



Maa- ja metsätalousministeriö

1/5

Viite:**Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 21.12.2017, 2070/01.01/2017****Asia:****Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi eläinten hyvinvoinnista**

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta laiksi eläinten hyvinvoinnista ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Ehdotuksella säädettäisiin uusi laki eläinten hyvinvoinnista, jolla kumottaisiin voimassa oleva eläinsuojelulaki (247/1996).

Tarkastelen seuraavassa lakiehdotusta hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamisen näkökulmasta sekä kotirauhan ja yksityisyyden suojaan liittyvien seikkojen näkökulmasta

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Lakiluonnoksen 81 §:n 1 momentin mukaan valvontaviranomainen voi valvontaa ja tarkastusta tehdessään käyttää apuna muutakin kuin virkamiehen tai viranhaltijan asemassa olevaa henkilöä. Tällainen henkilö voi antaa asiantuntija-apua tai tehdä tarkastukseen liittyviä avustavia tehtäviä, mutta hänellä ei itsenäistä tarkastustoimivaltaa. Asiantuntija ja avustaja voivat mennä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain valvontaviranomaisen kanssa.

Pykäläluonnoksen 2 momentin mukaan asiantuntijalla ja avustajalla on oltava tehtävän luonteeseen nähden riittävä pätevyys.

Lakiluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että eläinsuojeluvalvontaa olisi tarkoituksenmukaista kehittää niin, että viranomaisen apuna voisi toimia erityinen asiantuntija ja käytännön toimenpiteissä avustaja. Koska eläinsuojeluviranomaiset saattavat tarvita valvontatehtävässä erityistä asiantuntija-apua, on sen saaminen valvonnan laadun kannalta välttämätöntä. Tarkastukseen liittyvät avustajan tehtävät olisivat luonteeltaan tarkastukseen liittyviä käytännön tehtäviä. Tällaisia tehtäviä olisivat esimerkiksi eläinten kiinni ottaminen tai eläinten lopettaminen.

Edelleen perusteluissa todetaan, että edellä tarkoitettu henkilö voisi antaa asiantuntija-apua tai tehdä tarkastukseen liittyviä avustavia tehtäviä, mutta hänellä ei olisi oikeutta tehdä itsenäisesti tarkastuksia eikä myöskään itsenäistä ratkaisuvaltaa. Asiantuntijan ja avustajan käyttämiselle olisi aina oltava asiallinen peruste. Asiantuntija-apu voisi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun tarkastetaan sellaisen eläinlajin pitämistä, jonka osalta viranomaisella itsellään ei ole riittävästi katsottavaa asiantuntemusta. Viranomainen voisi paitsi pyytää asiassa lausuntoa asiantuntijalta myös pyytää tätä mukaan tarkastukselle, jos valvontatehtävän suorittaminen tätä edellyttäisi. Asiantuntija-avun saaminen valvonnassa on valvonnan laadun turvaamisen kannalta välttämätöntä. Tarkastukseen liittyvät avustavat tehtävät olisivat sen sijaan edellä todetulla tavalla luonteeltaan tarkastukseen liittyviä käytännön tehtäviä.

Ehdotetun 81 §:n 2 momentin mukaan asiantuntijalla tai avustajalla tulisi siis olla tehtävän luonteeseen nähden riittävä pätevyys. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”vaadittava pätevyys riippuisi suoritettavasta tehtävästä. Pätevyyttä arvioitaessa voitaisiin kiinnittää huomiota koulutukseen ja käytännön kokemukseen. Jos olisi kyse esimerkiksi eläinten kiinni ottamisesta, avustajana toimivalla henkilöllä tulisi olla tietoa ja taitoa kyseisen eläinlajin käsittelemisestä. Pätevyys voidaan varmistaa perehdyttämällä henkilö tehtävään ja valvomalla riittävästi tehtävän suorittamista.” Esitetyt pätevyysvaatimukset ovat erittäin väljät eivätkä käytännössä juuri-kaan rajoittaisi eläinsuojeluviranomaisen mahdollisuutta pyytää maallikolta apua tehtävän suorittamiseen.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle edellytyksenä on, että se ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslaissa ei sinänsä määritellä, millaisia hallinnollisia tehtäviä ylipäätään voidaan antaa muille kuin viranomaisille. Perustuslain esitöissä on kuitenkin todettu, että hallinnollisia tehtäviä muille kuin viranomaisille voidaan ylipäätään antaa vain rajoitetusti (HE 1/98 s. 179). Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt esimerkiksi huomiota siihen, että myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5 ja siinä mainitut lausunnot).

Asiantuntijoiden ja avustajien toiminnassa on perustuslain kannalta kysymys tosiasiallisesta toiminnasta. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta tällaisessa toiminnassa on katsottu voitavan huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä myös asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 41/2016 vp, PeVL 20/2002 vp, s. 3/I, PeVL 28/2001 vp, s. 5 ja PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Tältä osin lakiehdotuksen perusteluja, myös säätämisyjärjestyksen osalta, tulisi täydentää.

Kotirauhan suoja

Asiantuntijan ja avustajan tehtäviä on lakiluonnoksessa rajattu siten, että tällainen henkilö voi mennä pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan vain valvontaviranomaisen kanssa. Eläinsuojelutarkastukset kuitenkin kohdistuvat usein myös muihin tiloihin kuin pysyvässä asuinkäytössä oleviin tiloihin kuten karjasuojiiin, tuotantolaitoksiin jne. Kotirauhan suoja ei näihin tiloihin ulotu, mutta kyseiset tilat voivat kuulua julkisrauhan piiriin. Eläinsuojeluasioissa tarkastettaviksi voivat kuitenkin tulla myös tilat, joiden määrittely kotirauhan tai julkisrauhan piiriin kuuluviksi on tätä hankalampaa.

Perusteluissa olisi myös syytä tuoda esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä esimerkiksi siitä, millaiset tilat voivat kuulua kotirauhan piiriin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi siihen, että sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan, kuuluvat lähtökohtaisesti kotirauhan piiriin (PeVL 14/2013). Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että kotirauhan ydin ei vaarannu, jos tarkastus kohdistuu ammatinharjoittamiseen tarkoitettuihin tiloihin. Kotirauhan ulottuvuutta tulisi arvioida perusteluissa tarkemmin sekä viranomaisen tarkastusoikeuden että myös asiantuntijan ja avustajan tehtävien kannalta (PeVL 21/2010).

Kotirauhan suoja ja sen ulottuvuutta tulisi arvioida myös suhteessa nyt ehdotettuun sääntelyyn, jonka mukaan opiskelijalla, joka suorittaa viranomaistoimintaan perehdyttävää harjoittelua, olisi oikeus olla läsnä valvontaa ja tarkastuksia tehtäessä. (80 §) Perusteluissa tulisi arvioida esimerkiksi sitä, onko harjoittelijalla oikeus mennä kotirauhan piiriin kuuluvaan tilaan yksin vai rinnastuuko hänen asemansa tässä suhteessa asiantuntijan ja avustajan asemaan.

Tietojensaantioikeus

Lakiluonnoksen 81 §:n 3 momentin mukaan asiantuntijalla ja avustajalla olisi myös oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot käyttöönsä ja toisaalta velvollisuus pitää salassa saamansa salassa pidetyksi säädetyt tiedot.

Tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset ovat ongelmallisia perustuslain 10 §:n kannalta, että ehdotetun 79 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi ”oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat eläintenpitäjältä sekä muulta, jota tässä laissa tai Euroopan unionin lainsäädännössä säädetyt velvoitteet koskevat. Valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus koskee myös valtion, maakunnan ja kunnan viranomaisilta saatavaa tietoa”. Sen sijaan asiantuntijoita ja myös avustavissa tehtävissä toimivia henkilöitä koskien esitetään siis säädettäväksi edellä kerrotulla tavalla, että ”asiantuntijalla ja avustajalla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtävänsä suorittamista varten tarpeelliset tiedot käyttöönsä.” Asiantuntijan ja avustajan tiedonsaantioikeus olisi siis lakiehdotuksen perusteella jopa laajempi (”tarpeelliset tiedot”) kuin viranomaisen (”välttämättömät tiedot”).

Pidän perustuslaissa turvatus yksityisyyden suojan kannalta erityisesti ongelmallisena sitä, että lakiesityksessä ei muutoin kuin edellä kerrotulla tavalla (”tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellinen”) rajata asiantuntijan tai avustajan oikeutta saada haltuunsa salassa pidettäviä tietoja. Sääntämisyjärjestysperusteluissa ei ylipäätään käsitellä asiantuntijan ja avustajan tiedonsaantioikeutta yksityisyyden suojan kannalta. Tältä osin lakiesityksen jatkovalmistelussa tulee arvioida ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut sitä, millaisissa tapauksissa viranomaiset voivat saada ja luovuttaa tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus tulee sitoa tietojen välttämättömyyteen.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samal-

la tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 5-6 ja siinä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole pitänyt edes viranomaisen väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on perustuslakivaliokunnan mukaan tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot sekä PeVL 4/2017).

Lakiehdotuksen jatkovalmistelussa on otettava erityisesti huomioon myös, että perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä on pidettävä mahdollisuutta puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 28/2001 vp, s. 5-6). Lakiehdotuksessa tulisi arvioida ehdotettua sääntelyä myös tästä näkökulmasta.

Lakiluonnoksen perusteella jää myös epäselväksi, millä tavoin varmistetaan, että asiantuntija tai avustaja tulee tietoiseksi oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan esimerkiksi salassapidon suhteen. Kokonaisuutena arvioituna ehdotettu sääntely koskien asiantuntijan ja avustajan asemaa ei täysin vastaa lainsäädännön täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Ottaen huomioon myös edellä kerrottu perustuslakivaliokunnan käytäntö vaatii lakiehdotus tältä osin vielä työstämistä.

Lakiluonnokseen sisältyvät säännökset koskien salassa pidettäviä tietoja ovat lisäksi sisäisesti ristiriitaisia. Asiantuntija ja avustaja olisivat oikeutettuja saamaan tiedot myös salassa pidettävistä seikoista, mikäli se on ”tehtävän hoitamisen kannalta” tarpeellista. Sen sijaan ehdotetussa 88 §:ssä ”Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen” ei mainita, että salassa pidettäviä tietoja voitaisiin luovuttaa muille kuin valvontaviranomaisille, syyttäjä-, poliisi- ja tulliviranomaisille ja ulkomaisille toimielimille ja tarkastajille, jos Euroopan Unionin lainsäädännössä tai muussa Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa niin edellytetään.

Kameravalvonta

Lakiluonnoksen mukaan teurastamoita voitaisiin valvoa kameravalvonnan avulla. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan teurastamo olisi velvollinen sallimaan kameravalvonnan, jos Elintarviketurvallisuusvirasto sitä vaatisi. Kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, tallennettu kuva ja tieto ovat henkilötietoja, jos niitä on tunnistettavissa yksityishenkilö.

Kameravalvonnan toteuttamisen tarkempia reunaehdoja ei kuitenkaan lainkaan käsitellä sääätämistäjärjestysperusteluissa esimerkiksi työntekijöiden yksityisyyden suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut esimerkiksi, että vaikka kameravalvontaa voitaisiin työpaikalla käyttää tietyn hyväksyttävän tarkoituksensa toteuttamiseksi, kameravalvontaa ei saa käyttää esimerkiksi tietyn työntekijän tai tiettyjen työntekijöiden valvontaan (PeVL 10/2004).

Myös kameravalvonnan osalta lakiluonnoksen perusteluja tulisi täydentää ja arvioida menettelyn hyväksyttävyyttä perustuslain kannalta.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
