PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: HE 301/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Esitän kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen 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. Näin julkiset tiedot olisivat jatkossa kenen tahansa niistä kiinnostuneen vaivattomasti tarkistettavissa. Tämä vahvistaisi yleisön mahdollisuutta valvoa lautakuntien ratkaisutoimintaa ja niille kuuluvaa julkisen vallan käyttöä ja olisi omiaan vahvistamaan kansalaisten luottamusta lautakuntiin.

Hallituksen esityksen taustalla vaikuttaa apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalaisen päätös OKV/719/1/2019, jonka mukaan nykyinen jäsenten sidonnaisuusilmoitusten rekisteröinti- ja säilytystapa on vaikeaselkoinen. Se ei palvele lainkäytön avoimuutta tai toteuta kansalaisten mahdollisuutta valvoa julkisen vallan käyttöä.

Keskeistä ehdotuksessa on nähdäkseni se, että sillä edistetään PL 12 §:ssä turvattua julkisuusperiaatetta, mutta toisaalta rajoitetaan PL 10 §:n mukaista oikeutta yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan. Julkisuusperiaatetta sekä lainkäytön avoimuuden periaatetta voidaan sinänsä pitää hyväksyttävinä syinä rajoittaa PL 10 §:ssä suojattuja yksityisyysoikeuksia. Tarkka punninta näiden välillä voidaan tehdä siten, että tarkastellaan yksityiskohtaisesti, millä tavoin hallituksen esityksessä ehdotetut säädökset puuttuisivat yksityisyyteen ja tietosuojaan. On myös pohdittava sitä, olisiko julkisuutta ja lainkäytön avoimuutta mahdollista edistää muin keinoin kuin nyt ehdotetulla lainsäädäntöratkaisulla.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että EU:n yleisen 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. Valiokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa (esim. PeVL 14/2018 vp). Keskityn tässä ennen kaikkea siihen, miten ehdotukset vastaavat yleisen tietosuoja-asetuksen sisältämiä vaatimuksia. Lisäksi kiinnitän huomiota julkisuusperiaatteen suunnalta johdettaviin edellytyksiin.

Rekisterinpitäjä

Hallituksen esityksen perusteluissa on varsin ansiokkaasti selostettu henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä, mukaan lukien unionin yleistä tietosuoja-asetusta sekä unionin tuomioistuimen viimeaikaista ratkaisukäytäntöä (erityisesti asiassa C-184/20 *OT*). Esityksessä perustellaan varsin vakuuttavasti se näkökulma, että PL 10 §:n mukaisten oikeuksien rajoittaminen on tässä tapauksessa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaista.

Muutama epäselvä kohta herättää silti kysymyksiä. Esityksen mukaan lain sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä 1 §:ssä säädettäisiin sinänsä selkeästi, että Oikeusrekisterikeskus toimisi rekisterinpitäjänä. Lain 2 §:stä käy kuitenkin ilmi, että muutoksenhakulautakunnan jäsen ilmoittaa tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle. Säädöskohtaisista perusteluista saa sen kuvan, että sosiaali- ja terveysministeriö siirtäisi lautakuntien jäsenten tiedot sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin. Ilmeisesti muutoksenhakulautakuntien henkilötiedot annettaisiin siis ensin sosiaali- ja terveysministeriölle, joka siirtäisi ne Oikeusrekisterikeskukselle. Sosiaali- ja terveysministeriön tietosuoja-oikeudellinen rooli ja vastuu jäävät tässä kokonaisuudessa jossain määrin epäselviksi. Ilmeisesti ajatus on, että sosiaali- ja terveysministeriö ei juurikaan käsittelisi tietoja, joten sen roolia käsittelijänä tai rekisterinpitäjänä ei ole tarpeen pohtia. Tulkintaa voidaan pitää perusteltuna, mikäli ministeriö tosiasiallisesti vain siirtää tiedot eteenpäin.

Epäselvyyttä saattaa herättää ehdotetut pykälät lakiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta (3 §), lakiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (3 §) ja lakiin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta (5 §) sekä laki liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta (5 §). Niiden perusteella saa sen kuvan, että sekä sosiaali- ja terveysministeriö että asianomainen lautakunta käsittelisivät henkilötietoja ainakin jossakin määrin, eli toimisivat ilmeisesti käsittelijöinä tai mahdollisesti yhteisrekisterinpitäjinä Oikeusrekisterikeskuksen kanssa. Tämä kokonaisuus jää hieman epäselväksi tietosuojaoikeudellisesta näkökulmasta.

Tietojen säilytysaika

Lain 5 §:ssä säädettäisiin tietojen poistamisesta rekisteristä. Sen mukaan rekisterinpitäjän olisi poistettava sidonnaisuutta tai sivutointa koskevat tiedot rekisteristä kolmen vuoden kuluttua sidonnaisuuden tai sivutoimen päättymisestä. Lisäksi säädettäisiin siitä, että kaikki rekisteröityä koskevat tiedot olisi poistettava rekisteristä kolmen vuoden kuluttua siitä, kun hänen toimimisensa tuomioistuinlaitoksen palveluksessa tai jäsenyytensä muutoksenhakulautakunnassa olisi päättynyt, ellei hänen tämän lain 2 §:n 1 momentin mukainen velvollisuutensa ilmoittaa sidonnaisuuksistaan ja sivutoimistaan olisi tämän jälkeen alkanut uudelleen. Hallituksen esityksessä perustellaan asianmukaisesti, ettei tietoja olisi tarpeen säilyttää tätä pidempään, koska rekisterin tarkoituksena olisi mahdollistaa sidonnaisuuksien ja sivutoimien ajantasainen seuranta. Tarpeettomiksi käyneiden

tietojen poistamista edellyttävät myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetyt henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Näkisin, että ehdotettu tietojen säilytysaika on oikeasuhtainen.

On huomattava, ettei henkilöillä olisi oikeutta vastustaa tietojensa käsittelyä, sillä käsittely perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen perusteeseen, eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen. Tämän hallituksen esityksen kontekstissa lienee perusteltua tehdä tämä ratkaisu, joskin voisi olla mahdollista tulkita käsittelyn perustuvan myös yleiseen etuun. Niin tai näin, koska vastustamisoikeutta ei olisi, on suotavaa, että tietojen säilytysaika on verraten lyhyt.

Arkaluonteiset tiedot

Hallituksen esityksessä on kiitettävästi kiinnitetty huomiota siihen, että käsiteltävät henkilötiedot sisältäisivät myös yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn sallimisen koskevan 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, s. 5).

Nyt säädeltävässä kehikossa on huomattava, että perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia ja todennut, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 7/2019 s. 4). Yleiseen tietoverkkoon sijoittuvien henkilörekisterien osalta perustuslakivaliokunta on lisäksi edellyttänyt, että rekisteristä ei voida hakea tietoja erilaisina massahakuina. Valiokunta on pitänyt tämän rajoituksen nostamista lain tasolle säätämisjärjestyskysymyksenä (PeVL 32/2008 vp, s. 3). Yleiseen tietoverkkoon sijoittuvien henkilörekisterien osalta perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävinä tavoitteina muun muassa kansalaisten tiedonsaannin ja oikeusturvan vahvistamista sosiaali- ja terveydenhuollossa (PeVL 32/2008 vp ja PeVL 65/2014).

Perustuslakivaliokunnan käytännön lisäksi merkitystä on annettava unionin tuomioistuimen argumentaatiolle asiassa C-184/20 *OT*. Siinä tuomioistuin tarkasteli jäsenvaltion säännöstöä, joka velvoitti julkaisemaan internetissä tietoja, jotka sisältyvät julkishallinnossa työskentelevien luonnollisten henkilöiden taikka julkisia varoja saavien yhdistysten tai laitosten johtajien sidonnaisuusilmoituksiin. Tiedoista saattoi päätellä muun muassa erityisiä henkilötietoryhmiä sekä rekisteröidyn perhettä koskevia tietoja. Avoimuuden ja tietosuojan intressejä punnitessaan

tuomioistuin kiinnitti huomiota erityisesti siihen, että tietojen julkaisemisella oli kyllä yleiseen etuun liittyvä tavoite, muun muassa julkisen päätöksenteon puolueettomuus ja korruption ehkäiseminen. Silti, koska tiedot olivat internetissä avoimesti saatavilla, punnitsi tuomioistuin sitä, oliko tietojen julkaiseminen tällä tavoin välttämätöntä, ja olisiko samoihin päämääriin päästy keinoin, jotka rajoittaisivat oikeutta henkilötietojen suojaan vähemmän. Vaakakupissa painoi myös se, että tiedot olivat osin arkaluonteisia ja niiden julkaisemisella voitiin nähdä olevan kumulatiivinen vaikutus, koska niiden yhdistelmän perusteella voidaan laatia erityisen yksityiskohtainen kuva rekisteröityjen yksityiselämästä. Johtopäätöksenä tuomioistuin totesi, että unionin tietosuojasääntely on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa säädetään tämänkaltaisesta henkilötietojen julkaisemisesta internetissä.

Yksittäisestä unionin tuomioistuimen ratkaisusta ei voida vetää liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä, vaikka tuomioistuimen tulkintalinja onkin viimeisen vuosikymmenen ollut varsin johdonmukaisesti yksityisyysoikeuksia korostava (kts. asia C-28/08 P *Bavarian Lager* sekä yhdistetyt asiat C-37/20 ja C-601/20 *WM ja Sovim SA*, kts. hieman toisin asia C-496/17 *Deutsche Post*). Kotimaisessa valtiosäännössämme avoimuus- ja julkisuusperiaatteet nauttivat kuitenkin vahvaa asemaa. Nyt tarkasteltavassa hallituksen esityksessä on pyritty tasapainottamaan yksityisyysoikeuksien rajoittamista monin keinoin. Erityisesti salassapitoa ja luovutusta koskevat säädökset olisivat keskeisiä. Yleisö saisi ehdotettavan lain sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä 4 §:n mukaan rekisteristä ne tiedot, jotka eivät olisi salassa pidettäviä ja joiden luovuttamista lain 4 §:n 2 momentissa ei erikseen rajoitettaisi. Nämä tiedot luovutettaisiin yleisölle rekisteristä automaattisesti yksilöityjen hakujen perusteella. Tiedot tulisi näin ollen jo niitä rekisteröitäessä merkitä joko julkisiksi tai muiksi kuin yleisölle luovutettaviksi tiedoiksi. Lain 4 §:n 2 momentin nojalla yleisölle ei luonnollisestikaan luovutettaisi rekisteröidyn henkilötunnusta, eikä tietoa eräistä lainkohdassa tarkemmin yksilöidyistä tehtävistä. Näistä luovutusrajoituksista säädettäisiin rekisteröidyn yksityiselämän suojaamiseksi. Rekisteriin merkityistä tiedoista salassa pidettäviä olisivat valtion virkamieslain nojalla taloudellista asemaa koskevat tiedot, lukuun ottamatta tuomareiden ja tuomioistuinten esittelijöiden sivutoimistaan saamia tuloja koskevia tietoja, sekä sivutoimen harjoittamista koskevan ilmoituksen tai lupahakemuksen yhteydessä esitetyt tiedot välimiesoikeusriidan asianosaisista.

Julkisuusperiaatetta koskeva keskeinen sääntely sisältyy julkisuuslakiin, joka on yleislaki. Sen osalta merkityksellisiä olisivat etenkin yksityiselämän suojaan liittyvät salassapitoperusteet. Arkaluonteisia tietoja voitaisiin luovuttaa yleisölle ainoastaan silloin, jos ne eivät olisi salassa pidettäviä eikä niihin kohdistuisi luovutusrajoitusta. Hallituksen esityksessä todetaan (s. 44), että tällaisten tilanteiden voidaan käytännössä arvioida olevan harvinaisia. Toteamus herättää lievää hämmennystä, sillä tarkalleen ottaen kysymys ei olekaan siitä, sisältyisikö tietoihin yksittäisiä arkaluonteisia tietoja vaan siitä, että tietojen määrästä ja luonteesta johtuen niistä ja niiden yhdistelmistä voisi päätellä

arkaluonteisia seikkoja taikka saada yksityiskohtaisen kuvan henkilöiden yksityiselämästä. Tämä ei varmaankaan olisi kovin harvinaista.

Hieman epäselväksi hallituksen esityksessä jää se, mikä merkitys sillä on, että Oikeusrekisterikeskuksen pitämä rekisteri muodostaisi julkisuuslain 16 §:n mukaisen henkilörekisterin. Julkisuuslain 16 § on liki surullisenkuuluisa vaikeaselkoisuudestaan, mikä tullee vaikuttamaan myös nyt käsiteltävän ehdotuksen tulkintaan. Julkisuuslaki kehottaa viranomaisia antamaan tietoja jokaiselle syytä kysymättä, mutta 16 §:n 3 momentti asettaa poikkeuksen. Henkilörekisteristä voidaan antaa henkilötietoja sisältävä kopio tai tuloste tai tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Ehdotuksessa säädettäisiin, ettei 16 § estäisi sitä, että rekisteristä luovutetaan jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta (riippumatta luovutuksensaajan oikeudesta tallentaa ja käyttää niitä). Yleisen tietoverkon kautta tietoja voisi kuitenkin hakea ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä. Julkisuuslain 16 §:n perusteella henkilötietoja voitaisiin silti antaa myös massoina, mutta ilmeisesti vain tietopyyntöjen perustella. Merkityksellistä tässä yhteydessä on kuitenkin se, että luovutuksia pyytävillä tahoilla olisi erilaisia juridisia positioita, eli erilaisia oikeuksia tallettaa ja käyttää henkilötietoja. Esimerkiksi julkiseen tiedonvälitykseen kerättäviä tietoja voidaan joissakin tapauksissa pitää oikeutettuina sanavapauteen liittyvillä perusteilla.

Yhteenveto

Näkisin, että hallituksen esityksessä on otettu huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja tehty varsin huolellista punnintaa julkisuuden ja lainkäytön avoimuuden sekä yksityisyysoikeuksien välillä. Onko ehdotettu tasapaino tarkalleen yhdenmukainen valtiosääntömme kanssa jää perustuslakivaliokunnan harkittavaksi. Kiinnittäisin tässä pohdinnassa erityisesti huomiota siihen, että tietoja olisi avoimesti saatavilla internetissä sekä siihen, että tiedoista on pääteltävissä arkaluonteisia henkilötietoja. Toisaalta yleisölle luovutettaisiin internetin kautta vain ne tiedot, jotka eivät olisi salassa pidettäviä tai joiden osalta ei erikseen säädettäisi luovutusrajoituksista, eikä tietojen massahaku olisi mahdollista.

Helsingissä 8.2.2023
Susanna Lindroos-Hovinheimo