

Hallintovaliokunnan mietintö n:o 2 hallituksen esityksestä yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä

Eduskunta on 10 päivänä syyskuuta 1991 lähettänyt hallintovaliokunnan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen n:o 43.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina ulkoasiainsihteerinä Marja Lehto ulkoasiainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Arto Kosonen ja vt. lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta oikeusministeriöstä, tietohallintopäällikkö Aulis Gerlander sisäasiainministeriöstä, kehittämisspäälikkö Hannu Hämäläinen sosiaali- ja terveyshallituksesta, tietosuojavaltuutettu Anna-Riitta Wallin sekä lääketieteen lisensiaatti Eero Vaissi Turun kaupungista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Strasbourgissa 28 päivänä tammikuuta 1981 tehdyn yleissopimuksen yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä.

Mainitun sopimuksen mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat takaamaan henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä yleissopimuksessa tarkemmin määritellyt yksilön oikeudet ja perusvapaudet sekä erityisesti hänen oikeutensa yksityisyyteen (tietosuojaa). Yleissopimuksen tarkoituksena on turvata mainitut oikeudet ja vapaudet kunkin sopimusvaltion alueella jokaiselle yksilölle riippumatta hänen kansalaisuudestaan tai asuinpaikastaan.

Yleissopimus sisältää myös määräykset kansainvälisestä tietojen siirrosta ja keskinäisestä avunannosta. Yleissopimuksella on lisäksi perustettu neuvoa-antava komitea, joka voi muun muassa tehdä ehdotuksia sopimuksen muuttamiseksi sekä sen soveltamisen helpottamiseksi ja parantamiseksi.

Valiokunta toteaa, että tietohallintoon ja tietojenkäsittelyyn liittyvän toiminnan yhä laajeneva kansainvälistyminen edellyttää toimintojen ja näihin liittyvien valvontatoimenpiteiden yhdenmukaistamista kansainvälisestikin. Suomessa keskeisistä tietosuojaperiaatteista on säädetty henkilörekisterilaissa (471/87) ja sen nojalla

annetussa henkilörekisteriasetuksessa (476/87). Henkilörekisterilain mukaan ennen mainitun lain voimaantuloa annetussa asetuksessa olevia säännöksiä henkilötietojen keräämisestä, tallettamisesta, käytöstä ja luovuttamisesta noudatetaan henkilörekisterilain vastaavien säännösten sijasta. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että Suomen lainsäädännön taso vastaa hyvin yleissopimuksessa asetettuja velvoitteita. Valiokunta katsoo kuitenkin samalla, että Suomessa on syytä kiirehtiä kansallisten asetustasoisten eri hallinnonalojen tietosuojasäännösten korvaamisesta laintasoisilla säännöksillä. Tämä on perusteltua muun ohella sen johdosta, että tietosuojan kohdalla on kysymys keskeisesti yksilön oikeussuojasta. Lisäperusteluina valiokunta viittaa käsittelyssä olevaan kansainväliseen yleissopimukseen liittyvään voimaansaattamismenettelyyn sekä siihen, että Suomessa kansallisesti on jo aiemmin katsottu olevan asianmukaista säätää tietosuojasta lailla.

Asiantuntijoiden kuulemisen yhteydessä valiokunnan huomiota on kiinnitetty tietosuojasopimukseen poliisitoiminnan kannalta. Esille ovat nousseet kysymys käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta poikkeamisesta sekä kysymys rajoituksista henkilön oikeuteen tarkastaa itseään koskevat rekisteritiedot. Valiokunta toteaa, että poliisin tehtävänä on muun muassa laillisen valtio- ja yhteiskuntajärjestyksen suojaaminen, rikosten ennalta estäminen ja niiden tutkiminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Poliisitoimintaa koskevat nykyään henkilörekisterilain ja -asetuksen säännösten lisäksi myös asetus poliisin henkilörekistereistä (1056/87). Myös poliisia koskevat kansalliset säännökset noudattelevat yleissopimuksen perusperiaatteita.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yleissopimuksessa henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuus lienee suppeampi kuin poliisin henkilörekisteriasetuksessa. Edelleen valiokun-

nalle esitetyn selvityksen mukaisesti tämä saattaa aiheuttaa ainakin tulkinnallisia vaikeuksia ja mahdollisesti rajoittaa nykyiseen verrattuna poliisin toimintaa. Seurauksena saattaa myös olla muun muassa rikosten tutkinnan vaikeutuminen ja suoranaisia haitallisia vaikutuksia eri asianosaisten oikeusturvaan. Käsitellessään aiemmin hallituksen esitystä henkilörekisterilaiksi eduskunnan toinen lakivaliokunta on mietinnössään käsityksensä todennut, ettei ehdotettu henkilörekisterilainsäädäntö saa muodostaa tarpeettomia esteitä rikosten ehkäisemistä ja tutkimista varten tarvittavien tietojen saannille.

Valiokunta toteaa, että yksityisyyden suoja ja turvallisuuden suoja ovat molemmat tärkeitä yksilön oikeuksia, joiden on perusteltua olla tasapainossa. Tästä johtuen poliisilla tulee olla myös vastaisuudessa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen estämättä riittävät mahdollisuudet saada käyttöönsä ne tiedot, joita se tarvitsee rikosten selvittämiseen. Poliisilla on useita rekistereitä, joita se nykyisten säännösten mukaan voi käyttää rekisterin käyttötarkoituksesta riippumatta.

Yksilön oikeus itseään koskevien henkilörekisteritietojen tarkastamiseen kuuluu myös yleissopimuksen tietosuojan peruseriaatteisiin. Tarkastamisoikeutta voidaan rajoittaa vain yleissopimuksen 9 artiklassa mainituin edellytyksin.

Valiokunta katsoo, että poliisin osalta mahdollisuus poiketa yleissopimuksessa tarkoitetusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta ja tietojen tarkastamisen periaatteesta on yleensäkin mahdollista vain eduskuntalain tasoisella säädöksellä. Kansainvälisten sopimusten ilmaisulla lainsäädäntö voidaan usein katsoa viitattavan koko säädöskokoelman alaan. Käsillä olevassa tapauksessa ilmaisua on tulkittava kuitenkin rajaavasti, koska on kysymys kansalaisten oikeuksiin ja asemaan vaikuttavista määräyksistä, jotka Suomessa vakiintuneen käytännön mukaan tulee saattaa voimaan lailla. Tästä syystä valiokunta kiirehtii poliisin henkilörekisteriasetuksen uudistamista lain tasoisella säädöksellä. Samalla valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus seuraa tarkkaan tietosuojasopimuksen ja henkilörekisterilain soveltamista ja ryhtyy tarvittaessa tarpeellisiin toimenpiteisiin ilmenneiden epäkohtien korjaamiseksi.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä. Laki on

tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohana kuin yleissopimuskin.

Yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1 päivänä lokakuuta 1985. Suomen osalta yleissopimus tulisi voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta ratifioimiskirjan tallettamisesta.

Valiokunta toteaa, että Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta johtuu, että Suomen tekemä kansainvälinen sopimus ei aina ole automaattisesti täytäntöönpantavissa maakunnassa. Ahvenanmaan maakuntapäivät on kuluvan vuoden keväällä hyväksynyt henkilörekisteriä koskevan maakuntalain, joka tulee voimaan vuoden 1992 alussa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yleissopimusta koskevan hallituksen esityksen antamisen yhteydessä on ulkoasiainministeriöstä vakiintuneen käytännön mukaisesti pyydetty sopimukselle maakuntapäivien suostumus.

Koska yleissopimukseen sisältyy sellaisia yksilön oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavia määräyksiä, jotka Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan on toteutettava lain tasolla, valiokunta hallituksen esityksessä lausuttuun yhtyen katsoo, että yleissopimuksen eräiden määräysten on tämän vuoksi katsottava kuuluvan hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitetulla tavalla lainsäädännön alaan.

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää hallituksen esityksessä mainittua sopimusta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä.

Edellä esitettyyn viitaten hallintovaliokunta kunnioittaen ehdottaa,

että Eduskunta hyväksyisi ne Strasbourgissa 28 päivänä tammikuuta 1981 tehdyn yksilöiden suojelua henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä koskevan yleissopimuksen määräykset, jotka vaativat Eduskunnan suostumuksen.

Samalla valiokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Siuruainen, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho, Korva, Laakkonen, Liikkanen, Markkula, Pulli-

ainen, Ukkola ja Urpilainen sekä varajäsenet Kaarilahti, Mutttilainen, Perho-Santala, Rask ja Renlund.
