

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Lausunto

21.4.2022

VN/32893/2021

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo.mmm@gov.fi

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain muuttamisesta sekä yliopistolain 7 ja 37 §:n muuttamisesta

Yleistä

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettua lakia (29/2000) ja yliopistolakia (558/2009). Esitysluonnoksen mukaisesti erikoiseläinlääkärikoulutus ei olisi jatkossa tutkintoon johtavaa koulutusta, vaan yliopistotutkinnon jälkeistä ammatillista jatkokoulutusta. Muutoksella siirrettäisiin koulutukseen liittyvä yleinen ohjausvastuu opetus- ja kulttuuriministeriöltä maa- ja metsätalousministeriölle sekä vahvistettaisiin yliopistojen roolia koulutuksen sisällöllisessä ja laadullisessa ohjauksessa. Yliopistolaista kumottaisiin yliopistojen ammatillisia jatkotutkintoja koskevat säännökset, joita sovelletaan nykytilanteessa ainoastaan erikoiseläinlääkäritutkintoon. Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annettua lakia ja yliopistolakia muuttamalla tavoitteena on uudistaa eläinlääkäreiden erikoistumiskoulutusta koskeva sääntely valtakunnallisten erikoistumiskoulutusta koskevien kehittämislinjausten mukaisesti.

Oikeusministeriö lausuu ehdotuksesta seuraavaa.

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Henkilötietojen suojaa koskevasta erityissääntelystä yleisesti

Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että siihen sisältyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä ja tuotu asianmukaisesti esiin, että viranomaisten ja muiden toimijoiden suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja asetusta täydentävää ja täsmentävää tietosuojalakia. Esitysluonnoksessa on myös tunnistettu, että henkilötietojen käsittelyn osalta merkityksellinen säännös on erityisesti eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain muutettavaksi ehdotettu 32 §. Esitysluonnoksessa on varsin hyvin huomioitu voimassa oleva tietosuoja-sääntely ja tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Ministeriö kiinnittää vielä huomiota rekisterinpitäjästä säätämiseen sekä erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyn oikeusperusteeseen.

Rekisterinpitäjästä ja kansallisesta liikkumavarasta

Esitysluonnoksen 32 §:ssä ehdotetaan, että Ruokavirasto pitäisi laissa säädettyjen valvontatehtäviensä hoitamiseksi rekisteriä eläinlääkäriammattin harjoittajista. Rekisterinpidon osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetussa tai voimassa olevassa säännöksessä ei ole täsmällisesti säädetty tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 mukaisesta rekisterinpitäjästä. Rekisterinpitäjää ei myöskään ole tuotu yksiselitteisesti esiin esitysluonnoksen perusteluissa. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista kansallisen liikkumavaran puitteissa yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla. Asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä.

Rekisterinpitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Tätä on painotettu myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Valiokunta on muun muassa edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (esim. PeVL

60/2014 vp, s. 3/I). Lisäksi perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomais ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp, s. 4/I) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp, s. 3/II) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp, s. 5/I) samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 7/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, s. 4/II).

Koska rekisterinpitäjän käsitteestä, velvollisuuksista ja vastuista säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa, oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun lain 32 §:ssä olisi syytä säätää täsmällisesti siitä, että Ruokavirasto olisi esitysluonnoksen mukaisen eläinlääkärirekisterin rekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjä voitaisiin määrittää esimerkiksi ehdotetun 32 §:n ensimmäisessä virkkeessä. Tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen vakiintuneeksi tavaksi on muodostunut säätää rekisterinpitäjästä yksiselitteisesti käyttäen tietosuoja-asetuksen käsitteistöä. Käsillä olevassa ehdotuksessa asiasta voitaisiin säätää seuraavasti: Ruokavirasto on eläinlääkärirekisterin rekisterinpitäjä.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että esitysluonnoksen perusteluita tulee täydentää rekisterinpitäjää koskevan kansallisen liikkumavaran osalta edellä esitetty liikkumavara ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioon ottaen.

Erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelyperusteesta

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 38) on tehty selkoa erityisiä henkilötietoryhmiä koskevien tietojen käsittelystä. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa on jäänyt osittain tunnistamatta yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukainen käsittelyperuste. Perusteluissa todetaan, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesta käsittelykiellosta poikkeaminen on mahdollista esimerkiksi silloin, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikea-suhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Perustelutekstissä ei ole kuitenkaan yksiselitteisesti todettu, onko kyseisen lain puitteissa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn tarkoitus soveltaa nimenomaan edellä kuvattua käsittelyperustetta. Lisäksi kyseistä käsittelyperustetta koskeva tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan alakohta on tunnistamatta. Käsittelyperusteen tunnistaminen on tärkeää rekisteröidyn oikeuksien suojaamisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp, s. 6). Oikeusministeriö huomauttaa, että säätämisyjärjestysperusteluita tulee jatkovalmistelun yhteydessä täydentää ja täsmentää erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyperusteen osalta.

Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että käsittelyn perustuessa esitysluonnoksessa ehdotettuun tärkeää yleistä etua koskevaan syyhyn tulee kansallisesti säätää asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Esitysluonnoksessa tulee siis arvioida suojatoimia ja niiden riittävyttä 9 artiklan mukaisten tietojen osalta. Toistaiseksi arviointia on tehty ainoastaan suhteessa yleisen tietosuojasetuksen 10 artiklaan. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään 11-kohtaisesta esimerkkiluettelosta mahdollisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi, joita voidaan soveltaa käsiteltäessä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja. Oikeusministeriö huomauttaa, että jatkovalmistelussa tulee arvioida, mitä suojatoimia terveydentilaa koskevien tietojen käsittelyyn on tarkoitus soveltaa ja mitkä nyt ehdotetuista tai muualla lainsäädännössä olevista säännöksistä on tarkoitettu ehdotetun sääntelyn suojatoimiksi.

Tiedonsaantioikeudesta

Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 40 §:ää, jossa säädetään tiedonsaantioikeudesta kaavaillaan muutettavaksi ensinnäkin niin, että Elintarviketurvallisuusvirasto korvattaisiin Ruokavirastolla ja toisekseen siten, että tiedonsaantioikeus koskisi vastaisuudessa laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi *tarpeellisten* tietojen ja selvitysten sijaan tehtävien suorittamiseksi *välttämättömiä* tietoja ja selvityksiä. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa muutostarvetta ei ole perusteltu, mutta esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön, jonka mukaan, 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.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että 40 §:n tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että tarpeellisten tietojen ja selvitysten sijaan edellytetään, että tiedot ja

selvitykset ovat tehtävien suorittamiseksi välttämättömiä. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kaavaillun muutoksen myötäkin tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely jäisi vielä väljäksi. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esim. PeVL 36/2020 vp ja PeVL 48/2018 vp). Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä olisi aiheellista tarkentaa esimerkiksi siten, että säännöksessä viitattaisiin niihin asianomaisiin lain tehtäviä koskeviin pykäliin, joista tiedonsaantioikeudessa Elintarviketurvallisuusviraston ja aluehallintoviraston osalta on kyse.

Opiskelijan oikeusturva

Kaavaillulla sääntelyllä olisi vaikutusta erikoiseläinlääkärikoulutusta suorittavien henkilöiden asemaan. Oikeusministeriö pitää tämän vuoksi aiheellisena, että esityksessä kaavaillun sääntelyn vaikutusta opiskelijan oikeusturvaan käsiteltäisiin esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija Petteri Jartti

Jakelu Opetus- ja kulttuuriministeriö

Tiedoksi Kansliapäällikkö Pekka Timonen
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen
Ministerin erityisavustaja Anita Westerholm

VN/32893/2021-OM-5

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: