



Lausunto

7.12.2020

VN/13771/2020

VN/13771/2020-OM-32

Maa- ja metsätalousministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eläinten kuljetuksesta annetun lain muuttamisesta

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

Tarkastusvaltuudet

Esitysluonnoksen 28 §:n 4 momentissa säädetään tarkastuksen tekemisestä asumiseen käytettävissä tiloissa. Momentin mukaan ajoneuvon tai muun kuljetusvälineen asumiseen käytettävissä tiloissa 1 tai 2 momentissa tarkoitetun tarkastuksen saa tehdä vain viranomainen. Tarkastus voidaan tehdä vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Lisäksi momentissa todetaan, että ellei kyse ole Suomen tullialueelle tai siihen kuuluvan erityisen veroalueen alueelle saapumisen tai sieltä poistumisen välittömässä yhteydessä tehtävästä kulkuneuvoon kohdistuvasta tarkastuksesta, tarkastuksen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävissä tiloissa saa tehdä vain, jos on aihetta epäillä toimijan tai muun, jota eläinten kuljetusta koskevissa säännöksissä säädettyt velvollisuudet koskevat, syyllistyneen rikokseen, josta voi seurata vankeusrangaistus.

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. Tarkastustoimivaltaa on viime aikoina käsitelty runsaasti perustuslakivaliokunnan käytännössä (PeVL 12/2019 vp, PeVL 9/2019 vp ja PeVL 6/2019 vp).

Esitysluonnoksen 28 §:n 4 momentin mukainen tarkastusoikeus on asianmukaisesti sidottu välttämättömyysedellytykseen sekä lisäksi tarkastus voidaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin vain, jos on aihetta epäillä rikosta, josta voi seurata vankeusrangaistus (PeVL 12/2019 vp, s. 6). Säättämisperusteluissa on lisäksi asianmukaisesti käsitelty perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa asiasta muuta kuin, että momentissa paikoitellen puhutaan vain 'asumiseen käytettävistä tiloista' mutta tarkoituksena lienee viitata nimenomaan pysyväisluonteiseen asumiseen. Terminologiaa olisi hyvä täsmentää tältä osin.

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

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esitysluonnoksessa ehdotetaan uutta 27 a §:ää, jossa säädettäisiin valtuutetuista tarkastajista. Pykälän 1 momentin mukaan Ruokavirasto voi myöntää luonnolliselle henkilölle määrääjäksi oikeuden valtuutettuna tarkastajana suorittaa viralliseen valvontaan liittyviä tehtäviä. Samassa momentissa vielä todetaan, että tehtävien siirtämisen edellytyksistä säädetään valvonta-asetuksen 30 artiklassa ja että valtuutetulla tarkastajalla ei ole oikeutta päästä tehtäviensä suorittamiseksi pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että valtuutettu tarkastaja toimii tehtävässään Ruokaviraston valvonnassa, joka tekee tarkastusten perusteella mahdollisesti tehtävät hallinnolliset päätökset. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin virkavastuusta ja 4 momentissa kirjallisen valtuutuksen esittämisestä vaadittaessa.

Ehdotettu sääntely perustuu valvonta-asetukseen, jonka 30 artikla sisältää valtuutetun tarkastajan ammattitaitoa koskevat vaatimukset. Ehdotettua sääntelyä on asianmukaisesti tarkasteltu säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 124 §:n kannalta. Vastaavanlainen säännös sisältyi myös eläintautilakia koskevaan uudistukseen (HE 175/2020 vp), joka on nyt eduskunnan käsittelyssä. Viimeksi mainitun lain 71 §:ssä on tosin hieman tarkemmin täsmennetty kenen valvontaviranomaisen sijaan tai apuna valtuutetut voisivat tarkastuksia hoitaa ja miten. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että ilmaisu 'suorittaa viralliseen valvontaa liittyviä tehtäviä' jää melko avoimeksi, eikä esimerkiksi täsmennä, kenen valvontaviranomaisen sijaan tai apuna tarkastuksia voitaisiin tehdä, joten sääntelyä tai sen perusteluja olisi hyvä täsmentää tältä osin.

Perittävät maksut

Nykyisen eläinten kuljetuksesta annetun lain 44 §:ssä todetaan, että lain mukaisista viranomaisten suoritteista peritään valtiolle maksuja valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädettyjen perusteiden mukaan. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi perittäviä maksuja koskevaa 44 §:ää seuraavasti:

Valtion viranomaisen ja valtuutetun tarkastajan Euroopan unionin lainsäädännön tai tämän lain mukaisista suoritteista ja suorittamasta virallisesta valvonnasta peritään maksuja valvonta-asetuksessa ja valtion maksuperustelaissa (150/1992) säädettyjen perusteiden mukaan.

Aluehallintovirasto määrää ja perii valtiolle maksuja kunnaneläinlääkäri Euroopan unionin lainsäädännön ja tämän lain valvonnasta ja muista suoritteista. Perittävien maksujen suuruudesta säädetään maa- ja metsätalousministeriön asetuksella noudattaen, mitä valtion maksuperustelaissa säädetään valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuutta ja maksujen suuruutta koskevista yleisistä perusteista ja muista perusteista. Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella säädetään myös kunnaneläinlääkäri suoritteiden laskutuksessa noudatettavasta menettelystä.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä valvonta-asetuksen 79–82 artiklan mukaisista kansallisista järjestelyistä ja maksujen suuruuden määrittämisestä.

Oikeusministeriö huomauttaa ensinnäkin, että pykälän 1 momentin osalta jää hieman epäselväksi, miltä osin maksut määräytyvät valvonta-asetuksen ja miltä osin maksuperustelain mukaan. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota nyt voimassa olevan rehulain (86/2008) vastaavaan 49 §:n 1 momenttiin, jossa maksujen määräytyminen on selkeämmin ilmaistu. Toiseksi luonnoksen 44 § sisältää 2 ja 3 momentissa asetuksenantovaltuuden koskien maksujen määrittämistä ja niiden suuruutta. Samalla kun pykälän 2 momentissa todetaan, että perittävien maksujen osalta yleisistä perusteista säädetään maksuperustelaissa, niin 3 momentissa olevan asetuksenantovaltuuden osalta jää sääntelyn tasolla epäselväksi, säädetäänkö siinä tarkoitettujen maksujen yleisistä perusteista myös maksuperustelaissa. Perustelut antavat ymmärtää, että näin olisi ainakin valvonta-asetuksen 80 artiklassa olevien maksujen osalta, jotka jäävät kansallisen viranomaisen harkittavaksi. Itse sääntelyssä tämä jää osin avoimeksi ottaen huomioon myös saman pykälän 1 momenttia koskeva epäselvyys. Tältä osin sääntelyä olisi syytä

kokonaisuutena täsmentää, jotta edellä mainitut epäselvyydet poistuvat. Jos olisi niin, että pykälän 3 momentin asetuksenantovaltuuteen kuuluvien maksujen yleisistä perusteista ei säädettäisi maksuperustelaissa eikä valvonta-asetuksessa, niin siinä tarkoitettujen maksujen yleisistä perusteista tulisi säätää erikseen laissa perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaisesti.

Asetuksenantovaltuus

Esitysluonnos sisältää edellä mainittujen asetuksenantovaltuuksien lisäksi myös luonnoksen 41 §:n 4 momentissa olevan asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan eläinkuljetusasetuksen liitteen I luvun I kohdassa 2 säädetään eläimistä, joita ei saa pitää kuljetuskuntoisina. Tarkempia kansallisia säännöksiä mainitun kohdan d alakohdassa tarkoitettujen eläinten kuljetuskuntoisuutta koskevista vaatimuksista voidaan antaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan luonnoksen 41 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuuden voidaan katsoa koskevan enemmän teknisluonteista ja ministeriön oman toimialan toimeenpanoon liittyvää sääntelyä, josta voidaan antaa tarkempia säännöksiä ministeriön asetuksella. Luonnoksen 41 §:n 4 momentin asetuksenantovaltuutta on myös käsitelty niin esitysluonnoksen 8 kohdassa (lakia alemman asteinen sääntely) kuin säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriölle jää kuitenkin epäselväksi, miksi luonnoksen 44 §:n 2 ja 3 momentissa olevaa asetuksenantovaltuutta ei ole mainittu edellä mainitussa 8 kohdassa tai arvioitu ollenkaan säätämisyjärjestysperusteluissa. Tältä osin perusteluja on tarpeen täsmentää.

Muutoksenhaku

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan oikaisuvaatimuksen soveltamisalaan ei tehtäisi aineellisia muutoksia. Kyseiset säännökset on voimassa olevassa eläinkuljetuslain 46 §:ssä muotoiltu niin, että oikaisuvaatimuksen soveltamisalasta on rajattu pois luvan tai todistuksen peruuttamista sekä kieltäviä määräyksiä koskevat asiat. Voimassa oleva sääntely perustuu oikaisuvaatimuksen ja valitusluvan käyttöalan laajentamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 230/2014 vp ja siitä PeVL 55/2014 vp). Nyt käsillä olevan ehdotuksen mukaan vain luvan tai todistuksen myöntämistä koskevaan päätökseen saisi vaatia oikaisua. Esitysluonnoksen perusteella on vaikeaa arvioida, vastaako ehdotus todella aineellisesti voimassa olevaa säännöstä. Soveltamisalaa ei ylipäätään ole perusteltu, eikä oikaisuvaatimuksen alaan kuuluvia päätöksiä koskevia pykälä ole yksilöity ehdotetussa säännöksessä eikä sen perusteluissa. Ehdotusta olisi syytä näiltä osin tarkentaa. Oikeusministeriö muistuttaa, että tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti ja esityksestä on selkeästi ilmevä, mitä päätöksiä oikaisuvaatimusmenettely koskee. Oikaisuvaatimusmahdollisuuden ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu.

Lakiluonnoksen 46 §:n 4 momentin mukaan muutoksenhausta Tullin päätöksiin säädetään tullilaissa. Onko tarkoituksena, että muutoksenhausta Tullin päätökseen säädetään *kuitenkin* tullilaissa? Ehdotettu tarkoittaisi joiltain osin erilaista muutoksenhakusääntelyä riippuen päätöksen tehneestä viranomaisesta tilanteissa, joissa viranomaisilla on rinnakkainen toimivalta. Tullilain 88 §:n mukaan muutoksenhakua Tullin tekemään päätökseen edeltää oikaisuvaatimusvaihe, ja tullilain 89 §:ssä on oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain pääsäännöstä poikkeava forumsäännös toimivaltaisesta hallinto-oikeudesta. Esimerkiksi Tulli voisi nähtävästi jatkossa antaa valvontaviranomaisena 37 §:ssä tarkoitettuja kieltoja ja määräyksiä, joihin muiden valvontaviranomaisten vastaavista päätöksistä poiketen saisi vaatia oikaisua. Omaksuttua ratkaisua Tullin päätösten osalta ei ole esitysluonnoksessa perusteltu.

Muutoksenhakusääntely Tullin päätöksistä vaikuttaisi jotakuinkin vastaavan rehulain (HE 200/2020 vp) ja eläintautilain (175/2020 vp) uudistuksissa tavoiteltuja sääntelyratkaisuja, jotka tosin nekin vaikuttavat edelleen tältä osin epäselviltä. Jos erilaista muutoksenhakutietä koskevaa sääntelyratkaisua pidetään tarkoituksenmukaisena, se on syytä perustella. Lisäksi muutoksenhaun lyhyt, asiaa selkeyttävä informatiivinen kuvaus voisi sisältyä pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa nyt tyydytään vain toistamaan

säännöksen sisältö. Mikäli valmisteleva ministeriö katsoo, että muutoksenhakua ei ole tarkoituksenmukaista eriyttää näiltä osin sen mukaan, mikä valtion viranomainen on päätöksen tehnyt, voisi aineellisen viittauksen oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin saattaa kattamaan myös Tullin päätökset.

Tiedonsaantioikeudet ja tietojen luovutus

Luonnoksen 30 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja valtuutetun tarkastajan oikeudesta saada tietoja salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi. Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Jos luovutettavien tietojen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi, saantioikeudet ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (mm. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Esityksessä tietojensaantioikeus sidottaisiin asianmukaisesti välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. (ks. esim. PeVL 4/2017 vp, PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Perusteluissa ei ole tarkemmin arvioitu sitä, minkälaisia tietoja tietojenluovutusoikeus voisi pitää sisällään. Säännöskohtaisista perusteluista voi kuitenkin päätellä, että kyse voisi olla myös henkilötiedoista. Perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa siitä, voivatko tiedot pitää sisällään arkaluonteisia henkilötietoja. Perusteluista ei käy tarkemmin ilmi, millä perusteella pykälässä tarkoitetut tiedot voisivat olla salassapidettäviä. Vaikuttaisi siltä, että tiedonsaantioikeus ulottuu myös sellaisiin yksityisiin, joita ei lähtökohtaisesti sido esimerkiksi julkisuuslaissa tarkoitettu salassapitovelvollisuus. Perusteluissa tulisi tehdä vähintään esimerkinomaisesti selkoa siitä, millaisia tietoja pykälän perusteella on tarkoitus luovuttaa ja mihin salassapitovelvollisuus voi perustua. Lisäksi tulisi kuvata tarkemmin mitä tai millaisia toimijoita pykälä velvoittaa tietoja luovuttamaan ja soveltuuko näihin toimijoihin julkisuuslaki tai muu salassapitoa koskeva erityissääntely ja millä perusteella tämä sääntely mahdollisesti soveltuu.

Esitysluonnoksen 33 §:ssä säädettäisiin salassapidettävien tietojen luovuttamisesta toimivaltaiselle viranomaiselle, valtuutetulle tarkastajalle ja Verohallinnolle niiden laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Luovutettavat tiedot ovat aiempaan verrattuna asianmukaisemmin sidottu välttämättömyysvaatimukseen, mutta sääntely jää tästä huolimatta väljäksi. Kyseessä on olemassa olevaan pykälään tehtävä lisäys ja muutos, eikä pykälästä ilmene esimerkiksi sitä, mitkä viranomaiset ovat oikeutettuja tietojen luovuttamiseen. Tiedonluovutusoikeus kattaisi tiedot yksityisen henkilökohtaisista oloista. Tietojen käyttötarkoitus on sidottu vastaanottavien viranomaisten laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseen, joka on hyvin väljä määritelmä. Mikäli tiedot voivat sisältää arkaluonteisia henkilötietoja, tulisi tiedonluovutussäännöstä täsmentää ottaen huomioon yllä mainittu perustuslakivaliokunnan käytäntö. Joka tapauksessa perusteluista tulisi käydä ilmi, voivatko tiedot sisältää arkaluonteisia tietoja. Luonnoksessa ehdotettuja muutoksia 33 §:ään ei ole käsitelty säätämisperusteluissa.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Erityissääntelyn tarpeellisuudesta

Esitysluonnoksessa on tunnistettu henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä ehdotetun eläinkuljetuslain 30 §:ssä, jossa säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista. Kyseinen säännösehdotus kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Lähtökohta on, että tietosuoja-asetus 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 liikkumavaraa on kuitenkin käytettävä rajoitetusti.

Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaan nimenomaisesti kantaa käsitellessään tietosuoja-asetusta täydentävää tietosuojalakia ja rikosasioiden tietosuojalakia todeten, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen 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 sääntelyliikumavaraa. Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikumavara 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 on tunnistettu se, että viranomaisten ja julkista hallintotehtävää hoitavien organisaatioiden osalta keskeisimmät henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteiden ovat tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdat. Esitysluonnoksesta jää kuitenkin epäselväksi, kumpi oikeusperuste katsotaan tässä henkilötietojen käsittelylle ensisijaiseksi oikeusperusteeksi. Esitysluonnoksen 30 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”henkilötietojen käsittelyä sisältävässä sääntelyssä on kyse henkilötietojen käsittelystä, joka liittyy valvontaviranomaisen lakisääteisen velvoitteen hoitamiseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen ja rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen). Mainituista henkilötietojen käsittelyn oikeusperustoista on mahdollista säätää tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä.” Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetuksen mukainen oikeusperuste on yksilöitävä. Yksilöinti tulee tehdä, vaikka alustavan arvion perusteella liikumavaran käytössä ei ongelmaa olisikaan käsittelyn perustuessa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin. Yksilöinnillä on merkitystä, sillä käsittelyperuste ratkaisee, mitä tietosuoja-asetuksen III luvun mukaisia rekisteröidyn oikeuksia käsittelyyn sisältyy. Rekisteröidyllä on tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukainen rekisteröityä itseään koskevien henkilötietojen käsittelyn vastustamisoikeus, mikäli käsittely perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e tai f alakohtaan. Rekisterinpitäjä ei saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Käsittelyn perustuessa c alakohtaan, rekisteröidyllä ei tällaista vastustamisoikeutta ole.

Oikeusministeriö toteaa, 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 käsittelystä täytyä jokin 9 artiklan 2 kohdassa luetelluista tilanteista. Nyt käsiteltävästä esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että käsittely erityisesti 30 §:n osalta koskisi kyseisiä henkilötietoja eikä oikeusministeriöllä ole herännyt epäilystä tämän suhteen, mutta asia on syytä varmistaa jatkokäsittelyn yhteydessä.

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. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä tietojen säilytysaikoja. Jäsenvaltion lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Oikeusministeriö huomauttaa, että tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää ehdotetun käsittelyn osalta yleisen edun mukaisen tavoitteen ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Arviointi on jatkovalmistelun yhteydessä syytä sijoittaa säätämisyjärjestysperusteluihin.

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. Oikeusministeriö huomauttaa, että vaikka nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa on huomioitu henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisen edellytykset sekä perustuslakivaliokunnan viimeaikaiset kannanotot, esityksessä olisi perusteltava, miksi henkilötietojen käsittelyä eläinkuljetuslaissa tarkoitetuissa tilanteissa ei voida tarkoituksenmukaisesti toteuttaa yleislainsäädännön nojalla, vaan käsittelystä on välttämätöntä säätää tietosuoja-asetuksen liikkumavaran puitteissa. Esityksestä tulisi myös selkeästi ilmetä, miten erityissääntely täydentää tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Kansallisen liikkumavaran käyttöön liittyvä tarkempi arviointi on syytä sijoittaa säätämisyjärjestysperusteluihin.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojeleminen

Esitysluonnoksen 46 a §:ssä säädettäisiin rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamisesta. Ehdotettu tarkoittaa poikkeamista PL 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja lailla. Asiaa ei ole arvioitu luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa, vaikka kyseessä olisi uusi poikkeus julkisuusperiaatteesta. Säännös liittyy ennen kaikkea valvonta-asetuksen 140 artiklan täydentämiseen, mutta artiklan jättämisestä sääntelyliikkumavarasta ei tehdä lainkaan selkoa säätämisyjärjestysperusteluissa. Ehdotetussa säännöksessä on kyse myös kansalliseen harkintaan jäävistä tilanteista silloin, kun kyse on muista kuin valvonta-asetuksen soveltamisalaan kuuluvista kuljetuksista. Erityisesti tämän vuoksi perusteluissa olisi syytä tehdä selkoa sääntelyliikkumavarasta ja tärkeää esittää riittävät asiaperustelut sille, että julkisuuden rajoittamista pidetään välttämättömänä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi. Perusteluissa ei myöskään ole tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta julkisuuslain salassapitoperusteisiin, ja erityisesti lain 24 §:n 1 momentin 15 kohtaan, jossa säädetään sellaisten asiakirjojen salassapidosta, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetyistä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta.

Pykäläluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan julkisuuslain 11 §:ään. Lähtökohtaisesti julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto myös salassapidettävän asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Tästä ns. asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa julkisuuslain 11.2 §:ssä säädetyin perustein. Tähän liittyen esityksen perusteluissa todetaan, että julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan oikeutta ei kuitenkaan ole, jos tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua tai vastaavasti vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua.

Oikeusministeriö painottaa, että sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen. (HE 30/1998 vp) Mainitussa julkisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin. Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen.

Muutama yksittäinen huomio

Luonnoksen 24 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan Ruokavirasto vastaa eläinkuljetusasetuksen sekä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta elintarvikelaissa (23/2006) tarkoitettujen teurastamoiden alueella lukuun ottamatta poroteurastamoja ja niihin liittyviä laitoksia. Alleviivatusta poikkeuksesta säädettäisiin saman lain 25 §:n 3 momentissa. Oikeusministeriö katsoo, että kyseinen 6 kohta voisi selkeyden vuoksi sisältää viittauksen viimeksi mainittuun pykälään.

Luonnoksen 37 § koskee valvontaviranomaisen antamia kieltoja, määräyksiä ja muita hallinnollisia toimenpiteitä. Nykyisen eläinten kuljetuksesta annetun lain 38 §:n mukaan aluehallintovirasto voi tehostaa 37 §:ssä tarkoitettua määräystä tai kieltä uhkasakolla tai uhalla. Oikeusministeriö jättää valmistelevan ministeriön harkittavaksi, onko osoitettavissa myös muita valvontaviranomaisia, kuten Ruokavirasto, joka mahdollisesti antaisi aluehallintovirastoa vastaavia kielteisiä määräyksiä valvontatoiminnassaan, jolloin voisi olla perusteltua, että myös tällä viranomaisella olisi mahdollisuus tehostaa määräystään tai kieltöään uhkasakolla.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

MMM Maa- ja metsätalousministeriö

Tiedoksi