

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 301/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Eva Aalto, sosiaali- ja terveysministeriö
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää
- professori Susanna Lindroos-Hovinheimo

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä muutettaviksi sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia sekä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettua lakia. Tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettu laki ehdotetaan kumottavaksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 101/2022 vp

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Ehdotettavan rekisterin piiriin kuuluvat ne henkilöt, jotka tällä hetkellä kuuluvat tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisterin piiriin sekä uusina henkilöryhminä sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnan, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnan, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan sekä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan jäsenet.

(2) Esityksen tavoitteena on lisätä mainittujen lautakuntien päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä ja sitä kautta vahvistaa yleisön mahdollisuutta valvoa lautakuntien ratkaisutoimintaa, mikä on esityksen mukaan omiaan vahvistamaan kansalaisten luottamusta lautakuntiin. Tuomioistuinten ja lautakuntien sidonnaisuusilmoitusten rekisteröinnin keskittämällä pyritään myös selkeyteen kansalaisten näkökulmasta.

(3) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn perusteista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota sääntelyn eräiden velvollisuuksien perusteista säätämiseen ja eräiden tietojen käsittelyyn.

Velvollisuus rekisteritietojen ilmoittamiseen

(4) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen (jäljempänä myös rekisterilakiehdotus) 2 §:ssä määritellään henkilöt, joilla on velvollisuus ilmoittaa tietoja rekisteriin. Rekisterilakiehdotuksen 3 §:ssä määritellään rekisteriin merkittävät tiedot. Sääntelystä ei kuitenkaan nimenomaisesti ilmene 2 §:ssä tarkoitettujen velvollisuuden ala. Sääntelyä on yksilön velvollisuuksien lakiperustaisuuden vaatimuksen vuoksi syytä täydentää ja täsmentää säännöksellä siitä, mitä tietoja 2 §:ssä tarkoitettu velvollisuus kattaa.

(5) Rekisterilakiehdotukseen ei sisälly myöskään siinä tarkoitettujen sidonnaisuuksien tai sivutoimien määritelmää. Sääntelyä on tältäkin osin syytä täydentää ja täsmentää.

Rekisterin julkisuus ja henkilötietojen suoja

(6) Rekisterilakiehdotuksen mukaan rekisteriin merkittävät tiedot ovat henkilötietoja. Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen avulla.

Valiokunnan lausunto PeVL 101/2022 vp

tuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

(8) Perustuslakivaliokunta ei valtiosääntöisen tehtävänsä puitteissa ole arvioinut kattavasti ehdotetun sääntelyn suhdetta EU:n tietosuoja-asetukseen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua huolellisesti sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityistä huomiota rekisterinpitäjän määrittelyyn.

(9) Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(10) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 17) mukaan ei voida täysin sulkea pois sitä, että sidonnaisuusilmoituksiin satunnaisesti ja yksittäistapauksissa sisältyisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perusteluissa viitataan siihen, että EU:n tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan henkilötieto kuuluu erityisiin henkilötietoryhmiin, jos siitä "ilmenee" jokin artiklassa tarkoitettuista henkilön olosuhteista. Tulkintaa perustellaan EU-tuomioistuimen asiassa OT v Vyriausioji tarnybins etikos komisija (C-184/20) hiljattain antamalla ratkaisulla. Perusteluissa selostetun mukaan ratkaisussa katsottiin, että tieto kuuluu erityisiin henkilötietoryhmiin, kun se tosiasiallisesti on omiaan paljastamaan henkilön sellaisen olosuhteen, jota yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetaan.

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Valiokunnan käytännön mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 3/2017 vp, s. 5). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina myös arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(12) Perustuslakivaliokunnalla ei ole sääntelylle esitetty, perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun julkisuusperiaatteenkin toteutumista edistävät perustelut huomioiden huomauttamista sääntelyn perusratkaisuista näiltä osin. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota rekisterilakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin säännökseen, jonka mukaan sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, rekisteristä voidaan luovuttaa jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta. Yleisen tietoverkon kautta tietoja voi hakea säännöksen mukaan kuitenkin ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä.

(13) Säännöksen perusteluista (s. 34) ilmenee, että tarkoitus ei ole, että rekisteriin liittyisi julkinen tietopalvelu, vaan rekisteri kokonaisuudessaan muodostaisi julkisen tietopalvelun, josta tässä laissa säädettäisiin. Perustuslakivaliokunta kiinnittää selvyuden vuoksi huomiota siihen, että

Valiokunnan lausunto PeVL 101/2022 vp

säännöksen sanamuodon mukainen poikkeus kohdistuu vain viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momenttiin. Asiakirjan antamistavoista säädetään mainitun lain 16 §:n 1 momentissa. Valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyllä ei siten ole tarkoitettu rajoittaa mainitun pykälän 1 momentissa säädettyä.

(14) Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietopalveluna tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt tällaista rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp).

(15) Perustuslakivaliokunta on korostanut (PeVL 28/2022 vp, kappale 10) kuitenkin, että sanottu käytäntökin ilmentää sitä, että perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatusta asiakirjojen ja talletteiden julkisuudesta ei seuraa velvollisuutta tietoverkossa julkaisemiseen. Valiokunta on silti pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunta on pitänyt tällaisina hyväksyttävinä tavoitteina muun muassa kansalaisten tiedonsaannin ja oikeusturvan vahvistamista sosiaali- ja terveydenhuollossa (PeVL 32/2008 vp ja PeVL 65/2014 vp). Rekisterien tarpeellisuutta ja laajuutta on kuitenkin valiokunnan mukaan harkittava tarkoin oikeasuhtaisuusvaatimuksen valossa (PeVL 32/2008 vp). Valiokunnalla ei ole huomauttamista nyt ehdotetun sääntelyn perusteltavuudesta.

(16) Perustuslakivaliokunta on, ottaen huomioon tietoverkkoon talletettujen tietojen laaja saatavuus ja leviäminen perinteisiin tiedoksiantamisen tapoihin verrattuna, pitänyt perusteltuna esimerkiksi säännöserustaista rajoitusta, jonka mukaan tietoverkossa julkaistavassa pöytäkirjassa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp, s. 5/II).

(17) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota lisäksi edellä mainittuun EU-tuomioistuimen ratkaisuun asiassa C-184/20. Asiassa oli kyse jäsenvaltiossa säädetystä velvollisuudesta julkaista internetissä tietoja, jotka sisältyvät julkishallinnossa työskentelevien luonnollisten henkilöiden taikka julkisia varoja saavien yhdistysten tai laitosten johtajien sidonnaisuusilmoituksiin. Tiedoista saattoi tuomioistuimen mukaan päätellä muun muassa erityisiä henkilötietoryhmiä sekä rekisteröidyn perhettä koskevia tietoja. Avoimuuden ja tietosuojan intressejä punnitessaan tuomioistuin kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että tietojen julkaisemisella oli sinänsä yleiseen etuun liittyvä tavoite: muun muassa julkisen päätöksenteon puolueettomuus ja korruption ehkäiseminen. Koska tiedot olivat kuitenkin internetissä avoimesti saatavilla, punnitsi tuomioistuin sitä, oliko tietojen julkaiseminen tällä tavoin välttämätöntä ja olisiko samoihin päämääriin päästy keinoin, jotka rajoittaisivat oikeutta henkilötietojen suojaan vähemmän. Merkitystä oli tietojen ainakin osin arkaluonteisella luonteella ja niiden julkaisemisen kumulatiivisella vaikutuksella, koska niiden yhdistelmän perusteella voitiin laatia erityisen yksityiskohtainen kuva rekisteröityjen yksityiselämästä. Johtopäätöksensä tuomioistuin totesi, että unionin tietosuojasääntely luettu-

Valiokunnan lausunto PeVL 101/2022 vp

na muun ohella EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan valossa on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään tämänkaltaisesta henkilötietojen julkaisemisesta internetissä.

(18) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden (PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 8). Valiokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3) ja korostanut niiden välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

(19) Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Nyt arvioitavan rekisterilakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin merkityistä tiedoista siltä osin kuin ne eivät ole salassa pidettäviä tai 2 momentista ei muuta johdu. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös voi luoda virheellisen kuvan sen oikeusvaikutuksista ja johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin (ks. myös PeVL 14/2000 vp, s. 4/I). Suoraan sovellettavan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen hallussa olevasta asiakirjasta ja muusta tallenteesta, ellei niihin kohdistu lailla välttämättömien syiden vuoksi erikseen säädettyjä rajoituksia. Rekisterilakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin säännös on syytä poistaa. Sääntelyä voidaan selvyiden vuoksi tarvittaessa täydentää esimerkiksi tietosuojalain 28 §:n kaltaisella säännöksellä.

(20) Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota rekisterilakiehdotuksen 4 §:n 2 momenttiin, johon sisältyy eräitä tietoja koskevia nimenomaisia luovutusrajoituksia rekisteröidyn yksityiselämän suojaamiseksi. Tieto rekisteröidyn luottamus- tai hallintotehtävästä tai muusta tehtävästä asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitettun asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön hallintoelimessä, asumisoikeusasunnoista annetussa laissa tarkoitettun asumisoikeusyhteisön hallintoelimessä, varhaiskasvatuslaissa tarkoitettuun varhaiskasvatukseen liittyvässä toiminnassa tai perusopetuslaissa tarkoitettuun esi- tai perusopetukseen liittyvässä toiminnassa voitaisiin luovuttaa ainoastaan niille tahoille, joilla ehdotetun sääntelyn mukaan on oikeus saada rekisteröityä koskevia tietoja salassapitosäännösten estämättä.

(21) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain salassapitosäännökset suojaavat yksityiselämän suojaa varsin kattavasti. Nyt ehdotettua säännöstä perustellaan (s. 33) rekisteröidyn ja hänen perheensä yksityisyyden suojaamisella sekä rekisteröidyn aseman selkeyttämisellä. Luovutusrajoitusten kohteena olevien tietojen voidaan perustelujen mukaan katsoa pääsääntöisesti olevan omiaan antamaan viitteitä rekisteröidyn täsmällisestä asuinpaikasta tai niistä päiväkodeista tai kouluista, joiden vanhempaintoimintaan rekisteröity osallistuu. Perustelujen mukaan punninnan nojalla on näiden tietojen osalta päädytty ehdottamaan kategorista luovutusrajoitusta.

Valiokunnan lausunto PeVL 101/2022 vp

(22) Perustuslakivaliokunnan mielestä tietoon rekisteröidyn luottamus- tai hallintotehtävästä tai muusta tehtävästä asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitetun asunto-osakeyhtiön, keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön hallintoelimessä tai asumisoikeusasunnoista annetussa laissa tarkoitetun asumisoikeusyhteisön hallintoelimessä ei kuitenkaan ole perusteluissa esitetty sellaista syytä, jonka nojalla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja sen yksityiselämää suojaa koskevien salassapitoperusteiden täydentäminen ehdotetuilla julkisuuden rajoituksilla olisi perustuslain 12 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla välttämätöntä. Ottaen huomioon EU-tuomioistuimenkin edellä selostetun oikeuskäytännön on valiokunnan mielestä riittävää, että näiden asumiseen välillisesti liittyvien tietojen julkaisuun kohdistuvat ehdotetut kategoriset julkisuuden rajoitukset kohdistuvat vain rekisterilakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa tarkoitettuun julkaisemiseen tietoverkossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiset lisärajoitukset eivät ole välttämättömiä annettaessa tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n mukaisesti mainitun lain salassapitosääntelyä soveltaen. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan on syytä arvioida sääntelyä kokonaisuudessaan ja tarvittaessa muuttaa sitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 14.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen