OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

8.9.2021

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 101/2021 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on antanut esityksen valmisteluvaiheessa lausunnon, jossa esitettyjä seikkoja on huomioitu.

Seuraamusmaksut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusista hallinnollisista rangaistusluonteisista seuraamusmaksuista eläintautilaissa ja eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetussa laissa.

Sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa tarkoitettujen seuraamusten täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Osana lainvalmistelua on varmistuttava siitä, että Oikeusrekisterikeskuksella on tehtävän hoitamiseksi riittävät taloudelliset ja muut resurssit. Oikeusministeriö huomauttaa, että esityksessä ei edelleenkään ole esitetty lainkaan mainittuja arvioita siitä, kuinka paljon seuraamusmaksuja tultaisiin lain voimaantulon jälkeen vuosittain määräämään. Esityksessä ei ole myöskään arvioitu Oikeusrekisterikeskukselle täytäntöönpanotehtävistä aiheutuvia kustannuksia.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 43 §:n 3 momentin mukaan toimivaltaisen viranomaisen päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei muutoksenhakuviranomainen toisin määrää. Säännös on ongelmallinen seuraamusmaksujen osalta. Perustuslain 21 §:n ja oikeusturvan näkökulmasta lähtökohdaksi on asetettava, että seuraamusmaksut ovat täytäntöönpantavissa vasta lainvoimaisina. Lisäksi on ongelmallista, että vastaavaa ehdotettua säännöstä ei ole tullilaissa, jolloin seuraamusmaksujen täytäntöönpano olisi erilainen riippuen siitä, mikä viranomainen sen on määrännyt. Edelleen seuraamusmaksut perittäisiin sakon täytäntöönpanosta annetun lain mukaisessa järjestyksessä, jonka mukaan

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

seuraamusmaksu on pantavissa täytäntöön vasta lainvoimaisena. Jää epäselväksi, onko ehdotetulla säännöksellä tarkoitus poiketa näiltä osin sakkotäytäntöönpanolaista. Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 43 §:n 3 momentin ulkopuolelle tulisi rajata seuraamusmaksut. Näiden täytäntöönpano lainvoimaisena määräytyisi siten oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain ja sakkotäytäntöönpanolain nojalla.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että muutoksenhakutie seuraamusmaksuihin on Tullin määräämien seuraamusmaksujen osalta kolmiportainen (oikaisuvaatimus, valitus hallinto-oikeuteen ja valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen). Muutoksenhakutie puolestaan muiden viranomaisten määräämistä seuraamusmaksuista on kaksiportainen (valitus hallinto-oikeuteen ja valitusluvalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen). Kysymystä oikaisuvaatimusmenettelyn säätämättä jättämisestä ei ole esityksessä käsitelty (kriteereistä oikaisuvaatimusmenettelyn käytölle erit. PeVL 55/2014 vp)

Rangaistussäännös (1. LE 38 §)

Oikeusministeriö huomauttaa 1. lakiehdotuksen 38 §:n osalta, että syyksiluettavuuden osalta lähtökohtana on, että rangaistavuus edellyttää tahallisuutta. Mikäli rangaistavaksi säädetään myös törkeän huolimaton tai huolimaton menettely, tälle tulee esityksessä esittää tälle asianmukaiset ja vakuuttavat perustelut.

Aluehallintoviraston päätös ELY-keskuksen puolesta (1. LE 33 §)

Aluehallintovirasto voisi 1. lakiehdotuksen 33 §:n 3 momentin mukaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen puolesta tapauskohtaisesti kieltää eläinten siirtämisen pitopaikasta pois tilanteessa, jossa toimijaa epäillään vakavista puutteista eläinten tunnistamisessa, jos kielto on ihmisten tai eläinten terveydelle, eläinten hyvinvoinnille tai elintarviketurvallisuudelle aiheutuvan vakavan vaaran vuoksi välttämätöntä. Muotoilu, jossa yksi viranomainen toisen *puolesta* käyttää päätösvaltaa ei ole tyypillistä sääntelyä. ToimivaltasäänteIyn on PL 2.3 §:n valossa oltava selkeää. Asianmukaisempi sääntelytapa olisi säätää, että tietyssä tilanteessa myös Aluehallintovirasto on toimivaltainen viranomainen tekemään päätöksen, jolloin ei tarvitsisi turvautua erikoiseen toisen viranomaisen puolesta toimivallan käyttämiseen.

Tarkastukset pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa

Esityksen 1. lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentin mukaan tarkastus voidaan tehdä pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltu syy epäillä toimijan syyllistyneen 38 §:ssä tarkoitettuun eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain rikkomiseen, jos teosta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, eläinten hyvinvoinnille tai elintarviketurvallisuudelle.

Niiltä osin kuin EU-lainsäädäntö mahdollistaa kansallisen liikkumavaran käytön, tulee ehdotetun tarkastusvaltuuksia koskevan sääntelyn olla perustuslain 10 §:n 3 momentin ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukainen.

Koska esityksen perusteluiden valossa kansallinen liikkumavara jää jossain määrin epäselväksi, on vaikea varmistua sääntelyn yhdenmukaisuudesta PL 10 §:n 3 momentin kanssa.

Tarkastusoikeus on kiinnitetty 38 §:n mukaiseen rangaistussäännökseen, jossa rangaistavaksi sakon uhalla on säädetty viranomaisen 33 §:n nojalla antaman rajoituksen tai kiellon tai muun

toimeenpiteen rikkominen. 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). Tässä kyse olisi enimmillään sakolla rangaistavasta teosta.

Esityksessä lisäksi todetaan, että eläimen tunnistamisen ja rekisteröinnin tarkastuksen kotirauhan piiriin ulottuvana toimenpiteenä ei yleensä voida katsoa olevan sillä tavoin välttämätön perusoikeuksien, kuten oikeuden elämään ja turvallisuuteen, suojaamiseksi kuin perustuslaissa tarkoitetaan. 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).

Jos EU-lainsäädäntö mahdollistaa kansallista liikkumavaraa, tarkastusoikeutta koskeva sääntely näyttäytyy ongelmalliselta sekä siksi että kyse on enimmillään sakolla rangaistavista teoista sekä siksi, että tarkastus ei ole välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi. Selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perussoikeussäännökseen jää epäselväksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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). Nyt ehdotettu säännös on kiinnitetty sakonuhkaisen teon lisäksi siihen, että ”teosta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle, eläinten hyvinvoinnille tai elintarviketurvallisuudelle.” Tällainen kriteeri ei vaikuta täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamia reunaehtoja.

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.

Valiokunnan tulisi varmistua ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuudesta kotirauhan suojan osalta ja tarvittaessa täsmentää 33 §:n 3 momenttia, mikäli EU-lainsäädäntö joltain osin mahdollistaa kansallista liikkumavaraa.

Eläinten rekisteröinti (28 ja 39 §)

Esityksen 1. lakiehdotuksen 39 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että ilmoituksen toimivaltaiselle viranomaiselle sen valvontaan kuuluvien säännösten todellisesta tai epäillystä rikkomisesta on tehnyt luonnollinen henkilö, hänen henkilöllisyytensä on pidettävä salassa, jos henkilöllisyyden paljastamisesta voidaan olosuhteiden perusteella arvioida aiheutuvan haittaa hänelle.

Valvonta-asetuksen 140 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on käytössään vaikuttavat järjestelyt, joilla voidaan ilmoittaa tämän asetuksen todellisista tai mahdollisista rikkomisista. Edelleen valvonta-asetuksen mukaan näihin 1 kohdassa tarkoitettuihin järjestelyihin on sisällytettävä ainakin seuraavat: a) menettelyt

rikkomisia koskevien ilmoitusten vastaanottamista ja niihin liittyviä jatkotoimia varten; b) rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden asianmukainen suojelu kostotoimilta, syrjinnältä tai muun tyyppiseltä epäoikeudenmukaiselta kohtelulta; ja c) rikkomisesta ilmoittavan henkilön henkilötietojen suoja unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotettu tarkoittaa poikkeamista PL 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain välttämättömien syiden vuoksi ja lailla. Kuten esityksen perusteluista käy ilmi, vastaava salassapitoperuste seuraa julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdasta, jonka mukaan tieto viranomaisen tarkastus- tai valvonta-toimeen liittyvistä seikoista on pidettävä salassa, jos tiedon antaminen ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Ehdotetun säännöksen kynnys on tätä matalampi ja sidottu haittaan.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että pyrkimys suojata rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyttä voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteen ja sen julkisuusperiaatteen rajoituksilta edellyttämän välttämättömyysperiaatteen kanssa. Esityksen mukaan ehdotettu säännös täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset, sillä se koskisi vain tilanteita, joissa henkilöllisyyden paljastamisesta voi aiheutua haittaa ilmoittajalle. Esityksestä ei käy kuitenkaan ilmi edellyttääkö valvonta-asetus julkisuuden rajoittamista nimenomaan ehdotetulla kynnyksellä, eikä sitä miten oikeasuhteisuutta tai välttämättömyyttä on arvioitu.

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 salassa pidettävän 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.
Esityksen perustelujen mukaan ilmoittajan henkilöllisyyden salassapitoperusteesta olisi tarkoituksenmukaista säätää ehdotetussa laissa, vaikka salassapitoperusteita koskevan sääntelyn pääsääntönä onkin säännösten keskittäminen julkisuuslakiin. Asiaa ei ole enemmälti perusteltu. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan erityislaeissa on enenevissä määrin vastaavia julkisuuslaista poikkeavia erityissäännöksiä. Oikeusministeriö ei pidä kehityssuuntaa toivottavana ottaen huomioon, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp; Myös PeVL 2/2008 vp ja PeVL 62/2018 vp).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentissa säädetään toimivaltaisen viranomaisen oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot valtion ja kunnan viranomaisilta, toimijoilta ja muilta, joita ehdotetussa laissa ja unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat. Säännös koskee salassapidettävän tiedon luovuttamista, mutta sitä ei voida pitää muotoilultaan erityisen tarkkarajaisena. Muun muassa viittaus kaikkeen Euroopan unionin lainsäädäntöön ja yleisesti valvontatehtäviin sitomatta säännöstä tarkemmin esimerkiksi 4 luvussa säädettyyn, jättää säännöksen sanamuodon siinä määrin avoimeksi, että sen perusteella voi olla vaikeaa vaivatta määritellä täsmällisesti ne tarkoitukset joihin tietoja voi saada tai ne tahot, jotka niitä ovat velvollisia luovuttamaan.