

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 25/1998 vp**

**Hallituksen esitys henkilötietolaiksi ja eräksi
siihen liittyviksi laeiksi**

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä syyskuuta 1998 lähettäessään hallituksen esityksen henkilötietolaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 96/1998 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- professori Mikael Hidén
- professori Antero Jyränki
- professori Timo Konstari
- professori Kaarlo Tuori..

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi henkilötietolaki, joka korvaisi vuoden 1987 henkilörekisterilain. Esityksellä saatetaan henkilötietojen keräämistä, tallettamista, käyttöä ja luovuttamista koskeva yleislainsäädäntö vastaamaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä, tietosuojadirektiiviä, ja muita kansainvälisiä velvoitteita. Henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisten rekistereistä säädettäisiin eduskunnan käsiteltävänä olevassa laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta (HE 30/1998 vp).

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne

on hyväksytty ja vahvistettu. Tietosuojadirektiivi edellyttää, että jäsenvaltiot saattavat voimaan direktiivin edellyttämän kansallisen lainsäädännön viimeistään 24.10.1998.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotettu henkilötietolaki sisältää ne yleiset säännökset yksityisyyden suojasta henkilötietoja kerättäessä, tallettaessa, käytettäessä, siirrettäessä, luovutettaessa ja muutoin käsiteltäessä, joita hallitusmuodon 8 §, tietosuojadirektiivi ja Euroopan neuvoston tietosuojasopimus edellyttävät. Lakiehdotukset ovat perustelujen mukaan muutoinkin sopusoinnussa perustuslakien kanssa, minkä vuoksi hallitus on katsonut, että esitykseen sisältyvät lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Henkilötietojen suoja perusoikeutena

Esityksen valtiosääntöoikeudellinen merkitys perustuu hallitusmuodon 8 §:n 1 momenttiin. Siinä säädetään: "Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla." Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan "säännös viittaa tarpeeseen lainsäädännöllisesti turvata yksilön oikeusturva ja yksityisyyden suoja henkilötietojen käsittelyssä, rekisteröinnissä ja käyttämisessä" (HE 309/1993 vp, s. 53).

Säännöksen lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 6/I) lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohdat lainsäätäjän harkintaan. Tällainen perusoikeussäännös sitoo lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa vähemmän kuin sen tapainen sääntelyvarauksen sisältävä säännös, jossa perusoikeuden todetaan olevan olemassa sen mukaan kuin lailla säädetään. Lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa kuitenkin se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa lähtökohtaisesti suojatun yksityiselämän piiriin.

Valiokunta arvioi hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin säännöksiä pian perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeen lausunnossa, joka koski lakiehdotusta poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa (PeVL 8/1995 vp). Valiokunta korosti yleisesti lain yksityiskohtaisten säännösten täsmällisyyden tärkeyttä (ks. myös PeVL 26/1996 vp sekä PeVL 7/1997 vp, PeVL 28/1997 vp ja PeVL 29/1997 vp). Valiokunta erikseen totesi, että myös kysymys henkilörekistereihin talletettujen tietojen säilytysajoista kuuluu kyseisessä perustuslainkohdassa ilmaistun lailla säätämisen vaatimuksen piiriin. Tämän näkemyksen valiokunta uudisti lausunnossa PeVL 7/1997 vp.

Henkilötietojen suoja koskevan hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin perusoikeussäännöksen

kannalta tärkeitä sääntelykohteita ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus ja tietojen säilytysaika henkilörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla (PeVL 14/1998 vp).

Voimassa olevaan henkilörekisterilainsäädäntöön sisältyy useita yksilön tietosuojan kannalta merkittäviä säännöksiä, jotka on annettu asetusteitse. Tällaisia ovat henkilörekisteriasetuksen säännökset eräistä erityisrekistereistä, joita ovat tutkimustoimintaan, tilastotoimintaan, suoramarkkinointiin ja osoitepalveluun, luottotietotoimintaan, sukututkimukseen ja henkilömatrikkeliin laatimiseen käytetyt henkilörekisterit. Nämä säännökset on siirretty lakiehdotuksessa asianmukaisesti hallitusmuodon 8 §:n 1 momentin vaatimuksia vastaavasti lakitasoisen sääntelyn piiriin.

Henkilötietolain yleiset säännökset

Lakiehdotuksen 1 §:n tarkoitussäännöksen tekstissä näkyy perusteluissa omaksuttu hyvin laaja käsitys yksityisyydestä. Yksityisyyden suoja nähdään yhteydessä yksityiselämän suojaan ja lisäksi oikeuteen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, oikeuteen kunniaan, oikeuteen ihmisarvoiseen kohteluun ja oikeuteen vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Valiokunta pitää kyseenalaisena, että lain tarkoitussäännöksessä otettaisiin tällä tavoin kantaa mutkikkaaseen käsitteistöön.

Lakiehdotus poikkeaa systematiikaltaan nykyisestä henkilörekisterilaista siinä, että ehdotuksessa on yleiskäsitteeksi valittu käsite "henkilötietojen käsittely". Sillä tarkoitetaan 3 §:n 2 kohdan mukaan "henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä". Voimassa olevassa laissa on säädetty erikseen henkilötietojen keräämisestä ja tal-

lettamisesta sekä käytöstä ja luovutuksesta samoin kuin henkilörekisterin suojaamisesta, arkistoinnista ja hävittämisestä. Uuden lain säännökset sen sijaan koskisivat kaikkia määritelmässä mainittuja toimintoja. Esimerkiksi arkaluonteisia tietoja koskeva 11 § ei sääntelisi enää vain tietojen keräämistä ja rekisteröintiä vaan kaikkea määritelmän mukaista henkilötietojen käsittelyä.

Valiokunta ei ole vakuuttunut tämän systemaattisen ratkaisun onnistuneisuudesta. Kaikki henkilötietojen käsittelyn määritelmästä johtuvat säännökset eivät ilmeisestikään ole merkityksellisiä eri henkilötietojen kannalta. Millainen normi esimerkiksi on voimassa 3 §:n 2 kohdan ja 13 §:n perusteella henkilötunnuksen suojaamisesta? Eikö myöskin henkilötietojen luovuttamiselle olisi asetettava tiukemmat rajoitukset kuin niiden keräämiselle ja tallettamiselle eikä säännellä näitä kaikkia "henkilötietojen käsittelyn" käsitteen avulla? Arkaluonteisista tiedoista näyttäisi riittävän keräämis- ja tallettamiskielto: jos tietoja ei saa kerätä eikä tallettaa, eivät muutkaan tavat käsitellä niitä voi tulla kysymykseen. Ehdotuksessa jää aiheettoman avoimeksi, sisältyykö 12 §:n poikkeuksiin arkaluonteisten tietojen käsittelykiellosta myös tietojen luovutusosoikeus ja jääkö luovuttajan harkittavaksi, millä tavoin luovutuksensaaja voi käsitellä tietoja. Ainakin lain 16, 17 ja 20 §:ssä on toisaalta luovuttu yleiskäsitteestä "henkilötietojen käsittely" ja käytetty säännöksissä käsitteitä tietojen kerääminen ja tallettaminen sekä luovuttaminen. Valiokunnan mielestä tällainen tekniikka näyttää yleisesti heikentävän sääntelyn selkeyttä ja samalla myös vähentävän sääntelyn täsmällisyyttä, mikä ei ole merkityksetön seikka sääntelyn perusoikeuskytkennän vuoksi.

Arkaluonteiset tiedot

Henkilötietolain 11 §:ään sisältyy arkaluonteisten tietojen käsittelykielto. Poikkeuksista tähän lähtökohtaan säädetään 12 §:ssä.

Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskettaa hallitusmuodon 8 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Siksi tällaisien tietojen

käsittelyn mahdolliseksi tekevien säännösten on oltava täsmällisiä. Ehdotuksen 12 §:n 1 kohdan johdosta on tähdennettävä perustelujen tapaan sitä, että rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen tulee yleensä olla kirjallinen ja että siitä pitää ilmetä, minkälaiseen henkilötietojen käsittelyyn se on annettu. Esimerkiksi pykälän 2, 4 ja 9 kohtaan sisältyy melko tulkinnanvaraisia kriteerejä, joiden täsmentäminen lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä on suotavaa.

Pykälän 5 kohdan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelykielto ei estä tietojen käsittelyä, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Valiokunnan mielestä jälkimmäinen peruste ei sanonnaltaan ole sopusoinnussa sen kanssa, että perustuslain mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Perusteluissa (s. 45/I) kuitenkin todetaan, että "arkaluonteisia tietoja sisältävän henkilörekisterin perustaminen ei ... voisi perustua rekisterinpitäjälle lain tai asetuksen nojalla määrättyyn tehtävään". Kun vielä otetaan huomioon rekisterinpitäjän määritelmä 3 §:n 4 kohdassa, ei kysymys näin ollen voi olla uuden henkilörekisterin perustamisesta ilman lain tukea, vaan siitä, että rekisterinpitäjälle voi muunkinlainen kuin 12 §:ssä erikseen mainittu arkaluonteisten tietojen käsittely olla poikkeuksellisesti sallittua. Perusteluissa tähän liittyy käsitys, että poikkeusten tulee olla tärkeän yleisen edun vaatimia ja sääntelyssä on otettava huomioon tietosuojadirektiivin vaatimus tarvittavista suojatoimista. Näin ymmärrettynä tämä kohta ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen.

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lain 12 §:ään ei sisälly säännöksiä arkaluonteisten tietojen säilytysajoista. Asia jäisi lähinnä 9 §:n yleisen virheettömyysvaatimuksen varaan, jonka mukaan mm. vanhentuneita henkilötietoja ei saa käsitellä (ks. myös 29 §). Valiokunnan tähänastisen käytännön perusteella on kuitenkin välttämätöntä säännellä tämä asia nimenomaisesti laissa, jotta laki voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Lakiehdotuksen 12 §:ää onkin täydennettävä säännöksin täsmällisestä aikarajasta, jonka kuluttua arkaluonteiset tiedot on viimeistään poistettava.

Lain yleislakiominaisuutta vastaa, että erityislainsäädännössä olisi mahdollista poiketa tästä pääsäännöstä.

Henkilötunnus

Henkilötietolain 13 § koskee henkilötunnuksen käsittelyä. Henkilötunnuksella on keskeinen osuus henkilötietojen käsittelyssä, koska tunnus mahdollistaa samaa henkilöä koskevien tietojen nopean löytämisen rekisteristä ja niiden joustavan yhdistelyn muiden henkilörekisterien tietoihin samasta henkilöstä. Näin muodostuva henkilöprofiilin kokonaisuus saattaa olla luonteeltaan arkaluonteisempi kuin yksittäinen tieto. Tämä puoltaa pidättyvyyttä henkilötunnuksen käsitteilyn sallittavuudessa.

Esityksen mukainen sääntely henkilötunnuksen käsittelystä on kattavuudeltaan hyvin laaja. Käytännössä paljon jääneekin riippumaan tietosuojavaltuutetun toimenpiteistä, joihin hän ryhtyy hyvän tietojenkäsittelytavan edistämiseksi. Perusoikeussääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta kovin epäselvää on, mitä pykälän 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetaan rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän oikeuksilla ja velvollisuuksilla ja mikä on tämän momentin luettelokohdan ja 2 momentin välinen suhde. Tällaisia seikkoja on syytä täsmentää esityksen eduskuntakäsittelyn aikana.

Tietosuojavaltuutetun tarkastusoikeus

Tietosuojavaltuutetulla on lakiehdotuksen 39 §:n 2 momentin nojalla oikeus tarkastaa henkilörekistereitä ja käyttää tarkastuksessa asiantuntijoita. Tarkastuksen toimittamiseen liittyy oikeus päästä sellaisiin rekisterinpitäjän ja hänen toimeksiannostaan toimivan hallussa oleviin huoneistoihin, joissa henkilötietoja käsitellään tai henkilörekistereitä pidetään.

Lakiehdotuksen muotoilun takia on valiokunnan mielestä selvää, että tarkastusvaltuus voi koskea myös tiloja, jotka ovat hallitusmuodon 8 §:n nojalla kotirauhan suojan piirissä. Hallitusmuodon 8 §:n 3 momentin perusteella lailla voidaan säätää saman pykälän 1 momentissa turvatun kotirauhan piiriin ulottuvista sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Ehdotettu tarkastusvaltuus ei rajoitu tilanteisiin, joissa olisi olemassa konkreettinen epäily tapahtuneesta rikoksesta tai joissa tarkoituksena olisi konkreettisin syin epäillyn rikoksen ehkäisemisestä. Tässä tapauksessa ei konkreettisesti täyty myöskään se hallitusmuodon 8 §:n 3 momentissa säädetty rajoitusperuste, että tarkastuksen toimittaminen on välttämätöntä perusoikeuksien turvaamiseksi (vrt. PeVL 17/1998 vp). Ehdotuksen mukaisena 39 §:n 2 momentti on vastoin hallitusmuodon 8 §:n 3 momenttia. Tarkastusvaltuus voidaan kuitenkin säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos tarkastuksen toimittamisen sallittavuus kotirauhan piiriin kuuluvissa tiloissa sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. PeVL 6/1998 vp sekä PeVL 2/1996 vp ja PeVL 47/1996 vp).

Lausunto

Edellä esitetyn perusteella perustusvaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 12 §:stä ja 39 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok

vpj. Johannes Koskinen /sd

PeVL 25/1998 vp — HE 96/1998 vp

jäs. Tuija Brax /vihr
Gunnar Jansson /r
Anneli Jäätteenmäki /kesk
Marjut Kaarilahti /kok
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /kok

Johannes Leppänen /kesk
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /va-r
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Iivo Polvi /vas.