

Veli-Pekka Viljanen

HE 215/2020 vp laiksi julkisen arvonannon osoituksista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 18.6.2021

Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan valtioneuvoston kanslialla ja tasavallan presidentin kanslialla säädettäisiin arvonimen saajaksi ehdotetun henkilön nuhteettomuuden selvittämiseksi oikeus käsitellä ja saada salassapitosäännösten estämättä henkilöä koskevia 1) sakkorekisteriin merkittyjä tietoja henkilölle määrätyistä sakoista, rikesakoista ja liikennevirhemaksuista; 2) rikosrekisterin otteeseen sisältyviä tietoja; sekä 3) tietoja esitutkintalaissa tarkoitettusta henkilöön kohdistuvasta rikosepäilystä silloin, kun henkilöllä itsellään on oikeus saada tieto rikosepäilystä.

Ehdotusta on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava perustuslain 10 §:ssä säädettyjen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Esityksen tavoitteena on esityksen perustelujen mukaan varmistaa, että arvonimiasioita valmistelevilla ja käsittelevillä tahoilla sekä arvonimen myöntämisestä päättävällä taholla on päätöksenteon tueksi käytössään riittävät tiedot henkilöistä, joille arvonimeä esitetään. Esityksen mukaan arvonimen myöntämisen edellytykseksi säädetyn nuhteettomuuden ja hyvämaineisuuden selvittämiseksi on välttämätöntä käsitellä henkilön rikosoikeudelliseen vastuuseen ja moitteettomaan käyttäytymiseen liittyviä tietoja (HE, s. 5). Käsillä olevassa erityislaatuudessa yhteydessä voitaneen esitettyjä perusteita lakiehdotuksessa tarkoitettulle tiedonsaantioikeudelle pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Perustuslakivaliokunta on tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt vakiintuneesti huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tiedonsaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi.

Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 12/2014 vp, s. 3).

Lakiehdotuksessa valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluva tietosisältö on sinänsä määritelty tyhjentävästi. Laissa rajoitetaan oikeus saada tietoja ”arvonimen saajaksi luetellun henkilön nuhteettomuuden selvittämiseen”. Sen sijaan tietosisältöä ei ole rajoitettu säädösperusteisesti tämän tarkoituksen kannalta välttämättömiin tai tarpeellisiin tietoihin. Sääntelyn sanamuotoa on tältä osin valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täydentää.

Ehdotetun 3 a §:n 1 kohdan mukaan tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluisivat sakkorekisteriin merkittyjen sakkojen ja rikesakkojen lisäksi myös rekisteriin merkityt tiedot liikennevirhemaksuista. Liikennevirhemaksut ovat hallinnollisia seuraamusmaksuja, joita koskevien tietojen saamista on nähdäkseni vaikea perustella henkilön nuhteettomuuden selvittämistarpeella. Liikennevirhemaksujen määrääminen henkilölle ei ainakaan normaalien laintulkintaperiaatteiden perusteella merkitse, ettei hän täyttäisi arvonimen saamiselta edellytettyä nuhteettomuusvaatimusta. Tältä osin en pidä hallituksen esityksen perusteluissa esitettyjä perusteluja liikennevirhemaksujen sisällyttämisestä tiedonsaantioikeuden piiriin vakuuttavina (ks. HE, s. 7), vaan katson, että 3 a §:n 1 kohdasta on valtiosääntöoikeudellisista syistä poistettava maininta liikennevirhemaksuista.

Nykyisin arvonimen saajan nuhteettomuuden arvioinnin edellyttämä tiedonsaantioikeus perustuu asetustasoiseen sääntelyyn eli tasavallan presidentin asetukseen arvonimistä (381/2000). Sen 5 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia voi pyytää arvonimiesityksestä lausunnon poliisilta, Verohallinnolta, Oikeusrekisterikeskukselta sekä muilta tarpeelliseksi katsomiltaan tahoilta. Siltä, jolle arvonimeä esitetään, on pyydettävä suostumus häntä koskevien salassa pidettävien tietojen pyytämiseen edellä mainituilta viranomaisilta.

Nykysääntely on ongelmallinen sekä säätämistasonsa että suostumusperusteisuutensa vuoksi. Ehdotettu perusratkaisu tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn nostamisesta lain tasolle on valtiosääntöoikeudellisesti perusteltu. Tältä osin eräänlaisena kauneusvirheenä on, että yleiset arvonimen saamisen edellytykset, mukaan luettuna nuhteettomuusvaatimus jäisivät edelleen asetustasoisen sääntelyn varaan (ks. TPA arvonimistä, 3 §). Huomionarvoista on myös, että kyseisessä asetuksessa säädetään nykyisin myös arvonimen menettämisestä (8 §), jota koskeva

sääntely sisältönsä puolesta yksilön oikeuksiin puuttuvana kuuluisi pikemminkin lailla säädettyjen asioiden piiriin. Nähdäkseni julkisen arvonannon osoitusten osalta tulisi valtioneuvoston piirissä nyt tehtyä laajemminkin arvioida säätämistasoa koskevien ratkaisujen asianmukaisuutta.

Lakiehdotuksen 3 a §:ssä on valtioneuvoston kanslialle ja tasavallan presidentin kanslialle säädetty paitsi oikeus saada siinä tarkoitettuja tietoja, myös oikeus käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyoikeudesta ei säädettäisi lakiehdotuksessa tarkemmin. Henkilötietojen käsittelyn käsite on Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaan erittäin laaja: 'käsittelyllä' tarkoitetaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Hallituksen esityksen perusteluista ei käy selkeästi ilmi, miksi valtioneuvoston kanslialle ja tasavallan presidentin kanslialle ehdotetaan tiedonsaantioikeuden rinnalle myös tarkemmin rajaamatonta oikeutta käsitellä kyseisiä tietoja. Samaten avautumatta jää säännös, jonka mukaan valtioneuvoston kanslia toimii käsiteltävien tietojen osalta rekisterinpitäjänä ja tasavallan presidentin kanslia henkilötietojen käsittelijänä.

Sääntelyn tarkoituksen kannalta olisi mielestäni perustellumpaa kirjoittaa lakiehdotuksen puhtaasti valtioneuvoston kanslian ja tasavallan presidentin kanslian tiedonsaantioikeutta koskevaksi. Tällaisenaan se täyttäisi riittävästi hallituksen esityksen perusteluissa ilmaistun tarkoituksensa.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että lakiehdotuksessa tiedonsaantioikeus ja tietojen käsittelyoikeus ehdotetaan annettavaksi sekä valtioneuvoston kanslialle että tasavallan presidentin kanslialle. Tasavallan presidentin asetus arvonimistä ei kuitenkaan osoita arvonimien antamiseen liittyviä valmistelutehtäviä tasavallan presidentin kanslialle, vaan kyseisen asetuksen mukaan arvonimiasioiden valmistelua varten on valtioneuvoston kanslian yhteydessä arvonimilautakunta (6 §). Julkisen arvonannon osoituksista annetun lain 2 §:n mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksensä arvonimen myöntämisestä valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Myöskään tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) perusteella presidentin kanslian tehtäviin ei kuulu arvonimiasioiden valmisteluun liittyviä tehtäviä (ks. lain 2 §).

Tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n esitöiden mukaan pykälä edellyttää, että presidentin päätettäväksi tulevat asiat valmistellaan pääsäännön mukaan valtioneuvostossa. Presidentillä ei siten voi olla tämän valmistelun kanssa kilpailevaa omaa valmistelukoneistoa. Perustuslain esitöiden nimenomaisen maininnan mukaan siten esimerkiksi tasavallan presidentin kanslian tehtävä rajautuu lähinnä presidentin käytännön toimien avustamiseen, presidentin hallintotehtävien hoitamiseen ja hänen tarvitsemiensa henkilökohtaisten palvelujen järjestämiseen (HE 1/1998 vp, s. 106).

Koska tasavallan presidentin kanslialle ei ole erikseen säädetty arvonimiä koskevan päätöksenteon osalta valmistelutehtäviä, ei sille nähdäkseni voida osoittaa myöskään ehdotettua tiedonsaanti- ja tietojen käsittelyoikeutta arvonimen saajan nuhteettomuuden varmistamiseksi. Tasavallan presidentin tiedonsaanti arvonimen myöntämiseen vaikuttavien seikkojen osalta tulee turvata valtioneuvoston välityksellä ja valtioneuvostossa tai sen yhteydessä (arvonimilautakunta) tapahtuvassa valmistelussa. Edellä olevan perusteella katson, että 3 a §:ssä tarkoitettu tiedonsaantioikeus on rajattava koskemaan ainoastaan valtioneuvoston kansliaa.