

Lausunto

21.2.2022

VN/3713/2020
VN/3713/2020-OM-45

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eläinlääkintähuoltolaiksi sekä siihen liittyviksi laeiksi. Esitysluonnoksessa kaavillaan säädettäväksi uusi eläinlääkintähuoltolaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva eläinlääkintähuoltolaki (765/2009). Esitysluonnoksessa kaavillaan lisäksi muutettaviksi eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettua lakia, eläinten lääkitsemisestä annettua lakia, elintarvikelakia, eläintautilakia ja terveydenhuoltolakia.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus sisältää useita epätavanomaisia sääntelyratkaisuja, joita tulee jatkovalmistelussa selvittää huolellisesti yksityiskohtaisemmin ja monipuolisemmin sekä uudelleenarvioida myös lausuntopalaute huomioon ottaen. Asian tarkemman arvioinnin jälkeen on syytä olla yhteydessä oikeusministeriöön sääntelyn oikeudellisen hyväksyttävyyden uudelleenarvioimiseksi.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esitysluonnoksen jaksosta 'Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys'*Kunnallinen itsehallinto*

Kaavilla sääntelyllä olisi vaikutusta kunnalliseen itsehallintoon, koska eläinlääkintähuoltolaissa säädettäisiin kunnalle tehtäviä. Sinänsä jo voimassa olevassa eläinlääkintähuoltolaissa on kunnalle säädetty vastaavia tehtäviä. Oikeusministeriö pitää jaksossa olevaa kunnallista itsehallintoa koskevaa osuutta asianmukaisena ja perusteellisena.

Julkiset hallintotehtävät

Kaavilla eläinlääkintähuoltolain 12 §:n 2 momentin säännöksen mukaan yksityiseen eläinlääkäripalvelun tuottajaan ei sovellettaisi, mitä hallintolaissa (434/2003), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), tietosuojalaissa (1050/2018) tai sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) säädetään.

Esitysluonnoksen (s. 78) mukaan eläinlääkäripalvelut ovat viranomaisen järjestämisvastuulle säädettyjä julkisia palveluja, joten siinä mielessä kyse on julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavasta tehtäväkokonaisuudesta, jota on perusteltua tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Oikeusministeriö käsityksen mukaan on selvää, että mainituissa palveluissa on kyse julkisista hallintotehtävistä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
 Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
 00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
 Helsinki

0295 16001
 +358 295 16001

09 1606 7730
 +358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
 oikeusministerio.fi

hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Esitysluonnoksessa (s. 80) katsotaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön viitaten, että sääntely-ympäristön erityislaatuisuus on syy arvioida eläinlääkäripalvelujen tuottamista perustuslain 124 §:ään liittyvistä vakiintuneista tulkinnoista poikkeavasti ja on peruste sille, että yksityisten palveluntuottajien toiminnan osalta voidaan poiketa hallinnon yleislakien noudattamisesta ja että eläinlääkäripalveluista voidaan periä asiakasmaksuja, jotka ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia maksuja, tosin määrältään sidottuja kunnan kanssa tehtyyn sopimukseen ja kunnaneläinlääkäreiden osalta kunnalliseen virkaehtosopimukseen. Perustelujen mukaan eläinlääkäripalvelujen osalta perustuslain 124 §:n kannalta riittävät oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeet sisältyvät eläinlääkäreiden ammattitoimintaa ja eläinlääkintäalaa koskevaan laajaan erityissääntelyyn, jolla turvataan toiminnan asianmukaisuutta ja asiakkaiden asemaa. Kyse on eläinlääkärimäärityksistä harjoittamisesta annetun lain mukaisesti luvanvaraisesta ammatista, jota koskevat erityiset pätevyysvaatimukset.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan asiayhteydessä on olennaista hahmottaa, millä tavoin em. hallinnon yleislakien, kuten hallintolain, voisi ajatella konkretisoituvan eläinlääkäritoiminnassa, ja miten toisaalta muulla lainsäädännöllä kyetään turvaamaan esimerkiksi riittävät oikeusturvakeinot. Esimerkiksi, tulevatko hallintolain hallintoasian käsittelyä ja hallintopäätösten tekemistä koskevat säännökset sovellettaviksi, vai rajoittaisiko hallintolain merkitys tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen (PeVL 27/2014 vp, s. 3).

Oikeusministeriö toteaa, että hallinnon yleislakien soveltaminen on perustuslain 124 §:n valossa lähtökohta annettaessa julkisia hallintotehtäviä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Tämä on ollut vakiintunut lähtökohta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä (ks. esim. PeVL 5/2021 vp, s. 6-7, PeVL 15/2019 vp, s. 4).

Esitysluonnoksessa asiaa koskevassa perustuslain 124 §:n arvioissa esitetyt rinnastukset pörssin toimintaan ja viisumihakemusten käsittelyyn ulkomailta, joissa hallinnon yleislakeja ei edellytetty noudatettavan, ovat varsin kaukaa haettuja, joten luonnoksen perusteluja on vaikea pitää riittävinä suhteessa perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön (ks. esim. PeVL 17/2021 vp). Myöskään ne seikat, että eläinlääkäreiden valvonta on muutoin järjestettyä ja että kyse ei olisi uusista tehtävistä, eivät tarkoita sitä, etteikö ehdotusten hyväksyttävyyttä ja perusteluiden riittävyttä ole syytä uudelleenarvioida kriittisesti perustuslain 124 §:n kannalta.

Asiakasmaksujen luonnetta yksityisoikeudellisena tai julkisena suoritteena on niin ikään välttämätöntä arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (mm. PeVL 33/2021 vp). Edelleen on syytä arvioida maksujen määräämisen kytkemistä virkaehtosopimukseen perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Kaiken kaikkiaan on asianmukaista, että esitysluonnokseen on kirjattu lausuma, jonka mukaan esitykseen liittyvien valtiosääntöoikeudellisten näkökohtien vuoksi olisi suotavaa, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Elinkeinovapaus

Voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain 26 §:n tapaan kaavailussa uudessa laissa säädettäisiin yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan ilmoitusvelvollisuudesta (23 §). Ilmoitusvelvollisuutta on pidetty perustuslain 18 §:ssä taatun elinkeinovapauden kannalta merkityksellisenä, mutta ilmoitusvelvollisuus ei tarkoita elinkeinovapauden rajoittamista, varsinkaan jos siihen ei edellytetä liittyvän viranomaisen ilmoituksen johdosta tekemää päätöstä (PeVL 54/2002 vp, s. 3), ellei ilmoitusmenettely sitten muodostu niin monimutkaiseksi, että se käytännössä valtiosääntöoikeudellisesti rinnastuu luvanvaraisuuteen (PeVL 10/2012 vp, s. 4). Oikeusministeriön käsityksen mukaan nyt kaavailtu ilmoitusvelvollisuus ei ole sellainen, että se rinnastuisi luvanvaraisuuteen ja tarkoittaisi elinkeinovapauden rajoittamista.

Yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan elinkeinovapauden rajoittamisena voidaan sen sijaan pitää kaavailun eläinlääkintähuoltolain 28 §:n mukaisia toimivaltuuksia, joiden nojalla Ruokavirasto voisi päätöksellään määrätä toiminnan keskeytettäväksi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen tai muun työvälineen käytön kiellettäväksi, kunnes puutteet tai epäkohdat on korjattu. Edellytyksenä päätökselle on lisäksi, että puutteita tai epäkohtia ei ole annetusta määräyksestä tai kehotuksesta huolimatta asetetussa määräajassa korjattu. Pakkokeinojen käyttö on 28 §:ssä sidottu lain tiettyjen säännösten olennaiseen rikkomiseen.

Pakkokeinojen käyttö vaikuttaa rinnastuvan 28 §:ssä elinkeinotoiminnan kannalta äärimmäisissä tilanteissa jopa luvan peruuttamiseen. Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneen toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 6/2019 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 3). Edellä mainittu on nyt kaavaillun sääntelyn osalta otettu huomioon, lukuun ottamatta edellytystä vaatimusten rikkomisen vakavuudesta.

Oikeusministeriö pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella perusteltuna, että kaavaillussa 28 §:ssä toiminnan keskeyttämistä merkitsevä pakkokeinojen käyttö edellyttää rikkomuksen olennaisuuden lisäksi rikkomuksen vakavuutta.

Sivistykselliset oikeudet

Esitysluonnoksessa mainitaan kaavaillun eläinlääkintähuoltolain 18 ja 19 §:ien yhteys perustuslain 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Kaavailluissa 18 §:ssä säädettäisiin yliopistollista eläinsairaalaan ylläpitävän julkisoikeudellisen yliopiston tehtävästä tuottaa ao. lain 9 §:ssä säädettyjä palveluja julkisina eläinlääkäripalveluina siinä laajuudessa kuin eläinlääkäreiden koulutuksen ja eläinlääketieteellisen tutkimuksen tarkoituksenmukainen järjestäminen vaatii.

Vaikka kaavaillussa sääntelyssä ao. pykälien osalta lähtökohtaisesti on kyse kuntien ja yliopiston välisen suhteen sääntelystä, asiayhteys kytkeytyy oikeusministeriönkin käsityksen mukaan taustalla perustuslain 16 §:n 2 momentin toteutumisen edistämiseen, jota myös sinänsä voidaan pitää erityisenä perusteena lain pääsäännöstä poikkeamiseen.

Sopimusten pysyvyys

Sopimusten pysyvyyteen liittyvä kysymys kytkeytyy eläinlääkintähuoltolain kaavailtuun siirtymäsäännökseen (38 § 3 mom.), jonka mukaan "Niiden alueiden, joita varten yliopistollista eläinsairaalaan ylläpitävä julkisoikeudellinen yliopisto on tuottanut 9 §:ssä tarkoitettuja palveluja järjestäjän ja yliopiston välisen sopimuksen perusteella vähintään kolme vuotta tämän lain voimaantuloa edeltävien viiden vuoden aikana, katsotaan tämän lain voimaan tullessa muodostavan kyseisten palvelujen osalta 18 §:n 1 momentissa tarkoitetun eläinsairaalan toiminta-alueen. Järjestäjät ja yliopisto voivat kuitenkin keskenään sopia muutoksista toiminta-alueen rajoihin."

Vaikka sääntelyllä ei sinänsä kiellettäisi kuntia tekemästä eläinlääkäripalvelujen kilpailuttamissopimusta, siirtymäsäännös voisi vaikuttaa jo tehtyjen sopimusten pysyvyyteen eläinsairaalan toiminta-alueita määritettäessä. Esitysluonnoksessa on oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitetty perusteet (mm. yliopistollisen eläinsairaalan toiminta lain tarkoituksen mukaisesti ja eläinlääkintähuollon turvaaminen) sille, että yliopiston aseman lainsäädännöllisesti muuttuessa, sen lakisääteiset toimintaedellytykset varmistetaan. Esitysluonnoksessa viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä annettuihin perustuslakivaliokunnan kannanottoihin siitä, että lainsäädännön uudistusten yhteydessä voidaan löytää perusteita sellaiselle sääntelylle, jolla on vaikutuksia sopimussuhteiden pysyvyyteen (PeVL 17/2021 vp, s. 31-33).

Kotirauha

Oikeusministeriö lausuu kotirauhan suojaan liittyvistä huomioista kohdassa '*Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa*'.

Tiedonsaantioikeudet

Kaavaillun eläinlääkintähuoltolain 30 §:n 5 momentin mukaan Ruokavirastolla ja aluehallintovirastolla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tämän lain mukaisten valvontatehtäviensä edellyttämiä tarpeellisia tietoja rekisteristä. Säännöstä ei mainita esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa. Oikeusministeriö toteaa, ettei 30 §:n 5 momentin osalta ole luetteloitu missään määrin, mitä ovat valvontatehtävän edellyttämät tarpeelliset tiedot. Sääntelyä tulisi tältä osin tarkentaa ja saattaa se perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaiseksi.

Kaavaillun eläinlääkintähuoltolain 32 §:n 1 momentin mukaan Ruokavirastolla ja aluehallintovirastolla olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot toisiltaan sekä järjestäjiltä, yliopistolta ja yksityisiltä

eläinlääkäripalvelun tuottajilta. Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa ei avata ollenkaan, mitä mainitut välttämättömät tiedot voisivat olla. Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja sääntämisyjärjestystä koskevassa jaksossa viitataan (s. 87) perustuslakivaliokunnan käytännön osalta siihen, että mikäli tiedonsaantioikeuksiin liittyviä tietosisältöjä ei ole luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kaavailtu 32 §:n 1 momentin tiedonsaantioikeus on hyvin väljä, huomioon ottaen varsinkin sen, että tiedonsaantioikeuden piirissä olisi myös yksityisiä eläinlääkäripalvelujen tuottajia. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi. (PeVL 48/2018 vp, s. 4-5)

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että edellä esiin tuodut näkökohdat otetaan huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa

Kaavailun eläinlääkintähuoltolain 26 §:ssä säädettäisiin tarkastusoikeuksista. Pykälän 2 momentin mukaan Ruokavirastolla ja aluehallintovirastolla olisi oikeus tehdä tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa, jos se on välttämätön ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhkan torjumiseksi taikka jos on aiheutta epäillä yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajan syyllistyneen toiminnassaan rikokseen, josta voi seurata vankeusrangaistus, tai rikokseen, josta voi seurata sakkorangaistus ja aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, ja jos tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan tarkastuksessa apuna käytettävällä asiantuntijalla ei olisi oikeutta päästä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Myös eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettua lakia (29/2000) muutettaisiin vastaavasti tarkastusoikeuden osalta. Kyseisen lain 22 §:ssä on säädetty oikeus tarkastukseen kotirauhan piirissä, mutta sääntely muutettaisiin samaan muotoon kuin edellä mainitussa eläinlääkintähuoltolain 26 §:ssä, mukaan lukien sääntely siitä, ettei asiantuntijalla olisi oikeutta päästä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin.

Oikeusministeriö toteaa, että em. huomioiden kahdessa eri laissa olisi sama sääntely Ruokaviraston ja aluehallintoviraston toimivallasta. Tällaisen viranomaistoimivallan tuplasääntelyn sijaan tulisi säätää toimivallasta vain yhdessä laissa ja tarpeen vaatiessa viitata siihen muussa lainsäädännössä.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE-luonnos s. 64) todetaan em. 26 §:n osalta, että kaavailulla 2 momentin sääntelyllä toisaalta täsmennettäisiin ja rajattaisiin, mutta myös laajennettaisiin toimivaltaa suhteessa voimassa olevan eläinlääkintähuoltolain (765/2009) 29 §:n 2 momentissa säädettyyn. Tarkastus kotirauhan piirissä voitaisiin tehdä ilman rikosepäilyäkin sellaisessa tilanteessa, jossa se olisi välttämätön ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi. Vastaavat muutokset ehdotetaan tehtäväksi eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettuun lakiin (em. 22 §).

Oikeusministeriö toteaa, ettei vastaavanlaista kotirauhan suojaan kohdistuvien rajoitusperusteiden laajennusta ole kaavailtu aiemmin lausuntokierroksella olleeseen lakiin eläinten hyvinvoinnista (luonnos 78 §), josta oikeusministeriö on antanut lausunnon (VN/12277/2021-OM-89). Nyt lausuttavana olevan lainsäädännön perusteella kotirauhan suojan rajoittaminen liittyisi yksityisen eläinlääkäripalvelun tuottajaan. Kotirauhan suojaan puuttuminen vaikuttaisi olevan mahdollista

alemmalla kynnyksellä, kuin kaavaillon eläinten hyvinvoinnista annettavan lain mukaisissa tapauksissa, joissa valvottavia toimijoita olisi huomattavasti enemmän.

Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (HE-luonnos s. 84-85) viitataan perustuslakivaliokunnan kotirauhan suojaa koskeviin tulkintakäytäntöön, jonka perusteella toisaalta ei ole nähty kotirauhan suojaan puuttumisen moitittavuudeltaan hyvin vähäisten rikkomusten selvittämiseksi täyttävän vaatimusta perusoikeusrajoituksen oikeasuhteisuudesta, mutta toisaalta on pidetty mahdollisena puuttua kotirauhan suojaan tekemällä tarkastus julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten asianmukaisen käytön valvomiseksi sellaisiakin rangaistavaksi säädettyjä rikkomuksia koskevien perusteltujen epäilyjen johdosta, joista voi enimmillään seurata sakkorangaistus.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että muihin tilanteisiin kuin vankeusuhkaisten rikosten selvittämiseen liittyvä tarkastusoikeus on laissa sidottu oikeushyviin, jotka kiinnittyvät perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, 15 §:llä turvattuun omaisuudensuojaan, 19 §:ssä säädettyyn julkisen vallan terveydenedistämismääräyksiin ja 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Tällaisten sidosten selvittäminen jää esitysluonnoksessa toteamisen asteelle ja oikeusministeriön mielestä olisi välttämätöntä selittää tarkemmin, millä tavoin kaavailtu sääntely edistäisi tai turvaisi luoteltujen perusoikeuksien toteutumista, kun kysymyksessä olisi kuitenkin kotirauhan suojan rajoittaminen.

Kaavaillussa kotirauhan suojan rajoittamiseen liittyvässä sääntelyssä lähtökohta on kotirauhan suojan piiriin ulottuvan tarkastuksen välttämättömyys, liittyen ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhan torjumiseen, tai rikoksen selvittämiseen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan sääntelyä voitaneen pitää tavoitteiltaan hyväksyttävänä, sen pyrkiessä turvaamaan useamman muun perusoikeuden toteutumista. Perusoikeuden rajoittaminen vaikuttaa säännösten tasolla täsmälliseltä ja tarkkarajaiselta, ja voi ajatella sen antavan riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Sääntelyn oikeasuhteisuuden näkökulmasta olisi kuitenkin erityisen tärkeää perustella, miksi esimerkiksi suhteessa kaavaillon eläinten hyvinvoinnista annettavan lain tarkastusoikeuksiin, yksityisen eläinlääkäripalvelun tarjoajan kotirauhan suojaan voitaisiin puuttua herkemmin, kuin esimerkiksi paikkoihin, joissa pidetään seura- tai harrastuseläimiä ammattimaisesti tai muutoin laajassa mitassa.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna esityksen jatkovalmistelua silmällä pitäen, että edellä viitatu perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5) otettaisiin, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys mukaan lukien, vielä analyttisemmin ja seikkaperäisemmin esityksessä huomioon.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan henkilötietojen suojaa koskeva sääntelyä. Eläinlääkintähuoltolain 30 §:ssä säädettäisiin yksityisistä eläinlääkäripalvelujen tuottajista pidettävästä rekisteristä. Lisäksi eläinlääkäriammatin harjoittamisesta annetun lain 15 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä varmistettaisiin potilasasiakirjoja koskevan sääntelyn toimivuus ja ajantasaisuus, joihin liittyy myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. Lakiehdotus on siten merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Rekisterit ja rekisterinpitäjät

Ehdotetun 30 §:n 2 momenttiin ehdotetaan sääntelyä, jonka 1. virkkeen mukaan rekisteriin sovellettaisiin ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia (560/2021, jäljempänä ruokahallinnon tietovarantolaki). Momentin 2. virkkeen mukaan yhteisrekisterinpitäjät ovat kuitenkin Ruokavirasto ja aluehallintovirasto. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 65–66) säännös täsmäntäisi ja selkeyttäisi sitä, että kunta on eläinlääkäripalvelujen järjestämisen osalta valvontakohde eikä valvontaviranomainen.

Ruokahallinnon tietovarantolain 5 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan Ruokavirasto, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunta ovat ruokahallinnon tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Pykälän 2 momentin mukaan kukin rekisterinpitäjä vastaa käsittelyvastuullaan olevien tietojen yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettua täsmällisyydestä, 16 artiklan mukaisesta tietojen oikaisemisesta sekä 32 artiklan 4 kohdan mukaisista toimenpiteistä henkilötietojen käsittelyyn osallistuvan henkilöstön ohjeistamiseksi ja kouluttamiseksi henkilötietojen turvalliseen käsittelyyn. Kukin rekisterinpitäjä toteuttaa yleisen tietosuoja-asetuksen 15 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeutta saada pääsy omiin tietoihin hallussaan olevien tietojen osalta. Ruokavirasto vastaa muista yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista.

Rekisterinpitäjistä säätäminen on mahdollista kansallisen liikkumavaran puitteissa yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Rekisterinpitäjä määrittää tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittää unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Rekisterinpitäjistä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tässä asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määrittää rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste.

Oikeusministeriö katsoo, että nyt ehdotetun yhteisrekisterinpitösäätelyyn liittyvän poikkeuksen suhde ruokahallinnon tietovarantolaissa säädettyyn yhteisrekisterinpitöön on ongelmallinen, koska ruokahallinnon tietovarantolaissa tarkoitetun rekisterin yhteisrekisterinpitäjiksi on jo voimassa olevassa, rekisteripohjaiseen säätelyyn perustuvassa laissa säädetty Ruokavirasto, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ja kunta, kun taas ehdotetussa 30 §:ssä poikettaisiin ruokahallinnon tietovarantolaissa tarkoitetun rekisterin yhteisrekisterinpitösäätelyä säätämällä yhteisrekisterinpitäjiksi ainoastaan Ruokavirasto ja aluehallintovirasto. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetussa 30 §:ssä määrittää tietosuoja-asetuksessa tarkoitetulla tavalla rekisterinpitäjät uudelleen, mikä tarkoittaisi samalla sitä, että 30 §:ssä tarkoitettu rekisteri ei voisi olla ruokahallinnon tietovarantolaissa tarkoitettua rekisteriä, vaan olisi nähtävissä erillisenä rekisterinä ruokahallinnon tietovarantolaissa tarkoitettua rekisteristä. Oikeusministeriö toteaa, että jos ehdotettu rekisterisäätely aiotaan sisällyttää ruokahallinnon tietovarantolaissa säädettyyn rekisteriin, säätelyä olisi syytä muuttaa siten, ettei jo säädettyistä yhteisrekisterinpitäjistä ehdoteta poikettavan. Mikäli kunnilla ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla ei ole 30 §:ssä ehdotettuun käsittelyyn liittyviä vastuita, asia ratkeaa oikeusministeriön käsityksen mukaan jo ruokahallinnon tietovarantolain 5 §:ssä yhteisrekisterinpitäjille säädettyjen vastuiden perusteella, joka voitaisiin todeta nyt ehdotetun säätelyn perusteluissa.

Tietosuoja-asetukseen viittaaminen

Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 15 §:n 5 momenttiin ehdotetaan informatiivista viittausta yleiseen tietosuoja-asetukseen. Momentin perusteluissa todetaan, että asiakirjat muodostavat henkilörekisterin, koska niihin liittyy eläinten tietojen lisäksi niiden omistajien tai haltijoiden tietoja, joiden käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta. Oikeusministeriö huomauttaa, että informatiivisiin viittaussäännöksiin tulisi lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi suhtautua pidättyvästi. Riittävää tässä tapauksessa olisi mainita henkilötietojen käsittelyyn sovellettavasta säätelystä ehdotetun säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa.

Virkaehtosopimuksen vaikutus lain soveltamiseen

Kaavaillun eläinlääkintähuoltolain 15 §:n 2 momentin mukaan, jos Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT ja valtakunnalliset työntekijöiden yhdistykset ovat virkaehtosopimuksessa sopineet, että kunnaneläinlääkäri ei peri palkkioita kotieläimen omistajalta tai haltijalta, asiakasmaksujen osalta ei sovelleta, mitä 14 §:ssä ja 1 momentissa säädetään. Kaavaillun 14 §:n 1 momentin mukaan kunnaneläinlääkäriin tulee periä tarjoamistaan eläinlääkäripalveluista virkaehtosopimuksessa määrätty palkkio, johon sisältyvät käynti- tai vastaanottopalkkio ja erilliset palkkiot suoritetuista toimenpiteistä, sekä matkakustannustensa korvaus. Lisäksi kunnaneläinlääkäri voi periä korvauksen omistamiensa laitteiden käytöstä sekä korvauksen käyttämistään lääkkeitä ja tarvikkeista aiheutuneista kustannuksista. Kaavaillun 15 §:n 1 momentin mukaan sen lisäksi, mitä 14 §:ssä säädetään kunnaneläinlääkäriin perimistä palkkioista ja korvauksista, järjestäjän tulee periä itse tuottamistaan 9 §:ssä tarkoitetuista palveluista kotieläimen omistajalta tai haltijalta maksu silloin, kun kotieläintä hoidetaan eläinlääkäriin vastaanotolla. Maksun tulee olla palvelujen käyttäjien kannalta kohtuullinen. Järjestäjä voi periä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi maksun myös 11 §:n 2 momentissa tarkoitettua keskitetystä yhteydenottopalvelusta.

Kaavaillun 15 §:n 2 momentin säännöskohtaisten perustelujen (HE-luonnos s. 55) mukaan säännökset olisivat uusia. Säätelyn tarkoitus on perustelujen mukaan antaa valtakunnallisille

työmarkkinaosapuolille mahdollisuus halutessaan kehittää kunnaneläinlääkäreiden palkkausjärjestelmää ilman, että eläinlääkintähuoltolaki muodostaisi tälle estettä.

Oikeusministeriö toteaa, että voimassa olevassa lainsäädännössä on sääntelyä, jolla oikeutetaan virkaehtosopimuksella jopa poikkeamaan lain säännöksistä (esim. valtion virkamieslaki (750/1994) 27 a § 4 mom.). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut (PeVL 1/2005 vp, s. 3), että sen mielestä lainsäätäjät ei saa siirtää mitä tahansa asioita sovittavaksi työ- tai virkaehtosopimuksiin, sillä perustuslain 80 §:n 1 momentti asettaa sille äärirajat, jotka tulee harkita kunkin asian kohdalta erikseen.

Kaavailtu sääntely vaikuttaisi rajautuvan tarkkarajaisesti tiettyyn asiakokonaisuuteen, joka virkaehtosopimusten nykyinenkin käytötapa huomioiden ei vaikuttaisi perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ongelmalliselta.

Muutoksenhaku

Kaavailun eläinlääkintähuoltolain 36 §:ssä olisi muutoksenhakua koskevat säännökset. Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhausta järjestäjän päätökseen säädetään kuntalaissa (410/2015). Pykälän 2 momentin mukaan muutoksenhausta yliopiston päätökseen säädetään yliopistolaissa (558/2009). Pykälän 3 momentin mukaan muutoksenhausta valtion viranomaisen päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Ruokaviraston 28 ja 29 §:n nojalla tekemiä päätöksiä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa ei todeta 28 ja 29 §:iä lukuun ottamatta, missä pykälissä säädettäisiin sellaisesta päätöksenteosta, johon 36 §:ssä olevaa muutoksenhakusääntelyä sovellettaisiin. Lakiluonnoksen perusteella vaikuttaisi esimerkiksi siltä, ettei yliopisto tekisi lain nojalla päätöksiä, jolloin herää kysymys ao. muutoksenhakusäännöksen – edes informatiivisessa merkityksessä – tarpeellisuudesta laissa. Epäselvänä voi pitää myös sitä, että kunta (järjestäjä) tekisi lain nojalla muutoksenhakukelpoisia päätöksiä. Esitysluonnosta tulisi jatkovalmistelussa täydentää kuvauksella siitä, minkälaisia muutoksenhakukelpoisia päätöksiä lain nojalla kaikkiaan olisi tehtävissä ja minkä mukaista muutoksenhakusääntelyä niihin kuhunkin sovellettaisiin.

Oikeusministeriö toteaa, että kaavailussa muodossa järjestäjän päätöstä koskevassa muutoksenhausta, joka tapahtuisi kuntalaissa säädetyllä tavalla, muutoksenhakuun sisältyisi oikaisuvaatimusmenettely (Lainkirjoittajan opas, kohta 12.13.2). Muutoksenhakuun yliopiston päätökseen kaavailtuun eläinlääkintähuoltolakiin liittyvissä asioissa ei vaikuttaisi yliopistolain muutoksenhakusäännöksissä liittyvän oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöä. Myöskään muutoksenhausta valtion viranomaisen päätökseen ei ole erikseen säädetty siitä, mihin päätökseen saa vaatia hallintolaissa tarkoitettua oikaisua. Tällöin oikaisuvaatimusmenettely ei tulisi sovellettavaksi.

Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu. Näitä ovat esimerkiksi hallintopakkoasiat, joissa on oikeusturvasyistä tarpeen päästä viivytyksettä tuomioistuimeen (HaVM 3/2010 vp), tai asiat, jotka on selvitetty erityisen perusteellisesti jo tehtäessä alkuperäistä hallintopäätöstä.

Kaavailussa laissa valtion viranomaisen tekemät hallintopäätökset olisivat nähtävästi Ruokaviraston eläinlääkäripalvelujen valvonnan yhteydessä tekemiä päätöksiä, jotka kaikkiaan saattavat olla laadultaan edellä esiin tuodusti sellaisia, että oikeusturvasyistä niihin liittyen on tarve päästä viivytyksettä tuomioistuimeen. Oikeusministeriö pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksessä tuodaan nimenomaisesti esiin perusteet sille, ettei oikaisuvaatimus ole käytettävänä oleva muutoksenhakukeino.

Kelpoisuus eräisiin virkoihin ja toimiin

Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 43 §:ää kaavailaan muutettavaksi niin, että siinä säädettäisiin laillistetun eläinlääkäriin lisäpätevyysvaatimuksista tietyissä tehtävissä. Kaavailun uuden 2 momentin mukaan lain 4 §:n mukaisesti laillistettu eläinlääkäri saataisiin nimittää sellaiseen kunnaneläinlääkäriin virkaan, johon kuuluu elintarvikevalvontaan taikka eläinten terveyden tai hyvinvoinnin valvontaan liittyviä tehtäviä vain, jos henkilöllä olisi todistus siitä, että hän on tutustunut Ruokaviraston hyväksymällä tavalla Suomen kyseisen alan lainsäädäntöön. Jos kyse on virasta, johon elintarvikelain (297/2021) 32 §:n ja sen nojalla annettujen säännösten mukaan vaaditaan sen lisäksi, että henkilö on laillistettu eläinlääkäri, EU-lainsäädännössä säädetty lisäpätevyys, elintarvikelainsäädäntöön tutustuminen kuitenkin osoitetaan osana mainittua lisäpätevyyttä.

Oikeusministeriö toteaa, että kaavailtu sääntely lisäpätevyyden osoittamiseksi vaadittavasta todistuksesta siitä, että laillistettu eläinlääkäri on tutustunut Ruokaviraston hyväksymällä tavalla Suomen kyseisen alan lainsäädäntöön, jättää avoimeksi sen, mitä Ruokavirasto voisi pitää hyväksyttävänä tapana tutustua ao. lainsäädäntöön ja missä se määriteltäisiin. Olisiko kyse Ruokavirastolle annettavasta norminantovaltuudesta tai vaikkapa asetuksenantovaltuudesta (tällaisia lakiluonnoksessa ei mainita), vai tekisikö Ruokavirasto todistusten myöntämiset tapauksittain harkiten? Viimeksi mainittua ei voine pitää viranomaistoiminnan ennustettavuuden eikä todistuksen hakijan oikeusturvan kannalta hyvänä vaihtoehtona.

Avoimeksi jää myös se, miten laillistettu eläinlääkäri osoittaisi tutustuneensa lainsäädäntöön. Järjestäisikö Ruokavirasto koetilaisuuksia, jossa kysymyksiin vastaamalla hakija osoittaisi osaamisensa?

Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että sääntelyssä ja sen perusteluissa selkeytetään ne edellytykset, joiden perusteella Ruokavirasto voi arvioida sitä, onko todistusta hakeva laillistettu eläinlääkäri tutustunut hyväksyttävällä tavalla lainsäädäntöön. Samalla tulisi kuvata, miten käytännössä meneteltäisiin pätevyyden toteamiseksi, esimerkiksi järjestettäisiin koetilaisuuksia.

Sanamuodosta tulisi selkeästi ilmetä, että kyse olisi Ruokaviraston antamasta todistuksesta ("...jos henkilöllä on Ruokaviraston myöntämä todistus siitä...").

Muita huomioita

1.

Kaavaillun eläinlääkintähuoltolain 15 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää yleisen edun kannalta keskeisimmistä palveluista perittävien maksujen enimmäismääristä sekä maksun tarkistamisesta indeksin muutoksen mukaisesti. Säännöskohtaisten perustelujen (HE-luonnos s. 56) mukaan valtuussäännös olisi uusi, ja se olisi tarpeen erityisesti sitä mahdollista tilannetta ajatellen, jossa virkaehtosopimukseen perustuvat kunnaneläinlääkäreiden palkkiot ovat korvautuneet kuntien taksapäätösten mukaisilla asiakasmaksuilla. Tässä tilanteessa enimmäismaksujen yhtenäistämiseen saattaisi olla joiltakin osin tarvetta asiakkaiden yhdenvertaisuus ja ehdotetun lain tavoitteisiin kuuluva julkisten palvelujen saavutettavuus huomioon ottaen. Tarkoitus ei kuitenkaan ole käyttää asetuksenantovaltuutta, ellei siihen ilmene erityistä tarvetta.

Oikeusministeriö toteaa, että lakiluonnoksen osalta jää epäselväksi, mikä olisi se laissa oleva perussäännös, josta asetuksella annettaisiin *tarkempia* (kaavaillusta valtuutuksesta puuttuu "tarkempia säännöksiä") säännöksiä. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että kaavailtu asetuksenantovaltuus liittyy laissa olevaan perussäännökseen (ks. Lainkirjoittajan opas, kohta 13.5.1).

Valtuuden perusteella perussäännöksessä säädettäisiin, mitä ovat yleisen edun kannalta keskeisimmät palvelut, joista peritään maksuja. Käsitettä "yleinen etu" voi sinänsä pitää oikeudellisesti hyvin tulkinnanvaraisena ja sääntelyn täsmällisyyden näkökulmasta olisikin perusteltua välttää mainitun ilmaisun käyttöä.

Kaavaillun eläinlääkintähuoltolain 15 §:n 5 momentin viittaus 6 momenttiin pitää korjata (perustelujen mukaan pitäisi viitata 4 momenttiin).

2.

Kaavaillun eläinhuoltolain 28 §:n 1 momentissa olisi säännös, jonka mukaan päätös olisi viipymättä peruutettava, jos puutteet tai epäkohdat on korjattu siten, että toimintaan puuttuminen ei enää ole välttämätöntä. Säännös liittyy momentin sääntelyyn siitä, että Ruokavirasto voisi päätöksellään määrätä toiminnan keskeytettäväksi taikka toimintayksikön, sen osan tai laitteen tai muun työvälineen käytön kiellettäväksi, kunnes puutteet tai epäkohdat on korjattu.

Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen toiminnan tulisi perustua yleiseen hallintolain (434/2003) mukaiseen hallintomenettelysääntelyyn, joka tässä tapauksessa tarkoittaisi sitä, että toimija on – ellei hae viranomaisen päätökseen muutosta – puutteen tai epäkohdan mielestään korjattuaan yhteydessä viranomaiseen, joka asian uuden tarkastelun pohjalta joko hyväksyy tehdyt toimenpiteet tai katsoo puutteita tai epäkohtia yhä olevan. Tällöin viranomaisen antaa uuden muutoksenhakukelpoisen hallintopäätöksen, jossa todetaan korjausmääräystä joko noudatetun tai jätetyn noudattamatta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan laissa säätäminen viranomaisen mainitun kaltaisesta toimintavelvoitteesta ”peruuttaa” antamansa hallintopäätös poikkeaa hallintolaisissa ajattelusta hallintomenettelystä ja toisaalta kyse on myös muutoksenhakukelpoisesta päätöksestä, jolloin kaavaillun sisältöinen säännös päätöksen peruuttamisesta voisi aiheuttaa sekaannuksia lain tulkinnassa ja soveltamisessa, varsinkin tilanteessa jossa korjausmääräyksen saanut on valittanut päätöksestä.

3.

Kaavaillussa eläinlääkintähuoltolain 29 §:ssä olisi säännös, jonka mukaan uhkasakosta, teettämisuhasta ja keskeyttämisuhasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Lainkirjoittajan oppaassa (kohta 12.7) viittaus uhkasakkolakiin suositellaan jätettäväksi pois.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/3713/2020-OM-45

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: