

Oikeusministeriön lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Luonnonvarakeskuksesta annetun lain ja ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi Luonnonvarakeskuksesta annetun lain ja ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Luonnonvarakeskuksesta annettua lakia ja ruoka- ja luonnonvaratilastoista annettua lakia. Tarkoituksena on muuttaa Luonnonvarakeskuksesta annettua lakia vastaamaan paremmin Luonnonvarakeskuksen tarpeisiin ja nykyistä toimintaa sekä lisätä lakiin maatilojen kestävyyttä koskevan tietoverkon yhdysohjelmien toimimista koskeva tehtävä. Myös lakia ruoka- ja luonnonvaratilastoista päivitetäisiin vastaamaan paremmin Luonnonvarakeskuksen nykyistä toimintaa riistataloutta ja metsästystä koskevan tilastoinnin osalta.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota julkisen vallan käyttöä ja hallintotehtävän siirtämistä koskeviin 5 ja 7 b §:ään. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan huomiota esitysluonnoksessa ehdotettavien tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen.

5 § Ratkaisuvalta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tehtäväksi Luonnonvarakeskuksesta annetun lain 5 §:ään pääjohtajan ratkaisuvallan siirtämistä koskeva muutos. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 9) mukaan pääjohtajan ratkaisuvallaa voitaisiin muutoksen myötä siirtää työjärjestyksellä muulle Luonnonvarakeskukseen palvelussuhteessa olevalle henkilölle, eli virkasuhteisten henkilöiden lisäksi muillekin kuin virkasuhteissa oleville henkilöille. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan ehdotettava muutos säännökseen ei mahdollistaisi pääjohtajan julkisen vallan käyttöön liittyvien tehtävien delegoimista muille kuin virkasuhteisille henkilöille, eikä tämä olisi tarkoituksenakaan.

Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa ehdotettu 5 § ei nykyisen muotoilunsa perusteella erittele, millaiset pääjohtajalle kuuluvat tehtävät voitaisiin siirtää muulle Luonnonvarakeskukseen palvelussuhteessa olevalle henkilölle, vaan muotoilu näyttäisi mahdollistavan kaikkien tehtävien siirtämisen. Pykälä ja sen perustelut eivät siten vastaa sisällöllisesti toisiaan. Lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä tulisi olla vain virassa toimivilla henkilöillä.

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

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksesta ei tarkemmin ilmene, mitkä olisivat sellaisia pääjohtajan ratkaisuvallan piiriin kuuluvia tehtäviä, jotka eivät sisältäisi julkisen vallan käyttöä, ja millaisia tehtäviä työsuhteessa oleville henkilöille on ajateltu delegoitavan. Olisiko kyse kuitenkin julkisista tehtävistä? Sikäli kuin pääjohtajan ratkaisuvalltaan kuuluvista tehtävistä on eriteltävissä sellaisia, jotka voidaan delegoida työsuhteessa olevalle Luonnonvarakeskuksen henkilöstölle, on 5 §:n ehdotettu muotoilu kuitenkin ongelmallinen. Jatkovalmistelussa pykälästä on selvytyden vuoksi perusteltua rajata pois mahdollisuus siirtää työsuhteisille henkilöille julkisen vallan käyttöä sisältäviä pääjohtajan tehtäviä (ks. tältä osin esimerkkinä kuntalain 87 §:n 2 momentti).

7 b § ATP-sopimuksen tarkoittama tarkastaminen ja testaus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi Luonnonvarakeskuksesta annettuun lakiin uusi 7 b §, jonka 1 momentissa säädettäisiin Luonnonvarakeskuksen mahdollisuudesta antaa helposti pilaantuvien elintarvikkeiden kansainvälisiä kuljetuksia ja tällaisissa kuljetuksissa käytettävää erityiskalustoa koskevassa sopimuksessa (SopS 48/1981, jäljempänä ATP-sopimus) tarkoitettujen kaluston tarkastuksen ja testauksen ulkopuoliselle palveluntarjoajalle tehtäväksi sopimuksessa tarkoitettujen todistusten antamiseksi. Luonnonvarakeskus voisi myös antaa ATP-sopimuksessa tarkoitettujen todistusten antamisesta perittävän maksun laskutuksen ulkopuolisen palveluntarjoajan tehtäväksi. Pykälän 2 -momentin mukaan ulkopuolisen palveluntarjoajan olisi pykälässä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa, hallintolaissa, kieliläissa ja saamen kieliläissa säädetään. Lisäksi testaus- ja tarkastuslaitoksen palveluksessa olevaan työntekijään sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan pykälässä tarkoitettuja tehtäviä. Momenttiin sisältyisi myös vahingonkorvausvastuun osalta viittaus vahingonkorvauslakiin.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain esitöissä on 124 §:ää koskien todettu, että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi. (ks. HE 1/1998 vp, s. 179 ja PeVL 33/2021 vp, s. 2 viittauksineen).

Hallintotehtävän antamista koskevassa laissa tulee yksilöidä, mitä tehtäviä ulkopuoliselle voidaan siirtää ja millä edellytyksillä. Sopimuksen tai viranomaispäätöksen varaan ei voida jättää esimerkiksi vaatimuksia toiminnan yleisistä ehdoista, julkisten hallintotehtävien hoitamiseen kohdistuvasta valvonnasta, toimijan kelpoisuudesta ja luotettavuuden arvioinnista eikä tehtäviä hoitavien virkavastuusta. (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 10.2).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 15) on mainittu, että Luonnonvarakeskuksella ei ole testauksen ja tarkastuksen mahdollistavaa omaa infrastruktuuria, mikä sinällään selittää tarvetta löytää ratkaisu ATP-sopimuksessa tarkoitettujen kaluston testaus- ja tarkastustehtävien suorittamiseksi. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole selvästi perusteltu ehdotettua julkisten hallintotehtävien eli kaluston tarkastuksen ja testauksen sekä todistusten antamisesta perittävän maksun laskutuksen antamista muulle kuin viranomaiselle sen kannalta, onko tämä tarpeellista tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Säätämisyjärjestysperusteluissa tuodaan edelleen esille, että kausitarkastuksia tekevät Ruokaviraston hyväksymät tarkastusasemat, jotka saavat ohjeensa Luonnonvarakeskukselta ja joiden laatimien raporttien perusteella Luonnonvarakeskus antaa uudet ATP-todistukset. Mikä merkitys näillä Ruokaviraston hyväksymillä tarkastusasemilla voi olla ehdotetun sääntelyn kannalta? Tehtävien siirtämisen tarkoituksenmukaisuusarviointi perusteluineen tulisi jatkovalmistelussa lisätä esitykseen kunkin siirrettävän tehtävän osalta.

Esitysluonnoksessa ei ole tuotu tarkemmin esille, millä edellytyksillä tarkastusta, testausta ja maksujen laskutusta koskevat tehtävät voitaisiin antaa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Palveluntarjoajille ei esimerkiksi ole asetettu lainkaan vaatimuksia, joita niiden tulisi täyttää ollakseen kelpoisia

tehtävien antamiseksi. Jatkovalmistelussa sääntelyehdotusta ja perusteluja tulee täydentää siten, että palveluntarjoajia ja niiden toimintaa koskevat vaatimukset ja kelpoisuuden edellytykset käyvät ilmi. Samalla esitystä on syytä täydentää selkeyttämällä, mikä taho näitä edellytyksiä ja palveluntarjoajien luotettavuutta arvioi (esimerkiksi Luonnonvarakeskus sikäli kuin se on tarkoituksena). Koska esitysluonnoksen perusteella jää vielä epäselväksi, mikä taho valvoisi näiden nyt kyseessä olevien julkisten hallintotehtävien hoitamista ja lainmukaisuutta, tulee jatkovalmistelussa edelleen täydentää esitystä tältä osin.

Ehdotetun 7 b §:n 1 momentin muotoilun perusteella voitaisiin tulkita, että tarkastusta ja testausta koskevat tehtävät voitaisiin antaa yhdelle ulkopuoliselle palveluntarjoajalle (A), kun taas maksujen laskutusta koskevat tehtävät mahdollisesti toiselle palveluntarjoajalle (B). Esitysluonnoksen sääntelyjärjestysperusteluissa on kuitenkin todettu (s. 17), että ”todistuksia koskevan laskutuksen voidaan katsoa olevan julkinen hallintotehtävä sen ollessa osa ulkopuoliselle palveluntarjoajalle annetun tarkastuksen ja testauksen kokonaisuutta”. Sikäli kuin tarkoituksena on siis se, että sama palveluntarjoaja hoitaisi sekä testauksen, tarkastuksen kuin laskutuksenkin, olisi asiaa vielä syytä jatkovalmistelussa selventää esityksessä.

Maksujen laskutuksen osalta esitysluonnoksessa on pykälän lisäksi lähinnä todettu säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 11), että ATP-todistuksista perittävästä maksusta säädetään valtion maksuperustelain 8 §:n nojalla annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa Luonnonvarakeskuksen maksullisista suoritteista. Sekä ehdotetun 7 b §:n 1 momentin että Luonnonvarakeskuksen maksullisista suoritteista vuosina 2024 ja 2025 annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen 1 §:n muotoilun perusteella maksu liittyy nimenomaisesti ATP-sopimuksessa tarkoitettujen todistusten antamiseen. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten testaukseen, tarkastukseen ja laskutukseen liittyvien tehtävien aiheuttamat kustannukset palveluntarjoajille katettaisiin, kun palveluntarjoajien tulisi ilmeisesti tilittää Luonnonvarakeskuksen puolesta laskuttamansa todistusten antamiseen liittyvät maksut Luonnonvarakeskukselle.

Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että Luonnonvarakeskus nimettäisiin maatalouden kestävyiden tietoverkon perustamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1217/2009 tarkoitetuksi yhdyseleiksi, joka toimittaa komissiolle asetuksessa ja sen nojalla annetussa komission täytäntönpaanoasetuksessa (EU) 2024/2746 määritellyt maatilailmoituksia koskevat tiedot. Asetuksessa yhdyseleille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi esitysluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä Luonnonvarakeskuksen tiedonsaantioikeudesta kansallisilta viranomaisilta ja toissijaisesti yksityiseltä yhteisöltä sekä oikeudesta luovuttaa kerätyt tiedot komissiolle. Tämän lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan sääntelyä Luonnonvarakeskuksen oikeudesta saada lakisäätteisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot Ruokavirastolta ja Suomen riistakeskuksen ylläpitämästä Oma riista -palvelusta.

Esitysluonnoksen perusteluissa on asianmukaisesti tunnistettu, että saatavat tiedot sisältäisivät salassa pidettäviä tietoja, ja säännöksen sanamuotoon on sisällytetty perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla salassapidon murtamista koskeva rajausta (PeVL 15/2018 vp, s. 40). Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentissa säädettäisiin lisäksi Luonnonvarakeskuksen oikeudesta luovuttaa em. tiedonsaantioikeuden nojalla saadut tiedot komissiolle. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, käykö salassapidon murtaminen riittävän yksiselitteisesti ilmi ehdotettavan säännöksen sanamuodosta myös luovutettavien tietojen osalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 17/2016 vp, s. 5). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Ehdotettavissa säännöksissä oikeus tietojen saamiseen on sidottu asianmukaisesti välttämättömyyskriteeriin. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt kaikkiin viranomaisiin kohdistunutta tiedonsaantioikeutta välttämättömyyskriteeristä huolimatta ongelmallisen laajana (PeVL 96/2022 vp, kappale 16). Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttia tulisi vielä täsmentää yksilöimällä ne kansalliset viranomaiset, joilta Luonnonvarakeskuksella on

oikeus pyytää tietoja. Perustuslakivaliokunnan mukaan edellä mainittuja lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä (PeVL 48/2018 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 4 ja PeVL 13/2023 vp, kappale 15). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 2 §:n 4 momentissa ehdotettava tiedonsaantioikeus jää yksityisiin yhteisöihin kohdistuvana huomattavan avoimeksi. Esitysluonnoksen perusteella ei ole selvää, tarkoitettaisiinko tässä yhteydessä yksityisillä yhteisöillä esimerkiksi yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) mukaisia yhteisöjä, joten tiedonsaantioikeus voisi kohdistua hyvin laajaan joukkoon. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida sääntelyn täsmenämistä yksilöimällä täsmällisemmin ne yksityiset tahot, joilta Luonnonvarakeskuksesta on oikeus pyytää tietoja.

Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä arvioida 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 ja 4 momenttiin ehdotettujen tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten sijoittamista lain 7 a §:ssä säädettävien Luonnonvarakeskuksen muiden tiedonsaantioikeuksien yhteyteen. Samalla on syytä arvioida tarvetta säätää oikeudesta saada tiedot maksutta. Oikeus saada tiedot maksutta mainitaan 1. lakiehdotuksen 2 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, mutta sitä ei ole sisällytetty 1. lakiehdotuksen 2 §:n tai 7 a §:n säännösten sanamuotoon. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 8) on syytä vielä tarkistaa viittaukset niihin asetuksen artikloihin, joista johtuu rajauksia kerättävien tietojen käsittelemiselle.

Esitysluonnoksessa on lisäksi asianmukaisesti tunnistettu, että saatavat ja luovutettavat tiedot voisivat sisältää henkilötietoja, joiden käsittelyyn sovelletaan EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta. Ehdotettava henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdtaan eli viranomaisen lakisääteisen velvoitteen hoitamiseen. Tietosuojaa-asetusta täydentävän kansallisen sääntelyn osalta liikkumavara perustuisi 6 artiklan 3 kohtaan. Esitysluonnoksen perusteluihin tulisi kuitenkin vielä täydentää tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukainen perustelu liikkumavaran käyttämiselle eli arvio siitä, miten ehdotettava täydentävä sääntely täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhteinen tavoiteltuun päämäärään nähden.

Lakia alemman asteinen sääntely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksia tehtäväksi Luonnonvarakeskuksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen. Esitysluonnoksen sivulta 12 ilmenee, että tarkoituksena olisi muuttaa ja kumota Luonnonvarakeskuksen johtokuntaa koskevat säännökset. Esitysluonnoksesta ilmenevän asetusluonnoksen perusteella nyt voimassa olevan asetuksen 7 §:ään ei näyttäisi kohdistuvan toimenpiteitä. Tämä kiinnittää huomiota, sillä mainitussa 7 §:ssä säädetään, että pääjohtajan sijaiset määrää Luonnonvarakeskuksen johtokunta.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Erityisasiantuntija

Jasmin Heiskanen

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö

VN/1288/2024-OM-8

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: