

Lausunto

28.8.2020

VN/16860/2020
VN/16860/2020-OM-4Sisäministeriö
viite: SMDno-2020-68**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamiseksi**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä. Ehdotettu laki täydentäisi Euroopan unionin asetusta räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä (lähtöaineasetus). Lailla kumottaisiin räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä annettu laki. Uusi laki vastaisi pitkälti voimassa olevaa lakia, mutta se sisältää tiettyjä EU-asetuksen edellyttämiä tarkennuksia.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Henkilötietojen käsittelyYleistä

Kansallista sääntelyä mahdollisesti edellyttäviä säännöksiä vaikuttaisi sisältyvän ainakin lähtöaineasetuksen 5, 6, 9, 11 ja 13 artiklaan. Asetuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai perustaa lupajärjestelmän. Asetuksen 6 artiklan 9 kohdan mukaisesti toimivaltaisen viranomaisen on hankittava tiedot hakijalle muissa jäsenvaltioissa annetuista aiemmista rikostuomioista. Asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltion on perustettava yksi tai useampi kansallinen yhteyspiste epäilyttävistä liiketoimista, katoamisista ja varkauksista ilmoittamista varten. Lisäksi 11 artikla edellyttää jäsenvaltion varmistavan, että sillä on toimivaltaiset viranomaiset 5-9 artiklan asianmukaisen soveltamisen tarkastamista ja valvomista varten, ja että näillä on tarvittavat resurssit ja tutkintavaltuudet. Asetuksen 13 artikla edellyttää jäsenvaltioiden vahvistavan asetuksen rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt ja toteuttavan kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden soveltamisen varmistamiseksi. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla lailla täydennetään lähtöaineasetuksen säännöksiä siltä osin kuin se on välttämätöntä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota perustuslain tulkintakäytäntöön, joka koskee kansallisen liikkumavaran käyttöä. Esitysluonnoksen lakiehdotusten yksityiskohtaisista perusteluista ei kuitenkaan kaikilta osin ilmene tarkemmin, mitä asetuksen täytäntöönpanovelvoitteita ne koskevat ja missä määrin säännöksiin sisältyy kansallista sääntelyliikkumavaraa. Oikeusministeriö toteaa, että sääntelyliikkumavaran käyttöä koskevien perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia koskeva vaatimus koskee sekä lähtöaineasetuksen että EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä täydentäviä kansallisia säännöksiä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että ehdotetut säännökset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaaman henkilötietojen suojan kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotettujen säännösten mahdollisia perusoikeusvaikutuksia ei ole arvioitu muilta osin (esim. yksityiselämän suoja laajemmin, elinkeinonvapaus, huomioiden sisämarkkinaulottuvuus).

Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
PL 25 00023 Valtioneuvosto	Eteläesplanadi 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 7730 +358 9 1606 7730	oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ja sääntelyliikkumavaran käyttö

Laissa säädettäisiin toimivaltaiseksi lupaviranomaiseksi Poliisihallitus, mutta sen lisäksi Tullilla olisi toimivaltaa tuonnin valvonnassa. Henkilötietojen käsittelyä liittyisi lupaviranomaisen suorittamaan hakemusten käsittelyyn ja luvan hakijoiden taustan selvittämiseen sekä viranomaisten välisiin tiedonluovutuksiin. Turvallisuus- ja kemikaalivirastolla olisi 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin perusteella Poliisihallitusta vastaava tiedonsaantioikeus. Tullilla olisi puolestaan 9 §:n 2 momentin nojalla oikeus saada poliisilta tarvittavia tietoja lähtöaineluvan oikeellisuuden varmistamiseksi. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan tehdä selkoa henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta ja sääntelyliikkumavaran käytöstä Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ja Tullin osalta, vaan esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan pelkästään poliisia koskevaan sääntelyyn. Esitysluonnoksen perusteluja olisi täydennettävä.

Siltä osin kuin esitysluonnoksen lakiehdotuksissa on kyse lähtöaineasetuksen täydentämisen lisäksi henkilötietojen käsittelyä koskevista erityissäännöksistä, säännösten olisi oltava EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran mukaisia. Sen lisäksi sääntely tulisi perustuslakivaliokunnan linjauksen mukaisesti pyrkiä rajoittamaan riskiperusteisesti siihen, mikä on tarpeen rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, joka mahdollistaa tietosuoja-asetuksen täydentämisen erityissäännöksillä. Oikeusministeriöllä ei ole sinänsä huomauttamista valittuun oikeusperusteeseen, joskin perustelut jättävät epäselväksi sen, tarkoitetaanko oikeusperustetta koskevalla kirjauksella henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019, poliisin henkilötietolaki) mukaista käsittelyä vai 1. lakiehdotuksen erityissäännöksiä. Oikeusperusteesta olisi tarvittaessa tehtävä selkoa myös ehdotettavien uusien erityissäännösten osalta, mutta joka tapauksessa kirjausta voisi selkiyttää. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene tarkemmin, mihin tietosuoja-asetuksen säännöksiin sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu. Henkilötietojen luovuttamisen osalta kyseeseen tulisi oikeusministeriön käsityksen mukaan ainakin 6 artiklan 3 kohta. Sen lisäksi, että esitysluonnoksesta olisi ilmeistä, mihin säännöksiin sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu, siitä olisi syytä käydä ilmi arvio ehdotetun sääntelyn välttämättömyydestä ja oikeasuhteisuudesta tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Terveystietojen käsittelyn olisi lisäksi täytettävä jokin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesta pääsääntöisestä käsittelykiellosta poikkeamisen perusteista, joista säädetään artiklan 2 kohdassa. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, mihin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädettyyn poikkeukseen lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettu terveystietojen käsittely perustuisi. Esitysluonnosta olisi tältä osin täydennettävä.

Vaikka säätämisyjärjestysperusteluista on pääteltävissä ensisijainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste, esitysluonnos jättää jokseenkin epäselväksi sen, mikä valitun oikeusperusteen suhde olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaiseen rekisteröidyn suostumukseen, ja onko suostumus joiltakin osin tarkoitettu käsittelyyn oikeusperusteeksi vai rekisteröidyn oikeuksien suojaimeksi. Rekisteröidyn suostumus 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaisena oikeusperusteena ei tietosuoja-asetuksen perusteella mahdollistaisi erityislainsäädäntöä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1. lakiehdotuksen 5 § 2 momentissa säädettäisiin poliisin oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä lääketieteellinen arvio ja terveystietoja. Tästä on vakiintuneen perustuslain tulkintakäytännön mukaisesti säädettävä. Perustelujen valossa vaikuttaisi kuitenkin siitä, että terveystietojen luovuttaminen poliisihallitukselle edellyttäisi lisäksi rekisteröidyn suostumusta, vaikka tämä ei ilmene pykäläluonnoksen sanamuodosta. Rekisteröidyn suostumuksen merkitystä ja suhdetta henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen olisi arvioitava jatkovalmistelun aikana tarkemmin, ml. mahdollinen pykäläluonnoksen tarkistustarve. Sen lisäksi esityksestä tulisi ilmetä terveystietojen käsittelyyn sovellettavat suojaustoimet.

Esitysluonnoksen valossa 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin Poliisihallituksen osalta ilmeisesti myös poliisin henkilötietolakia. Esitysluonnos jättää kuitenkin jokseenkin epäselväksi, miltä osin kyseistä lakia olisi tarkoitus soveltaa. Tältä osin on syytä huomata, että poliisin henkilötietolaki on erityislaki suhteessa yleisiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin säädöksiin, eikä esitysluonnoksesta tai 1. lakiehdotuksesta ilmene tarkemmin, onko sen säännöksillä tarkoitettu korvattavaksi osa poliisin henkilötietolain säännöksistä, vai onko ne tarkoitettu sovellettavaksi esimerkiksi terveystietojen osalta kaikilta osin samanaikaisesti. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa kuitenkin viitataan nimenomaisesti poliisin henkilötietolain 14 §:n mukaisiin terveystietojen käsittelyn edellytyksiin, minkä lisäksi säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettussa henkilötietojen käsittelyssä olisi samalla kyse poliisin henkilötietolain 11 §:ssä ja 12 §:ssä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelystä. Jos lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn on tarkoitettu sovellettavaksi kaikilta osin poliisin henkilötietolain 11, 12 ja 14 §:n säännöksiä, pykälän

yksityiskohtaisia perusteluja olisi täsmennettävä oleellisesti. Erityisesti terveystietojen käsittelyn osalta esitysluonnosta olisi tarkennettava jatkovalmistelun aikana sen selventämiseksi, miltä osin poliisin henkilötietolain säännökset tulisivat sovellettavaksi. Oikeusministeriö katsoo, että kokonaisuus muotoutuu ilman tarkennuksia epäselväksi, kun henkilötietojen käsittelyyn tulisi samanaikaisesti sovellettavaksi yleissäädösten lisäksi kaksi erityislakia. Erityisesti tietosuojasetuksen soveltamisalalla tarpeetonta ylimääräistä sääntelyä olisi syytä pyrkiä välttämään, huomioiden kuitenkin EU-oikeuden asianmukaisen täytäntöönpanon asettamat vaatimukset.

Oikeusministeriö kiinnittää 1. lakiehdotuksen ja poliisin henkilötietolain suhteen osalta erityisesti huomiota tarpeeseen huolehtia terveystietojen ja valtiosääntöoikeudellisesti muutoin arkaluonteisten tietojen (kuten rikosasioihin liittyvien tietojen) osalta sääntelyn selkeydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista ei ilmene, saataisiinko terveydentilaa koskevia tietoja pelkästään rekisteröidyltä tai terveydenhuollon palveluntarjoajilta vai lisäksi myös poliisin omista rekistereistä, joihin säätämisyjärjestysperustelut vaikuttaisivat viittaavan. Lakiehdotuksesta jää epäselväksi myös suhde poliisin henkilötietolain 14 §:n 1 momenttiin, joka vaikuttaisi kattavan myös poliisin omiin rekistereihin sisältyvät terveystiedot, sekä toisaalta 12 §:n 1 mom. 6 ja 8 kohtaan. Poliisin henkilötietolaki ei rajaa näiden säännösten soveltamista pelkästään poliisin rekistereihin.

Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että vaikkakin lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tiedonsaannin edellytykseksi on asianmukaisesti ehdotettu tietojen välttämättömyys, poliisin henkilötietolain 14 §:n 1 momentissa ei ole säädetty terveystietojen käsittelylle tietojen välttämättömyydedellytystä. Myös poliisin henkilötietolain 15 §:n 1 momenttiin sisältyvän erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan säännöksen suhde muihin poliisin henkilötietolain terveystietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin on jokseenkin epäselvä, huomioiden erityisesti, että lain 12 §:n 1 momentin 6 kohdassa sallitaan terveystietojen käsittely, mutta 8 kohdan nojalla se olisi kiellettyä lupa-asioissa. Lain 15 §:n 1 kohta rajaa puolestaan kaikkien erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn välttämättömiin tietoihin. Vaikuttaisi siltä, että myös tämä säännös voisi kattaa lupa-asioihin liittyvät terveystiedot. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että terveystietojen ja muiden arkaluonteisten tietojen luovuttaminen näyttäisi olevan sallittua rajoituksetta poliisin henkilötietolain 4 luvun nojalla, mukaan lukien muutkin kuin poliisin henkilörekistereihin sisältyvät tiedot. Tätä ei voitane pitää tarkkarajaisena sääntelynä 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa tarkoitettujen terveystietojen osalta, jos niitä tallennetaan poliisin henkilötietolain perusteella poliisin rekistereihin, joihin sovelletaan poliisin henkilötietolain 4 luvun säännöksiä. Se, onko näin tarkoitettu, ei käy yksiselitteisesti ilmi esitysluonnoksesta, mutta säätämisyjärjestysperustelujen valossa vaikuttaisi siltä, että myös tiedonluovutussäännökset tulisivat sovellettavaksi, huomioiden, että 4 lukua sovelletaan myös lupatietoihin.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi sisäministeriön huomiota siihen, että poliisin henkilötietolain 12 ja 14 §:n soveltaminen vaikuttaisi laajentavan yleensäkin luvan myöntämisedellytyksiä koskevaa sääntelyä, mikä herättää kysymyksiä suhteessa lähtöaineasetukseen. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksiin olisi tältä osin kiinnitettävä huomiota jatkovalmistelun aikana. Säätämisyjärjestystä koskevien perustelujen mukaan esimerkiksi luonteeltaan epävarmoja rikosten ennalta estämiseen tai paljastamiseen liittyviä henkilötietoja voitaisiin käyttää lupaharkinnassa ja -valvonnassa ainoastaan tarkoin rajatuissa tilanteissa keskusrikospoliisin tapauskohtaisen arvion perusteella. Tältä osin olisi arvioitava, edellyttääkö EU-oikeus tällaista sääntelyä tai voisiko se olla jopa EU-oikeuden vastaista, minkä lisäksi olisi arvioitava EU-oikeutta pidemmälle menevän sääntelyn perusoikeus- ja ihmisoikeusvaikutukset.

Oikeusministeriö huomauttaa edellä mainitun keskusrikospoliisin tapauskohtaisen arvion osalta, että poliisin henkilötietolaissa ei säädetä henkilörekistereistä, jotka voisivat olla esimerkiksi keskusrikospoliisin ylläpitämiä, vaan yleisesti henkilötietojen käsittelyoikeudesta ja käsittelytarkoituksista. Näin ollen lain 12 ja 14 §:ssä tarkoitettut tiedot voisivat olla minkä tahansa lain soveltamisalaan kuuluvan poliisin yksikön käsittelemiä tietoja. Tämän huomioiden säätämisyjärjestysperusteluissa mainittu keskusrikospoliisin rooli 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen tietojen hyödyntämisen osalta suhteessa lupaviranomaiseen jää epäselväksi. Poliisin henkilötietolain mukaan Poliisihallitus on myös kaikkien poliisin henkilötietolaissa tarkoitettujen henkilötietojen rekisterinpitäjä siitä huolimatta, että laki ei vaikuttaisi estävän yksikkökohtaisia rekistereitä. Lisäksi on syytä huomata, että poliisin henkilötietolain 14 §:n 2 momentin mukainen keskusrikospoliisin rooli näyttäisi kattavan myös terveystietoja, mikä voi aiheuttaa ylimääräistä epäselvyyttä 1. lakiehdotuksessa tarkoitettujen terveystietojen käsittelyn osalta.

Edellä mainitut sääntelykokonaisuuden epäselvyydet ja EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvät riskit huomioiden oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, olisiko poliisin henkilötietolain 11, 12, 14 ja 15 §:n lupahallintoon sovellettavat säännökset parempi korvata kokonaan erityissäännöksillä asianmukaisen EU-oikeuden täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Tiedonsaantisäännökset

1. lakiehdotus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen sisältyy viranomaisten tiedonsaantia koskevat säännökset. Poliisin henkilötietolain 3 luvussa säädetään vain poliisin oikeudesta saada tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla, suoraikäyttöisesti tai tietojoukkona eräistä rekistereistä ja tietojärjestelmistä sekä muilta viranomaisilta, joten lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitettu Poliisihallituksen oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja lähtöaineasetuksessa tarkoitetuilta toimijoilta olisi tarpeen säätää. Turvallisuus- ja kemikaaliviraston osalta asiasta olisi myös perusteltua säätää. Se, mihin Turvallisuus- ja kemikaaliviraston poliisia vastaava tiedonsaantitarve perustuu, ei kuitenkaan yksiselitteisesti käy ilmi esitysluonnoksesta, huomioiden myös, että sitä ei ole lakiehdotuksen 2 §:ssä määritelty toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Perusteluja olisi hyvä tarkentaa tältä osin.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, onko Tullilla lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita vastaavaa tiedonsaantioikeutta muun tullivalvontaan sovellettavan EU-lainsäädännön nojalla ja mitä säännöksiä siinä tapauksessa sovellettaisiin Tullin tiedonsaantioikeuksiin. Tullille ei esitysluonnoksessa ehdoteta oikeutta saada tietoja suoraan lähtöaineasetuksen soveltamiseen liittyvissä tilanteissa, mutta sillä olisi kuitenkin tuonnin valvontatehtävä lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin nojalla. Henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019, Tullin henkilötietolaki) säännökset vaikuttaisivat olevan pitkälti identtiset poliisin henkilötietolain kanssa. Myöskään Tullin henkilötietolain säännökset eivät näyttäisi kattavan 1. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tilanteita. Jos Tullilla on oikeus saada vastaavissa tilanteissa tietoja muun lainsäädännön nojalla yleisesti tuonnin valvomiseksi, mukaan lukien räjähteet ja niiden lähtöaineet, esitysluonnokseen olisi jatkovalmistelun aikana syytä lisätä tältä osin perustelut.

Esitysluonnoksesta tulisi lisäksi kaikkien viranomaisten osalta käydä ilmi, mihin tietosuoja-asetuksen säännöksiin sääntelyliikkumavaran käyttö perustuu siltä osin kuin on kyse oikeudesta saada henkilötietoja. Oikeusministeriö viittaa sääntelyliikkumavaraa koskevan huomion osalta edellä lausuttuun.

Siltä osin kuin on kyse Tullin oikeudesta saada tietoja poliisilta lähtöaineasetuksen soveltamiseen liittyvissä tilanteissa, tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 9 §:n 2 momentissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu momentti näyttäisi olevan henkilötietojen osalta päällekkäinen poliisin henkilötietolain 22 §:n 1 momentin 6 alakohdan kanssa, joka koskee myös lupa-asioihin liittyvien henkilötietojen luovuttamista Tullille. Näiden säännösten suhdetta ei ole arvioitu esitysluonnoksessa. Oikeusministeriö huomauttaa, että kyseinen poliisin henkilötietolain säännös näyttää täysin avoimelta ja vaikuttaisi kattavan laajan määrän Tullin tehtäviä. Poliisin henkilötietolain 22 §:n säännökset eivät oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkaan kata kaikilta osin lähtöaineasetuksessa tarkoitettuja tilanteita, huomioiden että ne koskevat vain teknisen käyttöyhteyden välityksellä tapahtuvaa salassa pidettävien henkilötietojen luovuttamista, eivätkä siten kata myöskään muita salassa pidettäviä tietoja. Ainakin tällaisten muiden tietojen osalta asiasta olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan säädettävä.

Edellä mainittujen yleisten huomioiden lisäksi oikeusministeriö kiinnittää sisäministeriön huomiota perustuslain 10 §:n 1 momentin tulkintakäytännöstä seuraaviin vaatimuksiin, jotka koskevat viranomaisten tiedonluovutus- ja tiedonsaantioikeuksia. Oikeusministeriö huomauttaa, että perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö koskee kaikkia viranomaisten salassa pidettäviä tietoja, ei pelkästään henkilötietoja. Valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteiset tiedot on myös käsitteenä laajempi kuin erityiset henkilötietoryhmät, ja perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset tietojen välttämättömyydestä koskevat kaikkia arkaluonteisina pidettäviä tietoja, ei pelkästään tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoryhmiä. Pykälän 1 ja 2 momenttia olisi täsmennettävä jatkovalmistelun aikana oleellisesti. Oikeusministeriö viittaa tältä osin esitysluonnoksen säätämisperusteluihin, joissa vaatimukset on sinänsä huomioitu, mutta pykälän sanamuoto ei kaikilta osin vastaa niitä. Lakiehdotuksen 9 §:stä ja sen perusteluista ei myöskään ilmene, olisiko osana pykälässä mainittujen viranomaisten tietojensaantioikeutta mahdollista saada ja käsitellä myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja (terveystiedot) tai muutoin arkaluonteisia tietoja (esimerkiksi rikosasioihin liittyvät tiedot). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisesti täydentävin osin sovellettavat poliisin henkilötietolain säännökset Tullin tiedonsaannin osalta vaikuttaisivat kattavan rajoituksetta kaikki poliisin rekisterien sisältämät henkilötiedot.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin osalta olisi lisäksi syytä arvioida, olisiko sitä mahdollista tarkentaa siten, että sanamuodosta ilmenisi yksiselitteisesti, onko tiedonsaannissa kyse yritysten tai muiden oikeushenkilöiden luovuttamista tiedoista. Lakiehdotuksen perustelujen ja lähtöaineasetuksen valossa näin vaikuttaisi olevan. Oikeusministeriö huomauttaa lisäksi, että jos tiedot olisi luovutettava maksutta, myös maksuttomuudesta tulisi yksityisten osalta säätää.

Oikeusministeriö kiinnittää 1. lakiehdotuksen osalta lopuksi huomiota siihen, että lainsäädäntöteknisesti ei ole toivottavaa, että osa tiedonsaantisäännöksistä on sijoitettu lakiehdotuksen 5 §:ään, joka koskee varsinaisesti luvan myöntämisedellytyksiä. Tämä aiheuttaa lain sisäistä epätarkkuutta suhteessa lakiehdotuksen 9 §:ään, johon on sijoitettu Poliisihallituksen yleisempi tiedonsaantioikeus. Oikeusministeriö huomauttaa myös, että lakiehdotuksen 5 § 3 momentin sanamuoto olisi jokseenkin epätavallinen tapa säätää asiasta. Sanamuotoa voisi vielä arvioida tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Sen osalta olisi myös syytä varmistaa, onko säännös päällekkäinen oikeusrekisterikeskuksen rekistereihin sisältyvien tiedonluovutussäännösten kanssa.

2. lakiehdotus

Esityksen 2. lakiehdotuksen 6 §:ssä ehdotetaan täydennettäväksi tietojen jälleen luovuttamista koskevaa rajoitussäännöstä siten, että se koskisi myös lähtöaineasetuksessa tarkoitettua taustan tarkistamista. Oikeusministeriö pitää ehdotettua lisäystä perusteltuna henkilötietojen suojan kannalta, huomioiden, että lähtöaineasetuksessa tarkoitettu henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan ja rikosasioihin liittyvien henkilötietojen käsittelylle säädetään tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa erityisiä edellytyksiä, mukaan lukien asianmukaiset toimet rekisteröidyn oikeuksien turvaamiseksi. Täydennyksen suhde 10 artiklaan ei kuitenkaan ilmene tarkemmin pykälän yksityiskohtaisista perusteluista, eivätkä myöskään sovellettavat suojatoimet.

Tarkastusvaltuudet

Perusteluissa todetaan, että lähtöaineasetuksen artiklan 11 mukaan kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että niillä on toimivaltaiset viranomaiset 5–9 artiklan asianmukaisen soveltamisen tarkastamista ja valvomista varten, jäljempänä kansalliset tarkastusviranomaiset, ja että näillä on tarvittavat resurssit ja tutkintavaltuudet, jotta ne voivat suorittaa tämän asetuksen mukaisia tehtäviään asianmukaisesti.

Lakiehdotus ei sisällä säännöksiä kansallisten tarkastusviranomaisten (Poliisihallitus, Tulli ja Turvallisuus- ja kemikaalivirasto) tutkintavaltuuksista. Perusteluiden mukaan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimiminen tarkastusviranomaisena asetuksen 7 ja 8 artikloissa tarkoitetuissa tilanteissa olisi tälle uusi tehtävä. Perusteluiden mukaan Turvallisuus- ja kemikaalivirasto soveltaa valvonnassaan kemikaalilakia.

Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä perusteluissa olevalla yksittäisellä viittauksella kemikaalilakiin tarkoitetaan. Onko kemikaalilain soveltamisalan perusteella selvää, että ehdotetun lain mukaiset Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimivaltuudet määräytyvät kemikaalilain mukaan? Esimerkiksi kemikaalilain 48 §:n 2 momentin mukaan valvontaviranomaisella on oikeus tehdä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten sekä Euroopan unionin kemikaalilainsäädännön noudattamisen valvomiseksi tarvittavia tarkastuksia muualla kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyissä tiloissa. Luonnoksesta ei ilmene, määrittyvätkö Turvallisuus- ja kemikaaliviraston ehdotetun lain mukaiset uudet toimivaltuudet, kuten tarkastusvaltuus, kemikaalilain perusteella. Viranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn on oltava selkeää (PL 2 §:n 3 mom.).

Perusteluiden valossa jää myös epäselväksi se, onko toimijoilla tarvittavat tutkintavaltuudet asetuksen mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Onko esimerkiksi tarpeen ulottaa viranomaisten tarkastusvaltuudet pysyväisluonteiseen asumiseen kuuluviin tiloihin? Jatkovalmistelussa on selkeästi esitettävä kaikkien tarkastusviranomaisten toimivaltuuksien säädösperusta. Tarkastusoikeuksien osalta on huomioitava myös perustuslain 10 § ja siihen liittyvä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, mikäli tarkastusoikeus ulotetaan pysyväisluonteiseen asumiseen kuuluviin tiloihin.

Uusista räjähteiden lähtöaineita koskevista rajoituksista päättäminen

Luonnoksen 10 §:n mukaan valtioneuvosto päättäisi lähtöaineasetuksen 14 artiklan 1-3 kohdissa säädetyistä rajoituksista eli valtioneuvosto voisi ensinnäkin rajoittaa sellaisen aineen tai kyseistä ainetta sisältävien seoksien tai aineiden asettamista saataville, niiden hallussapitoa ja käyttöä, jota ei ole lueteltu lähtöaineasetuksen liitteissä. Valtioneuvostolla olisi myös mahdollisuus kieltää nämä aineet kokonaan tai määrätä, että niihin sovelletaan lähtöaineasetuksen 9 artiklan mukaista epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamista.

Vastaava pykälä on myös voimassaolevassa laissa. Perusteluiden mukaan vuoden 2013 jälkeen kyseistä toimivaltuutta ei ole kertaakaan käytetty. Oikeusministeriö toteaa, että omaksuttu ratkaisu siitä, että valtioneuvosto tekee asiasta päätöksen, näyttäytyy ongelmallisena. Viitatussa lähtöaineasetuksen 14 artiklan 1-3 kohdissa kyse on siitä, että jäsenvaltio voi tietyissä tilanteissa, eräistä artiklassa luetelluista perusteluista syistä, rajoittaa esimerkiksi tiettyjen aineiden saatavuutta tai kieltää tietyt aineet. Kun huomioidaan perustuslain 80 §:n 1 momentti lähtöaineasetuksen

mainituissa kohdissa on kyse yleisesti vaikuttavista kielloista ja rajoituksista, joiden rikkominen on myös sanktioitua, vaikuttaa siltä, että asianmukaisempaa olisi säätää asiaa koskevista valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksista (vrt. esimerkiksi VNa huumausaineina pidettävistä aineista, valmisteista ja kasveista 543/2008), eikä jättää tällaisia vaikutukseltaan yleisiä rajoitustoimenpiteitä päätöksen varaan.

Lähtöainerikkomukset

Räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä ehdotettavan lain 12 §:ssä säädettäisiin räjähteiden lähtöainerikkomuksesta. Pykälä perustuisi pitkälti nykyisessä laissa oleviin vastaaviin säännöksiin, eikä oikeusministeriöllä ole huomautettavaa pykälän sisällöstä eikä pääosin sen perusteluistakaan. Pykälän perusteluissa olisi kuitenkin asianmukaista todeta se, että seuraamuksia koskeva asetuksen 13 artikla ei nimenomaan edellytä kyseisen tekojen säätämistä rangaistavaksi ja rikosoikeudellisten seuraamusten käyttämistä. Nyt pykälän perustelujen alusta voi saada pikemminkin sen kuvan, että asetus edellyttää rangaistusuhkaa sen vastaisille teoille.

Rikosrekisterilaki

Esityksessä ehdotetaan rikosrekisterilain muuttamista. Muutoslain otsikoksi tulisi muuttaa Laki rikosrekisterilain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan, että rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momenttiin lisätään uusi 7 alakohta. Ehdotus tulisi muuttaa muotoon, jonka mukaan momenttiin lisätään uusi 7 kohta. Ottaen huomioon lähtöaineasetuksen sisältö muutosehdotusta voidaan pitää asianmukaisena. Uuden 7 kohdan sanamuotoa tulisi kuitenkin muuttaa esimerkiksi alla olevalla tavalla siten, että se vastaisi momentin muiden kohtien sanamuotoa.

7) räjähteiden lähtöaineiden markkinoille saattamisesta ja käytöstä, asetuksen (EY) N:o 1907/2006 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 98/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019 /1148 artiklassa 6 tarkoitetun luvan hakijan taustan tarkistamista 6 artiklassa tarkoitettua lupaa.

Mainitun uuden 7 kohdan perusteluissa todetaan, että ”koska toisen jäsenvaltion viranomainen on, lupa-harkintaan tehdessään oikeutettu saamaan hakijaa koskevat tiedot Suomen rikosrekisteristä, pitää tämä sama mahdollisuus olla Poliisihallituksella sen tarkistaessa suomalaisen lähtöaineluvan hakijan taustan lupaharkintaan tehdessään.” Asetuksessa kuitenkin säädetään siitä, että lupaviranomaisella on velvollisuus tarkistaa luvanhakijan tausta, eikä toisen jäsenvaltion oikeudesta saada tietoja Suomen rikosrekisteristä. Tämän johdosta mainittu virke voitaisiin tarpeettomana poistaa.

Ns. EU-rikosrekisterilaki

Esityksessä ehdotetaan myös ns. EU-rikosrekisterilain muuttamista. Ottaen huomioon erityisesti lähtöaineasetuksen 6 artiklan 9 kohta, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen on hankittava artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetut tiedot hakijalle muissa jäsenvaltioissa annetuista aiemmista rikostuomioista neuvoston puitepäätöksellä 2009/315/YOS perustetun järjestelmän kautta, muutosehdotuksia voidaan pitää lähtökohtaisesti asianmukaisina. Ehdotettuun uuteen 15 b §:ään olisi perusteltua kuitenkin tehdä alla mainitut tekniset muutokset.

15 b §

Pyyntöön vastaaminen lähtöaineasetuksen tarkoittamissa tilanteissa

Oikeusrekisterikeskus luovuttaa toisen jäsenvaltion rekisteritietoja pyytäneelle keskus-viranomaiselle tietoja rikosrekisterin, sakkorekisterin ja säilytysrekisterin 3 §:ssä tarkoitetut tiedot lähtöaineasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c) alakohdassa mainittua tarkoitusta varten.

Jos rikosrekisterissä on säilytysrekisteriin merkittyjä tietoja, pyynnön esittäneelle jäsenvaltiolle toimitetaan ainoastaan säilytysrekisteriin merkityt tiedot.

Oikeusministeriö yhtyy lisäksi siihen, mitä Oikeusrekisterikeskus toteaa lausunnossaan ehdotettujen uusien säännösten sanamuodoista kansalaisuuteen liittyen sekä lähtöaineluvan hakijasta.

Esityksessä ehdotetaan EU-rikosrekisterilain 22 §:ään lisättäväksi uutta 4 momenttia, jonka mukaan toisen jäsenvaltion 20 b §:n mukaisen pyynnön perustella toimittamia rekisteritietoja ja niihin liittyviä tietoja saadaan käyttää ainoastaan lähtöaineasetuksen 6 artiklassa tarkoitetun luvan hakijan taustan tarkistamista varten sen mukaisesti, kun tiedot toimittanut jäsenvaltio on ilmoittanut. Perusteluiden

mukaan vastaavanlainen rajoitussäännös on laissa myös 19 §:n 1 momentin, 20 ja 20 a §:n mukaisen pyynnön perusteella saatujen tietojen osalta. Tällainen rajoitussäännös on 22 §:n 1 momentissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 22 §:n 2 momentin mukaan sen estämättä mitä 1 momentissa säädetään, muiden laissa tarkoitettujen pyyntöjen perusteella toimitettuja tietoja saadaan käyttää myös yleistä turvallisuutta koskevan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi. Lisäksi 22 §:n 3 momentin mukaan tietoja saadaan käyttää Suomen lain mukaisesti, jos tiedot ovat peräisin Suomesta.

Vaikutukset Oikeusrekisterikeskuksen toimintaan

Esityksessä kuvataan muutosten vaikutusta viranomaisten, muun muassa Oikeusrekisterikeskuksen, toimintaan. Oikeusministeriö yhtyy tältä osin Oikeusrekisterikeskuksen lausunnossa todettuun tietojärjestelmämuutosten rahoituksesta ja henkilötyön lisäyksestä.

ylivohtaja

Johanna Suurpää

lainsäädäntöneuvos

Heini Färkkilä

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu Sisäministeriö
Sisäministeriön poliisiosaston kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö

Tiedoksi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

VN/16860/2020

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoille sa

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/16860/2020-OM-4

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi räjähteiden lähtöaineiden markkinoil

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Färkkilä Heini 91173723U	2020-08-31T11:44:22	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2020-08-31T12:46:32	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

9ee4a236dc78d84133f5bbe3650c0c6f0d1faa29fa22aaddb15452ba72c36f68