hyvin laajan lausunnon, jossa esitetyt kannanotot on hyvin kattavasti ja asianmukaisesti huomioitu jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö esittää lausuntoon kunnioittavasti seuraavaa.

Tarkastukset

Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan olisi esityksen mukaan mahdollinen myös tilanteissa, joissa on aihetta epäillä rikosta, josta voi seurata vain sakkorangaistus (eläintautirikkomus) ja josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on ongelmallista, jos säännöksen soveltamisalaan kuuluvat myös tilanteet, joissa on epäily rikoslaissa säädetystä, enimmillään sakolla rangaistavasta teosta (esim. PeVL 12/2019 vp). Eläintautilain 75 §:n 2 momentin tilanne sidottaisiin epäillyn eläintautirikkomuksen lisäksi siihen, että rikkomuksesta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Muotoilu vastaa voimassaolevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 1/2013 vp) säädettyä eläintautilain 90 §:n 4 momenttia.

Tarkastustoimivaltaa on viime aikoina käsitelty runsaasti perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 12/2019 vp, PeVL 9/2019 vp ja PeVL 6/2019 vp), mihin on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota myös esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että kotirauhan suojaa rajoittavalla toimenpiteellä tulee olla selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. (esim. PeVL 9/2019 vp, PeVL 31/1998 vp). Sääntelystä tulee lisäksi käydä riittävän täsmällisesti ilmi toisaalta ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa ja joka on täsmennetty koskemaan tilanteita, joissa on konkreettinen ja perusteltu epäily perusoikeuksien vaarantumisesta. (PeVL 39/2016 ja PeVL 9/2019).

Myös sellaisia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja koskevia EU-lainsäädäntöön perustuvia tarkastusvaltuuksia, joissa yhteys perusoikeuksien turvaamiseen on ollut väljempi, on viime vuosina käsitelty joitain kertoja perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 39/2016 vp, PeVL 54/2014 vp). Näissä tapauksissa keskeisenä yhteisenä piirteenä on ollut se, ettei EU-lainsäädännöstä johtuva toimivaltasäätely ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja säätelyä on tästä johtuen jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta.

Esityksen perusteluissa on asianmukaisesti selostettu tarkastuksia koskeva EU-lainsäädäntöön liittyvää kansallista liikkumavaraa ja todettu, että eläinterveys säännösten 55 ja 61 artiklassa säädetään, että alustavia taudintorjuntatoimenpiteitä ja taudintorjuntatoimenpiteitä voidaan suorittaa, jollei yksityisasuntojen tutkintaa koskevista kansallisista vaatimuksista muuta johdu. Tässä yhteydessä ei siten vaikuta olevan tarpeen arvioida EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatetta, sillä kansallinen liikkumavara näyttää mahdollistavan perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamisen täysimääräisesti.

Muihin tilanteisiin kuin vankeusuhkaisten rikosten selvittämiseen liittyvä tarkastusoikeus on eläintautilain luonnoksessa sidottu oikeushyviin, jotka kiinnittyvät perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, 15 §:llä turvattuun omaisuudensuojaan, 19 §:ssä säädettyyn julkisen vallan terveydenedistämismääräyksiin ja 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Kun ehdotetulla tarkastusvaltuudella on selvä ja varsin kiinteä yhteys perustuslain perusoikeussäännöksiin, voidaan esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettua tarkastusvaltuutta pitää selvästi valtiosääntöisesti mahdollisena.

Etäostot

Esityksen 75 §:n 3 momentti sisältäisi säännökset eläinterveysviranomaisen tunnistamattomana ottaman näytteen käsittelystä. Eläinterveysviranomaisen voisi säännösten noudattamisen valvontaa varten tilata toimijoilta etäviestintävälineiden välityksellä näytteitä myytäväksi tarjottavista tuotteista siten, ettei kyseistä viranomaista voida tunnistaa tilaajaksi. Mahdollisuus tällaiseen on säädetty valvonta-asetuksen (EU 2017/625) 35 artiklassa. Tilausoikeus olisi rajattu vain näytteisiin sellaisista tuotteista, joiden ei epäillä olevan eläinterveyttä koskevien säädösten vastaisia. Siten tuotteen hankkiminen ei olisi rikosoikeudellisesti sanktioitu.

Ehdotetun toimivaltuuden kaltaisesta tunnistamattomana tilaamisesta ei ole perinteisesti ollut säännöksiä Suomen lainsäädännössä lukuun ottamatta edellä mainittuja valvonta-asetukseen pohjaavia tuoreita elintarvikelain ja siemenlain säännöksiä, joita ei ole niiden käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnassa käsitelty. Ehdotettuun toimivaltuuteen lähimmin vertautuvana voidaan pitää erityisesti kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupasta annetussa laissa säädettyä koeostoa (658/2013 5 §:n 5 momentti). Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossaan pitänyt selvänä, että viranomaisen ei voi koeostoa tehdessään millään lailla esimerkiksi yllyttää elinkeinonharjoittajaa lainvastaiseen tekoon (PeVL 14/2013 vp).

Huomattavasti pidemmälle menevänä viranomaisvaltuutena voitaneen pitää poliisin salaisiin pakko- ja tiedonhankintakeinoihin kuuluvaa valeostoa. Näytteen tilaaminen tunnistamattomana eroaa toimivaltuutena valeostosta keskeisesti siinä, että näytteiden tilaamisessa tunnistamattomana ei lähtökohtaisesti ole kyse sellaisesta ”epäsovinnaisesta toimivaltuudesta”, joka esimerkiksi valeoston kohdalla merkitsee toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/l). Sen sijaan näytteenä käytettävän tuotteen hankkimisessa on kyse tavanomaisesta siviilioikeudellisesta oikeustoimesta, joka ei ole lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen, eikä sille ollut osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida sitä epäsovinnaisena toimivaltuutena (PeVL 35/2018 vp s.13-14 ja PeVL 36/2018 s.14-15).

Ehdotetun kaltaisista koeostoista on säännökset myös kuluttajaviranomaisia koskien esityksessä HE 54/2019 vp, josta annetussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 12/2019 vp) ei kuitenkaan koeostoja ole käsitelty. Myöskään esityksen täydentävästä hallituksen esityksestä (HE 10/2020 vp) annetusta lausunnossa perustuslakivaliokunta ei lausunut koeostoista PeVL 9/2020 vp).

Etäostoja on luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa tarkasteltu asianmukaisesti perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää yksilön oikeusturvan kannalta lähtökohtaisesti merkityksellisenä, että toimen todellinen luonne ilmaistaan niiden kohteelle niin pian kuin tämä kyseisen toimen tarkoitusta vaarantamatta on mahdollista, sekä sitä, että toimijalla olisi myös oikeus omalla kustannuksellaan saada toinen lausunto näytteestä. Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun kaltaista, EU-asetukseen perustuvaa toimivaltuutta voidaan myös EU:n sekundäärilainsäädännön etusijaperiaate huomioden pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä niissä tilanteissa, joissa se rajautuu sellaisiin tuotteisiin liittyvään etäkauppaan, joiden hankkiminen ei viranomaisen tekemänä ole rikosoikeudellisesti sanktioitu.

Toiminnallisen asiantuntijaryhmän tiedonsaantioikeus ja muut tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksen 74 §:ssä säädetään toiminnallisesta asiantuntijaryhmästä. Ryhmän päätehtävä on taudinpurkauksen sattuessa tukea toimivaltaista viranomaista tarkoituksenmukaisten taudintorjuntatoimenpiteiden arvioinnissa. Ruokavirasto päättäisi asiantuntijaryhmän kokoamisesta tapauskohtaisesti. Esimerkiksi kalataudin vuoksi perustettavaan ryhmään voidaan esityksen mukaan kutsua kalastusta edustavia tahoja ja vesialueiden omistajia.

Pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta luovuttaa ryhmän jäsenille salassa pidettäviä tietoja tautitapauksista. Tautitapauksia koskevat tiedot eivät esityksen mukaan ole lähtökohtaisesti ole salassa pidettäviä, mutta on mahdollista, että niihin sisältyy esimerkiksi joitakin henkilön yksityiselämää tai yksityisen elinkeinoelämää koskevia salassa pidettäviä seikkoja. Asiantuntijaryhmän jäsen ei saa käyttää saamiaan salassa pidettäviä tietoja muuhun kuin asiantuntijaryhmän toimintaan liittyvään tehtävään, ellei muualla laissa toisin säädetä.

Esityksen perusteluissa todetaan, että pykälässä säädettäisiin tältä osin salassapitovelvollisuudesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toisin kuin perusteluissa arvioidaan, pykälä ei sisällä sääntelyä salassapitovelvollisuudesta, vaan eräänlaisen tiedon käyttöä muihin tarkoituksiin rajoittavan säännöksen. Salassapidolla tarkoitetaan, ettei viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Vaitioloovelvollisuus taas tarkoittaa, että viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitioloovelvollisuus (julkisuuslaki 22-23 §). Oikeusministeriön esitysluonnoksesta antamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että olisi aiheellista arvioida soveltuuko asiantuntijaryhmän toimintaan julkisuuslaissa säädetty ja jos, niin minkä mekanismin kautta. Arvioitavaksi voisivat tulla ainakin julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettu itsenäistä tehtävää hoitamaan asetettu viranomainen sekä julkisuuslain 5, 23 ja 26 §:ssä tarkoitettu toimeksiantotehtävä. Esityksessä ei kuitenkaan ole asiaa koskevaa arvioita, jonka vuoksi on vaikea varmistua asianmukaisen salassapito- ja vaitioloovelvollisuuden ulottumisesta asiantuntijaryhmän toimintaan.

Eläintautilain 76 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen, valtuutetun tarkastajan ja työvelvollisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä eläinterveyttä koskevissa säädöksissä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toimijoilta ja muilta, joita mainituissa säädöksissä säädetty velvoitteet koskevat, sekä valtion ja kunnan viranomaisilta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Jos luovutettavien tietojen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, saantioikeudet ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (mm. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Esityksessä tietojensaantioikeus sidottaisiin välttämättömyyteen. Säännöksissä on välttämättömyysvaatimuksesta huolimatta kuitenkin tiettyä väljyyttä. Niissä ei muun muassa määritellä mitä tai ketä luovutettavat tiedot voivat koskea. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. (ks. esim. PeVL 4/2017 vp, PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Jos luovutettavien tietojen joukossa voi olla arkaluonteisia henkilötietoja, olisi säännöksiä syytä tarkkarajaistaa ehdotetusta.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojeleminen

Esityksen 1. lakiehdotuksen 99 §:ssä säädettäisiin eläinterveyttä koskevien säännöksiä rikkomuksista ilmoituksen tehneen luonnollisen henkilön henkilöllisyyden salaamisesta. Valvonta-asetuksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään vaikuttavat järjestelyt, joilla voidaan ilmoittaa tämän asetuksen todellisista tai mahdollisista rikkomuksista. Edelleen valvonta-asetuksen mukaan näihin 1 kohdassa tarkoitettuihin järjestelyihin on sisällytettävä ainakin seuraavat: a) menettelyt rikkomuksia koskevien ilmoitusten vastaanottamista ja niihin liittyviä jatkotoimia varten; b) rikkomuksesta ilmoittavien henkilöiden asianmukainen suojelu kostotoimilta, syrjinnältä tai muun tyyppiseltä epäoikeudenmukaiselta kohtelulta; ja c) rikkomuksesta ilmoittavan henkilön henkilötietojen suoja unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotettu tarkoittaa poikkeamista perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja lailla. Asiaa oli arvioitu esityksen valmisteluvaiheessa säätämisyjärjestysperusteluissa, mutta käsiteltävänä olevasta esityksestä mainittu arvio puuttuu. Jos valvonta-asetus jättää asiaan liittyen sääntelyliikkumavaraa, on tärkeää esittää riittävät asiaperustelut sille, että julkisuuden rajoittamista pidetään välttämättömänä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lähtökohtaisesti julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto myös salassapidettävän asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä ns. asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetyn perustein. Tähän liittyen esityksen perusteluissa todetaan, että julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai vastaavasti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Oikeusministeriö painottaa, että sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen. (HE 30/1998 vp). Mainituksa julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on

tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin. Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Oikeusministeriö on luonnoksesta sen valmistelun aikana antamassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota useisiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännösehdotuksiin. Jatkovalmistelussa on ansiokkaasti huomioitu oikeusministeriön esittämät huomiot.

Esitysluonnosta koskevassa lausunnossa oikeusministeriö kiinnitti muun lisäksi huomiota rekisterinpitäjiä koskevaan säännösehdotukseen. Hallituksen esitysluonnoksen 81 §:n 2 momentissa ehdotettiin säädettäväksi, että Ruokavirasto toimisi esitysluonnoksen 79 ja 80 §:ssä ehdotettujen rekisterien päävastuullisena rekisterinpitäjänä. Pykälää ja sen rakennetta on muutettu jatkovalmistelussa. Jatkovalmistelussa on päädytty ratkaisuun, että rekisterinpitäjistä ei säädettäisi ehdotetussa laissa, vaan rekisterinpitäjiin viitattaisiin 80 §:n 1 momentissa seuraavasti: *”Edellä 79 ja 80 §:ssä tarkoitetut rekisterit ovat osa maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain (284/2008) mukaista maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmää. Rekisterinpittoa koskevien vastuiden osalta sovelletaan, mitä mainitussa laissa säädetään.”*

Viitatussa lain 5 §:ssä säädetään rekisterinpitäjistä ja rekisterinpitäjien vastuiden jakautumisesta tietojärjestelmän rekistereihin talletettujen tietojen osalta. Lisäksi pykälässä säädetään oikeuksista käyttää ja päivittää tietojärjestelmän rekistereitä. Pykälää ei ole tarkistettu yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Hallituksen esityksessä todetaan, että pykäläehdotuksessa viittauksen kohteena oleva maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmälain uudistaminen on vireillä ja uudistuksen yhteydessä on tarkoitus säätää yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetusta yhteisrekisterinpitotilanteesta (s. 86).

Yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa on useita rekisterinpitäjän vastuita koskevia säännöksiä, jotka ovat suoraan sovellettavia ja velvoittavia sellaisenaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että rekisterinpitäjiä koskevista vastuista ei säädetä tyhjentävästi viitatussa erityislaissa, vaan erityislailla voidaan ainoastaan liikku-
mavaran puitteissa tarkentaa ja täsmentää yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä vastuita esimerkiksi yhteisrekisterinpitäjien osalta. Edellä mainitun vuoksi oikeusministeriö ehdottaa 80 §:n 1 momentin 2. virkkeessä olevan viittauksen muuttamista seuraavaan muotoon: *”Rekisterinpitäjistä on säädetty mainitussa laissa.”*

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriöllä ei ole huomauttamista rangaistussäännöksiin ja lakiehdotukseen rikoslain 44 luvun 4 a §:n ja 46 luvun 4 §:n muuttamisesta.

Asetuksenantovaltuudet

Esityksessä todetaan, että eläinterveyssäännöstö sallii runsaasti kansallista liikkumavaraa, eikä tämän tehokas hyödyntäminen ole mahdollista ilman riittäviä asetuksenantovaltuuksia. Perustuslakivaliokunta on voimassa-
olevasta eläintautilaista lausunut, että se on pitänyt tämän tyyppisen teknisluonteisen ja Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetun sääntelyn yhteydessä asetustasoista sääntelyä perusteltuna, koska muutoin sääntely muodostuisi lain tasolla tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi. (PeVL 1/2013 vp). Lakiehdotus sisältää varsin runsaasti maa- ja metsätalousministeriölle osoitettua asetuksenantovaltaa. Valtuussäännöksiä voidaan pitää esityksessä perustuslain 80 §:n kannalta ongelmattomina. Perustuslain 80 § rajoittaa joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin

valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (kuten PeVL 1/2013 vp).