

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Amanda Mäkelä

Asiantuntijalausunto

17.6.2021

Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi julkisen arvonannon osoituksista annettua lakia (1215/1999). Esityksen tavoitteena on varmistaa, että arvonimiasioita valmistelevilla ja käsittelevillä tahoilla sekä arvoniimen myöntämisestä päättävällä taholla on päätöksenteon tueksi käytössään riittävät tiedot henkilöistä, joille arvonimeä esitetään. Myöntämisen edellytykseksi säädetyn nuhteettomuuden ja hyvämaineisuuden selvittämiseksi on katsottu välttämättömäksi käsitellä henkilön rikosoikeudelliseen vastuuseen ja moitteettomaan käyttäytymiseen liittyviä tietoja. Esityksen tavoitteena on, että arvoniimen saajaksi ehdotetusta voidaan selvittää tiedot hänen mahdollisesta syyllistymisestään rikosiin tai rikkomuksiin taikka häneen kohdistuvasta rikosepäilystä. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset arvonimiasioita käsittelevien viranomaisten oikeudesta käsitellä ja saada muilta viranomaisilta arvonimiasioiden käsittelyä varten tarvittavia tietoja

Oikeusministeriö esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavan.

Henkilötietojen käsittely.

Oikeusperusta ja suostumus

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntovaiheessa huomiota, ettei esitysluonnoksessa ollut tunnistettu, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen oikeusperusteeseen laissa tarkoitettu henkilötietojen käsittely perustuisi. Esitystä on täydennetty jatkovalmistelussa tältä osin. Henkilötietojen käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen viranomaisen lakisääteiseen velvoitteeseen. Oikeusministeriö katsoi lisäksi, että esitystä tulisi täydentää käsittelyn oikeusperustasta siltä osin, kun viranomaisten on tarkoitus käsitellä sakko- ja rikosrekisterissä olevia tietoja. Tietosuoja-asetuksen 10 artiklan mukaan rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittely on sallittua asetuksen 6 artiklan 1 kohdan perusteella, kun se suoritetaan vain viranomaisen valvonnassa tai silloin, kun se sallitaan unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa säädetään asianmukaisista suojaustoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Kansallisesti rikostuomioihin ja rikkomuksia

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

koskevasta käsittelystä on säädetty tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä. Esitystä on täydennetty tältä osin ja siinä ehdotetaan, että arvonimiasioita käsitteleville viranomaisille säädettäisiin käsittelyoikeus rikoksia ja rikkeitä koskeviin tietoihin niiltä osin, kun nämä ovat saatavilla kansallista rikosrekisteriä pitävältä viranomaiselta. Tietosuojalain 7 §:n mukaan tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuihin rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyviä henkilötietoja saa käsitellä, jos tietoja käsitellään 6 §:n 1 momentin 1, 2 tai 7 kohdassa säädettyssä tarkoituksessa. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esityksestä käy selvästi ilmi, mihin edellä mainitun momentin kohtaan viranomaisten käsittely perustuisi. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että rikostuomioita ja rikkomuksia koskevien tietojen käsittelyoikeus perustuisi tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettyyn tarkoitukseen (eli tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä).

Oikeusministeriö kiinnitti lausuntovaiheessaan huomiota myös henkilöltä pyydettävään suostumukseen. Esitysluonnoksesta ei käynyt selvästi ilmi, tarkoitettaisiinko suostumuksella tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua suostumusta. Vastaavasti luonnoksesta ei käynyt ilmi, oliko kyseisistä suostumustenmenettelyistä säädetty voimassa olevassa lainsäädännössä. Oikeusministeriö toteaa, että tasavallan presidentin asetuksessa arvonimistä (381/2000, jäljempänä arvonimiasetus) säädetään suostumuksesta. Suostumusta koskeva säännös lisättiin asetukseen kesäkuussa 2020. Arvonimiasetuksen 5 §:n 2 momentin (478/2020) mukaan henkilöltä, jolle arvonimeä esitetään, on pyydettävä suostumus häntä koskevien salassa pidettävien tietojen pyytämiseen 1 momentissa tarkoitetuilta viranomaisilta. Oikeusministeriö toteaa, että suostumuksesta ei siten säädettäisi nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä. Oikeusministeriö katsoo, että hallituksen esityksistä tulisi kuitenkin käydä selvästi ilmi viranomaisen oikeusperuste henkilötietojen käsittelylle. Vaikka esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että käsittely perustuu viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseen (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta; tietosuojalain 7 §) eikä suostumukseen, tätä ei oikeusministeriö näkemyksen mukaan tuoda yksiselitteisesti esille. Oikeusministeriön mukaan esityksessä olisi ollut hyvä todeta, että henkilön antama suostumus täydentäisi oikeusperustaa henkilötietojen käsittelyn suojatoinena¹.

Rekisterinpitäjä

Rekisterinpitäjyyden osalta oikeusministeriö nosti lausuntovaiheessa esiin, ettei esitysluonnoksessa ehdotettu säädettävien rekisterinpitäjistä eikä sen perusteluista käynyt ilmi, millaisella yhteisrekisterinpitäjien keskinäisellä järjestelyllä näiden vastuualueet olisi tarkoitus määritellä. Jatkovalmistelussa esitystä on täydennetty rekisterinpidon osalta siten, että aiemmin ehdotetusta yhteisrekisterinpitäjyydestä on luovuttu.

Julkisen arvonannon osoituksista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a §, jossa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn ja tiedonsaannin ohella rekisterinpitäjistä. Pykälän 2 momentin mukaan rekisterinpitäjänä toimisi valtioneuvoston kanslia. Tietosuoja-asetus ei suoraan edellytä rekisterinpitäjistä säätämistä, mutta rekisterinpitäjistä säätäminen on kuitenkin mahdollista, kun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Oikeusministeriö toteaa, että rekisterinpitäjistä säätämistä voidaan pitää erityisen perusteltuna silloin, kun rekisterinpitäjä on viranomainen tai rekisterinpitäjistä voisi muutoin olla epäselvyyttä. Rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää, että

¹ Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä suostumuksesta; ks. esim. PeVL 20/2020 vp, PeVL 42/2020 vp ja PeVL 4/2021 vp sekä niissä mainitut lausunnot.

lainsäädäntö ei jätä epäselväksi sitä, mikä taho on vastuussa henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten noudattamisesta. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. Toimivaltasäätely on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan yleensä merkityksellistä myös perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (esim. PeVL 51/2006 vp, s. 2/1). Sääntelyssä on tältä osin syytä kiinnittää huomiota täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Oikeusministeriö pitää valtioneuvoston kanslian roolia rekisterinpitäjänä selvänä ja ehdotettua säännöstä tältä osin tarkoituksenmukaisena.

Henkilötietojen käsittelijä

Pykälän 2 momenttiin esitetään säännöstä, jonka mukaan tasavallan presidentin kanslia (jäljempänä kanslia) toimisi henkilötietojen käsittelijänä. Esityksen perustelujen mukaan kanslia toimisi rekisterinpitäjän eli valtioneuvoston kanslian lukuun. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 8 kohdan määritelmän mukaan henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Oikeusministeriö toteaa, että tyypillisesti kyse on tilanteesta, jossa rekisterinpitäjä ulkoistaa henkilötietojen käsittelyä sisältäviä tehtäviä ulkopuoliselle palveluntarjoajalle. Henkilötietojen käsittelijällä ei ole päätösvaltaa henkilötietojen keräämisen, säilytyksen, käyttämisen tai muun käsittelyn suhteen, eikä tietoja käsitellä henkilötietojen käsittelijän tarkoituksia varten.

Oikeusministeriö pitää esityksen ehdotusta tasavallan presidentin kanslian roolista tietosuoja-asetuksen tarkoittamana henkilötietojen käsittelijänä ja toimimista valtioneuvoston kanslian lukuun ongelmallisena. Esityksessä ei ole tarkemmin kuvattu tasavallan presidentin kanslian roolia ja miltä osin se toimisi valtioneuvoston kanslian lukuun. Tasavallan presidentin kansliasta annetun lain (100/2012) 2 §:n mukaan kanslian tehtävänä on muun muassa avustaa tasavallan presidenttiä (jäljempänä presidentti) presidentintoimeen kuuluvissa tehtävissä. Julkisen arvonannon osoituksista annetun lain 2 §:n mukaan presidentti päättää yksittäistä arvonimeä tai muuta julkisen arvonannon osoitusta koskevasta asiasta, jollei päätöksen tekoa ole säädetty muun viranomaisen tehtäväksi. Presidentti tekee päätöksen valtioneuvostossa ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Menettelystä ja arvonimiasioiden valmistelusta on säädetty tarkemmin arvonimiasetuksessa. Presidentillä on arvonimiasetuksen 9 §:n nojalla oikeus muun muassa poiketa valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimivan arvonimilautakunnan puoltamista arvonimen saajasta tai myöntää arvonimi noudattamatta arvonimiasetuksen menettelyä koskevia säännöksiä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tasavallan presidentin kanslian toiminta henkilötietojen käsittelyssä jää epäselväksi. Vaikuttaisi siltä, ettei kyse tosiasiallisesti olisi henkilötietojen käsittelystä valtioneuvoston kanslian lukuun. Oikeusministeriö ehdottaa tältä osin, että tasavallan presidentin kanslian roolia arvioitaisiin uudelleen ja ehdotetusta 3 a §:n 2 momentista poistettaisiin säännös tasavallan presidentin kansliasta henkilötietojen käsittelijänä.

Tiedonsaantioikeus

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2-3 ja siinä viitatuut lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavara rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettyä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän

kokonaisuudessa. Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Esityksessä todetaan, että tietojen käsittelyn tarkoituksena on yksinomaan arvonimen myöntämisen harkinta. Tietojen saamisen katsotaan olevan edellytys sille, että henkilön soveltuvuutta arvonimen saajaksi voidaan arvioida. Lisäksi sääätämisperusteluissa todetaan, että henkilö, jolle arvonimeä ehdotetaan, olisi myös aina tietoinen siitä, että hänestä voidaan arvonimiasian käsittelemiseksi pyytää kyseisiä tietoja. Koska oikeus arvonimeen ei ole subjektiivinen oikeus ja perustuu aina myös arvonimen ehdotetun saajan suostumukseen, katsotaan esityksessä ettei merkittäviä ristiriitoja myöskään yksityisyyden suojan kanssa olisi. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten henkilötietojen käsittely voi tietyin edellytyksin perustua myös viranomaistoiminnassa perustuslain estämättä suostumukseen (esim. PeVL 20/2020 vp). Nyt ehdotetulla suostumuksella ei kuitenkaan olisi perustelujen mukaan olisi vaikutusta siihen, mitä tietoja henkilöstä voidaan selvittää. Kuten edellä on todettu, suostumuksen olemus jää epäselväksi, eikä sen vaikuta täyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjä edellytyksiä tai vastaavan julkisuuslain 26 §:ssä säädettyä.

Arvonimien myöntämisestä on säädetty lähinnä arvonimiasetuksessa. Asetuksen 3 §:ssä säädetään yleisistä edellytyksistä ja rajoituksista arvonimen myöntämiselle. Pykälän mukaan arvonimen saajan tulee olla erityisen ansioitunut, hyvämaineinen ja nuhteeton ja soveltua esitetyn arvonimen saajaksi. Näitä arvonimen myöntämisen yleisiä edellytyksiä arvioidaan kokonaisuutena ottaen huomioon arvonimihakemuksessa esitetyt seikat, saadut selvitykset sekä muut tiedossa olevat seikat. Mainitun asetuksen 5 §:n mukaan valtioneuvoston kanslia voi pyytää arvonimiesityksestä lausunnon poliisilta, Verohallinnolta, Oikeusrekisterikeskukselta sekä muilta tarpeelliseksi katsomiltaan tahoilta. Pykälän 2 momentin mukaan siltä, jolle arvonimeä esitetään, on pyydettävä suostumus häntä koskevien salassa pidettävien tietojen pyytämiseen 1 momentissa tarkoitetuilta viranomaisilta.

Oikeus käsitellä juuri ehdotettuja tietoja ei vaikuttaisi saavan yksiselitteisen suoraa tukea myöntöperusteista, joissa viitataan yleisellä tasolla hyvämaineisuuteen, nuhteettomuuteen ja ”saatuihin selviytyksiin”. Lisäksi asetuksessa säädetään lausuntomenettelystä sekä suostumuksesta, joka liittyy tähän lausuntomenettelyyn. Nuhteettomuutta ei ole määritelty laissa tai edellä mainitussa asetuksessa. Muualla lainsäädännössä käsite on käytössä esim. turvallisuusselvityslaisissa ja virkamieslaisissa (nuhteettomuuden käsitettä on arvoitu oikeusturvannäkökulmasta lausunnossa PeVL 33/2017 vp). Myös muu sääntely esimerkiksi arvion perusteena olevista tietolähteistä tai arvioitavista tiedoista vaikuttaisi puuttuvan.

Esityksen sääätämisperusteluissa ei ole arvioitu käsiteltäviä tietoja tarkemmin myöskään suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta. Muualla perusteluissa katsotaan, että henkilön nuhteettomuuden arvoimiseksi nämä tiedot ovat välttämättömiä ja muodostavat alarajan arvonimiasioiden moitteettomuusarviointille sekä todetaan johtopäätöksenomaisesti, että käsiteltävät tiedot ovat oikeasuhtaisia käsittelyn tarkoitukseen nähden ja ottaen huomioon arvonimien asema yhteiskunnassa arvostuksen osoittajana. Suhteellisuuden näkökulmasta erityisen merkityksellisiä ovat luovutettavaksi ehdotetut esitutkintatiedot, jotka eivät itsessään osoita henkilön syyllistymistä rangaistavaan tekkoon. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt ongelmallisena poliisiasian tietojärjestelmään sisältyvien rikosilmoitustietojen käyttämistä turvallisuusselvityksen tekemisessä, koska rikosilmoitukset voivat olla aiheettomia. (PeVL 21/2001 vp ja myös PeVL 3/2014 vp). Ehdotuksessa on kysymys

esitutinnan kynnyksen jo ylittäneistä tietoista, mutta esitutkinnassa vireillä olevaa asiaa koskevan tiedon käyttämiselle ei ole asetettu mitään lisäehtoja tai huomioitu prosessin etenemistä syyteharjintaan. Esimerkiksi turvallisuusselvityksissä esitutinnan tietojen käyttämisen edellytykseksi on säädetty, että selvitetään, missä vaiheessa asian käsittely on ja mikä on selvityksen kohteen syyllisyyttä koskevien tietojen laatu sekä se, että tietojen käyttö on välttämätöntä selvityksen perustana olevaan tehtävään liittyvien erityisten vaatimusten sekä epäillyn teon luonteen vuoksi.

Sinänsä suhteellisuusvaatimuksen kannalta on olennaista, että lakiehdotuksessa ehdotetaan säädetäväksi tyhjentävästi niistä rekistereistä, joiden tietoja saadaan arvioinnin yhteydessä käyttää (Ks. PeVL 3/2014 vp). Arvioinnin perusteeksi ehdotetaan kuitenkin sakkorekisteristä sakkotietojen lisäksi luovutettavan myös rikesakko- ja liikennevirhemaksuja koskevat tiedot. Liikennevirhemaksut ovat hallinnollisia seuraamuksia, joita voidaan määrätä moitittavuudeltaan vähäisistä tieliikenneläin vastaista teoista. Esityksen perusteluissa todetaan, että myönnettävällä arvonimen laadulla voisi olla arvioitavien tietojen laajuuden näkökulmasta merkitystä. Käsiteltäviä tietoja ei kuitenkaan ole kytketty säädösperusteisesti arvonimen laatuun. Tiedonsaantioikeus vaikuttaa tästä näkökulmasta laajalta. Esityksen perusteluissa todetaan, että muilta viranomaisilta saatuja tietoja käytetään ainoastaan arvonimiasioiden käsittelyä varten, eikä tietoja luovuteta toissijaisiin tarkoituksiin tai myöhempää käsittelyä varten. Esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta säädetäväksi tietojen käyttörajoituksista.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa on viitattu lähinnä perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, ja todettu, että ehdotetussa sääntelyssä olisi lueteltu tietojensaantioikeuden kohteena olevat tietosisällöt tyhjentävästi. Samanlaisesti tiedonsaantioikeutta ei ole kuitenkaan kytketty tarpeellisiin eikä välttämättömiin tietoihin. Erityisesti ehdotetun säännöksen 3 kohtaa ei kuitenkaan voida pitää sisällöltään sillä tavoin täsmällisenä, että se mahdollistaisi tiedonsaannin sitomisen tarpeellisiin tietoihin. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on aiemmin edellyttänyt, että tyhjentävästi määritellystä tietosisällöistä huolimatta tietojen luovuttamiseen oikeuttavaa säännöstä on tullut tulla edellä mainitun valiokunnan lausuntokäytännön vuoksi täsmentää kytkemällä tietojen luovuttaminen sen tarpeellisuuden laissa säädetyn tarkoituksen kannalta (PeVL 28/2014 vp).

Lisäksi on aiheellista huomata, että rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rikosrekisteritietoja saa luovuttaa siten, kuin rikosrekisterilaissa säädetään. Niiden luovuttamisesta ei siis voida säätää muualla laissa. Tämän vuoksi ehdotetun 3 a §:n 1 momentin 2 kohdan säännös joka oikeuttaa saamaan tietoja rikosrekisteristä tulisi poistaa lakiehdotuksesta. Viranomaisen tiedonsaantioikeudesta mainittuun tarkoitukseen säädetään lähinnä voimassa olevan rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momentin 2 kohdassa. Mainitun kohdan esitöissä mainitaan erikseen, että arvonimen myöntämistä voidaan pitää säännöksessä tarkoitettuna viranomaisen hyväksyntänä. Jos säännöksessä halutaan viitata myös rikosrekisteritietoihin, voidaan se tehdä vakiintuneella tavalla viittaamalla ”Oikeudesta saada tietoja rikosrekisteristä säädetään erikseen”.