

LsN Veli-Pekka Hautamäki
Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Oikeusministeriö

LAUSUNTO

12.11.2020

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle rehulaiksi sekä laeiksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (HE 200/2020 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon otsikossa mainitussa asiassa. Esityksessä ehdotetaan annettavaksi uusi rehulaki. Samalla nykyinen saman niminen laki kumottaisiin. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi Harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia ja sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Uudella lailla rehulainsäädäntöön tehtäisiin EU-lainsäädännön ja kansallisten tarpeiden vaatimat muutokset. Säännöksiä on tarkoitus yhdenmukaistaa elintarvikeketjun muun lainsäädännön kanssa.

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskeneesta luonnoksesta lausunnon maa- ja metsätalousministeriölle 11.8.2020 (VN/4621/2020-OM-11). Lausunnossa kiinnitettiin huomiota useisiin kysymyksiin, mm. henkilötietojen suojaan, tietojen luovutuksiin ja tiedonsaantioikeuksiin, rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaamiseen, valvontaviranomaisen antamaan kehotukseen, rehualan toimijan luotettavuuden selvittämiseen, sekä tilapäisistä rajoituksista säätämiseen ministeriön asetuksella.

Henkilötietojen suoja esityksen perusteluissa

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty selkoa ehdotetun rehulain säännösten suhteesta perustuslain 10 §:n mukaiseen henkilötietojen suojaan. Perusteluista ilmenee, että henkilötietojen käsittelyä liittyy erityisesti viranomaisen tiedonsaantioikeuksia, rehualan toimijan luotettavuuden selvittämistä ja rekisterinpitoa koskeviin säännöksiin. Esityksestä ja lakiehdotuksesta ilmenee myös, että lakiehdotuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/680) soveltamisalaan.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä ei ole tehty kovin yksityiskohtaisesti selkoa ehdotetun sääntelyn osalta kansallisen sääntelyliikkumavaran alasta, mihin oikeusministeriö kiinnitti jo lausuntokierroksella huomiota. Perusteluista tulisi käydä ilmi ainakin kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö niiden säännösten osalta, joihin liittyy henkilötietojen käsittelyä, sekä henkilötietojen käsittelyn 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste. Sääntelyliikkumavaran käyttöä arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Yleislakien täydentäminen erityissäännöksillä on mahdollista, jos henkilötietojen käsittely perustuu

tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Ehdotetut säännökset henkilötietojen käsittelystä ovat sinänsä rajallisia, mikä vastaa hyvin perustuslakivaliokunnan tarkistettua tulkintakäytäntöä yleistä tietosuojalainsäädäntöä täydentävästä erityislainsäädännöstä. Esimerkiksi luotettavuuden arviointia koskevaan tietojen käsittelyyn voisi kuitenkin oikeusministeriön käsityksen mukaan liittyä arkaluonteisten tietojen käsittelyä, mikä on myös huomioitu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Tällaiset henkilötietojen käsittelyn kannalta ehdotetut erityissäännökset ovat perusteltuja.

Viranomaisen tiedonsaantioikeus

Hallituksen esityksen 42 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi viranomaisen tiedonsaantioikeudesta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että valvontaviranomaisella olisi myös seuraamusmaksun määräämisen yhteydessä oikeus saada sakkorekisteristä tarvittavat tiedot sen varmistamiseksi, ettei henkilöä ole samasta rikoksesta jo tuomittu sakkorangaistukseen tuomioistuimessa.

Oikeusministeriö huomauttaa, että sakkorekisteritietojen luovuttamisesta säädetään sakon täytäntöönpanolain (672/2002) 50 §:ssä, jonka 2 mom. mukaan *Oikeusrekisterikeskus saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Tietoja ei saa luovuttaa enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta.* Sakkorekisterin tietojen luovuttaminen vaatii siten nimenomaisen säännöksen oikeudesta tietojen saantiin ja siitä tulee riittävän selvästi käydä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Tietojen luovuttamista koskevassa säännöksessä tulee yksilöidä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus.

Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole erikseen ehdotettu säädettäväksi tästä tietojensaantioikeudesta sakkorekisteristä edellä mainitulla tavalla, vaan tiedonsaantioikeus sakkorekisteristä vaikuttaa jäävän yleisen tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen ja säännöskohtaisissa perusteluissa todetun varaan, joka ei perusta riittävää tiedonsaantioikeutta sakkorekisterin tietoihin.

Hallituksen esityksen 44 §:ssä säädettäväksi ehdotettu viranomaisen oikeus omaaloitteisesti luovuttaa tietoja mahdollistaa salassapidettävien tietojen luovutuksen hyvin väljin perustein. Perusteluissa on todettu, että säännös mahdollistaisi tehokkaan tietojenvaihdon ja yhteistyön harmaan talouden torjuntaan osallistuvien eri tahojen kanssa. Pykälän perusteella tietojen luovutusta ei kuitenkaan ole rajattu pelkästään harmaan talouden torjumiseksi tehtävään tietojenvaihtoon.

Perustuslakivaliokunta on tietojenluovutusta arvioivassa käytännössään katsonut, 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 tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot).

Esitetyn kaltaisessa sääntelyssä valvontaviranomainen arvioisi oma-aloitteisesti, olisiko jokin tieto välttämätön toiselle viranomaiselle sille säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Vaikka tiedonluovutusoikeus on sidottu toisen viranomaisen tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömiin tietoihin, jää sääntely hyvin väljäksi yllä mainitun perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta.

Rikkomuksista ilmoittajan henkilöllisyyden suojaaminen

Esityksen 65 §:ssä säädettäisiin rikkomuksista ilmoituksen tehneen luonnollisen henkilön henkilöllisyyden salaamisesta. 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 kustotoimilta, syrjinnältä tai muun tyyppiseltä epäoikeudenmukaiselta kohtelulta; ja c) rikkomisesta ilmoittavan henkilön henkilötietojen suoja unionin ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ehdotettu tarkoittaa poikkeamista perustuslain 12 §:n 2 momentin julkisuusperiaatteesta. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisuutta voidaan rajoittaa vain *välttämättömien syiden* vuoksi ja lailla. Jos valvonta-asetus jättää asiaan liittyen sääntelyliikkumavaraa, on tärkeää esittää riittävät asiaperustelut sille, että julkisuuden rajoittamista pidetään välttämättömänä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi. Julkisuusperiaatteesta poikkeamisen välttämättömyyttä ei ole käsitelty säätämisyjärjestysperusteluissa.

Lähtökohtaisesti julkisuuslain 11 §:n mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitteeltä viranomaiselta tieto myös salassapidettävän asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn. Julkisuuslain mukaan asianosaisella on näin ollen laajempi tiedonsaantioikeus, joka ulottuu myös yleisöltä salassapidettävään tietoon. Tästä ns. asianosaisjulkisuudesta voidaan poiketa julkisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetyin perustein. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole käsitelty ehdotetun sääntelyn suhdetta julkisuuslaissa säädettyyn

asianosaisjulkisuussäätelyyn, minkä vuoksi suhde jää epäselväksi. Asianosaisjulkisuussäätely vaikuttaa mahdollisuuksiin soveltaa ehdotettua salassapitoperustetta ja voi tehdä salassapitoperusteesta tapauskohtaisesti käytännössä tehottoman.

Oikeusministeriö painottaa, että julkisuuslain 11 §:n 2 momentin näkökulmasta 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 säätelyiden 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.