Olli Mäenpää
9.2.2023

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 301/2022 vp)

Ilmoitusvelvollisuuden ja sidonnaisuuksien määrittely

Ilmoitusvelvollisuutta määrittelevän lakiehdotuksen 2 §:ssä luetellaan henkilöt, jotka ovat velvollisia ilmoittamaan tietoja Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään rekisteriin. Laissa ei sen sijaan määriteltäisi, mitä tietoja tämä Oikeusrekisterikeskukselle tehtävä ilmoitus koskee. Koska yksilön oikeuksien perusteista on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, 2 §:ssä mainittuihin henkilöihin kohdistuvan ilmoitusvelvollisuuden kohde tulisi määritellä säädännäisesti, kun heillä on velvollisuus tehdä ilmoitus rekisterinpitäjälle. Tällaista yksilön velvollisuuksien perusteita koskevaa sääntelyä ei ainakaan riittävällä täsmällisyydellä korvaa se, että kyseisillä henkilöillä on velvollisuus virkamiesoikeudellisten lakien nojalla ilmoittaa erikseen määriteltyjä sidonnaisuustietoja työnantajalleen eikä se, että Oikeusrekisterikeskuksen velvollisuudet määrittelevässä lakiehdotuksen 3 §:ssä määritellään rekisteriin merkittävät tiedot.

Lakiehdotukseen ei myöskään sisälly sidonnaisuuksien tai sivutoimien määritelmää, vaikka sekä ilmoitus- että rekisteröintivelvollisuuden keskeiseksi kohteeksi on tarkoitus määritellä henkilön sidonnaisuudet ja sivutoimet. Epäsuorasti säädöstekstistä ja siinä viitatuista laeista tosin on pääteltävissä, että Oikeusrekisterikeskukselle ilmoitettavilla sidonnaisuuksilla tarkoitetaan valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentissa määritellyn ilmoitusvelvollisuuden kohteena olevia tehtäviä, yhteyksiä ja toimintoja, joita ei tuossa yhteydessä kuitenkaan määritellä sidonnaisuuksiksi. Myöskään Oikeusrekisterikeskukselle ilmoitettavia sivutoimia ei lakiehdotuksessa määritellä, mutta niillä ilmeisesti tarkoitettaisiin valtion virkamieslain 18 §:ssä tarkoitettuja sivutoimia. Epäselväksi kuitenkin jää, koskeeko sivutoimia koskeva ilmoitusvelvollisuus Oikeusrekisterikeskukselle vain luvanvaraista sivutoimea vai myös ilmoituksenvaraista sivutoimea.

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että sääntelyn kohderyhmän tulee kyetä ilman vaikeuksia soveltamaan säännöksiä (ks. esim. PeVL 60/2014 vp, s. 3). Ilmoitusvelvollisuuden kohteena ovat nyt oikeudellisesti asiantuntevat henkilöt, joilla voidaan koulutuksensa ja kelpoisuutensa perusteella edellyttää olevan kykyä ymmärtää ja noudattaa myös lakitekstiä, joka perustuu epäsuoriin viittauksiin ja tulkinnallisesti avoimiin termeihin. Lain epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus voivat tältä osin kuitenkin muodostaa heidän velvollisuuksiensa ja virkavastuunsa kannalta on-

gelmallisia tilanteita. Sidonnaisuuksien yleistä julkisuutta sekä tuomiovallan käytön riippumattomuutta ja puolueettomuutta turvaavan lain tulisi lisäksi olla helposti ymmärrettävissä myös ulkopuolisten kannalta. Lakia olisi siksi perusteltua täydentää niin, että siinä määritellään säädännäisesti ilmoitusvelvollisuuden ala ja sen kohteena sivutoimet ja sidonnaisuudet.

Rekisterin tietojen julkisuus ja niiden luovuttaminen yleisen tietoverkon kautta

Julkisuus ja luovutusrajoitukset

Lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan jokaisella olisi oikeus saada tieto sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin merkityistä tiedoista siltä osin kuin ne eivät ole salassa pidettäviä tai 2 momentista ei muuta johdu. Erityissäännös rekisterin tietojen julkisuudesta ja salassapidosta on asiallisesti tarpeeton, koska kyseessä on viranomaisen asiakirja, jonka lähtökohtainen julkisuus ja poikkeuksellinen salassapito määräytyvät perustuslain 12 §:n 2 momentin ja julkisuuslain mukaan.

Sinänsä julkisten tietojen erityiset luovutusrajoitukset 4 §:n 2 momentissa rajoittaisivat jokaiselle kuuluvaa oikeutta saada tieto rekisteristä. Siksi luovutusrajoituksia on paikallaan arvioida siltä kannalta, että julkisuutta voidaan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen. Ehdotetut luovutusrajoitukset kohdistuisivat paitsi henkilötunnukseen myös tietoihin henkilön luottamus- tai hallintotehtävästä tai muusta tehtävästä asuntoosakeyhtiössä, kiinteistöosakeyhtiössä ja asumisoikeusyhteisössä sekä varhais-, esi- tai perusopetukseen liittyvässä tehtävässä.

Erityisen luovutusrajoituksen kohteena olisi rekisterin tarkoituksen ja henkilön sidonnaisuuksien kannalta merkityksellisiä tietoja. Ehdotettuja luovutusrajoituksia perustellaan yksityiselämän suojalla, jota kuitenkin turvaavat myös useat julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädetyt salassapitoperusteet. Niistä etenkin 32 kohta on melko laaja-alainen. Perustelujen perusteella jää siten verraten epäselväksi, mitkä olisivat ne perustuslain 12 §:n 2 momentin edellyttämät välttämättömät syyt, jotka edellyttäisivät erityisten luovutusrajoitusten kohdistamista 2 momentissa erikseen lueteltuihin tietoihin. Lähtökohtana voitaneen pitää, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentissa säädetyt salassapitoperusteet ovat yksityiselämän suojan kannalta oikein sovellettuina myös tältä osin riittävät, joten tällaisia erityisiä luovutusrajoituksia ei voida pitää välttämättöminä.

Tietojen luovuttaminen yleisen tietoverkon kautta

Rekisteristä voitaisiin 4 §:n 4 momentin mukaan luovuttaa jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta. Perustuslakivaliokunta on arvioinut useita esityksiä, joissa on ehdotettu säädettäväksi mahdollisuudesta julkistaa tietoverkossa tietoja, jotka sisältävät mm. henkilötietoja (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 17/2019 vp, PeVL 17/2021 vp, PeVL 17/2016 vp). Valiokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (esim. PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Tällaiset perusteet liittyvät

nyt etenkin tuomiovallan käytön riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseen.

Yleisen tietoverkon kautta tietoja voisi lakiehdotuksen 4 §:n 4 momentin mukaan hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä. Perustuslakivaliokunnan mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei yleensä voida tehdä massahakuja, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisiä hakuja (esim. PeVL 82/2022 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 17/2019 vp). Valiokunta on pitänyt massahaut kieltävää rajausta eräissä tilanteissa edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 32/2008 vp), joskaan rajaus ei ole välttämätön, jos sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen vallankäyttöön liittyvä sisältö sitä puoltavat (PeVL 86/2022 vp, kappale 18).

Ehdotettuun sääntelyyn ei myös nämä näkökohdat huomioon ottaen ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Mietintövaliokunnan on kuitenkin syytä varmistua sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa.

Arkaluonteiset tiedot

Esityksen perustelujen mukaan satunnaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ei lakiehdotuksen mukaisessa rekisteröinnissä voida sulkea pois, vaikka on realistista olettaa, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osuus ja myös niiden absoluuttinen määrä rekisterissä jäisi hyvin vähäiseksi. Valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten henkilötietojen satunnainen sisältyminen rekisteriin ei voitane pitää rekisterin pääasiallinen tarkoitus ja sääntelykonteksti huomioon ottaen ongelmallisena henkilötietojen perusoikeussuojan kannalta.