OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeus
LsN Mira Turpeinen

Lausunto

22.4.2021

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta (25/2021 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitusta esityksestä.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläinten kuljetuksesta annettua lakia (1429/2006). Lakiin lisättäisiin EU:n valvonta-asetuksen (EU) 2017/625 täydentämisen edellyttämät säännökset. Säännökset koskisivat valvonnan järjestämiseen ja valvontaan liittyviä viranomaisten tehtäviä sekä valvonnasta perittäviä maksuja. Lisäksi lakiin tehtäisiin eräitä kansallisesta tarpeesta johtuvia muutoksia ja täsmennyksiä.

Lausuntokierroksella oikeusministeriö antoi esityksestä lausunnon, jossa kiinnitettiin huomiota mm. maksuja koskevaan sääntelyyn, sääntelyn täsmällisyyteen sekä muutoksenhakuun. Tältä osin oikeusministeriön huomiot on pitkälti otettu huomion. Oikeusministeriö myös kiinnitti huomiota tietojen saantia ja tietojen luovuttamista koskevaan sääntelyyn sekä sääntelyyn, joka koskee rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojelemista.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	oikeusministerio@om.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovutus

Esityksen 30 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja valtuutetun tarkastajan oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä kuljetuksen virallisen valvonnan suorittamiseksi. 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 on asianmukaisesti sidottu välttämättömyyteen, koska tietosisältöjä ei ole erikseen säännöksessä lueteltu. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että tiedonsaantioikeus vaikuttaisi ulottuvan myös sellaisiin yksityisiin, joita ei lähtökohtaisesti sido esimerkiksi julkisuuslaissa tarkoitettu salassapitovelvollisuus. Tältä osin sääntelyssä on osin jäänyt epäselväksi, mitä tai millaisia toimijoita pykälä velvoittaa tietoja luovuttamaan ja soveltuuko näihin toimijoihin julkisuuslaki tai muu salassapitoa koskeva erityissääntely ja millä perusteella tämä sääntely mahdollisesti soveltuu. Perusteluita on täsmennetty siten, että niiden mukaan tiedonsaantioikeus ei koskisi arkaluonteisia henkilötietoja.

Esityksen 33 §:ssä säädettäisiin salassapidettävien tietojen luovuttamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle, valtuutetulle tarkastajalle ja Verohallinnolle niiden laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Luovutettavat tiedot ovat aiempaan verrattuna asianmukaisemmin sidottu välttämättömyysvaatimukseen, mutta sääntely jää tästä huolimatta väljäksi. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä 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). Tietojen käyttötarkoitus on sidottu vastaanottavien viranomaisten laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen, joka on hyvin väljä määritelmä. Oikeusministeriö pyytänyt täsmennystä siitä, että sisältääkö luovutetut tiedot myös arkaluontoisia henkilötietoja ottaen huomioon, että tiedonluovutusoikeus kattaisi tiedot yksityisen henkilökohtaisista oloista. Perusteluissa on nyt täsmennetty, että luovutettavat tiedot eivät sisältäisi arkaluonteisia henkilötietoja.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojeleminen

Esityksen 46 a §:ssä säädettäisiin rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta. Ehdotettu tarkoittaa poikkeamista PL 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättö-

mien syiden vuoksi ja lailla. Asiaa ei ole arvioitu luonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa, vaikka kyseessä olisi uusi poikkeus julkisuusperiaatteesta. Säännös liittyy ennen kaikkea valvonta-asetuksen 140 artiklan täydentämiseen, mutta artiklan jättämästä sääntelyliikkumavarasta ei tehdä lainkaan selkoa säätämisjärjestysperusteluissa. Ehdotetussa säännöksessä on kyse myös kansalliseen harkintaan jäävistä tilanteista silloin, kun kyse on muista kuin valvonta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista kuljetuksista. Erityisesti tämän vuoksi perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa sääntelyliikkumavarasta ja tärkeää esittää riittävät asiaperustelut sille, että julkisuuden rajoittamista pidetään välttämättömänä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi. Perusteluissa ei myöskään ole tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta julkisuuslain salassapitoperusteisiin, ja erityisesti lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan, jossa säädetään sellaisten asiakirjojen salassapidosta, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta.

Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan julkisuuslain 11 §:ään. 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 11.2 §:ssä säädetyin 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) Mainitussa 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.