Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori 8.2.2023

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI SIDONNAISUUS- JA SIVUTOIMIREKISTERISTÄ SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 301/2022 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä ja kumottavaksi tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettu laki. Lisäksi muutettaisiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia sekä liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta annettua lakia. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2024.

Esityksen mukaan tiedot sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivien muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksista rekisteröitäisiin jatkossa samaan Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sähköiseen rekisteriin kuin tuomareiden sidonnaisuudet ja sivutoimet. Sääntely tuomioistuimista ja niiden henkilöstöstä säilyisi entisellään. Lautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnistä säädettäisiin vastaavasti kuin tuomioistuinten sivutoimisten asiantuntijajäsenten sidonnaisuuksien rekisteröinnistä.

Esityksen 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. Tämä vahvistaisi 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.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa ehdotettua sääntelyä on tarkasteltu perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta sekä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen näkökulmasta. Lisäksi jaksossa viitataan perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaiseen julkisuusperiaatteeseen.

Kumottavaksi esitettyä tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettua lakia (565/2015) ei säädetty voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettua lakia muutettiin vuonna 2017 (686/2016) siten, että ilmoitusvelvollisuus ulotettiin tuomioistuinten lautamiehiin ja säädettiin, että rekisteriin voidaan teknisistä syistä merkitä myös henkilötunnus, joka ei kuitenkaan ole julkinen tieto. Mainittu muutos liittyi tuomioistuinlain (673/2016) säätämiseen ja se käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa, mutta lausunnossa ei kuitenkaan ole sidonnaisuuksista ilmoittamiseen liittyviä huomioita (PeVL 14/2016 vp).

Yleisarvio perustuslainmukaisuudesta

Esityksessä on kyse tuomareiden ja niihin tuomioistuinlaitoksen päätöksenteossa rinnastuvien henkilöiden sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan muutoksenhakulautakuntien ja liikenne- ja potilasvahinkolautakunnan jäsenten sidonnaisuuksista ilmoittamisesta Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämään sähköiseen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin. Sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettavassa laissa säädettäisiin rekisterinpitäjästä, ilmoitusvelvollisuudesta, rekisteriin merkittävistä tiedoista, rekisteritietojen julkisuudesta ja luovuttamisesta sekä tietojen poistamisesta rekisteristä. Tällainen sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukainen arviointiperusta on selitetty esityksen säätämisjärjestysperusteluissa asianmukaisesti ja ehdotettua sääntelyä on olennaisilta osin myös arvioitu suhteessa siihen. Nähdäkseni esityksessä on lisäksi varsin kattavasti ja asianmukaisesti kiinnitetty huomiota ehdotetun sääntelyn suhteeseen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaan kansalliseen sääntelyliikkumavaraan sekä käsittelyperusteeseen. Esityksessä yksityiselämän suojan rajoitusten hyväksyttävyys on perustettu osin siihen, että tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevien rekisteröityjen osalta ehdotettavan rekisteröinnin yksityiselämän suojaa rajoittava vaikutus vastaisi olennaisilta osin nykyisen tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisterin vaikutusta. Tällaista perustetta ei voi pitää riittävänä, etenkään siksi, ettei nykyiseen sääntelyyn tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä ole suoraan kohdistunut perustuslakivaliokunnan arviointia.

Nähdäkseni yksityiselämän suojan rajoittamiselle on tässä tapauksessa olemassa hyväksyttävä peruste, koska ehdotettuja laintasoisia rekisteriin ilmoitusvelvollisuuksia ja rekisteröitäviin tietoihin kohdistuvia tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia voi pitää välttämättöminä sidonnaisuuksien olemassaolon, sisällön ja merkityksen arvioinnin kannalta. Lisäksi ylipäänsä muutoksenhakujärjestelmän avoimuuden ja luotettavuuden lisääntymiseen liittyvät esityksen vaikutukset perustelevat osaltaan yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia. Esityksellä jatkettaisiin muutoksenhakujärjestelmän avoimuuden lisäämistä tuomalla myös esityksessä tarkoitettujen lautakuntien jäsenten sidonnaisuustiedot kaikkien saatavilla olevaan sähköiseen rekisteriin.

Esityksen perustuslakijaksossa mainittujen säännösten ohella ehdotuksilla on vähintäänkin välillisiä kytköksiä tuomioistuimia ja tuomareita sekä lainkäyttöä ja oikeusturvaa koskeviin perustuslainsäännöksiin. Ehdotuksella turvattaisiin mainitun sääntelyn toteutumista. Ehdotukset eivät pitäisi sisällään sellaisia tuomioistuinten, tuomareiden tai muutoksenhakulautakuntien (ml. liikenne- ja potilasvahinkolautakunta) ja niiden jäsenten toimintaan kohdistuvia muutoksia, jotka olisivat ongelmallisia esimerkiksi lainkäyttöä koskevien perustuslain 98–103 §:n kannalta. Tällaisia liityntöjä esityksessä ei ole käsitelty.

Edellä mainitulla tavalla sääntely kytkeytyy myös perustuslain 3 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet, ylimpinä tuomioistuimina korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus. Tuomioistuinten riippumattomuudella tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan sitä, että tuomioistuinten tulee olla lainkäyttötoiminnassaan riippumattomia muiden tahojen vaikutuksesta. Tämä koskee niin lainsäätäjää, hallitusvallan käyttäjää ja viranomaisia kuin esimerkiksi oikeusriidan osapuoliakin. (HE 1/1998 vp, s. 76.) Ehdotetulla sääntelyllä edistettäisiin osaltaan tuomioistuinten riippumattomuutta perustuslain 3 §:n 3 momentin kannalta merkityksellisellä tavalla.

Tuomioistuinten riippumattomuus liittyy kiinteästi perusoikeutena ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Viime kädessä tuomioistuinten riippumattomuuden turvaaminen on välttämätöntä juuri yksilön oikeusturvan takaamiseksi. (HE 1/1998 vp, s. 76, ks. PeVL 14/2016 vp, s. 2–3.) Perustuslain 21 §:n mukaiseen oikeusturvaan kuuluvan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksen tärkeimpiin osa-alueisiin luetaan käsittelyn julkisuus. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikeudenkäynnin julkisuus liittyy asianosaisen oikeusturvan lisäksi yleisempiin vaatimuksiin vallankäytön avoimuudesta ja kontrolloitavuudesta (PeVL 31/2005 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden merkitykseen yhtenä oikeusvaltion kulmakivenä (PeVL 29/2014 vp, ks. PeVL 14/2016 vp, s. 9). Näin ollen ehdotetulla sääntelyllä turvattaisiin osaltaan perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen ja 21 §:n mukaisen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista sekä näihin kytkeytyvää vallankäytön avoimuutta ja kontrolloitavuutta.

Lisäksi muutoksenhakulautakuntia koskevalla sääntelyllä on liityntä perustuslain 98 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan tuomiovaltaa erikseen määrätyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Esitöiden mukaan yleisten tuomioistuinten ja erityistuomioistuinten ohella lainkäyttövaltaa on myös erilaisilla valitusten käsittelyä varten perustetuilla muutoksenhakulautakunnilla tai tuomioistuimen kaltaisilla lainkäyttöelimillä. Niiden asemaa ei ole yleensä järjestetty kaikilta osin tuomioistuimille asetettujen vaatimusten mukaisesti. Tällaisten lainkäyttöelinten ei katsota kuuluvan varsinaisesti tuomioistuinlaitokseen

eikä niistä säännellä erikseen perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt erinäisiä muutoksenhakulautakuntia sellaisina muutoksenhakueliminä, joista tulee perustuslain 98 §:n 3 momentin takia säätää lailla ja joiden toiminnassa perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tulee täyttyä. Kaikki muutoksenhakuelimen toimintaa keskeisesti koskevat säännökset tulee siten antaa lailla. (PeVL 15/2002 vp, s. 3–4.)

Vaikka ehdotetussa sääntelyssä ei ole suoranaisesti kyse muutoksenhakuelinten toiminnasta, on kuitenkin myös perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen laillisuusperiaatteen samoin kuin rekisterin ilmoitusvelvollisten yksityiselämän suojaan kohdistuvien perusoikeusrajoitusten vuoksi asianmukaista, että sääntely on laintasoista (ks. myös OKV/719/1/2019, jossa todetaan, että käytäntö toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien jäsenten sidonnaisuuksien ilmoittamisesta sosiaali- ja terveysministeriöön ei perustu lakiin, on epäselvä eikä palvele lainkäytön avoimuutta tai toteuta kansalaisten mahdollisuutta valvoa julkisen vallan käyttöä).

Ehdotetulla sääntelyllä on lisäksi yhtymäkohtia perustuslain 102 §:ään tuomarien nimittämisestä etenkin siksi, että lain 4 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että nimittävällä viranomaisella ja, jos tämä on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, oikeusministeriöllä sekä tuomioistuimen päällikkötuomarilla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada rekisteristä sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja valvomiseksi tarpeelliset valtion virkamieslain 8 a §:n 4 momentissa tarkoitetut tiedot sekä ilmoitusvelvollisen ilmoittamat muut tiedot. Tältäkin osin ehdotus olisi luonteeltaan mainitun perustuslain säännöksen toteutumista turvaava.

Katson tarpeelliseksi tarkastella erikseen ehdotettua sääntelyä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi luokiteltavien henkilötietojen sisällyttämisestä rekisteriin sekä oikeudesta saada tietoa sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja valvomiseksi. Arviot kohdistuvat lakiehdotukseen sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä (1. lakiehdotus).

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi luokiteltavien henkilötietojen sisällyttäminen rekisteriin

Rekisteriin merkittäisiin ehdottavan lain 3 §:n mukaan henkilön nimi, henkilötunnus, virka- tai tehtävänimike sekä tiedot siitä tuomioistuimesta tai muutoksenhakulautakunnasta, jossa hän työskentelee. Nämä tiedot olisivat esityksen mukaan välttämättömiä henkilön sekä hänen tehtävänsä ja työskentelypaikkansa riittäväksi yksilöimiseksi. Lisäksi rekisteriin merkittäisiin tiedot henkilön ilmoittamista sidonnaisuuksista ja sivutoimista sen mukaan kuin tästä rekisteröitävien henkilöryhmien osalta säädettäisiin. Tuomarin, tuomioistuimen asiantuntijajäsenen, käräjäoikeuden lautamiehen ja muutoksenhakulautakunnan jäsenen osalta merkittäisiin tiedot sidonnaisuuksista. Tuomarin osalta merkittäisiin lisäksi tiedot myönnetyistä sivutoimiluvista ja sivutoimista saaduista tuloista, samoin kuin tuomioistuimen esittelijän osalta. Sivutoimen ja muun kuin taloudellisen sidonnaisuuden osalta rekisteriin merkittäisiin myös näiden alkamis- ja päättymispäivä.

Sidonnaisuuksia ja sivutoimia koskevat tiedot olisivat esityksen mukaan välttämättömiä rekisterin tarkoituksen toteuttamiseksi. Niiden määrittely nojautuisi rekisteristä annettavan lain lisäksi valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentin tyhjentävään sääntelyyn sidonnaisuuksia ja sivutoimia koskevan ilmoituksen sisällöstä. Ilmoitusvelvollisen on sisällytettävä annettavaan ilmoitukseen selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrästä ja perusteesta, nimityksen kohteena olevaan virkaan kuulumattomista tehtävistään, luottamus- ja hallintotehtävistään sekä valtion virkamieslain 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan. Ilmoitukseen pitää valtion virkamieslain 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista.

Rekisteriin merkittävät ja siitä luovutettavat tiedot säilyisivät tuomioistuinlaitoksen palveluksessa olevilla olennaisesti entisinä, ja rekisterin piiriin tulevien lautakuntien jäsenten osalta nämä tiedot määriteltäisiin soveltuvin osin vastaavasti.

Esityksessä on käyty läpi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsitettä ja sen eroa valtiosääntöiseen arkaluonteisten henkilötietojen käsitteeseen. Tietosuojalain (1050/2018) esitöissä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat ja arkaluonteiset tiedot esiintyvät pääosin toisiinsa rinnastettavina käsitteinä (ks. HE 9/2018 vp, esim. s. 29). Jos tieto kuuluu erityisiin henkilötietoryhmiin, sen käsittelylle on esitettävä yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisen perusteen lisäksi asetuksen 9 artiklan mukainen peruste, ja käsittelyssä korostuu vaatimus huolellisuudesta ja asianmukaisista suojatoimista.

Esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot, joista henkilön tarkoitettu olosuhde ”ilmenee”, kun taas arkaluonteisen tiedon on edellytetty ”kuvaavan tai olevan tarkoitettu kuvaamaan” henkilön tarkoitettuja olosuhteita. Esityksessä arvioidaan, että tietosuoja-asetus ei edellyttäisi, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto kerättäisiin tai rekisteröitäisiin nimenomaan henkilön 9 artiklassa tarkoitettujen tietojen paljastamiseksi, vaan rekisteritieto voisi välillisesti paljastaa 9 artiklassa tarkoitettuja olosuhteita koskevia oletuksia tai päätelmiä. Tulkintaa perustellaan myös Euroopan unionin tuomioistuimen 1.8.2022 antamalla ratkaisulla (C-184/20, OT v Vyriausioji tarnybinės etikos komisija, erityisesti kohdat 122–128), jossa tuomioistuin totesi, että myös välillisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ilmaisevien henkilötietojen käsittely voi olla tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Tapauksessa tiedosta saattoi tehdä päätelmiä henkilön seksuaalisesta suuntautumisesta. Tietosuoja-asetuksen mukainen kynnys pitää jotain tietoa erityistä suojaa vaativana olisi siten jossain määrin matalampi kuin se arkaluonteisten tietojen kohdalla on kansallisesti ollut.

Perustuslakivaliokunta on asettanut arkaluonteisen tiedon käsittelylle tavanomaista korkeammat vaatimukset. Valiokunta on painottanut 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 (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3). Myös

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Esityksessä on arvioitu, että satunnaista erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ei voida sulkea pois ehdotetussa rekisteröinnissä. Käsiteltävistä sidonnaisuusilmoituksiin sisältyvistä tiedoista ilmenisi satunnaisesti ainakin viitteitä rekisteröidyn erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista olosuhteista. Tämä johtuu muun muassa siitä, että sidonnaisuuksina ilmoitettavat luottamus-, hallinto- ja muut tehtävät voivat sijoittua eri elämänalueille. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn oikeusperusteeksi on esityksessä tunnistettu tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohta ja sitä täsmentävä tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohta.

Esityksen arvion mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osuus ja myös niiden absoluuttinen määrä rekisterissä jäisi hyvin vähäiseksi. Tiedot eivät suoranaisesti koskisi rekisteröidyn arkaluonteisia olosuhteita eikä niitä olisi pyydetty tai ilmoitettu näiden selvittämiseksi, mutta ne voisivat antaa viitteitä näistä olosuhteista. Rekisteriin merkittävät tiedot määriteltäisiin laissa tarkasti ja ne perustuisivat ilmoitusvelvollisen omaan ilmoitukseen. Yleisölle luovutettaisiin rekisteristä vain ne tiedot, jotka eivät olisi salassa pidettäviä tai joiden osalta ei erikseen säädettäisi luovutusrajoituksista. Tietojen massahaku ei olisi mahdollista. Nimityksiin osallistuvien viranomaisten, tuomioistuimen päällikkötuomarin sekä lautakuntien oikeus saada tietoja salassapitosäännösten estämättä rajattaisiin. Lisäksi säädettäisiin tietojen säilytysajasta.

Esityksessä on tehty kattava ja asianmukainen selvitys EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisesta erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsitteestä ja sen eroavuudesta valtiosääntöiseen arkaluonteisten henkilötietojen käsitteeseen nähden. Myös ehdotetun sääntelyn arviointi suhteessa tähän arviointiperustaan on nähdäkseni oikeansuuntainen niin EU-oikeuden ja sen tulkinnan kuin asiassa relevantin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännönkin valossa. Tosin sen arviointi, voisivatko kyseeseen tulla arkaluonteiset tiedot, jää esityksessä turhan vähälle huomiolle. Lisäksi on syytä tältäkin osin todeta, että perustelujen viittaus voimassa olevaan tilanteeseen ja siihen, etteivät käsiteltävät tiedot aiempaan nähden juurikaan muuttuisi, ei tässäkään asiakysymyksessä riitä perustelemaan ehdotetun sääntelyn perustuslainmukaisuutta.

Yhdyn esityksen näkemykseen siitä, että EU:n tietosuoja-asetuksen mukaisiin erityisiin henkilötietoryhmiin tai valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin kuuluvien tietojen määrittely voi muodostua tulkinnanvaraiseksi ilmeisimpien tilanteiden ulkopuolella ja että nyt ehdotettuun sääntelyyn voi liittyä tällaisia tulkintatilanteita. Nähdäkseni asiassa on syytä korostaa uhkaperusteista arviointia ja sen mukaisesti ottaa huomioon se mahdollisuus, että rekisterin tiedoista voisi välillisesti paljastua erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, mahdollisesti myös arkaluontoisia tietoja. Kuitenkaan nyt ehdotettua sääntelyä täsmällisempi tai tarkkarajaisempi sääntely ei liene mahdollista, koska kysymys olisi tiedoista, joista voisi ainoastaan välillisesti tehdä päätelmiä ja olettamuksia tällaisista tiedoista. Esityksessä on asianmukaisesti pyritty vähentämään sääntelyyn tältä osin liittyviä riskejä säännöksin salassapidosta, luovutusrajoituksista ja säilytysajasta. Kun lisäksi ottaa huomioon ehdotettavan sääntelyn tavoitteen lainkäytön riippumattomuuden ja avoimuuden turvaamisessa, pidän ehdotettua sääntelyä tältä osin valtiosääntöisesti ongelmattomana.

Oikeus saada tietoa sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja valvomiseksi

Ehdotetun 4 §:n 3 momentin mukaan nimittävällä viranomaisella ja, jos tämä on tasavallan presidentti tai valtioneuvosto, oikeusministeriöllä sekä tuomioistuimen päällikkötuomarilla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada rekisteristä sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja valvomiseksi tarpeelliset valtion virkamieslain 8 a §:n 4 momentissa tarkoitetut tiedot sekä ilmoitusvelvollisen ilmoittamat muut tiedot. Lisäksi muutoksenhakulautakuntien jäsenten osalta nimittävällä viranomaisella, sosiaali- ja terveysministeriöllä sekä sillä muutoksenhakulautakunnalla, jonka jäsentä tieto koskee, olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä saada rekisteristä sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja valvomiseksi tarpeelliset mainitussa lainkohdassa tarkoitetut tiedot sekä ilmoitusvelvollisen ilmoittamat muut tiedot. Tuomioistuimen päällikkötuomarilla olisi lisäksi oikeus saada rekisteristä salassapitosäännösten estämättä sivutoimien selvittämiseksi ja valvomiseksi tarpeelliset mainitun lain 18 §:n 5 momentissa tarkoitetut tiedot.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan tarpeellisina tietoina olisi pidettävä säännöksessä ilmaistua tarkoitusta varten ilmoitettuja tietoja, jotka määritellään tyhjentävästi valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentissa. Tässä tarkoituksessa tarpeellisina tietoina olisi tosin pidettävä kaikkia tätä tarkoitusta varten ilmoitettuja tietoja, jotka määriteltäisiin tyhjentävästi valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentissa. Siten olisi esityksen mukaan yksiselitteistä, mistä tiedoista voisi olla kysymys.

Esityksessä on tuotu asianmukaisesti esille perustuslakivaliokunnan vakiintunut käytäntö siitä, että salassapitovelvoitteet ylittävät viranomaisten tietojensaantioikeudet ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi (ks. esim. PeVL 65/2014 vp, s. 3–4). Ehdotetussa säännöksessä tietojensaantioikeus on asianmukaisesti sidottu sidonnaisuuksien selvittämiseen ja valvomisen tarkoitukseen. Esityksen perusteella jää kuitenkin nähdäkseni epäselvyyttä siitä, pitäisikö säännöksessä viitata (myös) valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momenttiin. Lisäksi säännöksen ilmausta ”ilmoitusvelvollisen ilmoittamat muut tiedot” voi pitää sinänsä avoimena.

Perustelujen valossa lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukainen tiedonsaantioikeus vaikuttaisi käytännössä kohdistuvan kaikkiin rekisteröityihin tietoihin. Säännöksen sanamuoto ei nähdäkseni täysin avaa mainittua tarvetta. Lisäksi tämä epäsuhta jättää toisaalta epäselvyyttä siitä, onko mainitussa säännöksessä lueteltu riittävän tyhjentävästi ja täsmällisesti tarkoitetut tietosisällöt ja tulisiko sääntely ennemminkin sitoa välttämättömyysvaatimukseen.

Helsingissä 8.2.2023

Anu Mutanen, OTT, tenure track -professori