

14.2.2023

VN/6884/2021

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

Lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle perustuslaki-valiokunnan lausunnon (PeVL 101/2022 vp) johdosta

Sidonnaisuuksien, sivutoimien sekä ilmoitusvelvollisuuden sisällön tarkempi määrittely:

Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotetussa sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriä koskevassa laissa ei ole nimenomaisesti määritelty lain 2 §:ssä määriteltyjen ilmoitusvelvollisten ilmoitusvelvollisuuden alaa. Yksilön velvollisuuksien lakiperustaisuuden vaatimuksen vuoksi sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä täydentää ja täsmentää säännöksellä siitä, mitä tietoja 2 §:ssä tarkoitettu velvollisuus kattaa. Valiokunta toteaa lisäksi, että rekisteriä koskevaan lakiehdotukseen ei sisälly tarkoitettujen sidonnaisuuksien tai sivutoimien määritelmää, esittäen sääntelyn täydentämistä ja täsmentämistä tältä osin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ”sidonnaisuuden” ja ”sivutoimen” käsitteet saavat sisältonsä valtion virkamieslaista (750/1994) siten kuin alla tarkemmin kerrotaan. Tämä tulisi ottaa huomioon myös, jos sidonnaisuuksien ja sivutoimien käsitteet pyritään määrittelemään rekisteriä koskevassa laissa; määritelmä voisi luontevimmin rakentua valtion virkamieslain ao. lainkohtiin kohdistuvien viittausten varaan. Viittauksen yhteydessä voitaneen pohtia sopivaa muotoilua. Itsenäisen määritelmän luominen saattaisi nimittäin tässä tilanteessa olla omiaan vähentämään lainsäädännön kokonaisuuden selkeyttä.

Ilmoitusvelvollisten ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä on säädetty muissa laeissa kuin rekisteriä koskevassa laissa, mikä ministeriön käsityksen mukaan täyttäisi laintasaisen säätämisen vaatimuksen. Näin on ainakin kaikkien muiden ilmoitusvelvollisten kuin ehdotetun lain 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen tuomioistuinten osalta. Näissä muissa laeissa ilmoitusvelvollisuuden sisältö on määritelty suoraan valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momenttiin viitaten tai siihen palautuvalla viittauksella (kuten esimerkiksi käräjäoikeuden lautamiesten osalta, jossa erityislain viittaus kohdistuu tuomioistuinlain säännökseen, jossa puolestaan viitataan virkamieslain 8 a §:n 1 momenttiin), siten kuin alla tarkemmin kerrotaan. Tämä tulisi sosiaali- ja terveysministeriön käsityksen mukaan ottaa huomioon, jos ilmoitusvelvollisuuden alasta otetaan säännös myös rekisteriä koskevaan lakiin. Kyseeseen tulisi mahdollisesti siten valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momenttiin kohdistuva, sopivasti muotoiltu viittaus. Rekisteriä koskevan lain mukaan ilmoitusvelvollisuus olisi myös tuomioistuimella, joka on myöntänyt tuomioistuinlain 9 luvun 5 §:ssä tarkoitetun sivutoimiluvan. Tältä osin ilmoitusvelvollisuuden sisällöstä ei säädetä muualla lainsäädännössä, joten olisi mahdollista tarkentaa sen kohdentuvan sivutoimiluvan myöntämiseen ja sen kohteeseen. Vastaavaan nykyiseen sääntelyyn ei tosin tiedetä liittyneen tulkintaongelmia ilmoitusvelvollisuuden alan suhteen.

Valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentissa säädetään sidonnaisuuksien ilmoittamisesta seuraavasti: ”Jäljempänä 26 §:ssä tarkoitettuun virkaan tai virkasuhteeseen nimitettäväksi esitettävän henkilön

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

on ennen nimittämistä annettava selvitys elinkeinotoiminnastaan, omistuksistaan yrityksissä ja muusta varallisuudestaan, velkojen ja muiden taloudellisten vastuiden määrästä ja perusteesta, kyseiseen virkaan kuulumattomista tehtävistään, luottamus- ja hallintotehtävistään sekä 18 §:ssä tarkoitetuista sivutoimistaan. Ilmoitukseen pitää 18 §:ssä tarkoitettujen sivutoimilupaa edellyttävien sivutoimien osalta sisällyttää tieto niistä saaduista tuloista.”

Valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momenttia on hiljattain muutettu siten, että se on tarkoitettu tyhjentäväksi. Muutoksen yhteydessä sidonnaisuuden käsitettä ei laajemmin problematisoitu, vaikka säännöksen perusteluihin sisältyykin muutamia tarkoitettuja sidonnaisuuksia koskevia toteamuksia (HE 197/2021, s. 19). Muutos perustui Euroopan neuvoston korruption vastaisen toimielimen GRECO:n toimenpidesuosituksen.

Sivutoimista säädetään valtion virkamieslain 18 §:ssä, jonka 4 momenttiin sisältyy seuraava sivutoimen määrittely: ”Sivutoimella tarkoitetaan 1–3 momentissa virkaa sekä palkattua työtä ja tehtävää, joista virkamiehellä on oikeus kieltäytyä, samoin kuin ammattia, elinkeinoa ja liikettä. Sen lisäksi, mitä tässä pykälässä säädetään, on noudatettava laissa tai asetuksessa eri hallinnonaloilla sivutoimista annettuja erityissäännöksiä.”

Vakinaisten ja määräaikaisten tuomareiden sekä tuomioistuinten asiantuntijajäsenten velvollisuudesta ilmoittaa sidonnaisuuksistaan säädetään tuomioistuinlaissa (617/2016), jonka mukaan näiden henkilöiden on ennen nimittämistä annettava valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Käräjäoikeuden lautamiesten osalta vastaava säännös sisältyy käräjäoikeuden lautamiehistä annettuun lakiin (675/2016), jonka mukaan lautamiehen on ennen tehtävään ryhtymistä sekä tehtävän kestäessä annettava käräjäoikeudelle tuomioistuinlain 11 luvun 12 §:ssä tarkoitettu sidonnaisuusilmoitus, jolloin viittaus sisällöllisesti niin ikään palautuu valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentin sääntelyyn. Hallituksen esityksessä tarkoitettujen lautakuntien jäsenten osalta ehdotetaan kutakin lautakuntaa koskevassa laissa säädettävän, että lautakunnan jäseneksi esitettävän on ennen tehtävään nimittämistä annettava valtion virkamieslain 8 a §:n 1 momentissa tarkoitettu selvitys sidonnaisuuksistaan. Velvollisuudesta ilmoittaa sivutoimesta saadusta tulosta säädetään tuomioistuinlaissa tuomarin ja tuomioistuimen esittelijän osalta (9 luvun 7 § ja 19 luvun 8 §).

Sääntelyn EU-oikeudelliset perusteet, erityisesti rekisterinpitäjän määrittely:

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan on syytä varmistua huolellisesti sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen erityistä huomiota rekisterinpitäjän määrittelyyn.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sääntelyn EU-oikeudellisista perusteista on tehty selkoa hallituksen esityksessä. Erityisesti rekisterinpitäjän osalta ministeriö toteaa, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan tahoa, joka yksin tai yhdessä toisen tahon kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Jos tarkoitettujen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä voidaan 4 artiklan 7 kohdan mukaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat asetuksen 26 artiklan mukaan yhteisrekisterinpitäjiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että ehdotettavan rekisterin vaatiman käsittelyn tarkoitukset ja keinot määriteltäisiin ensisijaisesti rekisteriä koskevassa laissa. Kyseessä olisi nimenomaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuva rekisteri. Periaatteellisesti asiaa lähestyen voidaan todeta, että mahdolliset muutokset käsittelyn tarkoituksessa vaatisivat mitä todennäköisimmin aina lainmuutosta. Rekisterinpitäjän määrittelytehtäviin kuuluisi tosiasiaa siten lähinnä käsittelyssä sovellettavien menettelmien ja käytäntöjen määrittely rekisteriä koskevan lain ja tietosuojalainsäädännön vaatimuksien rajoissa. Sosiaali- ja terveysministeriö ei osallistuisi käsittelyn tarkoituksen ja keinojen määrittelyyn. Oikeusrekisterikeskus ylläpitäisi, rekisterialan erikoisosaamiseensa perustuen, rekisteriin liittyviä tekniisiä määrittelyjä ja toimisi rekisterin teknisenä pääkäyttäjänä.

Julkisuuslain 16 §:n kohdistuvan poikkeuksen ala:

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ehdotetun rekisteriä koskevan lain 4 §:n 4 momentin säännökseen, jonka mukaan sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, rekisteristä voidaan luovuttaa jäljennöksiä sekä tietoja yleisen tietoverkon kautta. Yleisen tietoverkon kautta tietoja voi hakea säännöksen mukaan kuitenkin ainoastaan yksittäisinä hakuina käyttäen hakuperusteena henkilön nimeä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää tältä osin selvytyden vuoksi huomiota siihen, että säännöksen mukaan poikkeus kohdistuu vain viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momenttiin. Asiakirjan antamistavoista säädetään mainitun lain 16 §:n 1 momentissa eikä valiokunnan käsityksen mukaan sääntelyllä ole tarkoitettu rajoittaa mainitun pykälän muuta soveltamista.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että säännös merkitsee poikkeusta ainoastaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momenttiin nähden eli lähtökohtaisesti rekisteriä koskevan lain 4 § 4 momentin säännös ei sulje pois sitä, että rekisteristä yleislain sallimalla tavalla annetaan tieto myös muussa muodossa kuin sähköisesti. Rekisterin tarkoituksena on tosin tuoda rekisterin sisältämät julkiset tiedot helposti yleisön saataville ja tehdä erilliset tietopyynnot pitkälti tarpeettomiksi, ja tämä huomioon ottaen tietojen antaminen rekisteristä muussa kuin sähköisessä muodossa jäänee käytännössä marginaaliseksi menettelyksi. Oikeudellisesti tämä ei kuitenkaan olisi poissuljettu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain nojalla. Perusteluihin voinee harkinnan mukaan lisätä maininnan, jonka mukaan rekisteriä koskevan lain 4 § 4 momentin tarkoittama poikkeus kohdistuu nimenomaan julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin.

Rekisteriä koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentti:

Perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteriin merkityistä tiedoista siltä osin kuin ne eivät ole salassa pidettäviä tai 2 momentista ei muuta johdu, voi luoda virheellisen kuvan säännöksen oikeusvaikutuksista ja johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin, ottaen huomioon myös perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty julkisuusperiaate. Perustuslakivaliokunnan mukaan rekisteriä koskevan lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin säännös on syytä poistaa. Valiokunnan mukaan sääntelyä voidaan selvytyden vuoksi tarvittaessa täydentää esimerkiksi tietosuojalain 28 §:n kaltaisella säännöksellä.

Sosiaali- ja terveysministeriö ei näe estettä säännöksen poistamiselle. Tämä vaikuttaa luonnollisesti saman lainkohdan muiden momenttien numerointiin. Tietosuojalain 28 §:n säännöksen tapaista informatiivista viittausta julkisuuslainsäädäntöön ei ministeriön käsityksen mukaan tarvittaisi. Näin o katsotaan siitä huolimatta, että poistettavaksi ehdotettua vastaava säännös sisältyy nykyiseen tuomareiden sidonnaisuus- ja sivutoimirekisteristä annettuun lakiin (565/2015).

Ehdotetut erilliset tietojen luovutusrajoitukset lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa:

Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole esitetty sellaista syytä, jonka vuoksi tulisi säätää siitä, että tietoa rekisteröidyn luottamus- tai hallintotehtävästä tai muusta tehtävästä asunto-osakeyhtiölaissa tarkoitettussa asunto-osakeyhtiössä tai keskinäisessä kiinteistöosakeyhtiössä tai asumisoikeusasunnoista annetussa laissa tarkoitettussa asumisoikeusyhteisössä ei lainkaan luovutettaisi rekisteristä. Riittäisi, että näiden asumiseen välillisesti liittyvien tietojen julkaisuun kohdistuvat ehdotetut kategoriset julkisuuden rajoitukset kohdistuvat vain rekisterilakiehdotuksen 4 §:n 4 momentissa tarkoitettuun julkaisemiseen tietoverkossa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaiset lisärajoitukset eivät ole välttämättömiä annettaessa tietoja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n mukaisesti mainitun lain salassapitosääntelyä soveltaen. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä arvioida sääntelyä kokonaisuudessaan ja tarvittaessa muuttaa sitä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla määriteltynä rajausta täyttäisi tärkeimmän tehtävänsä rajoittaessaan asumisen paljastavien tietojen tosiasiallista laajaa paljastumista yleisölle. Jos tosin kansalaisille syntyisi se käsitys, että rekisteristä pyytämällä saa enemmän tietoja kuin verkossa – mikä näiden muutamien tietojen osalta pitäisi paikkansakin, jos rajausta tehtäisiin näin – saattaisi tuloksena kuitenkin olla enemmän tietopyyntöjä kuin jos näitä tietoja ei lainkaan saisi ilman oikeutta saada salassa pidettäviä rekisteritietoja.

Perustuslakivaliokunta ei tässä kohden lausuntoaan lausu muista tässä kohdassa esitetyistä erityisistä luovutusrajoituksista kuin asumiseen liittyvistä. Muut tähän kohtaan sisältyvät tiedot ovat: tieto tehtävästä varhaiskasvatusta (540/2018) tarkoitettuun varhaiskasvatukseen liittyvässä toimin-

nassa tai perusopetuslaissa (628/1998) tarkoitettuun esi- tai perusopetukseen liittyvässä toiminnassa). Näiden muiden tietojen osalta ratkaisu voinee olla sama kuin asumista koskevia päätelmiä mahdollistavien tehtävien osalta, harkinnan jäädessä sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Neuvotteleva virkamies

Eva Aalto