OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

7.9.2022

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläimistä saatavista sivutuotteista annetun lain, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 89/2022 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläimistä saatavista sivutuotteista annettua lakia lisäämällä lakiin EU:n virallista valvontaa koskevan asetuksen täydentämisen edellyttämät säännökset sekä toimijan luotettavuuden selvittämistä koskeva säännös.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antanut lausunnon, jossa oli resurssisyistä mahdollista kiinnittää huomiota ainoastaan eräisiin esitysluonnoksen kysymyksiin, joita olivat seuraamukset, toimijan luotettavuus ja henkilötietojen käsittely. Esityksen jatkovalmistelussa on otettu pitkälti huomioon oikeusministeriön lausunnossa esitetyt näkökohdat.

Esitys on lähetetty myös eduskunnan perustuslakivaliokuntaan, jonne oikeusministeriö on kutsuttu kuultavaksi. Oikeusministeriön huomiot esityksestä ovat keskeisesti valtiosääntöoikeudellisia, ja ne tulevat käsitellyiksi aikanaan perustuslakivaliokunnassa ja sen antamassa lausunnossa, minkä vuoksi niitä ei tässä lausunnossa tarkemmin käsitellä.

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Seuraamusmaksu 63 a §

Sivutuotelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskeva 63 a §. Säännösten rikkomista koskeva seuraamusjärjestelmä käsittäisi siten sekä hallinnollisia seuraamuksia (mm. määräykset, kiellot, toiminnan keskeyttäminen, hyväksynnän peruuttaminen, uhkasakko) että rangaistusluontoisia seuraamuksia (seuraamusmaksu ja rangaistussäännös).

Seuraamusmaksuin sanktioitaisiin kirjanpidon, ilmoituksen tai hyväksymisen hakemisen laiminlyönti. Perusteluissa on todettu, että kyse olisi voimassa olevan lain 72 §:ssä olevien rangaistussäännösten siirtämisestä hallinnollisen seuraamusmaksun piiriin eli kyse ei olisi uudesta sanktioinnista. Mainitut laiminlyönnit olisivat perusteluiden mukaan sellaisia selkeitä puutteita, jotka

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

lähtökohtaisesti ovat helposti todettavissa. Perusteluja seuraamusjärjestelmän muutokselle voidaan pitää asianmukaisina ja noudattelevan mm. PeVL 9/2018 vp todettua (mm. vähemmän haitalliset ja moitittavat teot). Perustuslakivaliokunta totesi, että ” Rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamuksen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia.” (PeVL 9/2018 vp).

Seuraamusmaksu määrättäisiin sille, joka laiminlyö tiettyjä säännöksiä. Säännös on muotoiltu siten, että teon laatuun ei ole liitetty tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tuottamuksesta riippumatonta vastuuta kohtuullistivat ehdotetut säännökset veronkorotuksen määräämättä jättämisestä ja tämän oikeusharkintaisuudesta (PeVL 39/2017 vp, s. 4, ks. myös PeVL 32/2005 vp). Määräämättä jättämistä koskeva säännös on muotoiltu asianmukaisesti oikeusharkintaiseksi.

Seuraamusmaksusääntely vaikuttaa täyttävän sille asetetut oikeudelliset vaatimukset.

Rangaistussäännökset

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lain valmistelussa huomiota ehdotettuun 72 §:ään, joka sisältää niin sanotun blankotyyppisen rangaistussäännöksen. Esityksessä ei ole arvioitu sitä, kuinka 72 §:n 1 momentin 1 kohdan muotoilu täyttää blankotyyppisten rangaistussäännösten laatimista koskevat vaatimukset.

Lisäksi pykälän 1 momentin 1 kohta vaikuttaa päällekkäiseltä seuraamusmaksua koskevan 63 a § kanssa. Hallinnollisia sanktioita säädettäessä on vältettävä rikoslain kanssa päällekkäistä vastuusääntelyä, minkä vuoksi 72 §:n 1 momentin 1 kohtaa tulisi muuttaa siten, ettei se kata 63 a §:ssä sanktioituja tekoja.

Toimijan luotettavuus (41 a §)

Sivutuotelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi toimijan luotettavuutta koskeva vaatimus (41 a §).

Luotettavuuden puuttuminen voisi johtaa toiminnan keskeyttämiseen (65 §) ja toimijan hyväksynnän peruuttamiseen ja toimintakieltoon (66 §). Ehdotettu säännös ja sille esitetyt perustelut ovat samat kuin elintarvikelain esitöissä (HE 36/2019 vp) sekä juuri eduskunnan käsittelyssä olleessa lannoitelaissa (HE 32/2022 vp). Perusteluiden mukaan säännöksellä torjuttaisiin harmaata taloutta ja tuettaisiin oikeudenmukaisia käytäntöjä alalla. Sääntelyllä on selkeästi hyväksyttävä tavoite.

Perusteluiden mukaan luotettavuusvaatimus koskisi lain 33 §:n mukaisen ilmoitusvelvollista tai hyväksymistä edellyttävää toimijaa. Tällainen rajaus ei kuitenkaan ilmene ehdotetusta 41 a §:stä, minkä vuoksi sitä tulee täsmentää perusteluja vastaavasti. Ehdotetussa 41 a §:ssä viitataan vain toimijaan, mutta lain 33 §:n 2 momentin mukaan kaikki laissa tarkoitetut toimijat (3 §:n 4 kohta) eivät kuitenkaan ole ilmoitusvelvollisia.

Oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että esityksessä tulisi selkeyttää, miltä osin luotettavuus tulee arvioitavaksi ennen toiminnan aloittamista sekä selkeytettävä sen merkitystä osana toimijan hyväksyntää. Perusteluiden mukaan ” Toimijan luotettavuutta voitaisiin selvittää sekä en-

nen toiminnan aloittamista, että tarpeen mukaan myöhemmin toiminnan aikana.” Luotettavuus ei kuitenkaan olisi rekisteröinnin tai hyväksynnän edellytys, vaan siihen olisi mahdollista puuttua vain jälkikäteen toiminnan ollessa jo käynnissä.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 6/2019 vp käsitellyt elintarvikelain osalta vastaavaa jälkikäteistä toimijan luotettavuuden arviointia ja siihen puuttumista. Valiokunta totesi lausunnossaan ”Sääntelyn soveltamisen ennakoitavuutta voitaisiin lisätä elinkeinonharjoittajan mahdollisuudella saada hakemuksesta etukäteen valituskelpoinen päätös luotettavuuskriteerien täyttymisestä. Maa- ja metsätalousvaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä harkita tällaisen sääntelyn lisäämistä lakiin.” Oikeusministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota kyseiseen perustuslakivaliokunnan kannanottoon sekä siihen, että luotettavuuden arvioiminen vaikuttaa sisältävän merkittävää harkintavaltaa (esim. s. 17-18 todettu), minkä vuoksi sen tekeminen ainoastaan jälkikäteisen valvonnan kautta ei vaikuta kovin oikeasuhtaiselta.

Ehdotetun 41 a §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan toimijan taloudellinen tilanne katsotaan toimijan luotettavuutta osoittavaksi seikaksi, eikä omaksi toimijan taloudellista tilannetta koskevaksi edellytykseksi (vrt. esim. alkoholilaki, liikenteen palveluista annettu laki / taksiluvat). Ehdotettu säännös sekä 65 ja 66 § vaikuttaa merkitsevän sitä, että sivutuotelaissa tarkoitettu toimija ei saisi jatkaa toimintaansa esimerkiksi siinä tapauksessa, että sillä on maksukykyyn nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa, jolloin yritystoimintaa ja siten velanmaksua ei olisi mahdollista jatkaa esimerkiksi yrityssaneerauksessa tai tilapäisessä maksukyvyttömyydessä.

Toiminnan keskeyttämistä ja hyväksynnän peruuttamista koskeva sääntely on asianmukaisesti kytketty olennaisiin ja vakaviin tilanteisiin sekä mahdollisuuteen korjata puutteet tai laiminlyönnit. Kuitenkin toimijan mahdollisuus korjata laiminlyönti tilanteessa, jossa kyse on toimijan taikka tämän vastuuhenkilön muussa tai aikaisemmassa yritystoiminnassa viimeisen 3 vuoden aikana tekemistä laiminlyönneistä, vaikuttaa lähinnä näennäiseltä. Tällaisessa tapauksessa toimijalla ei ole minkäänlaista mahdollisuutta korjata laiminlyöntiä. Toisaalta oikeasuhtaisuutta lisää vaatimus perusteen olennaisuudesta ja vakavuudesta. Sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeasuhtaisuutta parantaisi huomattavasti edellä todettu hakemuksen tai rekisteröinnin yhteydessä tehtävä luotettavuusarviointi. Luotettavuutta koskevaa sääntelykokonaisuutta arvioitaneen tarkemmin perustuslakivaliokunnassa.

Hieman poikkeavana ja epäselvänä sekä päällekkäisenä ratkaisuna voidaan pitää sitä, että sivutuotelain, sivutuoteasetuksen ja täytäntöönpanoasetusten säännösten noudattaminen kytketään nimenomaan toimijan luotettavuuden arvioimiseen (vrt. esim. alkoholilaki ja elintarvikelaki), kun näiden rikkomiseen puututaan myös muilla sivutuotelaissa säädetyin keinoin (mm. lain 10 luku). Esimerkiksi hyväksyntä voidaan jo voimassaolevan lain 66 §:n ja sivutuoteasetuksen 46 artiklan nojalla peruuttaa tilanteissa, jossa asetuksen säännöksiä rikotaan).

Tarkastusoikeus

Lain 50 §:n 5 momentissa säädettäisiin tarkastuksista pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitetuissa tiloissa. Perusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 6/2019 vp, jossa arvioitiin elintarvikelakiin ehdotettua tarkastusoikeutta sekä PeVL 9/2019 vp. Molemmissa lausunnoissa valiokunta katsoi, että ehdotetut tarkastustoimivaltaa koskevat säännökset eivät olleet lähtökohtaisesti yhteensopivia selostetun perusoikeuksien turvaamista kotirauhan piiriin ulottuvien tarkastusten perusteena koskevan käytännön kanssa. Valiokunta totesi, että esityksissä ei ollut tarkemmin selostettu, minkälainen kansallinen liikkumavara kansallisella

lainsäätäjällä on käytössä. Jollei kotirauhan piiriin ulottuva tarkastustoimivaltuus ei ole kaikilta osin EU:n valvonta-asetuksen edellyttämä, on hallituksen esityksen tarkastustoimivaltuutta kotirauhan piiriin ulottuvilta osilta supistettava asetuksen kannalta välttämättömään.

Voimassaolevan sivutuotelain 50 §:n 2 momenttia pysyväisluonteiseen asumiseen käytettyihin tiloihin kohdistuvista tarkastuksista ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännös ” ja tarkastus on välttämätön rikoksen selvittämiseksi” poistettaisiin. Muutosta ei esityksessä perustella. Ehdotetun 50 §:n 5 momentin mukaan ”Pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa tarkastuksen ja näytteenoton saa tehdä vain, jos tarkastuksen tekeminen on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on perusteltua syytä epäillä jonkun syyllistyneen rikoslain (39/1889) 44 luvun 4 a §:ssä rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn taikka 72 §:ssä tarkoitettuun sivutuotelakirikkomukseen, josta voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle.”

Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan. Tarkastusvaltuutta ei kuitenkaan enää sidottaisi rikosten selvittämiseen. Perusteluissa todetaan ”Rikkomusten selvittämisen osalta säännöksessä on kyse konkreettisesta ja yksilöidystä epäilystä.” (s. 30), mutta pykälän muutetun muotoilun johdosta epäselväksi jää, onko tarkoitus sitoa tarkastusoikeus vain rikosten selvittämiseen (vrt. PeVL 9/2019 vp, s. 3).

Perusteluiden mukaan (s. 30) tarkastuksia koskeva toimivaltasääntely ”perustuu osittain EU-sääntelyyn”. Perusteluista ei ilmene, millainen kansallinen liikkumavara näiltä osin on.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, onko tarkastus tarkoitus kiinnittää rikoksen selvittämiseen ja jos ei ole, voidaanko tarkastuksia pitää perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättöminä perusoikeuksien turvaamiseksi ja onko sillä selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen, jotta tällainen toimenpide olisi välttämätön perusoikeuksien (esityksessä mainitut PL 15, 19 ja 20 §) turvaamiseksi. Kysymys tullee arvioitavaksi perustuslakivaliokunnassa.

Tiedonsaantioikeudet

Ehdotettu 50 §:n 4 momentti on muotoiltu tavanomaisesta poikkeavalla tavalla kiinnittämällä välttämättömyysvaatimus tiettyä toimintaa varten. Perustuslakivaliokunta on viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta. Säännöstä tulisi muuttaa siten, että välttämättömyys koskee tietoja, ei toimintaa.

> ”Valvontaviranomaisella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada muulta viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta välttämättömät tiedot ~~tietoja~~ veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työkyvyttömyysmaksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- ja

maksuvelvollisuuksien hoitamisesta, toiminnasta, taloudesta sekä kytkennöistä tai tämän lain mukaisten velvoitteiden noudattamisesta~~, jos tiedot ovat välttämättömiä~~ 41 a §:ssä tarkoitetun luotettavuuden arvioimiseksi tai 65 §:ssä tarkoitettua toiminnan keskeyttämistä taikka 66 §:ssä tarkoitettua hyväksynnän peruuttamista varten.”

Henkilötietojen suoja

Esityksellä annettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää erityissäänte-lyä henkilötietojen käsittelystä. Esityksessä on asianmukaisesti tunnistettu, että henkilötietojen käsittely perustuisi rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta). Henkilötietojen suojan osalta huomiota on syytä kiinnittää kansallisen liikkumavaran käytön selostamiseen, rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittelyyn sekä rekisterinpitoon:

Kansallinen liikkumavara

Tietosuoja-asetus on EU:n jäsenvaltioissa suoraan sovellettava säädös ja asetusta tarkentava kansallinen lainsäädäntö on mahdollista vain silloin, kun tietosuoja-asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaisesti kansallista sääntelyliikkumavaraa. Esitysluonnoksessa on asianmukaisesti tuotu esiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä kansallisen liikkumavaran käytön osalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja raja sellainen vain välttämättömään. Lainsäätäjän on lisäksi osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. (Ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5; PeVL 26/2018 vp, s. 2—3; PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden (s. 29) mukaan esityksessä annettaisiin sääntelyä tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuista yleisistä edellytyksistä, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta, ja joita voidaan pitää tietosuoja-asetuksen mukaisina. Ehdotettavaan sääntelyyn ei ole sinänsä huomauttamista, mutta on kuitenkin todettava, ettei esitysluonnoksessa tehdä tietosuoja-asetuksen ja perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tarkempaa säännöskohtaista selkoa kansallisen liikkumavaran käytöstä. Esityksessä ei ole myöskään tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan edellyttämällä tavalla tehty riittävällä tarkkuudella selkoa siitä, millä tavoin ehdotettava sääntely on yleisen edun mukaista ja oikeasuhteista.

Rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittely

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 14/2018 vp) nykyisen käytännön mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Näin ollen erityislainsäädäntöön ei ole tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla enää valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä sisällyttää kattavaa ja yksityiskohtaista sääntelyä henkilötietojen käsittelystä. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä tulisi kuitenkin edelleen (tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa) arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta eli sääntе-

lyn täsmällisyyden ja kattavuuden näkökulmasta – ja rajata käsittely täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5; ks. myös PeVL 37/2013 vp, s. 2/I; PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I; PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla on tullut lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. valiokunnan lausunnoista esim. PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, PeVL 38/2010 vp, PeVL 46/2016 vp ja PeVL 31/2017 vp). Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman lakitasoisen sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Sääntelyn tarpeen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan. Valiokunta on lisäksi painottanut, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla on syytä pyrkiä selkeään ja ymmärrettävään lainsäädäntöön (PeVL 14/2018 vp).

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 50 §:n 3 momentin mukaan Ruokavirastolla ja aluehallintovirastolla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta välttämättömät tiedot sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 46 §:ssä tarkoitetusta sakkorekisteristä tämän lain 63 a §:n mukaisen seuraamusmaksun määräämistä varten. Sakkorekisterin sisältämissä tiedoissa on kyse arkaluonteisista tiedoista ja tietosuoja-asetuksen 10 artiklan tarkoittamien rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Tietosuoja-asetuksen 10 artikla edellyttää muun muassa asianmukaisista suojatoimista säätämistä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kansallisesti rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien tietojen käsittelystä säädetään tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä, joka sallii tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettujen tietojen käsittelyn vain rajatuissa tilanteissa (esimerkiksi, jos käsittelystä säädetään laissa tai käsittely johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä) ja edellyttää, että rekisterinpitäjä toteuttaa käsittelyssä asianmukaiset suojatoimet. Tietosuojalain sääntely jättää rekisterinpitäjän harkittavaksi asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi.

Esityksen perusteluissa (s. 18, 19, 29) on sinänsä asianmukaisesti viitattu tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain sääntelyyn ja sidottu rikoksiin ja rikostuomioihin liittyvien henkilötietojen käsittely tietosuojalain 7 §:ään. Vaikka tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettujen henkilötietojen käsittely on sinänsä mahdollista sitoa tietosuojalain 7 §:ään, tulisi hallituksen esityksiin kuitenkin sisällyttää riittävä arviointi siitä, että tietosuojalain 7 §:n sääntelyllä voidaan varmistaa asianmukainen ja riittävä suojan taso rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi juuri kyseisessä käsittelytilanteessa. Arvioinnissa tulee huomioida niin tietosuojasääntely kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sekä arvioida ne riskit ja uhat, joita sakkorekisteristä saatavien tietojen käsittelystä mahdollisesti aiheutuu rekisteröidylle ja toisaalta määrittää ne toimet, joilla mahdollisia riskejä ja uhkia hallitaan (huolehtimalla tarvittaessa muun muassa riittävän täsmällisestä suojatoimisääntelystä). Esitykseen säätämisjärjestysperusteluihin ei ole sisällytetty tällaista arviointia.

Rekisterinpito

Tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpitäjästä säätämistä. Rekisterinpitäjästä säätäminen on kuitenkin asetuksen nojalla mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Tietosuoja-asetus sallii myös yhteisrekisterinpidosta säätämisen (26 artikla). Rekisterin-

pitäjästä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjästä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Arvioitaessa tarvetta säätää rekisterinpitäjästä tulee ottaa huomioon myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 58 §:ssä säädettäisiin laboratorioiden valvonnasta ja rekisteristä. Voimassa olevan 58 §:n 1 momenttia ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että Ruokavirasto valvoisi lain 53 §:n 2 momentissa ja 54 §:ssä tarkoitettuja laboratorioita. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että rekisteröinnin sijaan momentissa säädettäisiin siitä, että Ruokavirasto pitäisi rekisteriä 54 §:n mukaisesti nimeämistään ja hyväksymistään laboratorioista sekä täsmennettäisiin, mitä tietoja rekisteriin merkittäisiin. Pykälän 2 momenttiin ehdotettu säännösehdotus jättää yhtäältä epäselväksi, onko säännöksellä tarkoitus säätää siitä, että Ruokavirasto olisi laboratorioiden valvontaa koskevan rekisterin rekisterinpitäjä. Tältä osin on todettava, että ehdotettavassa sääntelyssä tulisi käyttää tietosuoja-asetuksessa määriteltyjä käsitteitä (esimerkiksi rekisterinpitäjä). Toisaalta huomiota tulisi kiinnittää pykälää koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin (s. 22), joiden mukaan rekistereihin sovelletaan ruokahallinnon tietovarannosta annettua lakia (560/2021). Kyseisen lain 5 §:n mukaan Ruokavirasto, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunta ovat ruokahallinnon tietovarannon yhteisrekisterinpitäjiä. Esitys jättää näin ollen epäselväksi, olisiko Ruokavirasto 1. lakiehdotuksen 58 §:ssä tarkoitetun rekisterin rekisterinpitäjä vai ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain 5 §:n mukainen yhteisrekisterinpitäjä. Erityisesti rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, ettei lainsäädäntö jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

Oikeusministeriö on valmistelun aikana kiinnittänyt huomiota 1 lakiehdotuksen 74 a §:ään, joka liittyy ilmoittajien suojeluun. Säännöksessä puhutaan henkilöllisyyden salassa pitämisestä ko. lain valvontaan kuuluvissa asioissa. Oikeusministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että säännös voi eräissä tilanteissa olla soveltamisalaltaan laajempi tai salassapitovelvoite voi koskea tapauksia, joissa ei tulisi soveltumaan ilmoittajien suojelua koskeva, niin sanottu whistleblower -direktiivin täytäntöönpanolaki eli valmistelussa oleva ilmoittajansuojelulaki (esim. ilmoitettavan rikkomisen seuraamus on pelkästään hallinnollinen, ei rangaistusluonteinen), jolloin suojelua ei saisi lainkaan tulevan ilmoittajansuojelulain mukaan. Jos ilmoittaminen koskisi pelkästään lain rikkomista, josta seuraisi hallinnollinen seuraamus, eivät ilmoittajansuojelulain salassapitosäännökset soveltuisi ilmoittavan henkilön osalta, vaan salassapito määräytyisi lakiehdotuksen 74 a §:n mukaisesti. Jos ilmoittaminen koskisi rikkomista, joka sisältyisi tulevan ilmoittajansuojelulain soveltamisalaan (seurauksena rangaistusluonteinen seuraamus), tulevan ilmoittajansuojelulain säännöksiä sovellettaisiin täydentävänä ilmoitusmenettelyn tai suojelun osalta siltä osin kuin niistä ei säädettäisi erityislainsäädännössä.

Sakon täytäntöönpanosta annettu laki

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia on muutettu hallituksen esityksen antamisen jälkeen. Muutokset, sekä muut mainittua kohtaa koskevat, eduskunnassa käsiteltävänä olevat esitykset, tulisi ottaa huomioon ennen lain voimaansaattamista.

Oikeusministeriö huomauttaa myös, ettei asiassa ole pyydetty oikeusministeriöltä asianmukaisesti esittelylupaa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia koskeviin muutoksiin. Sisällöllisesti

oikeusministeriö ei näe estettä sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutosten voimaansaattamiselle, ottaen huomioon yllä 1 §:n 2 momentin muutoksista mainitun.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta syntyy Oikeusrekisterikeskukselle lisätyötä vähäisissä määrin. Koska esitetyt arviot seuraamusmaksujen määrästä perustuvat arvioihin ja vastaavanlaisia määrältään pieniä seuraamusmaksuja syntyy vuosittain eri hallinnonaloilla useita, niin niiden yhteisvaikutukset ja kokonaistyömäärän lisääntyminen näkyvät Oikeusrekisterikeskuksen työmäärässä viiveellä ja mahdollinen lisäresurssoinnin tarve tulee täsmentymään vasta myöhemmin. Eri hallinnonalojen seuraamusmaksujen täytäntöönpanossa on kyse pysyväluonteisesta tehtävästä ja Oikeusrekisterikeskukselle syntyvät seuraamusmaksujen aiheuttaman lisätyön kattamiseen tarvittavat lisämäärärahatarpeet käsitellään vuosittaisissa kehys- ja talousarviomenettelyissä.