

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 1 hallituksen esityksestä laeiksi henkilörekisterilain ja yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:n muuttamisesta sekä laiksi tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta

Eduskunta on 11 päivänä helmikuuta 1994 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 311/1993 vp.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina vs. lain-säädäntöneuvos Leena Vettenranta oikeusministeriöstä, neuvotteleva virkamies Helena Ikonen valtiovarainministeriöstä, tietosuojavaltuutettu Jorma Kuopus, varatoimitusjohtaja Håkan Gabrielsson Sanomalehtien Liitosta, Yhtyneiden Kuvalehtien varatoimitusjohtaja Jukka Tarkka Aikakauslehtien Liitosta, päätoimittaja Timo Vuortama Suomen Journalistiliitosta, puheenjohtaja Matti Virtanen Tutkivan journalismin yhdistyksestä, puheenjohtaja Veli-Matti Autio Suomen Sukututkimusseurasta, dosentti Kari Selén ja filosofian lisensiaatti Aulikki Litzen Suomen Historiallisesta Seurasta ja professori Timo Konstari Helsingin yliopistosta.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilörekisterilakia niin, että tiedotusvälineiden niin sanottuihin toimituksellisiin rekistereihin sovellettaisiin henkilörekisterilakia vain rekisterin suojaamista ja tähän liittyvää valvontaa koskevin osin. Toimituksellisella rekisterillä tarkoitetaan yksinomaan tiedotusvälineen toimitustyössä käytettäväksi tarkoitettua henkilörekisteriä, joka ei ole muiden kuin toimitustyötä tekevien käytettävissä. Henkilörekisterilakia ei sovellettaisi lainkaan sellaiseen henkilörekisteriin, joka sisältää vain tiedotusvälineessä julkaistua aineistoa sellaisenaan. Tietosuojaviranomaisten toimivalta toimituksellisten rekistereiden osalta rajoittuisi tietosuojavaltuutetun velvollisuuteen valvoa, että rekisterinpitäjä suojaa nämä rekisterinsä.

Henkilörekisterilakia ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että henkilömatrikkelia ja sukututkimusta varten pidettävään henkilörekisteriin saisi laissa säädetyn yhteysvaatimuksen estämättä kerätä ja tallettaa asetuksella tarkemmin määriteltäviä henkilötietoja.

Edelleen ehdotetaan, että henkilörekisterilakia ja yleisten asiakirjain julkisuudesta annettua

lakia muutettaisiin siten, että henkilörekisteristä voidaan luovuttaa henkilötietoja henkilömatrikkelia ja sukututkimusta varten, jollei rekisteröity ole kieltänyt tietojen luovuttamista.

Lisäksi ehdotetaan uudistettavaksi laki tietosuojalautakunnasta ja tietosuojavaltuutetusta. Muutokset johtuvat lähinnä valtion virkamieslainsäädännöstä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Valiokunnan kannanotot

1. Yleiset kannanotot

Valiokunta toteaa, että voimassa olevan henkilörekisterilain kirjaimellinen noudattaminen edellyttäisi henkilörekisterilain mukaisten lupa-, tarkastus- ja valvontatoimenpiteiden kohdistamista myös tiedotusvälineiden toimitustyössä käytettäviin rekistereihin. Sanotun voidaan katsoa olevan ristiriidassa sananvapauden liittyvän ennakkovalvonnan kiellon kanssa. Tämän vuoksi valiokunta pitää perusteltuna, että henkilörekisterilakia voidaan vastaisuudessa soveltaa hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla vain osittain tiedotusvälineiden rekistereihin. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että käytännössä ei ole vielä päässyt syntymään ongelmia mainitun ristiriitatilanteen johdosta, koska tietosuojaviranomaiset eivät ole käyttäneet henkilörekisterilain mukaista mahdollisuuttaan puuttua tiedotusvälineiden toimituksellisten rekistereiden sisältöön.

Tiedotusvälineitä koskeva ehdotus merkitsee sananvapauden kannalta sitä, ettei sananvapauden käyttämiselle tiedotusvälineiden avulla voitaisi asettaa henkilörekisterilain nojalla sellaisia ehtoja, jotka edes välillisesti voisivat merkitä sananvapauden rajoittamista ennakolta. Rekisteröidyn kannalta ehdotuksen hyväksyminen puolestaan merkitsee sitä, ettei tämä voisi käyttää henkilörekisterilaissa säädettyjä oikeuksiaan silloin, kun on kysymys tiedotusvälineessä julkaisusta aineistoa sellaisenaan sisältävästä henkilöre-

kisteristä tai tiedotusvälineen toimitustyötä palvelevasta henkilörekisteristä.

Koska henkilörekisterilaki ei aiheuta muutosta oikeuteen julkaista painokirjoituksia, henkilörekisterin käyttö julkaisemiseen ei voi edellyttää tietosuojalautakunnan lupaa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä vahvistetussa tietosuojalautakunnan käytännössä on katsottu kuitenkin, että henkilörekisterilakia on sovellettava muun muassa julkaistavien henkilömatrikkeliin ja sukututkimusten tausta-aineistona oleviin henkilörekistereihin. Henkilömatrikkeleita ja sukututkimusta varten laaditut rekisterit ovatkin muodostaneet merkittävän osan henkilörekisterilain mukaisesta poikkeuslupakäytännöstä.

Saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta katsoo, että tavanomaiset, arkaluontoisia tietoja sisältämättömät henkilömatrikkelierekisterit ja sukututkimusrekisterit eivät sillä tavoin vaaranna rekisteröityjen yksityisyyttä, etuja tai oikeuksia, että nykyinen poikkeuslupamenetely olisi näissä tapauksissa tarpeen. Henkilömatrikkeleita ja sukututkimusta palveleva rekisterinpito on yhteiskunnallisesti hyväksyttävää toimintaa. Henkilömatrikkelit ja sukututkimukset ovat myös, vaikkei niitä tieteellisinä tutkimuksina pidettäisikään, osalle tieteellistä tutkimusta tärkeitä apuvälineitä, minkä vuoksi niiden laatimista ja julkaisemista koskevat säännökset eivät ole yhdenmukaisia tieteellisen tutkimuksen kannalta. Henkilömatrikkeleita ja sukututkimusta varten tarpeellista henkilörekisterinpitoa onkin tarpeen helpottaa.

Henkilörekisterilain yleisperusteluissa viitataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 24 §:n ja esitutkintalain (449/87) 27 §:n säännöksiin sekä todetaan, että muun muassa päätoimittaja, toimittaja, kustantaja ja vastaava ohjelmatoimittaja saavat kieltäytyä vastaamasta lähteen henkilöllisyyttä koskevaan kysymykseen, jollei asia koske rikosta, josta saattaa seurata vankeutta vähintään kuusi vuotta, tai rangaistavaa salassapitovelvollisuuden rikkomista. Täsmennyksenä valiokunta toteaa, että nämä kaksi lähdesuojan murtamisperustetta ovat käytettävissä vain varsinaisessa oikeudenkäynnissä. Esitutkintavaiheessa lähdesuoja voidaan murtaa ainoastaan silloin, kun tutkitaan rikosta, josta säädetty enimmäisrangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta.

Henkilörekisterilaki on tietosuojan yleislaki, jonka keskeisenä tavoitteena on henkilön yksityisyyden sekä hänen etujensa ja oikeuksiensa suojaaminen. Valiokunnan käsiteltävänä on henki-

lörekisterilain osittaisuudistus, johon tiedotusvälineiden toimituksellisten rekistereiden, henkilömatrikkeleiden ja sukututkimusten osalta on perustellut syynsä. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan, että oikeusministeriössä on tarkeus erikseen selvittää henkilörekisterilain kokonaisuudistuksen tarve lain soveltamisesta saatujen kokemusten pohjalta ja ottaen huomioon valmisteilla oleva EU:n tietosuojadirektiivi.

Hallintovaliokunnan työssä on eri yhteyksissä tullut esiin tietosuojakysymyksiin liittyviä ongelmia. Lisäksi nyt esillä olevan esityksen kohdalla on todettu, että on syytä tarkastella erikseen tietosuojan suhdetta sananvapauteen ja painovapauteen koko laajuudessaan. Esille on noussut myös tarve selvittää kysymys kuolleiden tietosuojasta ja tarkastella arkaluontoisten tietojen kategorioita. Valiokunta on pohtinut edelleen verotustietojen julkisuuteen ja massaluvutukseen liittyviä kysymyksiä. Verotuslain (482/58) mukaan verotustietojen salassapitovelvollisuus on pääsääntö. Kuitenkin verotuksen päätyttyä tulevat julkisiksi kunkin verovelvollisen säännönmukaista verotusta koskevat tiedot verotettavasta tulosta ja varallisuudesta, maksuunpannuista valtion-, kunnallis- ja kirkollisveroista sekä kansaneläkevakautusmaksuista ja niiden suorituksiksi käytettävistä ennakkoista. Julkisten verotustietojen massaluvutus on mahdollista yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) nojalla tietosuojavaltuutetun luvalla, ellei massaluvutukseen ole muuta laissa säädettyä perustetta. Valiokunnan käsityksen mukaan julkisten verotustietojen massaluvutus tulisi sallia nykyistä vapaammin. Saadun selvityksen perusteella henkilörekisterilainsäädännön uudistaminen edellyttää laaja-alaista selvitystyötä. *Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että mahdollisimman pian selvitetään henkilörekisterilainsäädännön kokonaisuudistuksen tarve ottaen tässä yhteydessä huomioon muun ohella ne näkökohdat, jotka puoltavat julkisten verotustietojen massaluvutuksen sallimista ilman tietosuojalautakunnan lupaa yleisesti julkaistavaksi, sekä siitä, että tämän selvitystyön perusteella valmistellaan tarvittavat lainsäädännölliset ehdotukset eduskunnalle.*

2. Pykäläkohtaiset kannanotot

Laki henkilörekisterilain muuttamisesta

2 §. *Määritelmät.* Ehdotetun 2 §:n 2 a kohdan osalta valiokunta toteaa, että myös kuva-arkistot

kuuluvat toimituksellisen rekisterin käsitteen alaan, jos ne muutoin täyttävät 2 §:n 2 a kohdan toimituksellisen rekisterin tunnusmerkit.

Valiokunta ehdottaa 2 §:n 7 a kohtaan sanonnallista muutosta, joka selvittää henkilömatrikelin määritelmää.

29 §. *Tietosuoja viranomaiset.* Ehdotetun 29 §:n 2 momentin osalta asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä on esitetty epäilyksiä, että lakiehdotuksessa käytetty sanamuoto ei olisi riittävän täsmällinen ja että tästä syystä voisi syntyä sellainen käsitys, että tietosuoja valtuutetulla olisi oikeus puuttua myös toimituksellisten rekistereiden sisältöön. Ehdotetun 29 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tietosuoja valtuutettu valvoo toimituksellisten rekistereiden suojaamisvelvollisuuden noudattamista ja voi antaa ohjeita rekistereiden suojaamisesta. Momentin toinen virke viittaa selvästi ensimmäiseen virkkeeseen. Toisen virkkeen mukaan tietosuoja valtuutetulla on oikeus ensimmäisen virkkeen mukaisessa tarkoituksessa saada rekisterinpitäjältä tarpeellisia tietoja rekisteristä. Valiokunta katsoo, että ehdotettu sanamuoto on riittävän selkeä ja että momentin perustelut ovat sopuosoinnussa lakitekstin

kanssa. Tietosuoja valtuutetun tiedonsaantioikeus rajoittuu siten ainoastaan toimituksellisten rekistereiden rekisterinpitöä koskeviin seikkoihin. Se ei ulotu niiden tietosisältöön. Edellä lausutun perusteella ei ole tarvetta muuttaa lakiehdotusta tältä osin.

3. Muut kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotuksia tarpeellisina ja puoltaa niiden hyväksymistä valiokunnan ehdottamin muutoksin ja kannanotoin.

Valiokunta ehdottaa kunnioittaen,

että hallituksen esitykseen sisältyvät toinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomina ja

että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

1.

Laki

henkilörekisterilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun henkilörekisterilain (471/87) 1 §:n 3 momentti, 5 §:n 4 momentti, 23 § ja 29 §:n 3 momentti sekä

lisätään 1 §:ään uusi 4 momentti, 2 §:ään uusi 2 a ja 7 a kohta, 18 §:ään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyy 5 momentiksi, 24 §:ään uusi 3 momentti sekä 29 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti ja muutettu 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

1 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

(2 a kohta kuten hallituksen esityksessä)

7 a) *henkilömatrikkelilla* julkaistavaksi tarkoitettua henkilörekisteriä, jossa rekisteröityjä yh-

distävänä tekijänä on tietty ammatti tai koulutus, työ- tai muun yhteisön jäsenyys taikka asema tai saavutukset kulttuurin, urheilun, talouselämän tai muulla yhteiskuntaelämän alalla tai muu näihin rinnastettava seikka;

5, 18, 23, 24 ja 29 §

(Kuten hallituksen esityksessä)

Voimaantulosäännös

(Kuten hallituksen esityksessä)

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 1994

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Enestam,

Korva, Laakkonen, Liikkanen, Metsämäki, Näsi, Pulliainen, Ukkola, Urpilainen ja Vähänäkki sekä varajäsen Muttilainen.

Vastalause

Henkilörekisterilain osittaismuutos on oleellinen parannus nykyiseen tilanteeseen. Se irrottaa tiedotusvälineiden toimitukselliset rekisterit tietosuojavaltuutetun ja -lautakunnan kontrollista. Myös henkilömatrikkeleiden osalta muutos on parannus nykyiseen käytäntöön verrattuna.

Lainmuutoksen käsittelyn yhteydessä käsiteltiin laajasti julkisten verotustietojen massaluvutusta ja julkaisemista ns. verokalentereina. Valiokunta oli yksimielinen siitä, että massaluvutus julkisista verotustiedoista tulee sallia ilman tietosuojalautakunnan lupaa yleisesti julkaistavaksi. Valiokunta ei kuitenkaan ollut valmis toimimaan asiassa nopeasti, vaan kytki verokalenterit ns. laajempaan henkilörekisterilainsäädännön uudistamiseen ja selvitystyöhön. Tällaista vitkuttelua yksiselitteisen selkeässä asiassa en voi hyväksyä. Valiokunnalla olisi ollut mahdollisuus avata yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:n ensimmäinen momentti niin, että verotustietojen massaluvutus olisi tullut luvalliseksi ilman tietosuojalautakunnan lupaa. Tällainen esitys ei kuitenkaan saanut valiokunnassa kannatusta.

Edellä olevan perusteella ehdotan, että yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:n 1

momentti hyväksytään näin kuuluvaksi: ”1) jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa tai tietosuojalautakunnan luvan. Rekisteröidyn suostumusta tai tietosuojalautakunnan lupaa ei tarvita julkisten verotietojen massaluvutukseen ja julkaisemiseen.”

Toinen syy vastalauseeseen on se, ettei valiokunta mietinnössään laajentanut henkilömatrikelia varten kerättäviä rekisteröidyn henkilötietoja. Asetusluonnoksessa (liite 2) jätetään edelleenkin pimentoon rekisteröidyn appivanhempien henkilötiedot. Nämä voivat kuitenkin joissakin tapauksissa olla oleellisen tärkeitä. Yksi esimerkki on oikeuslaitoksen nimityspolitiikka, jota voi hyvällä syyllä kutsua sisäänlämpiäväksi, ellei peräti nepotismiksi, sukulaisuus suosivaksi.

Edellä olevan perusteella ehdotan kunnioittaen,

että valiokunnan mietintöön sisältyvät ensimmäinen ja kolmas lakiehdotus hyväksyttäisiin valiokunnan mietinnön mukaisessa muodossa ja

että valiokunnan mietintöön sisältyvä toinen lakiehdotus hyväksyttäisiin näin kuuluvana:

2.

Laki

yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 18 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain (83/51) 18 a §:n 1 momentin 1 kohta, sellaisena kuin se on 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetussa laissa (472/87), sekä lisätään (poist.) 18 a §:ään (poist.) uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

18 a §

Teknisestä tallenteesta, joka muodostaa henkilörekisterilaissa (471/87) tarkoitetun henkilöre-

kisterin, saa luovuttaa henkilötietoja mainitussa laissa tarkoitettuna massaluvutuksena tai arkaluonteisena otantana vain:

1) jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa tai tietosuojalautakunta luvan. Rekisteröidyn suostumusta tai tietosuojalautakunnan lupaa ei tarvita julkisten verotietojen massaluvutukseen ja julkaisemiseen; (uusi)

(2 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Lisäksi ehdotan,

että ensimmäisen lakiehdotuksen perusteluissa lausuttaisiin:

”Valiokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että henkilömatrikkelia varten kerättäviin henkilötietoihin kuuluvaksi hyväksytään myös tiedot rekisteröidyn appivanhempien nimestä, syntymäajasta ja -paikasta, kuolinajasta ja -paikasta ja arvosta tai ammatista.”

Helsingissä 22 päivänä maaliskuuta 1994

Tuulikki Ukkola

