TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Dnro 10214/93/22

8.2.2023

Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 1.12.2022,

Tietosuojavaltuutetun lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 301/2022 vp. eduskunnalle laiksi sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 301/2022 vp. eduskunnalle laiksi sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi. Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivien muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksia koskevat tiedot rekisteröitäisiin jatkossa samaan Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sähköiseen rekisteriin kuin tuomareiden sidonnaisuudet ja sivutoimet. Lautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnistä säädettäisiin vastaavasti kuin tuomioistuinten sivutoimisten asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnistä.

Esityksen mukaan sen tavoitteena on lisätä muutoksenhakulautakuntien sekä niihin oikeussuojatehtävänsä kannalta läheisesti rinnastuvan liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä helpottamalla yleisön tiedonsaantia lautakuntien jäsenten mahdollisista sidonnaisuuksista. Lautakuntien jäsenten sidonnaisuuksia koskevat tiedot voisi jatkossa hakea yleisölle avoimesta sähköisestä rekisteristä internetistä siltä osin kuin ne jo tällä hetkellä ovat julkisia. Näin julkiset tiedot olisivat jatkossa kenen tahansa niistä kiinnostuneen vaivattomasti tarkistettavissa. Tämä vahvistaisi esityksen mukaan yleisön mahdollisuutta valvoa lautakuntien ratkaisutoimintaa ja niille kuuluvaa julkisen vallan käyttöä ja olisi omiaan vahvistamaan kansalaisten luottamusta lautakuntiin. Samalla selkeytettäisiin ja yhdenmukaistettaisiin lautakuntia koskevien lakien säännöksiä sidonnaisuusilmoituksista.

Lakiehdotuksen tavoitteet ovat avoimen kansalaisyhteiskunnan toiminnan ja laillisuusperiaatteen kannalta luonnollisesti sinänsä perusteltuja. Tässä yhteydessä on kuitenkin tarkoin arvioitava, olisivatko lailla säädettäväksi suunnitellut toimenpiteet suhteellisuusperiaatteen mukaisia, vai olisiko tavoiteltuihin päämääriin mahdollista päästä myös yksityisyydensuojaa ja henkilötietojen suojaa vähemmän rajoittavin toimenpitein. Kuten perustuslakivaliokuntakin on lausuntokäytännössään (mm. PeVL 32/2008 vp., s. 3.) todennut, *perustuslain takaamien yksityiselämän ja henkilötietojen suojan turvaamiseen liittyvistä syistä tämänkaltaisten*[1] *laajojen julkisten henkilörekistereiden luomiseen avoimeen verkkoympäristöön on syytä suhtautua lähtökohtaisesti*

[1] Lainauksessa ”tämänkaltaisten” viittaa hallituksen esitykseen HE 105/2008 vp., jossa on kyse terveydenhuoltohenkilökunnan ammattirekisteriin tallennettavista tiedoista.

pidättyväisesti. Rekisterien tarpeellisuutta ja laajuutta on harkittava tarkoin oikeasuhtaisuusvaatimuksen valossa.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston 1.8.2022 antamaan ratkaisuun asiassa C-184/20 Vyriausioji tarnybinės etikos komisija. On keskeistä huolellisesti arvioida, mitkä tiedot ovat lain tavoitteiden kannalta merkityksellisiä ja ehdottoman välttämättömiä, jotta perusoikeuksiin puuttuminen ei ylitä sitä, mikä on lain tavoitteiden näkökulmasta objektiivisesti arvioiden perusteltua.

Nostan esille myös Euroopan unionin tuomioistuimen suuren jaoston 22.11.2022 antaman ratkaisun yhdistetyissä asioissa WM (C-37/20), ja Sovim SA (C-601/20) vastaan Luxembourg Business Registers. Ratkaisussa unionin tuomioistuin katsoi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/843 (ns. rahanpesudirektiivi) 1 artiklan 15 alakohdan c alakohdan pätemättömäksi siltä osin, kun jäsenvaltioiden on varmistettava, että niiden alueelle perustettujen yhtiöiden ja muiden oikeushenkilöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskevat tiedot ovat kaikissa tapauksissa suuren yleisön saatavilla. Tarkemmin ottaen ratkaisussa arvioitiin, oliko vaatimus saattaa oikeushenkilöiden tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien tiedot internetiin kaikkien saataville oikeassa suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan nähden, kun otettiin huomioon sääntelyn yleisen edun mukaiset tavoitteet avoimuuden lisäämisen avulla torjua rahanpesua ja terrorismia.

Unionin tuomioistuin toteaa myös edellä mainitussa ratkaisussaan (yhdistetyt asiat C-37/20, ja C-601/20, kohdat 63−64) muun muassa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sellaisten toimenpiteiden oikeasuhteisuus, joista aiheutuu puuttuminen perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin, edellyttää soveltuvuuden ja tarpeellisuuden vaatimusten sekä sen vaatimuksen noudattamista, että nämä toimenpiteet ovat oikeasuhteisia asetettuun tavoitteeseen nähden (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2022, Commissioner of An Garda Síochána ym., C-140/20, EU:C:2022:258, 93 kohta). Tuomioistuin toteaa edelleen, että poikkeukset henkilötietojen suojaan ja sitä koskevat rajoitukset toteutetaan täysin välttämättömän rajoissa, ja silloin, kun on mahdollista valita usean legitiimisti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseen soveltuvan toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava. Yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen ei myöskään voida pyrkiä ottamatta huomioon sitä, että se on sovitettava yhteen niiden perusoikeuksien kanssa, joita toimenpide koskee, saattamalla yhtäältä yleisen edun mukainen tavoite ja toisaalta kyseessä olevat oikeudet keskenään harmoniseen tasapainoon, jotta varmistetaan, että tästä toimenpiteestä aiheutuvat haitat eivät ole liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden. Mahdollisuutta oikeuttaa perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa taattujen oikeuksien rajoittaminen on siis arvioitava tutkimalla tällaiseen rajoittamiseen sisältyvän puuttumisen vakavuutta ja tarkastamalla, että kyseisen rajoituksen yleisen edun mukaisen tavoitteen tärkeys on oikeassa suhteessa tähän vakavuuteen (ks. vastaavasti tuomio 26.4.2022, Puola v. parlamentti ja neuvosto, C-401/19, EU:C:2022:297, 65 kohta ja tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, 115 ja 116 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Nytkin käsiteltävässä asiassa on siten tarkastettava, voidaanko tavoite, joka koskee eturistiriitojen ja korruption ehkäisemistä julkisella sektorilla vahvistamalla julkisen sektorin vastuuhenkilöiden nuhteettomuutta ja puolueettomuutta, kohtuullisesti saavuttaa yhtä tehokkaasti muilla toimenpiteillä, joilla loukataan vähemmän sääntelyn

kohteena olevien virkahenkilöiden yksityiselämän kunnioitusta ja henkilötietojen suojaa koskevia oikeuksia. (Ks. myös Asia C-184/20, kohta 86.)

Kuten esitysluonnoksessakin (s. 17) todetaan, valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momenttia on 1.6.2022 lukien muutettu Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n (Council of Europe — Group of States Against Corruption) toimenpidesuosituksen mukaisesti. Tämän tarkoituksena on ollut, että ilmoitettavat sidonnaisuudet määritellään säännöksessä tyhjentävästi, jotta voidaan yhtenäistää sidonnaisuusilmoituksien sisältöä ja sulkea pois ilmoitusvelvollisen harkinta. Selkeyden vuoksi tämä on tietysti ymmärrettävää, mutta voi olla myös ongelmallista rajoitettavien perusoikeuksien, kuten erityisesti yksityisyydensuojan ja henkilötietojen suojan näkökulmasta, jos sidonnaisuusilmoitusten sisältö on kaikille velvollisuuden piirissä oleville virkahenkilöille samanlainen, riippumatta henkilön yhteiskunnallisesta asemasta, tehtävänkuvasta, vaikutusvallasta ja muista vastaavista seikoista.

Huomioitava on, että esitysehdotuksen (s. 6) mukaan kaikkien jäsenten on tehtävään ryhtyessään annettava tuomarinvakuutus ja he toimivat muutoksenhakulautakunnan tehtävässään tuomarin vastuulla. Lautakuntien jäsenet toimivat siis virkavastuulla perustuslain 118 §:ssä tarkoitetulla tavalla jo tällä hetkellä, jolloin heidän tulee olla toimissaan riippumattomia.

Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annetun lakiehdotuksen 3 §:n mukaan rekisteriin merkitään tiedot tuomarin, tuomioistuimen asiantuntijajäsenen, käräjäoikeuden lautamiehen ja *muutoksenhakulautakunnan jäsenen sidonnaisuuksista* sekä tuomarille ja tuomioistuimen esittelijälle myönnetyistä sivutoimiluvista ja sivutoimista saaduista tuloista. Säännösehdotuksen 2 momentin mukaan rekisteriin merkittäisiin asianomaisen henkilön nimi, virka- tai tehtävänimike, tiedot siitä tuomioistuimesta tai muutoksenhakulautakunnasta, jossa hän työskentelee, sekä sivutoimen ja muun kuin taloudellisen sidonnaisuuden alkamis- ja päättymispäivä. Rekisteriin voidaan rekisteröidyn yksilöimiseksi merkitä myös henkilötunnus.

Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annetun lakiehdotuksen 3 §:n mukaan vaikuttaa, että muutoksenhakulautakunnan jäsenten ei tarvitsisi ilmoittaa rekisteriin tulojaan tai sivutulojaan. Tältä osin minulla ei ole huomautettavaa esitykseen.

Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti valmistelun aiemmassa vaiheessa, ettei lakiesitystä vielä tuolloin ollut arvioitu perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta. Lausuimme tuolloin, että esitysluonnoksen jatkovalmistelussa sääntelyä ja sen yksityiskohtaisuutta tulisi arvioida vasten perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksia. Esitys on jatkovalmistelussa kehittynyt tältä osin hyvään suuntaan. Lausuimme valmistelun aikaisemmassa vaiheessa myös riskiperusteisen lähestymistavan tärkeydestä, millä tarkoitimme, että suojatoimien tulee olla sitä vahvempia, mitä arkaluonteisemmista henkilötiedoista on kysymys.

Pidänkin tärkeänä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu mahdollisuus siihen, että sidonnaisuusilmoitukset voivat sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Esitysluonnoksen (s. 20.) mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto voitaisiin luovuttaa rekisteristä yleisölle ainoastaan siinä tapauksessa, että tieto ei kansallisen lain mukaan olisi salassa pidettävä. Tiedon luovuttaminen perustuisi näin ollen siihen, että kansallinen lainsäätäjä on katsonut tiedon olevan julkinen, eikä sen osalta myöskään säädettäisi luovutusrajoituksista. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin syytä

kiinnittää huomiota siihen, ettei esimerkiksi julkisuuslain salassapitoperusteita säädettäessä välttämättä ole otettu huomioon nyt ehdotetun kaltaisia tilanteita, jolloin julkisuuslain salassapitoperusteisiin nojautuminen ei välttämättä yksistään riitä varmistamaan henkilötietojen suojaa. Tässä asiassa julkisuuslain salassapitosäännöksiä täydentää virkamieslain 8 a §:n 4 momentin salassapitosäännös.

Esityksen mukaan rekisteristä ei olisi mahdollista hakea tietoja massahakuina. Tämä ratkaisu vaikuttaisi tasapainoiselta ottaen muun muassa huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö, jossa on todettu olevan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaista, ettei laajasta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä voida hakea tietoja erilaisina massahakuina. Valiokunnan mukaan rajauksen yksittäishakuihin tulee ilmetä varsinaisesta lakitekstistä, eikä pelkästä perustelutekstistä, ja tämä on ollut edellytys rajoitusten säätämiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Korostan myös perustuslakivaliokunnan tavoin, että avoimeen rekisteriin saattaa liittyä erityisiä tietoturvariskejä ja väärinkäytöksiä, vaikka tietoja voisikin hakea vain yksittäishakuina, ja rekisterin ylläpitoon ja tietojen suojaamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. (Ks. PeVL 32/2008 vp – HE 105/208 vp. s. 3)

Pidän suhteellisuuspunninnan kannalta erittäin tärkeänä esityksen ratkaisua, jonka mukaan rekisteröityä koskevat salassa pidettävät tiedot, henkilötunnus sekä eräät erikseen määriteltävät tiedot, kuten mahdollisesti henkilön asuinpaikkaan sekä lasten varhaiskasvatukseen ja kouluun liittyvät luottamustehtävät voitaisiin luovuttaa rekisteristä ainoastaan niille tahoille, joiden oikeudesta saada nämä tiedot erikseen säädettäisiin, eivätkä ne olisi vapaasti saatavilla yleisessä tietoverkossa.

Unionin tuomioistuin katsoi ratkaisussaan C-184/20, että ilmoituksen tekijän sellaisten liiketoimien luettelon, joiden arvo on yli 3000 euroa, järjestelmällinen julkaiseminen verkossa ei vaikuttaisi olevan ehdottoman välttämätöntä tavoiteltujen päämäärien kannalta (kohta 97). Lisäksi unionin tuomioistuin totesi ratkaisussaan C-37/20 ja C-601/20 (yhdistetyt asiat), että koska tietojen saattamiselle suuren yleisön saataville on ominaista se, että tiedot ovat tällöin mahdollisesti rajoittamattoman henkilömäärän käytettävissä, tällainen henkilötietojen käsittely on omiaan mahdollistamaan sen, että myös henkilöt, jotka pyrkivät yleisen edun mukaisesta tavoitteesta poikkeavista syistä saamaan tietoja etenkin tosiasiallisen omistajan ja edunsaajan aineellisesta tilanteesta ja finanssitilanteesta, saavat nämä tiedot vapaasti käyttöön (ks. analogisesti tuomio 1.8.2022, Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, C-184/20, EU:C:2022:601, 102 ja 103 kohta). Tämä ns. väärinkäytön mahdollisuus on erityisen helppoa, kun tietoihin voidaan tutustua internetissä. Kun tiedot on kerran saatettu suuren yleisön saataville, niihin voidaan tutustua vapaasti ja niitä voidaan myös säilyttää ja levittää. Kuten tuomioistuin toteaa, tällaisten tilanteiden toistuessa niiden henkilöiden, joita tiedot koskevat, on erityisen vaikeaa tai jopa hyödytöntä puolustautua tehokkaasti väärinkäytöksiä vastaan. Analogiana voidaan todeta, että kyseisessä ratkaisussa tuomioistuin katsoi, että suuren yleisön pääsy yhtiöiden tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia koskeviin tietoihin merkitsi vakavaa puuttumista perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistettuihin perusoikeuksiin (ks. kohdat 42−44.)

Pidänkin tämän valossa tasapainoisena lakiehdotuksen ratkaisua, jossa lautakunnan jäsenten salassa pidettäviä tietoja, kuten taloudellisia tietoja ei julkaista yleisessä tietoverkossa. Viittaus valtion virkamieslain 8 a §:n 4 momentin säännökseen, jonka mukaan viranomaiselle annetut henkilön taloudellista asemaa koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä, varmistaa osaltaan tasapainoisen lopputuloksen.

Tietosuojavaltuutettu Talus Anu 912076110

Ylitarkastaja Jokela Nina 91264643R

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston yhteystiedot

Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki

Sähköposti: tietosuoja@om.fi

Puhelinvaihde: 029 566 6700

Verkkosivut: www.tietosuoja.fi