OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
LsN Heini Färkkilä

6.10.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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 perustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi eläimistä saatavista sivutuotteista annettua lakia lisäämällä lakiin EU:n virallista valvontaa koskevan asetuksen täydentämisen edellyttämät säännökset sekä säännökset toimijan luotettavuuden selvittämistä koskeva säännös.

Oikeusministeriö on esityksen valmisteluvaiheessa antanut lausunnon, jossa kiinnitettiin huomiota erityisesti seuraamuksia ja toimijan luotettavuutta koskeviin säännöksiin sekä henkilötietojen suojaan.

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Seuraamusmaksu 63 a §

Sivutuotelakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja koskeva 63 a §. Sivutuotelain 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 (dekriminalisointi). Mainitut laiminlyönnit olisivat perusteluiden mukaan sellaisia selkeitä puutteita, jotka lähtökohtaisesti ovat helposti todettavissa. Perusteluja seuraamusjärjestelmän muutokselle voidaan pitää asianmukaisina ja noudattelevan PeVL 9/2018 vp todettua (mm. vähemmän haitalliset ja moitittavat teot). Perustuslakivaliokunta totesi, että ” Rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtai-

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

sesti 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).

Todettakoon, että mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen kansallinen ja eurooppaoikeudellinen seuraamusdoktriinin voidaan katsoa entisestään eriytyneen ja eriytyvän, minkä voidaan katsoa aiheuttavan myös jännitettä kansallisen seuraamusdoktriinin kehittämisessä. Seuraamusmaksut perustuvat pitkälti EU-lainsäädäntöön. Useammassa viimeaikaisessa EU-asetuksessa säädetään (tai asetusluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi) suuruudeltaan hyvin ankarista seuraamusmaksuista (esim. tekoälyasetus PeVL 37/2021 vp, digipalvelusäädös PeVL 20/2021 vp, sekä voimassaolevista myös tietosuojalaki, kilpailulaki).

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.

Ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn voidaan katsoa täyttävän sille asetetut oikeudelliset vaatimukset ja noudattelevan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta lausuntokäytäntöä.

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 (myös kaksoisrangaistavuuden kielto ja PL 21 §).

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 §). Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Perusteluiden mukaan säännöksellä torjuttaisiin harmaata taloutta ja tuettaisiin oikeudenmukaisia käytäntöjä alalla. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan selkeästi hyväksyttävä tavoite, ja 41 a § on laadittu täsmälliseen muotoon (vrt. PeVL 6/2019 vp täsmällisyydestä todettu). Ehdotettua säännöstä vastaava säännös on myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2019 vp) säädetyssä elintarvikelaissa (297/2021) sekä uudessa lannoitelaissa (711/2022).

Luotettavuusvaatimuksen kohde

Perusteluiden mukaan luotettavuusvaatimus koskisi lain 33 §:n mukaisen ilmoitusvelvollista tai hyväksymistä edellyttävää toimijaa. Tällainen rajaus ei kuitenkaan vaikuta ilmenevän ehdotetusta 41 a §:stä. 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. Säännöstä tulisi täsmentää perusteluja vastaavasti.

Luotettavuuden jälkikäteinen arviointi

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.” Vastaava kannanotto sääntelyn ennakoitavuudesta ja luotettavuuden arvioimisesta ennen elinkeinotoiminnan aloittamista on esitettävissä myös sivutuotelakiin ehdotettavien säännösten osalta. Sääntelyn ennakoitavuutta ja oikeasuhtaisuutta parantaisi huomattavasti hakemuksen tai rekisteröinnin yhteydessä tehtävä luotettavuusarviointi, kun otetaan huomioon, että 65 ja 66 §:iin luotettavuuden arvioinnin kannalta sisältyy melko paljon harkintavaltaa. Ehdotettu sääntelytapa on kuitenkin katsottu valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi (PeVL 6/2019 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuudesta ja välttämättömyydestä

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, jos kyse on olennaisesta ja vakavasta perusteesta, jota toimija ei ole määräyksestä huolimatta korjannut.

Toiminnan keskeyttämistä ja hyväksynnän peruuttamista koskeva sääntely on asianmukaisesti kytketty olennaisiin ja vakaviin tilanteisiin sekä mahdollisuuteen korjata puutteet tai laiminlyönnit, mikä lisää sääntelyn oikeasuhtaisuutta (kuten PeVL 6/2019 vp sekä siinä viitatut). Oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden näkökulmasta tulee korostaa sitä, että toimijalle on varattava asianmukainen ja todellinen mahdollisuus puutteiden tai laiminlyöntien korjaamiseen, mikä tässä yhteydessä saattaisi merkitä esimerkiksi toiminnan keskeyttämisestä pidättäytymistä yrityssaneerauksen ajaksi tai siksi ajaksi, kun toimija vaihtaa tietyn 41 a §:n 3 momentissa tarkoitetun henkilön toiseen.

Perustelujen valossa jää hieman epäselväksi 41 a §:ään omaksutun henkilöllisen piirin ulottuvuus: minkä vuoksi on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ulottaa esimerkiksi maksukyvyttömyyden kieltoa koskeva vaatimus 25 % osakkeita omistavaan tai hallituksen, hallintoneuvoston tai siihen rinnastettavan toimielimen varajäseneen. Tällainen sääntely on kuitenkin katsottu valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi (PeVL 6/2019 vp)

Osin päällekkäisenä ratkaisuna voidaan pitää sitä, että sivutuotelain, sivutuoteasetuksen ja täytäntöönpanoasetusten säännösten noudattaminen ehdotetaan kytkettäväksi nimenomaan jälkikäteiseen toimijan *luotettavuuden* arviointiin (vrt. esim. alkoholilaki), kun säännösten rikkomiseen puututaan myös muilla, tavanomaisemmilla laissa säädetyillä keinoilla (mm. lain 10 luku hallinnollisista seuraamuksista). Esimerkiksi toimijan hyväksyntä voidaan jo voimassaolevan lain 66 §:n ja sivutuoteasetuksen 46 artiklan nojalla peruuttaa tilanteissa, joissa asetuksen säännöksiä rikotaan. Toisaalta lain 65 § toiminnan keskeyttämisestä on voimassaolevassa laissa varattu nykyisellään vain erityisen vakaviin tilanteisiin, joissa kyse on siitä, että on ilmeistä, että sivutuote on vaarallinen, sen aiheuttama vaara ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle on välitön eikä sitä voida muuten estää. Luotettavuusvaatimuksen puuttuminen on luonteeltaan hyvin toisenlainen, mutta toiminnan keskeyttäminen sillä perusteella on katsottu mahdolliseksi (PeVL 6/2019 vp).

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) vai myös perusoikeuksien turvaamiseen. Ehdotettua 50 §:n 5 momenttia on täsmennettävä, jotta siitä ilmenee, sidotaanko tarkastusoikeus rikoksen selvittämiseen vai perusoikeuksien turvaamiseen vai molempiin.

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

lakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta, ja siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (kuten esim. PeVL 8/2021 vp ja siinä viitatut).

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on siis merkitystä sillä, mikä kansallinen liikkumavara on, onko tarkastus tarkoitus edelleen 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.

Mikäli tarkoituksena on edelleen säätää tarkastusoikeudesta tiettyyn konkreettiseen ja yksilöityyn epäilyyn perustusvasta rikoksen selvittämisestä, voidaan todeta seuraavaa: Tarkastussäännösten oikeasuhtaisuuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnan lähtökohtana on ollut, ettei kotirauhan suojaan tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. PeVL 40/2002 vp, s. 2). Ehdotetussa 50 §:ssä tarkastusoikeus on sinänsä asianmukaisesti sidottu välttämättömyysedellytykseen ja perusteltuun ja yksilöityyn epäilyyn rikkomuksesta (lisäksi edellä esitettiin täsmennystarve maininnasta ”rikoksen selvittämiseksi”). Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on kuitenkin lähtökohtaisesti ongelmallista, että säännöksen soveltamisalaan kuuluvat myös tilanteet, joissa on epäily enimmillään sakolla rangaistavasta teosta (sivutuotelain 72 §). Säännöstä tulee tältä osin muuttaa siten, ettei siinä mahdollisteta tarkastuksen toimittamista sakonuhkaisen rikkomuksen epäilyn perusteella silloin, jos pysyväisluonteiseen asumiseen ulottuva tarkastustoimivalta ei ole kaikilta osin EU-sääntelyn edellyttämä (kuten PeVL 12/2019 vp ja 6/2019 vp ja näissä viitatut – toisaalta esim. PeVL 69/2002 vp sakonuhkaisista ja kokoavasti PeVL 39/2005 vp seuraamusmaksu-uhkaisista).

Mikäli taas 50 §:n 5 momentissa on tarkoitus säätää tarkastuksista pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin perusoikeuksien turvaamiseksi, tulisi sääntelyä näiltä osin täsmentää merkittävästi. Valiokunta on edellyttänyt täsmennettäväksi säädöstasolla ne perusoikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat, joiden valvomiseksi tarkastusvaltuudet ovat välttämättömiä ja joiden valvomiseksi tarkastus voidaan toimittaa (PeVL 39/2016 vp). Hallituksen esityksestä ei ole tehty riittävän selvästi selkoa siitä, että ehdotettu sääntely olisi perustuslain 10 §:n 3 momentissa edellytetyllä tavalla välttämätön perusoikeuksien turvaamiseksi, ja että tarkastuksilla olisi selvä ja riittävän läheinen yhteys johonkin perustuslaissa turvattuun perusoikeussäännökseen. Maininnan ”voi aiheutua vaaraa ihmisten tai eläinten terveydelle” voidaan katsoa jäävän epämääräiselle tasolle PL 10.3 § huomioiden.

Mainittua sivutuotelain 50 §:n 5 momenttia tarkastusoikeuksista on perustuslain 10 §:n 3 momentista johtuvista, edellä selostetuista syistä täsmennettävä, jotta se olisi yhteensopiva kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia koskevan lausuntokäytännön kanssa.

Henkilötietojen suoja

Esityksellä annettaisiin EU:n yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 täsmentävää erityissääntelyä 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. Esityksessä 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 esityksesä 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) 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 sääntelyn 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 omaksut-

tuun 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). Rekisterinpitäjästä 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.