Olli Mäenpää
11.1.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp)

Hallituksen esityksen tarkoituksena on laajentaa eduskunnan ja ministeriöiden valmisteluun ja päätöksentekoon kohdistuvan vaikuttamisen avoimuutta ja samalla vahvistaa kansalaisten luottamusta näiden toimielinten toimintaan. Rekisteröintivelvollisuutta ja avoimuusrekisteriä on perusoikeuksien kannalta aiheellista arvioida etenkin osallistumisoikeuksien, sananvapauden, julkisuusperiaatteen, henkilötietojen suoja ja elinkeinovapauden kannalta.

Osallistumisoikeudet

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Julkisen vallan edistämisvelvollisuuden kannalta institutionaalisten toimijoiden rekisteröitymisvelvollisuuden voidaan arvioida lisäävän vaikuttamistoiminnan avoimuutta. Se mahdollistaa muun muassa tiedon saamisen tällaisen vaikuttamistoiminnan painopisteistä ja vaikutustoiminnan seuraamisen, mikä voi ainakin jossain määrin vahvistaa kansanvaltaan kuuluvaa yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan kehittämiseen. Avoimuudella on merkitystä myös siltä kannalta, että yhteiskunnallisen osallistumisen eriarvoistuminen kuuluu perustuslakivaliokunnan arvion mukaan tekijöihin, jotka uhkaavat erityisen vakavasti demokratiamme legitiimiyttä. Valiokunta on myös korostanut valmistelun avoimuutta ja pitänyt tärkeänä, että valmisteluaineistosta ilmenevät kaikki tahot, jotka ovat olleet mukana vaikuttamassa valmistelun tuloksiin (PeVL 46/2017 vp, s. 3).

Osallistumisoikeuksien toteuttamisedellytysten kannalta voidaan todeta, että lakiehdotuksen sisältämä ilmoitusvelvollisuus ei koskisi yksityishenkilöiden yhteydenpitoa, järjestäytymätöntä kansalaistoimintaa tai puoluetoimintaa. Myös yksittäisten kansalaisten vaikuttamistoimintaa muistuttava yksityisten elinkeinonharjoittajien ja oikeushenkilöiden pienimuotoinen vaikuttamistoiminta jäisi lakiehdotuksen 4 §:n mukaan velvollisuuden ulkopuolelle. Esimerkiksi pienyrittäjän tai paikallisjärjestön aktiivin henkilökohtaisen asian edistäminen rinnastuisi yksittäisen kansalaisen poliittiseen vaikuttamistoimintaan, eikä rekisteröintivelvollisuus siten koskisi sitä (s. 20). Lakiehdotuksella ei nämä seikat huomioon ottaen olisi rajoittavaa vaikutusta yksilön oikeuteen osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Julkisuusperiaate

Avoimuusrekisteriin talletettavat tiedot ovat viranomaisen hallussa olevia tallenteita (ks. myös PeVL 14/2022 vp, s. 3). Tällaiset tallenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta tallenteesta. Myös avoimuusrekisterin tietojen julkisuus ja salassapito määräytyvät siten julkisuuslain mukaan.

Avoimuusrekisteriin ilmoitetut tiedot julkaistaisiin lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentin mukaan yleisessä tietoverkossa, jossa ne ovat yleisesti saatavilla. Tietojen hakua rekisteristä ei lakiehdotuksen mukaan olisi rajoitettu esimerkiksi siten, että vain yksittäiset haut olisivat mahdollisia tai että tietojen hakijan tulisi tunnistautua. Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että henkilötietojen julkistaminen on sinänsä mahdollista toteuttaa perustuslain puitteissa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 43/2022 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 17/2021 vp, s. 42, PeVL 32/2008 vp, s. 2-3). Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3).

Toisaalta viranomaisen tallenteisiin ja siten myös avoimuusrekisteriin kohdistuvien hakuperusteiden yksilöinti laissa rajoittaisi julkisuusperiaatteeseen perustuvaa jokaiselle kuuluvaa oikeutta itse päättää hakuperusteista. Tältä osin merkitystä myös sillä, että viranomaiselle ei perustuslakivaliokunnan mukaan voida lailla säätää yleistä toimivaltaa määritellä asiakirjajulkisuutta rajoittavin oikeusvaikutuksin, millaisilla hakuperusteilla tietoa voidaan hakea viranomaisen tallenteista (PeVL 73/2018 vp, s. 6-7).

Kun lakiehdotukseen ei sisälly massahakuja tai hakuperusteita koskevia rajoituksia, periaatteessa rajoittamattoman tiedonsaannin mahdollistavaa sääntelyä on arvioitava julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suhteen ja niiden yhteensovittamisen vaatimuksen kannalta. Tällaista kansallisen liikkumavaran laajuuden kannalta välttämätöntä arviointia ei sisälly esityksen perusteluihin. Lähtökohtana arvioinnissa on tältä osin perusteltuna pitää tietosuoja-asetuksen sisältämää sääntelyä. Asetuksen johdanto-osan 154 perustelukappaleen mukaan virallisten asiakirjojen julkisuus on yleinen etu, joka voi oikeuttaa niihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen. Tällainen julkisuus on kuitenkin sovitettava yhteen yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien kanssa, mitä tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa nimenomaisesti edellytetään.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään 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 korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4). Vastaavalla tavalla myös unionin tuomioistuin on tietosuoja-asetuksen 86 artiklaan liittyen painottanut, että yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskevat perusoikeudet eivät ole ehdottomia oikeuksia, vaan ne on suhteutettava niiden tehtävään yhteiskunnassa ja saatettava tasapainoon muiden perusoikeuksien kanssa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisesti rajoituksia voidaan siis kohdistaa perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin, kuten tietosuojaan, jos niistä säädetään lailla ja niissä kunnioitetaan perusoikeuksien keskeistä sisältöä sekä suhteellisuusperiaatetta (esim. C-439/19, Latvijas Republikas Saeima, EU:C:2021:504, kohta 105).

Arvioidessaan tietosuojalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä, perustuslakivaliokunta arvioi myös lakiehdotuksen 28 §:ää, jonka mukaan oikeuteen saada tieto ja muuhun henkilötietojen luovuttamiseen viranomaisen henkilörekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta säädetään (PeVL 14/2018 vp, s. 15-16). Valiokunta piti tuolloin valittua, julkisuuslain soveltamiseen perustuvaa sääntelyratkaisua perusteltuna perustuslain 12 §:n 2 momentin näkökulmasta. Sitä voidaan pitää myös tietosuoja-asetuksen 86 artiklan salliman kansallisen liikkumavaran mukaisena (ks. myös PeVL 52/2022 vp, 25-26 kohta).

Avoimuusrekisteriä koskevan sääntelyn yhteydessä voidaan arvioida, että rekisteriin sisältyvien henkilötietojen luovuttaminen yleisölle on tarpeen yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetun yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Toisaalta rekisteriin kohdistuvia hakuja rajoittavaa sääntelyä ei voida pitää välttämättömänä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaamiseksi. Tällaista arviota perustelee myös se, että käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta voidaan tietosuoja-asetuksen 6(4) artiklan mukaan kansallisesti poiketa edellyttäen, että kansallinen lainsäädäntö muodostaa demokraattisessa yhteiskunnassa välttämättömän ja oikeasuhteisen toimenpiteen tietosuoja-asetuksen 23(1) artiklasta ilmenevien tavoitteiden turvaamiseksi. Niihin kuuluvat muun muassa jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet.

Tietosuojan ja julkisuuden yhteensovittamisen perusteiden kannalta on merkitystä avoimuusrekisterin vaikuttamistoiminnan julkisuutta ja avoimuutta turvaavalla perustarkoituksella sekä yhdenvertaisen tiedonsaannin ja siihen perustuvan vaikuttamistoiminnan valvonnan turvaamisella. Yleisen edun kannalta välttämättömän avoimuuden lisäämistä ei ilmeisesti voitaisi saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla henkilötietojen suojaa vähemmän rajoittavilla keinoilla. Toisaalta avoimuusrekisterissä julkaistavien tietojen luovuttamisen yleisölle ei voitane arvioida muodosta vakavaa tai muuten ongelmallista puuttumista yksityiselämän kunnioittamista ja henkilötietojen suojaa koskeviin perusoikeuksiin, kun myös otetaan huomioon, että rekisterin tarkoituksena on esityksen perustelujen mukaisesti osoittaa lobbauksen olevan keskeinen ja tärkeä osa demokraattista järjestelmää

(s. 77). Ehdotettua avoimuusrekisterin yleiseen julkisuuteen yleisessä tietoverkossa perustuvaa sääntelyratkaisua, jossa hakuja ei rajoiteta yksittäisiin hakuihin eikä myöskään hakuperusteita rajoiteta, voidaan siten pitää oikeasuhtaisena myös julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen kannalta.

Sananvapaus

Ilmoitusvelvollisuus kohdistuisi vaikuttamistoimintaan. Sillä tarkoitetaan lakiehdotuksen 2 §:n 2 §:n 2 momentin mukaan ”yhteydenpitoa, jolla pyritään vaikuttamaan asian valmisteluun ja päätöksentekoon edistämällä tiettyä etua tai tavoitetta”. Tällainen yhteydenpito sisältää yksittäisiä yhteydenottoja yhteen tai useampaan vaikuttamistoiminnan kohteeseen (vrt. 4.1 §:n 1 kohta). Avoimuusrekisteri sisältäisi tiedot muun muassa tällaisen yhteydenpidon aiheista ja pääasiallisista yhteydenpitotavoista (6.1 §).

Vaikka yhteydenpitoa ei tarkemmin määritellä laissa, sen keskeisenä sisältönä voitaneen pitää viestintää, jonka muotona on esimerkiksi puhelinkeskustelu, tapaaminen tai sähköpostiviestin lähettäminen. Tällainen viestintä on merkityksellistä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden kannalta. Sananvapauteen sisältyy lainkohdan mukaan oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Lisäksi sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen. Sananvapaudella on merkitystä ehdotetun sääntelyn arvioinnissa, vaikka se kohdistuukin vain oikeushenkilöihin ja yksityisiin elinkeinonharjoittajiin.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp, s. 56). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti poliittisen sananvapauden laajuutta ja todennut, että siihen puuttumiselle tulee asettaa painavat perusteet ja puuttumisen tulee toteutua vain harvinaisissa tilanteissa, joissa puuttumiselle on hyväksyttävät perusteet (ks. myös PeVM 21/2020 vp, s. 6).

Sananvapauteen sisältyvällä julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Perustuslain 12 §:n 1 momentista ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (ks. esim. PeVL 52/2010 vp, s. 2). Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (PeVL 33/2021 vp, 11 kohta, PeVL 52/2010 vp, s. 2, HE 309/1993 vp, s.

57). Sananvapauteen kuuluu myös jokaisen oikeus vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä.

Viestien välittämiseen kohdistuvaa rekisteröintivelvollisuutta voidaan pitää perustuslain 12 §:n 1 momentissa kiellettynä ennakollisena esteenä, mikäli rekisteröinti muodostuu edellytykseksi sananvapauden käyttämiselle. Tässä suhteessa voidaan todeta, että laki velvoittaa rekisteröimään vaikuttamistoiminnan harjoittamisen, joten rekisteröityminen ei ole vapaaehtoista. Tällainen toiminta ilman rekisteröitymistä ei lakiehdotuksen mukaan olisi kuitenkaan rangaistavaa. Avoimuusrekisterin ylläpitäjänä toimiva Valtiontalouden tarkastusvirastolla olisi lisäksi toimivalta kehottaa ilmoitusvelvollista uhkasakon uhalla tekemään lain edellyttämän ilmoituksen. Rekisteröityminen on siten lakisääteinen velvollisuus, minkä lisäksi rekisteröimättömän vaikuttamistoiminnan harjoittamista ei todennäköisesti voitaisi pitää yleisesti hyväksyttävänä eikä legitiiminä, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti kielletty tai sanktioitu. Tässä mielessä rekisteröitymisvelvollisuudella on perustuslain 12 §:n 1 momentissa tarkoitetun ennakollisen esteen tai rajoituksen piirteitä, joita voidaan ainakin jossain määrin verrata luvanvaraisuutta koskevaan sääntelyyn.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on pitänyt sananvapauden käytön ennakollisen esteen muodostavaa toimilupajärjestelmää lähtökohtaisesti ongelmallisena sananvapaussäännöksen sisältämän ennakkoesteiden kiellon kannalta (PeVL 18/2014 vp, s. 2 ja siinä viitatut lausunnot). Se on kuitenkin pitänyt yleisradiotoiminnan toimilupajärjestelmää keinona turvata sananvapauden mahdollisimman laaja käytännön toteutuminen, sikäli kuin lupasääntelyä saatetaan tarvita rajallisten radiotaajuuksien jakamiseksi tasapuolisesti eri yleisradiotoiminnan harjoittajien kesken (HE 309/1993 vp, s. 57-58). Valiokunta on myös toistuvasti katsonut, että taajuuksien niukkuus on sellainen tekninen rajoitusperuste, jonka huomioon ottamiseksi radiotoimintaan kohdistuvan lupajärjestelmän ylläpitäminen on ollut hyväksyttävää sekä sananvapauden että elinkeinovapauden näkökulmasta (PeVL 40/2017 vp, s. 3 ja siinä viitattu valiokunnan käytäntö).

Lakiehdotuksen mukainen rekisteröitymisvelvollisuus kohdistuisi vaikuttamistoimintaan sisältyvään viestintään sananvapauden ydinalueella, jollaisena voidaan pitää vaikuttamista päätöksenteon valmisteluun ja päätöksentekoon valtioneuvostossa ja eduskunnassa. Velvollisuudelle on kuitenkin esitettävissä varsin painavia ja yleisesti hyväksyttäviä perusteluja. Sillä pyritään turvaamaan julkisen keskustelun avoimuutta sekä laajentamaan julkiseen päätöksentekoon kohdistuvan, lobbaustoimintana toteutettavan vaikutusvallan käytön julkisuutta ja kontrolloitavuutta.

Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta on merkitystä myös sillä, että rekisteröitymisvelvollisuus kohdistuisi vain lobbausta harjoittaviin institutionaalisiin toimijoihin, joita ovat oikeushenkilöt ja yksityiset elinkeinonharjoittajat (3.1 §). Niiden harjoittama vaikuttamistoiminta ei nykyisellään ole juurikaan avoimuuden piirissä, mitä voidaan pitää merkittävänä ongelmana yhteiskunnallisen päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta, jotka ovat perustuslain 2 §:ssä tarkoitetun kansanvaltaisuuden edellytyksiä. Rekisteröitymisvelvollisuudella lisättäisiin

institutionaalisten toimijoiden vaikuttamistoiminnan julkisuutta, ja velvollisuudella pyritään turvaamaan tiedon saamista yhteiskunnallisen päätöksenteon valmistelusta ja siihen vaikuttamisesta. Rajoitus ei kohdistuisi sen kohteena olevien toimijoiden muihin sananvapauden käyttömuotoihin, kuten esimerkiksi osallistumiseen julkiseen keskusteluun perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa. Rekisteröitymisvelvollisuudensisältämää rajoitusta sananvapauden käyttämiseen voidaan näin määriteltynä pitää myös oikeasuhtaisena.

Arvioitaessa rekisteröitymisvelvollisuuden sisältämän ennakollisen esteen merkittävyyttä sananvapauden kannalta voidaan lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että rekisteröiminen avoimuusrekisteriin tapahtuisi suoraan lain nojalla, joten se ei perustu viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Rekisteröimisessä ei myöskään arvioitaisi vaikuttamistoiminnan sisältöä eikä asetettaisi sille tai sen hyväksyttävyydelle ehtoja tai rajoituksia. Rekisteröidyn vaikuttamistoimintaan ei voitaisi puuttua lakiehdotuksen nojalla, eikä lakiin ei sisälly säännöstä, joka mahdollistaisi toimintaan kohdistuvat seuraamukset kuten esimerkiksi rekisteristä poistamisen seuraamusluonteisena toimenpiteenä. Sääntely ei myöskään rajoittaisi sananvapauteen kuuluvaa oikeutta vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä. Ehdotetun velvollisuuden sisältämää ennakollista estettä voidaan siten pitää verraten lievänä ja pikemminkin järjestysluonteisena kuin suoranaisena vaikuttamisviestinnän ennakollista sääntelyä sisältävänä toimenpiteenä. Se ei siten muodostu ongelmaksi sananvapauden kannalta.

Henkilötietojen suoja

Avoimuusrekisteriin voitaisiin lakiehdotuksen 6 §:n perusteella tallettaa myös tietosuoja-asetuksen tarkoittamia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, jotka voisivat koskea tietoja henkilön poliittisesta toiminnasta ja ammattiyhdistystoiminnasta. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 10 §:ssä turvatun 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. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3-4).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen 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. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 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).

Avoimuusrekisterin yhteydessä voitaisiin käsitellä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tällaisia tietoja olisivat kansanedustajien, ministereiden, ministereiden toimikaudeksi nimettyjen valtiosihteerien ja ministereiden erityisavustajien poliittiseen toimintaan liittyvät tiedot, jäsenyyttä työmarkkinajärjestöissä koskevat tiedot sekä yksityisten elinkeinonharjoittajien vaikuttamistoimintaan liittävät tiedot, joiden avulla on periaatteessa mahdollista saada tietoa yksityisen elinkeinonharjoittajan poliittisista mielipiteistä ja työmarkkinajärjestötoiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on painottanut tällaisten valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, myös 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 51/2018 vp, PeVL 3/2017 vp).

Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä avoimuusrekisterin yhteydessä on perusteltua arvioida siltä kannalta, että yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan nojalla kiellettyä on sellaisten erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely, joista ilmenee muun muassa poliittisia mielipiteitä tai ammattiliiton jäsenyys. Asetuksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa tällaisia tietoja luonnehditaan myös arkaluonteisiksi tiedoiksi. Unionin tuomioistuimen mukaan kieltosäännöstä ei voida tulkita suppeasti niin, että sellaisten henkilötietojen käsittely, joista selviää epäsuorasti luonnollista henkilöä koskevia arkaluonteisia tietoja, jäisi siinä säädetyn tehostetun suojajärjestelmän ulkopuolelle, sillä muutoin vaarannettaisiin kyseisen järjestelmän tehokas vaikutus ja luonnollisten henkilöiden perusoikeuksien ja -vapauksien suoja. Kieltosäännös koskee siten myös rekisteri-ilmoitusten keräämisestä ja niiden sisällön tarkastamisesta vastaavan viranomaisen internetsivustolla julkaistavia henkilötietoja, joista voi ilmetä epäsuorasti luonnollisen henkilön arkaluonteisia tietoja (C-184/20, Vyriausioji tarnybinės jaikos komisija, EU:C:2022:601, kohdat 127-128).

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan kieltosäännöksen kohteena ovat siten lakiehdotuksen kohteena olevaan vaikuttamistoimintaan liittyvät tiedot, joiden avulla on mahdollista saada tietoa yksityisen elinkeinonharjoittajan poliittisista mielipiteistä ja työmarkkinajärjestön jäsenyydestä. Tällaisten tietojen käsittely on kuitenkin asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan mahdollista, jos se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä, jollaisesta voidaan katsoa olevan kysymys avoimuusrekisterin tarkoitus huomioon ottaen. Erityisvaliokunnan tulisi kuitenkin varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa tältä osin. Muilta osin yleensä julkisten tietojen käsittelyn ei voida arvioida aiheuttavan erityisiä riskejä tietosuojan kannalta. Niiden käsittelyä koskevaa sääntelyä voidaan myös pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.

Avoimuusrekisterin tietoja pidettäisiin 12 §:n 1 momentin mukaan saatavilla yleisessä tietoverkossa 10 vuoden ajan. Tätä voidaan pitää ongelmallisen pitkänä aikana, kun myös otetaan huomioon, että käsittelyn kohteena saattaisivat olla arkaluonteiset henkilötiedot ja lakiehdotukseen ei sisälly nimenomaista velvoitetta huolehtia avoimuusrekisterissä julkaistavien tietojen ajantasaisuudesta. Yleistä viittausta tiedonhallintalakiin ei voitane tässä suhteessa pitää riittävänä. Sääntelyä olisi näiltä osin aiheellista täsmentää.

Elinkeinovapaus

Ilmoitusvelvollisuudella on merkitystä myös elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vakiintuneesti rinnastanut rekisteröitymisvelvollisuuden luvanvaraisuuteen siltä osin kuin rekisteröinti on edellytyksenä elinkeinon harjoittamiseen (PeVL 19/2009 vp, s. 2, PeVL 15/2008 vp, s. 2, PeVL 45/2001 vp, s. 2, PeVL 24/2000 vp, s. 2). Velvollisuutta koskevan sääntelyn tulee siten täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Laissa säädetyn elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Niiden olennaisen sisällön, kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten, tulee ilmetä laista. Sääntelyn sisällön kannalta on tärkeää, että säännökset rekisteröinnin edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Merkitystä on myös sillä, missä määrin viranomaisten toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti (PeVL 36/2021 vp, s. 2). Sääntelyn on myös oltava oikeasuhtaista.

Edellä esitetyt näkökohdat sananvapauden sisällöstä ovat relevantteja myös elinkeinovapauden kannalta. Rekisteröityminen olisi vaikuttamistoimintaa harjoittavan lakisääteinen velvollisuus, ja rekisteröitymiseen voitaisiin kehottaa uhkasakon uhalla. Rekisteröintiä voidaan siten pitää edellytyksenä vaikuttamiselinkeinon harjoittamiselle. Elinkeinovapauteen kohdistuvalle velvollisuudelle on kuitenkin varsin painavat ja hyväksyttävät perusteet. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää lievänä ja oikeasuhtaisena.

Ilmoitusvelvollisuuden laajuus

Rekisteröinti-ilmoitus

Lakiehdotuksen 7 § määrittelee tiedot, jotka ilmoitusvelvollisen on annettava rekisterivianomaiselle. Toimintailmoituksessa on liikesalaisuuden estämättä annettava 8 §:n 3 momentissa määritellyt tiedot. Tiedonantovelvollisuuden määrittelylle on hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset perusteet ja sääntelyä voidaan pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena myös perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta arvioituna.

Rekisteriviranomaisen tiedonsaantioikeus salassapidon estämättä

Lakiehdotuksen 10 § määrittelisi ilmoitusvelvolliselle velvollisuuden antaa säännöksessä tarkoitetut tiedot salassapitosäännösten estämättä. Koska viranomaiset

eivät yleensä olisi 3 §:n mukaan ilmoitusvelvollisia, sääntely ei määrittele viranomaisten välistä tiedon luovuttamista. Ehdotettujen tiedonantovelvollisuuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla.

Viranomaisen tiedonsaantioikeudet on laissa kohdennettu eri laiminlyöntitilanteisiin ja niiden selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Kysymys on lain noudattamisen valvontaa tukevista ja toteuttavista tiedonantovelvollisuuksista, joille on asianmukainen ja hyväksyttävä peruste. Velvollisuuksien laintasoista määrittelyä voidaan tältä kannalta pitää asianmukaisena sekä riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena.