

Lausunto

11.5.2020

VN/4546/2020

VN/4546/2020-OM-4

Maa- ja metsätalousministeriö

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eläintautilaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**Yleistä**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi eläintautilaki, jolla kumottaisiin voimassa oleva eläintautilaki (441/2013). Laissa säädettäisiin uuden Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen, eläinterveys-säännösten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus eläintaukeista sekä tiettyjen eläinterveyttä koskevien säädösten muuttamisesta ja kumoamisesta (EU) 2016/429), täytäntöönpanosta ja täydentämisestä.

Ehdotetun eläintautilain säännökset sekä eläinterveys-säännöstö eläintautien vastustamisen edellyttämistä toimenpiteistä merkitsevät monilta osin puuttumista muun muassa perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, 15 §:n omaisuudensuojaan ja 18 §:n elinkeinovapauteen. Ehdotettu eläintautilaki vastaa pitkälti voimassa olevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä eläintautilakia. Lisäksi Euroopan unionin eläinterveys-säännöstö ja valvonta-asetus ovat koonneet asetus-tasolle eläintautien vastustamista koskevia jo voimassa olevia toimivaltuuksia. Yleisenä lähtökohtana todettakoon, että valtiosääntöisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, että perusoikeuksien rajoittamisen mahdollistavia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, kun se on suojattavan intressin kannalta välttämätöntä, viranomaisen harkinta on riittävästi sidottu lain tasolla ja että laissa säädetään kattavasti rajoitusten perusteista. Rajoitusten hyväksyttävyyden, oikeasuhtaisuuden ja tarkkarajaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota toimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvaan. Lausunnossa esitetyt kommentit koskevat 1. lakiehdotusta (eläintautilaki), ellei toisin ole todettu. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Tarkastustoimivalta

Luonnoksen 75 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkastuksesta pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Toimivaltaisen viranomaisen tekemä tarkastus tai tutkimus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa olisi mahdollinen vain, jos se on välttämätön tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastuksen on oltava lisäksi välttämätön ihmisten tai eläinten terveyteen kohdistuvan vakavan uhan torjumiseksi tai jos on aihetta epäillä rikosta, josta voi seurata vankeusrangaistus tai 94 §:ssä tarkoitettu eläintautirikkomus, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta. Jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan pykälän 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimista.

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

oikeusministerio@om.fi
oikeusministerio.fi

Tarkastus pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan on ehdotuksen 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 sidotaisiin epäillyn eläintautirikkomuksen lisäksi siihen, että rikkomuksesta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle. Muotoilu vastaa voimassaolevaa 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 luonnoksen 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 toimivaltasääntely ole mahdollistanut tarkastustoimivaltuuden rajoittamista perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla, ja sääntelyä on tästä johtuen jouduttu arvioimaan EU:n sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteen kautta.

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 ja kun huomioidaan edellä perustuslakivaliokunnan sekundaarilainsäädännön etusijaperiaatteesta esitetty, voidaan esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettua tarkastusvaltuutta pitää selvästi valtiosääntöisesti mahdollisena.

Oikeusministeriö korostaa, että perustuslakivaliokunta on painottanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset, ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 6/2019 vp, PeVL 48/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 2/2017 vp).). Kansallisen liikkumavaran laajuuden selostamista esityksessä tulisi täydentää jatkovalmistelussa (tarkastusoikeuden lisäksi esimerkiksi seuraamusmaksut).

Yksityiskohtaisina kommentteina todettakoon, että ehdotetussa 75 §:ssä säädettäisiin useasta eri asiasta. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita momenttien jakamista eri pykäliin sääntelyn selkeyden vuoksi. Eläintautilain 75 §:n 2 momenttiin ehdotetaan säännöstä tarkastuksen tai tutkimuksen tekemisestä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Momentin mukaan tarkastuksen ja tutkimuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa saa tehdä vain viranomaisen. Säännöstä voisi tarkentaa viittaamalla tämän lain mukaiseen eläinterveysviranomaiseen tai tämän lain mukaiseen valvontaviranomaiseen tai toimivaltaiseen viranomaiseen. Edelleen mainitun pykälän 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa ainoastaan toistetaan momentin sisältö.

Etäostot

Luonnoksen 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 viranomainen ei voi koeostoja 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 tekemänä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). 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 huomioiden pitää valtiosääntöisesti hyväksyttävänä niissä tilanteissa, joissa se rajautuu sellaisiin tuotteisiin liittyvään etäkauppaan, joiden hankkiminen ei viranomaisen tekemänä ole rikosoikeudellisesti sanktioitu.

Luonnoksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten ehdotettu uusi toimivaltuus on suunniteltu käytännössä toteutettavan. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että luonnoksessa on omaksuttu erilainen terminologia kuin siemenlaissa ja elintarvikelaissa, joissa käytetään termiä tunnistautumatta ostamisesta kun taas eläintautilaissa tilaamisesta siten, että kyseistä viranomaista ei voida tunnistaa tilaajaksi. Eläintautilain muotoilu vaikuttaa oikeammalta, sillä ajatus lienee se, että ostajaa ei tunnisteta viranomaiseksi eikä se, että ennen ostoa tulee tunnistautua esimerkiksi pankkitunnuksilla. Kun kyse on valvonta-asetukseen liittyvästä toiminnasta, terminologian olisi hyvä samanlaisissa tilanteissa olla yhdenmukaista.

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Luonnoksen 71 §:ssä säädettäisiin valtuutetuista tarkastajista, jotka voisivat suorittaa kunnaneläinlääkärin sijasta tai apuna pitopaikoissa laissa tarkoitettuja tarkastuksia tai tutkimuksia sekä suorittaa lain täytäntöönpanoon liittyviä toimeenpanevia tehtäviä. Säännös on merkityksellinen perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ehdotettu 71 § vastaa pitkälti voimassaolevaa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä eläintautilain 87 §:ää. Niiltä osin kuin pykälä ei vastaa voimassaolevaa, sovellettaisiin valvonta-asetusta. Valtuutetun tarkastajan ammattitaitoa koskevat vaatimukset määrittäisivät valvonta-asetuksen 30 tai 31 artiklan mukaan. Valtuutetun tarkastajan ja Ruokaviraston velvollisuuksien osalta sovellettaisiin valvonta-asetuksen 32 ja 33 artiklan säännöksiä esimerkiksi tehtävien siirron peruuttamisesta. Pykälä sisältää myös asianmukaiset viittaukset virkavastuusääntelyyn. Ehdotettua 71 §:ää on lisäksi arvioitu asianmukaisesti säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Ehdotettu 71 § vaikuttaa valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävältä.

Säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu lisäksi ehdotetun 74 §:n mukaista toiminnallista asiantuntijaryhmää perustuslain 124 §:n kannalta. Asiantuntijaryhmän tehtävänä olisi avustaa viranomaista a tai b luokan taudinpurkauksissa tarvittavien taudintorjuntatoimenpiteiden suunnittelussa. Säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu, että ryhmän asiantuntijoiden toiminnan yhteys lakien toimeenpanoon ja yksityisten oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviin tehtäviin olisi siinä määrin epäsuora, ettei ryhmän tehtävissä ole kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamista julkisista hallintotehtävistä. Niiden tietojen perusteella, joita esitysluonnoksessa on esitetty, analyysi vaikuttaa oikealta.

Työvelvolliset laajan eläintautiepidemian sattuessa

Ehdotettu 72 §:n sääntely työvelvollisista laajan eläintautiepidemian sattuessa vastaa pitkälti voimassaolevaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä eläintautilain 88 §:ää. Ehdotuksessa otetaan huomioon tautiluokituksen muutokset ja valvonta-asetus. Ehdotusta on asianmukaisesti käsitelty sääätämisyjärjestysperusteluissa, ja työvelvollisille siirrettävät tehtävät on rajattu asianmukaisesti vastaavalla tavalla kuin valtuutetulle tarkastajalle siirrettävät tehtävät (PeVL 1/2013 vp.).

Muutoksenhaku

Viittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin

Oikeusministeriö kiinnittää muutoksenhakua koskevan 102 §:n osalta huomiota siihen, että 1 momentissa ehdotetusta siten kuin –rakenteesta viittauksessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019) ei käy riittävän selvästi ilmi, onko kyseessä informatiivinen vai aineellinen viittaus. Informatiivinen viittaus voidaan muotoilla seuraavalla tavalla: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019)”. Vastaava kommentti siten kuin –rakenteen välttämiseksi koskee myös pykälän 3 momenttia. Tullilaki on suhteessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin erityislaki, ja tulee siten sovellettavaksi muutoksenhaussa Tullin päätökseen ilman erillistä lakiviittauksikin (ks. kuitenkin seuraava kappale).

Muutoksenhaku Tullin päätöksistä

Luonnoksen 102 §:n 3 momentin mukaan Tullin päätökseen haetaan muutosta siten kuin tullilaissa säädetään. Tämä merkitsee tullilain 88 § ja 89 §:n mukaan sitä, että tullin päätöksistä ensi vaiheena haetaan oikaisua, ja oikaisuvaatimuksesta annetusta päätöksestä on mahdollista valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen. Näin ollen tilanteissa, joissa Tullilla ja aluehallintovirastolla on rinnakkainen toimivalta, (esimerkiksi hallinnolliset seuraamusmaksut 95 § tai 70 §, 93 §, 94 §), muutoksenhakusäännökset poikkeaisivat riippuen päätöksen tehneestä viranomaisesta. Omaksuttua ratkaisua ei ole esitysluonnoksessa perusteltu, ja sitä on vaikea pitää perusteltuna. Vastaava huomio koskee myös uhkasakkolain nojalla tapahtuvaa muutoksenhakua. Uhkasakkolain 24 §:n 1 ja 2 momentin mukaan uhkasakon ja teettämisuhan asettamista koskevaan päätökseen saa hakea muutosta siten kuin muutoksenhausta päävelvoitteen määräämistä koskevaan päätökseen säädetään ja toimivaltainen hallintotuomioistuin täytäntöönpanoa koskevassa valituksessa määrittäyty päävelvoitteen perusteella. Muutoksenhaku uhkasakkoasioissakin määrittäisi siten eri tavoin riippuen siitä, onko päätöksen tehnyt esimerkiksi aluehallintovirasto vai Tulli. Jatkovalmistelussa muutoksenhakua koskevaa 102 §:ää on syytä tarkastella kokonaisuudessaan. Jos päädytään säättämään muutoksenhausta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti eläintautilain mukaisista päätöksistä, voisi aineellinen viittaus 102 §:ssä kuulua: ”Muutoksenhaussa sovelletaan, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään

Oikaisuvaatimusvaihe

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sitä, minkä vuoksi ehdotuksessa katsotaan, ettei oikaisuvaatimusmenettely sopisi lain nojalla tehtyihin päätöksiin. Oikeusministeriö muistuttaa, että tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Oikaisuvaatimusmahdollisuuden 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. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, mihin lain nojalla tehtäviin päätöksiin oikaisuvaatimus sopii. Periaatteet arvion tekemiseksi on esitetty oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalan laajentamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 230/2014 vp). Ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.13.2.

Valituskiellot

Luonnoksen 102 §:n 1 momentissa esitetyt tiettyjen pykäliden nojalla tehtäviä väliaikaisia päätöksiä (69 §:n 3 ja 91 §:n 4 mom) koskevat muutoksenhakukiellot ovat oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteltuja. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota 92 §:n 5 momentin mukaisiin päätöksiin. Vaikuttaa siltä, että kyseisessä momentissa säännellyt väliaikaiset kiellot tulisi sisällyttää 102 §:n 1 momentin valituskieltoon kuten mainitut 69 §:n 3 mom. ja 91 §:n 4 mom.

Viittaus uhkasakkolakiin

Vaikka lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentissa onkin viittaus uhkasakkolakiin, ja tämä viittaus kattaa myös uhkasakkolain muutoksenhakusääntelyn, voisi muutoksenhakua koskevaan 102 §:ään selvytyden vuoksi sisällyttää informatiivisen viittauksen uhkasakkolain soveltamiseen myös muutoksenhaussa.

Muutoksenhakusääntelyyn liittyvät tekniset huomautukset

Luonnoksen 3. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluvan lain eläimistä saatavista sivutuotteista (517/2015) 2 ja 30 §:ää. Kyseisen lain muutoksenhakua koskeva 73 § on vanhentunut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tultua voimaan tämän vuoden alusta. Mainittu pykälä tulisi lainmuutoksen yhteydessä ajantasaistaa vastaamaan voimassa olevaa lakia.

Rangaistussäännökset

Lakiehdotus 1. eläintautilaki

Uuden eläintautilain 96 §:ssä säädetään rangaistus eläintautirikkomuksesta. Sen 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että viranomainen voi jättää esitutkintaviranomaiselle ilmoittamatta rikkomuksen, jos teko tai laiminlyönti on vähäinen eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan.

Oikeusministeriö katsoo, että momentista tulee poistaa maininta niskoittelusta viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan. Rikosoikeudellisesti rangaistus määrätään laissa rangaistavaksi säädetyistä teosta (tekorikosoikeus) ja tekijän asenne tai vaikutin rangaistuksen mittaamisessa voi tulla arvioitavaksi vain rikoslain yleisen osan sallimissa rajoissa ja tilanteissa. Ilmoittamatta jättäminen tulee tekorikosoikeuden mukaisesti sitoa ulkoiseen tekoon, esimerkiksi teon ainutkertaisuuteen (esim. ”eikä kyseessä ole viranomaisten kieltojen tai määräysten toistuva rikkominen”).

Luonnoksen 96 §:n 3 momentti vastaa voimassaolevan eläintautilain 115 §:n 4 momenttia. Momentin mukaan se, joka rikkoo tämän lain nojalla määrättyä, uhkasakolla tehostettua kieltoa tai velvollisuutta, voidaan jättää tuomitsematta rangaistukseen samasta teosta, jos uhkasakko on lainvoimaisella päätöksellä tuomittu maksettavaksi. Luonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tätä ei ole käsitelty lainkaan. Oikeusministeriö toteaa, että kaksoisrangaistavuuden kieltö, jota ilmeisesti momentin säännöksellä on haettu takaa, ei estä määräämästä hallinnollista sanktiota tai rikosoikeudellista rangaistusta muiden hallinnollisten seuraamusten ohella (esimerkiksi uhkasakko tai luvan peruuttaminen). Uhkasakkomenettely ei ole tarkoitettu rangaistuksen luonteiseksi seuraamukseksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaminen (esimerkiksi KHO 2016:96 ja Oikeusministeriön työryhmämietintö hallinnollisista sanktioista, 52/2018, s. 34). (Vrt. myös laki eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta 15 § 1277/2019, jossa on varsin samanlaista sääntelyä eikä tällaista ole omaksuttu.)

Lakiehdotus 2. rikoslain 44 luvun 4 a §:n ja rikoslain 46 luvun 4 §:n muuttamisesta

Rikoslain 44 luvun 4 a § eläintaudin levittämisvaaran aiheuttaminen

Lakiehdotuksessa voimassa olevaa rikoslain 44 luvun 4 a §:ää (eläintaudin levittämisvaaran aiheuttaminen) muutettaisiin niin, että eläintautilain tai sen nojalla annetun säännöksen vastaisen toiminnan lisäksi rangaistavaa olisi ehdotetun eläintautilain 1 §:n 2 momentissa mainitun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen tai niiden nojalla annetun säännöksen vastaiset, 4 a §:n 1-2 kohdissa mainitut teot. Viitatussa uuden eläintautilain säännöksessä tarkoitettuja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksia ovat perustelujen mukaan eläinterveyslainsäädäntö, sivutuoteasetus, TSE-asetus, zoonoosiasetus, lemmikkieläinasetus ja valvonta-asetus.

Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty erityistä huomiota blankorangaistussäännöksiin ja niiden kirjoittamisen perusperiaatteita ja ohjeita on sisällytetty Lainkirjoittajan oppaaseen jaksoihin 4.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §) ja jakso 12.9.5 Rangaistussäännösten täsmällisyys (ks. myös viitatu perustuslakivaliokunnan mietinnöt/lausunnot).

Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkistöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemman asteisten säännösten ja määräysten taikka Euroopan unionin oikeuden perusteella. Täysin avoimet rangaistussäännökset eli blankorangaistussäännökset, joissa rangaistavana tekona on vain jonkin lain rikkominen (”Joka rikkoo tätä lakia, on tuomittava – –”), eivät ole asianmukaisia. Blankorangaistussäännöksiin suhtaudutaan siten torjuvasti, vaikka ne ovatkin tietyin lain täsmällisyyteen liittyvin edellytyksin sinänsä mahdollisia.

Blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tark-

kuudella ja nämä säännökset käsittävistä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Rangaistussäännöksessä tulee lisäksi olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettu teosta. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että säännösten, joihin viitataan, on sisällettävä selkeä kielto, jota voidaan rikkoa.

Esityksessä rangaistusäännöksen muutosehdotuksessa määritellään nykyiseen tapaan teot, jotka säädetään rangaistaviksi, mutta muilta osin viittaukset kiellot sisältävään EU-lainsäädäntöön jäävät avoimiksi. Erityisesti ehdotettu viittausketju eläintautilain kautta relevanttiin EU-lainsäädäntöön on monipolvinen ja laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta ongelmallinen.

Nyt käsillä olevassa tapauksessa rangaistavuus kattaisi varsin monen EU-asetuksen vastaista toimintaa. Vastaavanlaista tekniikka on jouduttu jo aikaisemmin eräissä tapauksissa lainsäädännössä käyttämään, jos viitattu Euroopan unionin lainsäädäntö on huomattavan laajaa. Toisaalta esimerkiksi rikoslain 48 luvun ympäristön turmelemista koskevassa 1 §:ssä relevantti EU-lainsäädäntö on nyt ehdotettua huomattavasti laaja-alaisempaa ja siitä huolimatta yksittäiset instrumentit ja niiden rangaistavuuden kannalta relevantit artikkelit ja on lueteltu ko. säännöksessä.

Tuoreemmassa käytännössään perustusvaliokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8—9). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekotapoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut täsmennettävä viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistötekijöitä tarkentamalla (PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 53/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 21—22, PeVL 9/2018 vp, s. 9 ja niissä viitatus lausunnot). Perustuslakivaliokunnan kanta on siten tiukentunut vuodesta 2012, jolloin rikoslain 44 luvun 4 a § säädettiin.

Oikeusministeriö katsoo että rikoslain 44 luvun 4 a §:ää tulee täsmentää viittaamalla suoraan relevantteihin EU-asetuksiin ja samalla mahdollisuuksien mukaan täsmentää niihin sisältyviä kieltoja, joiden rikkominen on tarkoitus säätää rangaistaviksi. Esimerkiksi viennistä/tuonnista kolmansiin maihin nähden on säännöksiä eläinterveyssäännösten V osassa ja eräissä sen artikloissa, joihin viittaaminen koko eläintautisäännösten viittaamisen sijasta olisi laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla täsmällisempää.

Rikoslain säännöksessä viitattaisiin eläintautilain 1 §:n 2 momentissa mainittuihin EU-asetuksiin. Hie-man epäselväksi jää, minkä säännöksen nojalla viitatussa pykälässä mainittu zoonoosidirektiivin vastaiset teot tulisivat jatkossa rangaistaviksi.

Vientiä ja tuontia koskevien tekojen seuraamukset: muutettavaksi ehdotetun 44 luvun 4 §:n 2 kohdan ja salakuljetus- ja säännöstelyrikossäännöksen suhde

Rikoslain 46 luvun 4 §:n eläinlääkinnällisiä rajatarkastuksia koskeva 2 momentti ehdotetaan kumottavaksi, koska se oli jätetty voimaan väliaikaisesti valvonta-asetusta koskevan lainsäädännön voimaan tullessa, kunnes nyt käsillä olevalla esityksellä annettava aineellinen eläinterveyssäännöstö annetaan. Perustelujen (s. 64) mukaan jatkossa eläinten ja muiden eläintauteja mahdollisesti levittävien tavaroiden tuontivaatimusten rikkomisen rangaistavuuteen sovellettaisiin rikoslain 46 luvun 4 §:n 1 momentin yleistä salakuljetussäännöstä.

Myös uuden eläintautilain 96 §:n rikkomussäännöksen 1 momentissa ehdotetaan viitattavaksi rikoslain salakuljetusta koskevaan 46 luvun 4 §:n 1 momenttiin.

Samalla rikoslain 44 luvun 4 § a §:ssä entiseen tapaan säädettäisiin rangaistavaksi eläintautivaaran leviämisen aiheuttaminen. Pykälän 1 kohta muutettaisiin koskemaan uuden eläintautisäännösten (kansallisten säännösten ja siinä viitattujen EU-asetusten) vastaista maahantuontia ja maasta vientiä, jos teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen hengelle tai terveydelle taikka vakavaa vaaraa eläinten terveydelle. Säännös koskisi paitsi eläimiä myös eläinperäisiä tuotteita.

Oikeusministeriö toteaa, että 44 luvun 4 a §:n 1 kohdan ja rikoslain 46 luvun säännösten suhde toisiinsa tulisi esityksen jatkovalmistelussa arvioida ja esityksen perusteluissa selvittää missä suhteessa rikoslain 46 luvun säännöksillä on jatkossa itsenäistä soveltamisalaa rikoslain 44 luvun 4 a §:n 1 kohdan maahan tuontia/maasta vientiä koskevan säännöksen lisäksi. Asiasta on vain pari lausetta nykyisen rikoslain 44 luvun 4 a §:ää säätämistä koskevissa esitöissä (HE 130/2012 vp., s. 106).

Eläintautien sääntely EU:ssa on uuden eläintautisäännösten myötä muuttunut direktiivipohjaisesta kansallisesta täytäntöön pantavasta sääntelystä suoraan sovellettavaksi EU-asetuksiin pohjautuvaksi sääntelyksi. Tällä muutoksella on vaikutuksia myös rikosoikeussääntelyyn. Mikäli rikoslain 46 luvun säännöksillä arvioidaan olevan jatkossa itsenäistä soveltamisalaa rikoslain 44 luvun 4 a §:n 1 kohdan maasta vientiä/maahan tuontia koskevan erityssäännöksen ohella, jatkovalmistelussa tulisi myös ar-

voida, onko kyse salakuljetusrikoksesta tai eräissä tapauksissa rikoslain 46 luvun 1 momentin 7 kohdassa rangaistavaksi säädetystä säännöstelyrikoksesta. Rikoslain 46 luvun 1 §:n 7 kohdan mukaan säännöstelyrikoksena rangaistavaa on rikkoa tai yrittää rikkoa Euroopan unionin antamissa tuontia ja vientiä koskevilla asetuksilla säädettyä tai mainittujen säädösten nojalla annettua säännöstelymääräystä. Säännöstelymääräyksen käsitteestä k.s HE 66/1988 vp., s. 178.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, mitä se aikaisemmin totesi lausunnossaan valvonta-asetuksen täytäntöönpanoa koskevan hallituksen esityksen johdosta (29.8.2019, VN/4986/2019 - OM). Rikoslain 46 luvun 1 §:n 7 kohdan on sitä säädettyäessä ja muutettaessa katsottu koskevan yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvia asetuksia (HE 196/2008 vp, ks. HE 301/1994 vp ja PeVL 24/1994 vp sekä HE 262/1996 vp ja PeVL 4/1997 vp). Euroopan unionissa on kuitenkin rikoslain säännöksen säätämisen jälkeisinä vuosikymmeninä tulkittu yhteisen kauppapolitiikan käsitettä laajasti, ja sen piiriin on katsottu kuuluvaksi kaupallisia toimenpiteitä, joilla pyritään myös muihin aloihin kuten esim. ympäristönsuojeluun kuuluviiin tavoitteisiin. Vastaavasti muilla politiikan alueilla on annettu säädöksiä, joissa tavoite voi olla esimerkiksi ympäristönsuojelluksellinen, mutta valittava keino viennin, tuonnin ja/tai markkinoille saattamisen sääntely. Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla voidaan mainita HE 28/2014 vp (hyljetuotteiden kauppa) ja HE 178/2014 vp (FLEGT-järjestelmän käyttöönotto). Oikeusministeriö totesi valvonta-asetusta koskevassa lausunnossaan, että mikäli vastaisuudessa tuontivalvontalain alaan kuuluvaa aineellista vienti/tuonti –sääntelyä on annettu/annetaan kyseisen kaltaisilla Euroopan unionin asetuksilla, kansallisissa säännöksissä tulisi olla viittaus (myös) rikoslain säännöstelyrikokseen.

Useat uuden eläintautilain eläinterveyssäännöstöön (Osa VII) perustuvat kiiretoimet esimerkiksi lain 10 luvussa kolmannelta valtiosta peräisin olevan eläintaudin leviämisen vaaran torjumiseksi vaikuttavat luonteeltaan säännöstelymääräyksiltä. Joidenkin eläinlajien ja/tai eläinperäisten tuotteiden kaupallisen maahan tuonnin/maasta viennin osalta soveltuva rikoslain säännös saattaisi siten pikemmin olla rikoslain 46 luvun säännöstelyrikos kuin salakuljetusrikos.

Rikoslain muuttaminen edellyttää oikeusministeriön esittelylupaa, jota tulisi pyytää hyvissä ajoin ennen esittelyä valtioneuvostossa. Rangaistussäännösten osalta pyydetään muutokin olemaan yhteydessä oikeusministeriöön jo asian jatkovalmistelussa.

Seuraamusmaksut

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lisättäväksi uuteen eläintautilakiin seuraamusmaksua koskeva säännös. Toimivaltuus olisi uusi. Eläinterveyssäännösten 268 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä on syytä peilata myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen – työryhmän mietintöön (Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018).

Seuraamusmaksun suhde rikosoikeudellisiin säännöksiin nähden

Luonnoksen mukaan rikkomuksiin sovellettavia seuraamuksia olisivat 96 §:ssä säädetystä eläintautirikkomuksesta tuomittava sakkorangaistus sekä ehdotetun pykälän mukainen eläintautivalvonnan seuraamusmaksu. Lisäksi vakavampiin tekoihin soveltuisivat eräät rikoslaissa säädetyt kriminalisoinnit. (s.60) Oikeusministeriö viittaa Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen – Työryhmän mietintöön (OM, Mietintöjä ja lausuntoja, 52/2018) sekä lainkirjoittajan oppaan osioon 12.10 , joissa katsotaan, että hallinnollisista sanktioista säädettyä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä. Esityksessä tehtävä selkoa näiden keskinäisestä suhteesta.

Esityksen perusteluissa (s. 61) todetaan, että eläintautirikkomusta koskevaa lain 96 §:n kriminalisointisäännöstä supistettaisiin voimassa olevaan lakiin verrattuna siten, että seuraamusmaksu ja kriminalisointisäännös eivät koskisi samoja tekoja. Eläinsäännösten vastaisesta eläimen tai eläinperäisen tuotteen maahan tuonnista tai maasta viennistä on kuitenkin – edellä selostetuin tavoin - seuraamusmaksun lisäksi säännöksiä useassa rikoslain säännöksessä. Esityksessä ei selosteta, mikä olisi seuraamusmaksua koskevassa 95 §:n 6 kohdassa mainitun viennin ja tuonnin rangaistavuuden suhde rikoslain vastaaviin säännöksiin.

Epäselvyyttä osittain selittää se, että eläintautisäännöstyössä erotellaan vienti (export), jolla tarkoitetaan vientiä kolmanteen valtioon, kun taas jäsenmaiden välillä tapahtuvista toimista käytetään termiä siirto. Seuraamusmaksua koskevassa 95 §:n 6 kohdassa puhutaan kuitenkin maasta viennistä/tuonnista silloinkin, kun viitataan eläintautisäännösten siirtoa jäsenvaltioiden välillä koskeviin IV osan artikloihin. Toisaalta puhutaan siirtomääräyksistä sellaisten eläintautilain säännösten (eläintautilain 52

§) yhteydessä, joissa on kyse viennistä kolmanteen valtioon ("tuo maahan tai vie maasta eläimiä tai niistä saatuja tuotteita, jotka eivät täytä eläinterveys säännösten IV osassa, lemmikkieläinasetuksessa, 52 §:ssä tai niiden nojalla annetuissa säännöksissä taikka 51 §:n 3–5 kohdan nojalla annetuissa säännöksissä säädettyjä eläinten tai tuotteiden siirtokelpoisuutta koskevia vaatimuksia").

Eläintautilaissa säädetyn seuraamusmaksun ja rikoslain säännösten eri soveltamisalaa maahan tuonin/maasta viennin osalta selkiyttäisi huomattavasti se, jos käytettäisiin EU-asetusten terminologiaa (esim. siirto) silloin, kun seuraamusmaksu/rangaistussäännös saa aineellisen sisältönsä suoraan sovellettavasta EU-asetuksen säännöksestä. Harkittavaksi ehdotetaan myös, voisiko ehdotetuissa seuraamussäännöksissä mahdollisuuksien mukaan erotella jäsenmaiden väliset siirrot ja toisaalta vienti/tuonti kolmansiin maihin nähden. Jos lisäksi on tarkoitus, että seuraamusmaksun 95 §:n määrittämisedellytykset ja rikoslain säännökset koskevat osittain samoja tekoja, sillä erolla, että rikoslain 44 luvun 4 a § edellyttää vaarantamiselementtiä, tämä tulisi selostaa esityksen perusteluissa.

Myös lemmikkieläinasetuksen vastainen maahan tuonti/maasta vienti mainitaan sekä seuraamusmaksua koskevassa 95 §:n 6 kohdassa että rikoslain 44 luvun 4 a §:n 1 kohdassa. Lemmikkieläinasetus on kumottu, mutta sitä sovelletaan vuoteen 2026 asti, minkä jälkeen sovelletaan eläintautisäännösten VI osan säännöksiä. Eläintautisäännösten VI osaa ei kuitenkaan mainita seuraamusmaksua koskevassa säännöksessä. Esityksestä ei käy ilmi, onko seuraamusmaksusäännöstä tarkoitus myöhemmin täydentää tältä osin, vai onko tarkoitus, että vuoden 2026 jälkeen lemmikkieläinasetusta vastaavista eläintautisäännösten VI osan säännösten rikkomisista voidaan määrätä rangaistus vain rikoslain nojalla.

On huomattava, että eläintautisäännösten VI osan säännökset ja lemmikkieläinasetus koskevat lemmikkieläinten muuta kuin kaupallista siirtoa eli molemmat koskevat yksityishenkilöiden toimintaa jäsenvaltioiden välillä. Heillä ei ole elinkeinoharjoittajien tai muiden kaupallisten toimijoiden valmiutta perehtyä EU-asetuksiin. Seuraamusten selkeys- ja ennakoitavuusvaatimukset ovat näistä syistä lemmikkieläinten ei-kaupallisen toiminnan osalta erityisen korostuneita.

Seuraamusmaksu määrättäisiin myös eläintautilain 45 §:n vastaisesta maaeläimen luontoon laskemisesta. Maaeläin voi perustelujen mukaan olla eläintautisäännösten mukaan myös luonnonvarainen eläin. Haitallisen vieraslajin päästämisestä luontoon on säännöksiä EU:n vieraslajiasetuksessa ja teosta säädetään rangaistus vieraslajilain 21 §:n 2 momentissa. Myös metsästyslain 42 §:ssä on säännöksiä sellaisen vierasperäisen riistaeläimen, jota vieraslajiasetus ei koske, laskemisesta luontoon ilman laissa säädettyä lupaa tai lupaehtojen vastaisesti. Teosta on säädetty rangaistus metsästyslain säännösten rikkomisena lain 75 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Suojeltava oikeushyvä on molemmissa laeissa ainakin osittain sama kuin eläintautilaissa eli eläintautien torjuminen (HE 82/2015 vp.). Säännösten keskinäistä suhdetta toisiinsa olisi perusteltua esityksen jatkovalmistelussa arvioida. Molemmat rikkomussäännökset ovat toissijaisia ankarammin rangaistavaan säännökseen nähden, jollainen hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole.

Seuraamusmaksuista säättäminen

Perusteluiden mukaan seuraamusmaksulle nähdään erityistä tarvetta jäsenvaltioiden välisten lemmikkieläinten siirtojen sekä eräiden eläintautien leviämistä ehkäisevien varotoimenpiteiden osalta, jotta tahalliseen eläintaudin leviämisaaraa aiheuttavaan toimintaan voitaisiin tarttua nykyistä vaikuttavammin. Sinänsä tarve tehokkaille seuraamuksille johtuu eläinterveys säännöstöstä, joka ei ilmeisesti, esitysluonnoksesta ilmenevien tietojen valossa, edellytä juuri hallinnollisista seuraamusmaksuista säättämistä. Näin ollen niiden käyttöönotto tulisi perustella esityksessä.

Luonnoksen 95 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto tai Tulli voi määrätä eläintautivalvonnan seuraamusmaksun momentissa yksilöidyissä tilanteissa. Sanktioidut teot vaikuttavat asianmukaisesti yksilöidyltä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että aluehallintovirastolla ja Tullilla olisi rinnakkainen toimivalta seuraamusmaksun määrittämiseen kaikissa momentissa listatuissa tilanteissa. Tällainen sääntelyn tarkoitus ei tule ilmi esityksen perusteluista. Edelleen oikeusministeriö korostaa, että viranomaisen toimivaltuudet on oltava selvät erityisesti seuraamuksia määrättäessä. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten näiden välinen toimivalta määräytyy. Lisäksi vaikuttaa erikoiselta, että Tulli voisi määrätä seuraamusmaksun sellaisissa asioissa, joiden valvonta ei sen toimivaltaan kuulu (esim. rikkoo eläimen rokottamisvelvollisuuden, 15 §, tähän liittyvät tehtävät kuuluvat eläinterveysviranomaiselle). Huomionarvoista kuitenkin on se, että kaksoisrangaistavuuden kielto estää aluehallintovirastoa ja Tullia määräämästä samassa asiassa seuraamusmaksua.

Oikeusturvavaatimus on erityisen korostunut rangaistuksenluonteisten seuraamusten kohdalla. Hallinnollista sanktiota koskevasta erityislaista tulee siksi käydä selkeästi ilmi sanktion kohteena olevan oikeus hakea muutosta. Esitysluonnoksen 102 §:n mukaan aluehallintoviraston määräämästä seuraamusmaksusta haettaisiin muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaan valittamalla hallinto-oikeuteen, kun taas Tullin määräämistä seuraamusmaksuista tulisi ensi vaiheena hakea

tullilain mukaisesti oikaisua, josta annetusta päätöksestä olisi mahdollista valittaa tullilain mukaisesti Helsingin hallinto-oikeuteen. Omaksuttua toisistaan poikkeavaa muutoksenhakujärjestelyä ei ole luonnoksessa perusteltu eikä se vaikuta tarkoituksenmukaiselta. (ks. lisää muutoksenhakua koskevasta osiosta).

Seuraamusmaksu olisi 95 §:n 1 momentin mukaan vähintään 300 euroa ja enintään 5000 euroa. Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu, miksi juuri mainitun suuruinen vaihteluväli seuraamusmaksulle on valittu. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että hallinnollisia sanktioita koskevan sääntelyn tulee täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset (esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp). Seuraamusmaksun tulee olla sen kohteena olevalle riittävän tuntuva, jotta sillä saavutetaan sanktiojärjestelmältä vaadittava yleis- ja erityisestävyys.

Luonnoksen 95 §:n 4 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos teosta olisi kulunut yli vuosi. Pykälässä ei oteta huomioon jatkettuja tekoja, joita voisi kuvitella olevan tämänkaltaisessa sääntely-yhteydessä. Lisäksi yksityiskohtaisissa perusteluissa kyseinen aikamääre on kuusi kuukautta.

Ehdotetun pykälän 4 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisoikeuden vanhenemisesta, seuraamusmaksun vanhenemisesta sekä viitataan maksun täytäntöönpanon osalta sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Myös sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:ään lisättäisiin maininta siitä, että seuraamusmaksu pantaisiin täytäntöön sakon täytäntöönpanosta säädetyssä menettelyssä. Ehdotettu sääntely vastaa työryhmämietinnössä esitettyä. Oikeusministeriöllä ei ole säännöksiin huomautettavaa tältä osin. Oikeusministeriö ehdottaa kuitenkin jatkovalmistelussa harkittavaksi, tulisiko laissa säätää täsmällisemmin seuraamusmaksun maksuajasta, kuten esimerkiksi tieliikennelain 177 §:ssä on säädetty liikennevirhemaksun maksuajasta. Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ei ole maksuaikaa koskevia säännöksiä, vaan täytäntöönpano aloitetaan sen nojalla heti.

Ehdotuksen mukaan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Siten ehdotettujen seuraamusmaksujen täytäntöönpano olisi Oikeusrekisterikeskukselle uusi tehtävä. Esityksen vaikutuksissa on todettu, että täytäntöön pantavia maksuja tulee vuosittain noin 100. Esityksen mukaan tuontivalvonnan seuraamusmaksujen perintään on varattu vuodelle 2020 Oikeusrekisterikeskukselle 75 000 euroa seuraamusmaksun täytäntöönpanon sähköiseen toteutukseen. Esityksessä ei kuitenkaan ole arvioitu sitä, aiheutuuko Oikeusrekisterikeskukselle kustannuksia nyt ehdotettavan seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Tämä tulisi esityksen jatkovalmistelussa selvittää. Oikeusministeriö muistuttaa, että ehdotettaessa uusia tehtäviä Oikeusrekisterikeskukselle, on sitä asianmukaisesti kuultava asiassa esimerkiksi henkilöstövaikutusten huomioimiseksi.

Toiminnallisen asiantuntijaryhmän tiedonsaantioikeus ja muut tiedonsaantioikeudet

Lakiehdotuksen 74 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Ruokaviraston asettaman toiminnallisen asiantuntijaryhmän jäsenellä on oikeus saada salassapitovelvollisuuden estämättä tehtävän edellyttämiä välttämättömiä tietoja. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 17/2016 vp). Tiedonsaantioikeus on säännöksessä sidottu välttämättömään, mutta muilta osin säännös jää liian avoimeksi, ottaen huomioon edellä mainitun perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön. Säännöksessä ei yksilöidä keneltä tietoja on tarkoitus saada tai ketä tai mitä tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvat tiedot voivat koskea. Sääntelyä olisi aiheellista täsmentää jatkovalmistelussa. Myös säätämisyjärjestysperusteluja olisi hyvä täydentää edellä todettu huomioon ottaen.

Esityksen perusteluissa todetaan pykälässä säädettävän myös salassapitovelvollisuudesta. Pykälä ei kuitenkaan sisällä sääntelyä salassapitovelvollisuudesta, vaan eräänlaisen tiedon käyttöä muihin tarkoituksiin rajoittavan säännöksen. Tältä osin olisi myös aiheellista arvioida soveltuuko asiantuntijaryhmän toimintaan julkisuuslaissa säädetty ja jos, niin minkä mekanismin kautta. Arvioitavaksi tulee ainakin millä tavalla asiantuntijaryhmä suhteutuu julkisuuslain 4 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitettu itsenäistä tehtävää hoitamaan asetettuun viranomaiseen ja julkisuuslain 5, 23 ja 26 §:ssä tarkoitettuun toimeksiantotehtävään.

Myös 76 §:n 1 ja 2 momentin säännöksissä on välttämättömyysvaatimuksesta huolimatta tiettyä väljyyttä, jonka vuoksi myös niiden tarkkarajaistamista olisi perusteltua vielä arvioida jatkovalmistelussa. Erityisen välttämättömä tarkkarajaistaminen on, jos luovutettavien tietojen joukossa on arkaluonteisia henkilötietoja.

Teknisenä huomiona 76 §:stä voidaan todeta, että sakkoreksiteriin liittyvän tiedonsaantioikeuden todetaan esityksen perustuisissa olevan pykälän 2 momentissa. Viittaus pitäisi kuitenkin olla pykälän 3 momenttiin.

Esityksessä on myös säädetty useista ilmoitusvelvollisuuksista. Esityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että näissä olisi kysymys henkilötiedoista tai etenkin arkaluonteisista tiedoista. Lakiehdotuksen 20 §:n mukaan, jos eläinlääkäri epäilee tai toteaa eläimellä olevan luetteloitu tai uusi tauti taikka muu ilmoitettava eläintauti, hänen on salassapitovelvollisuuden estämättä ilmoitettava asiasta kunnan eläinlääkärille tai aluehallintovirastolle. Edelleen 21 §:n mukaan, jos kunnaneläinlääkäri epäilee tai toteaa eläimellä olevan luetteloitu tauti, uusi tauti tai muu ilmoitettava eläintauti taikka jos hän vastaanottaa 19 tai 20 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen, hänen on ilmoitettava asiasta aluehallintovirastolle. Huomionarvoista on, että jälkimmäiseen säännökseen ei ole liitetty salassapidon murtavaa vaikutusta. Esityksen perusteluista ei ilmene millä perusteella salassapidettävistä tiedoista olisi kysymys, mutta on syytä huomata, että salassapidettäviä tietoja voidaan velvoittaa ilmoitettavaksi vain, jos salassapitovelvoite murretaan asianmukaisella tavalla ja sääntely täyttää salassapidettävän tiedon saamiselle ja luovuttamiselle asetetut täsmällisyysvaatimukset. Erityisesti, jos ilmoitettavissa tiedoissa on kysymys yksityiselämän suojan piiriin kuuluvista tiedoista, on ehdotettuja säännöksiä arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Tällöin ehdotettujen säännösten oltava täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi riittävän täsmällisesti muotoiltuja.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojeleminen

Esityksen 1. lakiehdotuksen 97 §:ssä säädettäisiin eläinterveyttä koskevien säännöksiä rikkomuksista ilmoituksen tehneen luonnollisen henkilön henkilöllisyyden salaamisesta. Esityksen perustelujen mukaan säännöksellä pantaisiin täytäntöön valvonta-asetuksen 140 artiklan säännös, jonka mukaan todellisista tai mahdollisista rikkomuksista toimivaltaiselle viranomaiselle ilmoittavia henkilöitä on suojeltava kustotoimilta, syrjinnältä ja muun tyyppiseltä epäoikeudenmukaiselta kohtelulta. Kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettu tarkoittaisi poikkeamista PL 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja lailla. Esityksessä katsotaan, että säännös on välttämätön asetuksen 140 artiklan vaatimuksen täytäntöön panemiseksi. Valvonta-asetus ei kuitenkaan vaikuttaisi edellyttävän nimenomaisesti ilmoittajan henkilöllisyyden salaamista vaan esityksestä saa käsityksen, että se jättää 140 artiklan tavoitteiden totuttamisen keinot jäsenvaltion harkintaan. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä tulisi esittää riittävät asiaperustelut sille, miksi juuri julkisuuden rajoittamista pidetään välttämättömänä keinona mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksessä ei ole arvioitu vaihtoehtoisia keinoja.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, että lähtökohtaisesti julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto myös salassapidettävän asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä ns. asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa julkisuuslain 11.2 §:ssä säädetty perustein. Tämä on myös syytä ottaa huomioon arvioitaessa ehdotetun salassapitotoimen tehokkuutta asetuksen vaatimuksia toteuttavana keinona.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Erityissääntelyn tarpeellisuudesta

Esitysluonnoksessa on tunnistettu henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä eläintautilain 79–81 §:ssä, joissa säädettäisiin rekisterinpitoon toimivaltaisista viranomaisista, kansallisiin säännöksiin perustuvien rekisterien tietosisällöstä, tiettyjen rekisteritietojen julkaisemisesta sekä tietojen säilyttämisajasta eräissä tapauksissa. Lisäksi 76 §:ssä säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista.

Kyseiset säännösehdoitukset kuuluvat yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalan piiriin. Lähtökohta on, että tietosuojasetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Kansallista liikumavaraa on kuitenkin käytettävä rajoitetusti.

Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa käsitellessään tietosuojasetusta täydentävää tietosuojalakia ja rikosasioiden tietosuojalakia todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuojasetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018).

vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3). Nyt käsiteltävän esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa on huomioitu kyseinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, mutta tulkintalinjauksen soveltaminen lakiehdotuksen sisältöön vaatii jatkotyötä seuraavassa tarkennettavin tavoin.

Käsittelyn oikeusperusteen tunnistaminen

Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, tietosuoja-asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaista oikeusperustetta. Esitysluonnoksen 76 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”henkilötietojen käsittelylle on yleisen tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste.” Ensinnäkin voidaan todeta, että mainitussa pykälässä säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista, joten se ei ole luonteva yhteys käsitellä ja arvioida soveltuvaa oikeusperustetta henkilötietojen käsittelylle. Sopivampi paikka arvioida käsittelyn oikeusperustetta ja ehdotettujen säännösten suhdetta tietosuoja-asetukseen on esimerkiksi kunkin säännöksen perusteluissa tai kootusti säännöskohtaisten perustelujen alussa. Toiseksi on huomattava, että tietosuoja-asetuksen mukainen oikeusperuste on yksilöitävä. Yksilöinti tulee tehdä, vaikka alustavan arvion perusteella liikkumavaran käytössä ei ongelmaa olisikaan käsittelyn perustuessa esimerkiksi rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta).

Todettakoon, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohta voivat olla osin päällekkäisiäkin. Eduskunnan hallintovaliokunta on kuitenkin korostanut, että useamman kuin yhden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei kuitenkaan voi johtaa siihen, että jäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä olisi tietosuoja-asetuksen nojalla. Tämän tulee käydä aina selkeästi ilmi ehdotetusta lainsäädännöstä (HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Lisäksi henkilötietojen käsittelyn kohdistuessa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, tulee henkilötietojen käsittelyssä täyttyä jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että käsittely koskisi kyseisiä henkilötietoja eikä oikeusministeriöllä ole herännyt epäilystä tämän suhteen, mutta asia on syytä varmistaa jatkokäsittelyn yhteydessä.

Tietojen julkaiseminen internetissä

Useissa luonnoksen pykälissä säädetään eläintautiviranomaisen velvollisuudesta tiedottaa esimerkiksi vyöhykettä koskevasta päätöksestä. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, sisältäisivätkö nämä asiakirjat henkilötietoja. Mikäli näin on, tulee jatkovalmistelussa tehdä selkoa henkilötietojen julkaisemisesta.

Kansallisen liikkumavaran käyttämisestä

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, jos kansallinen liikkumavara perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä tietojen säilytysaikoja. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim.

PeVL 1/2018, s. 3). Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömimpään.

Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan kannalta. Esityksestä tulisi käydä ensinnäkin selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmentää tietosuoja-asetusta. Toiseksi on perusteltava, miksi henkilötietojen käsittelyä eläintailaissa tarkoitetuissa tilanteissa ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa yleislainsäädännön nojalla, vaan käsittelystä on välttämättömää säätää tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa.

Rekisterinpitäjyydestä

Esitysluonnoksen 81 §:ssä säädettäisiin pykälän otsikon mukaan rekistereihin sovellettavista säännöksistä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Ruokaviraston, aluehallintoviraston ja kunnaneläinlääkärin tehtävistä rekisterinpidossa. Kyseisen säännösehdotuksen mukaan

”Ruokavirasto pitää rekistereitä päävastuullisena rekisterinpitäjänä ja huolehtii säännösten edellyttämästä rekisteritietojen julkaisusta. Aluehallintovirasto ja kunnaneläinlääkäri käyttävät, päivittävät ja luovuttavat rekisterien tietoja säädettyjen tehtäviensä edellyttämässä laajuudessa sekä vastaavat tehtäviensä osalta rekisteröityjen oikeuksien toteuttamisesta sen mukaan mitä luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa asetuksessa (EU) N:o 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) säädetään.”

Esitysluonnoksen perusteluosan mukaan vastuunjako vastaisi nykytilannetta, mutta säännöksissä otettaisiin huomioon yleinen tietosuoja-asetus. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tarkenneta, miten tietosuoja-asetus otettaisiin huomioon.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisessä säännösehdotuksessa ei säädeltäisi ainoastaan otsikon mukaisesti rekistereihin sovellettavista säännöksistä, vaan siinä määriteltäisiin rekisterinpitäjät ja säädettäisiin jossain määrin näiden keskinäisistä vastuunjaosta ja velvollisuuksista suhteessa rekisteröityihin.

Rekisterinpitäjästä säätäminen on mahdollista tietosuoja-asetuksen perusteella. 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. Saman 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot.

Voidaan huomata, että tietosuoja-asetus ei tarjoa erityisen selkeitä kriteereitä rekisterinpitäjän määrittämiseksi nyt käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen suorittaman henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määriteltäisiin laissa. Joka tapauksessa rekisterinpitäjän tai rekisterinpitäjien määrittämiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta tiedetään, mikä taho vastaa useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset. Arvioinnissa voidaan pitää lähtökohtana sitä, että rekisterinpitäjäksi voidaan osoittaa ainoastaan sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, millä perusteella Ruokaviraston, aluehallintoviraston ja kunnaneläinlääkärin katsotaan olevan tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja rekisterinpitäjiä. Esitystä tulee arvioida ja täydentää tältä osin. Lisäksi oikeusministeriö huomauttaa, että erityislainsäädännössä tulee käyttää yleislainsäädännössä omaksuttuja termejä. Tietosuoja-asetus ei tunne ”päävastuullista rekisterinpitäjää”, joten sitä ei tule käyttää, vaan kyseessä on joko rekisterinpitäjä tai seuraavassa käsiteltävä yhteisrekisterinpitäjä.

Yhteisrekisterinpitäjyydestä

Yleisen tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa säädetään yhteisrekisterinpitäjistä, jotka määrittelevät yhdessä käsittelyn keinot ja tarkoitukset. Yhteisrekisterinpitäjien vastuualueet voidaan määritellä yhteisrekisterinpitäjien keskinäisellä järjestelyllä tai osittain tai kokonaan jäsenvaltion lainsäädännössä. Järjestelystä tai lainsäädännöstä on käytävä asianmukaisesti ilmi rekisterinpitäjien todelliset roolit ja suhteet rekisteröityihin nähden. Rekisteröity voi joka tapauksessa käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen

mukaisia oikeuksia suhteessa kuhunkin rekisterinpitäjään ja kutakin rekisterinpitäjää vastaan riippumatta yhteisrekisterinpitäjien vastuunjaosta.

Kuten huomataan, silloin kun kyse on yhteisrekisterinpidosta, tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille liikkumavaraa siltä osin, säädetäänkö laissa yhteisrekisterinpitäjien vastuualueista ja millä tavalla niistä olisi säädettävä. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee kuitenkin perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Oikeusministeriö toteaa, että mikäli esityksessä päädytään esittämään Ruokaviraston, aluehallintoviraston ja kunnaneläinlääkärin yhteisrekisterinpitäjyyttä, tulee rekisterinpitäjien vastuut ja velvollisuudet määrittää nyt esitettyä selkeämmin.

Tietojen säilyttämisestä

Esitysluonnoksen 81 §:n 3 momentissa säädettäisiin tietojen säilytysajasta oikeusministeriön käsityksen mukaan kahdessa poikkeustapauksessa. Ensimmäinen koskisi sellaista tilannetta, että toiminnanharjoittaja on ilmoittanut toiminnan lopettamisesta, toiminta muutoin todetaan loppuneeksi, rekisteröinnin voimassaolo on päättynyt taikka hyväksyntä, nimeäminen, lupa tai rekisteröinti on peruutettu. Tällöin esitysluonnoksen 79 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin merkityt tiedot poistetaan, kun niiden käytötarvetta ei enää ole ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua viimeisestä toiminnanharjoittajaa koskevasta merkinnästä, ellei Euroopan unionin säädöksistä muuta johdu. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tämän jälkeen tiedot on välittömästi poistettava. Nyt tarkasteltavassa säännösehdotuksessa tarkennettaisiin, että tiedot on joka tapauksessa poistettava kolmen vuoden kuluttua viimeisestä toiminnanharjoittajaa koskevasta merkinnästä, ellei unionin lainsäädännöstä muuta johdu. Oikeusministeriö arvioi, että säännöksessä käytettäisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista säätelyliikkumavaraa antaa yksityiskohtaisempia säännöksiä henkilötietojen poistoajoista. Tällöin edellytyksenä on, että lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Oikeusministeriö huomauttaa, että säännösehdotusta on asian jatkokäsittelyn yhteydessä tarkasteltava ja perusteltava tietosuoja-asetuksen vaatimusten valossa.

Toinen poikkeus koskisi tietoja eläintautien tapauksista, mitkä säilytettäisiin nykytilannetta vastaavasti pysyvästi. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että jälkimmäinen tietoryhmä sisältäisi myös henkilötietoja. Siinä tapauksessa, että näin olisi, tulisi huomioida, että perustuslakivaliokunta on todennut toistuvasti, ettei tietojen pysyvä säilyttäminen ole henkilötietojen suojan mukaista.

Säännösehdotuksen perustelujen mukaan tietojen säilytysaikojen määrittelyssä sovellettaisiin muilta osin julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:ää. Kyseinen pykälä sisältää säännökset siitä, millä perusteilla tietoaineistojen säilytystarve määritetään niille tietoaineistoille tai asiakirjoille, joiden säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Säännös koskee myös henkilötietoja, joten se täydentää ja täsmentää tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaista henkilötietojen säilyttämisen rajoittamisen periaatetta. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa tältä osin.

Rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä

Esitysluonnoksen 76 §:n 3 momentissa säädettäisiin aluehallintoviraston oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä 95 §:ään ehdotetun eläintautivalvonnan seuraamusmaksun määräämistä varten välttämättömät tiedot sakkorekisteristä.

Tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Artiklan mukaan kyseisten henkilötietojen käsittely edellyttää, että käsittelyperusteen ohella kansallisessa lainsäädännössä on säädetty asianmukaisista ja erityisistä suojatoimista rekisteröityjen oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esitysluonnoksen 76 §:n 3 momenttia ole arvioitu tietosuoja-asetuksen 10 artiklan valossa. Esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi, millä säännöksillä säädetään niistä toimenpiteistä, joilla rekisteröidyn oikeutta henkilötietojensa suojaan käytännössä turvataan tietosuoja-asetuksen 10 artiklan edellyttämällä tavalla. Hankkeen jatkovalmistelussa tulee tähän liittyen arvioida, soveltuuko esitysluonnoksen 76 §:ssä tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn tietosuojalain 7 §, jossa säädetään rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvästä käsittelystä. Tietosuojalain 7 §:ssä vii-

tataan suojatoimien osalta saman lain 6 §:n 2 momenttiin, jossa on säädetty 11-kohtainen esimerkkilista mahdollisista suojatoimista, joita voidaan soveltaa käsiteltäessä rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja.

On myös huomioitava, että 10 artiklassa tarkoitettuja henkilötietoja voidaan pitää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa arkaluonteisina henkilötietoina. Perustuslakivaliokunnan lausunto-käytännön mukaisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittely tulee rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 15/2018 vp ja 3/2017 vp).

Asetuksenantovaltuudet

Esitysluonnoksessa on todettu, että eläinterveyssäännöstö sallii runsaasti kansallista liikkumavaraa, eikä tämän tehokas hyödyntäminen ole mahdollista ilman riittäviä asetuksenantovaltuuksia. (s. 65) Perustuslakivaliokunta on voimassaolevasta eläintautilaista lausunut, että se on pitänyt tämän tyyppisen teknisluonteisen ja Euroopan unionin yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi tarkoitetun sääntelyn yhteydessä asetustasoisia sääntelyä perusteltuna, koska muutoin sääntely muodostuisi lain tasolla tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi.

Lakiehdotus sisältää varsin runsaasti maa- ja metsätalousministeriölle osoitettua asetuksenantovaltaa. Valtuussäännöksiä voidaan pitkälti pitää perustuslain 80 §:n kannalta pääosin ongelmattomina. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota esimerkiksi seuraaviin asetuksenantovaltuuksiin:

- Asetuksenantovaltuus 17 §:n 3 momentissa vaikuttaa viittaavan väärin 1 momenttiin eikä 2 momenttiin. Valtuuden nojalla maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voisi antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista velvoitteista ja kielloista, jotka kuitenkin on yksityiskohtaisesti listattu 2 momentissa.
- Luonnoksen 30 §:n 1 momentin mukaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella annetaan eläinterveyssäännösten ja sen nojalla annettujen säännösten rajoissa taudin vastustamiseksi välttämättömät tarkemmat säännökset b- ja c-luokan tautien torjuntatoimenpiteistä. Myös pykälän 2 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuus. Vaikuttaa tässä yhteydessä hyvin laajalta ja kun ei ole sijoitettuna ko. lakitasoisen säännöksen yhteyteen. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälään koottaisiin luvussa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevat asetuksenantovaltuudet. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, täyttääkö sääntely perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetyn. Edelleen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan: ”B- ja c-luokan tautien alustavia torjuntatoimenpiteitä koskevat eläinterveyssäännösten toimivaltuudet ovat laajoja, ja niiden käyttöä koskevat, viranomaisten harkintavaltaa määrittävät kansalliset täydentävät säännökset voivat olla tarpeen toimijoiden oikeusturvan ja viranomaistoiminnan yhdenmukaisuuden näkökulmasta, vaikkakin mainittuja toimenpiteitä täsmennetään myös taudintorjuntatoimenpiteitä koskevassa delegoidussa asetuksessa.” Jatkovalmistelussa tulisi varmistua asetuksenantovaltuuden asianmukaisuudesta.
- 36 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuus on muotoiltu: ”Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan TSE-asetuksen rajoissa antaa välttämättömiä TSE-asetusta täydentäviä säännöksiä 2 momentissa tarkoitetuista viranomaistehtävistä sekä 3 momentissa säädetyn luvan myöntämisestä.” Asetuksenantovaltuutta ei ole muotoiltu tarkempien säännösten antamiseksi eikä momenttia ei ole perusteltu yksityiskohtaisissa perusteluissa.
- 61 §:n 2 momentin mukaan ”Muista kuin 58–60 §:ssä säädettyistä eläinterveyssäännösten 257, 258, 260 ja 262 artiklan mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä d-luokan tai uuden taudin vastustamiseksi säädetään tarvittaessa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella siltä osin kuin asiasta ei säädetä eläinten sekä eräiden tavaroiden tuontivalvonnasta annetussa laissa.” Virkkeen loppuosa vaikuttaa tarpeettomalta, sillä selvää on, että asetuksella ei voi säätää lain alaan kuuluvista seikoista. Lisäksi asetuksenantovaltuuden perusteella jää epäselväksi, minkä tyyppisiä nämä toimenpiteet voisivat olla, jottei asetuksella perusteta viranomaisille uusia toimivaltuuksia.

Esitysluonnos sisältää myös asetuksenantovaltuuksia koskien kunnaneläinlääkäriin tehtäviä (69 §:n 5 mom.). Oikeusministeriö muistuttaa, että koska perustuslain kunnallista itsehallintoa koskevan 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla, on olennaista, ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä (ks. esim. PeVL 9/2019 vp).

Oikeusministeriö painottaa edelleen, että 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). Asetuksella ei siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä asioista, joista tulee säätää lain tasolla. Asetuksenannossa on aina otettava huomioon laissa säädetyn valtuuden lisäksi myös perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetty vaatimukset, jotka voivat käytännössä rajoittaa valtuutussäännöksen tulkintaa

Muita huomioita

Rajoitusten välttämättömyys

Luonnoksen säännökset eläintautien vastustamisen edellyttämistä toimenpiteistä merkitsevät puuttumista muun muassa perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, 15 §:n omaisuuden suojaan ja 18 §:n elinkeinovapauteen. Rajoitukset on syytä sitoa välttämättömyysvaatimukseen. Luonnoksen 34 §:n 1 momentin mukaan aluehallintoviraston on kumottava välittömästi 32 §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös, kun se ei enää epäile eläintautia. Momentin toisen virkkeen mukaan päätös on kumottava myös, kun on voitu varmistua siitä, ettei eläintautia enää esiinny esimerkiksi pitopaikassa tai ettei eläintaudista enää aiheudu vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle tehtyjen taudintorjuntatoimenpiteiden seurauksena. Tässä toisessa tapauksessa ei ole vaatimusta päätöksen välittömästä kumoamisesta. Oikeusturvasyistä säännöstä olisi syytä täydentää edellytyksellä siitä, että päätös on kumottava välittömästi epäilyn poissulkemisen jälkeen tai ainakin tehtävä selkoa perusteluissa, minkä vuoksi tämä ei ole mahdollista. Vastaava kommentti koskee myös 91 §:n 3 momenttia.

Koneellinen allekirjoitus

Luonnoksen 101 §:n mukaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tehty tämän lain mukainen päätös voidaan allekirjoittaa koneellisesti. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan eräissä kiiretilanteissa säännös voisi mahdollistaa yksinkertaisemman menettelyn kuin sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (16/2003) 16 §:ssä tarkoitettu asiakirjan sähköinen allekirjoittaminen.

Luonnoksen valossa jää epäselväksi, mitä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla tehdyllä päätöksellä tarkoitetaan. Oikeusministeriö viittaa näiltä osin oikeusministeriön esiselvitykseen (Automaattiseen päätöksentekoon liittyvät yleislainsäädännön sääntelytarpeet – Esiselvitys, OM 02/2020) sekä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisiin lausuntoihin automaattisesta päätöksenteosta (PeVL 62/2018 vp, 70/2018 vp, 78/2018 vp ja 7/2019 vp).

Edelleen säännöstä olisi syytä peilata hallintolakiin. Onko pykälän tarkoittamissa päätöksissä säädetty erikseen allekirjoitusvaatimuksesta? Hallintolain 7 luvussa säädetään hallintopäätöksen sisällöstä. Hallintolaki ei sisällä velvollisuutta päätöksen allekirjoittamiseen, mutta päätöksestä on käytävä muun muassa ilmi päätöksen tehnyt viranomainen sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Virka-apu

Virka-avusta säädettäisiin lain 75 §:ssä voimassaolevaa eläintautilakia vastaavasti. Ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi harkita, voitaisiinko poliisin virka-apua koskevan säännöksen sijasta viitata virka-apua koskevaan sääntelyyn poliisilaissa. (vrt. esim. laki eläinten sekä tavaroiden tuontivalvonasta (1277/2019 12 §:n 1 momentti).

Toimivaltaiset viranomaiset

Perustuslain 2 §:n 3 momentti edellyttää toimivaltaisista viranomaisista säädettäväksi täsmällisesti laissa. Sen lisäksi mitä edellä on asiasta esitetty, epäselvyyttä toimivaltaisesta viranomaisesta vaikutaisi olevan myös 15 §:n 1 momentissa ja 4 §:n 2-4 momenteissa.

Määräykset

Luonnoksen 90 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen määräykset koskisivat niitä, jotka rikkovat eläinterveyttä koskevia säädöksiä tai eivät noudata mainitun säädöksen nojalla tehtyä hallintopäätöstä. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, minkä vuoksi kyseinen määräystoimivaltaa koskeva säännös on muotoiltu voimassaolevaa huomattavasti epätäsmällisemmin.

Lakitekniisiä huomioita

- Lakiehdotuksen 94 §:n 2 momentissa säädettäisiin ”Uhkasakosta, teettämisuudesta ja teettämisestä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).” Viittauksesta voisi jättää pois teettämisestä koskevan osuuden eli ”Uhkasakosta ja teettämisuudesta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).
- Asianmukaiset yksityiskohtaiset perustelut puuttuvat monilta osin. Asianmukaisina yksityiskohtaisina perusteluina ei voida pitää pelkkää ehdotetun pykälän sisällön toistamista. Ehdotetun 34 §:n yksityiskohtaiset perustelut eivät vastaa pykälän otsikkoa ja sisältöä (Taudin leviämisen estämiseksi tehtävän päätöksen voimassaolo). Perustelut vaikuttavat koskevan vain 2 momenttia
- Lakiehdotuksen 81 §:n 4 momentissa viitataan henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (639/2015) 2 lukuun. Kyseinen laki on ollut voimassa 31.5.2019 saakka, ja kumottu uudella samannimisellä lailla, jonka säädöskokoelmanumero on 650/2019. Lakiviittaus olisi syytä ajantasaistaa tältä osin.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö