

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 3/2009 vp**

Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä kesäkuuta 2008 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (HE 89/2008 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ilkka Turunen, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, jolla korvataan väestötietolaki. Tarkoituksena on ohjata väestötietojärjestelmän tietojen sekä Väestörekisterikeskuksen varmennetun sähköisen asioinnin tehtävien ja palvelujen ylläpitoa, hyväksikäyttöä sekä järjestelmä- ja palvelukehitystä. Tavoitteena on myös ottaa nykyistä täsmällisemmin huomioon kansalaisten perusoikeudet, kuten yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä oikeusturva ja hyvä hallinto. Väestötietojärjestelmään tallettavista tiedoista ja tietoryhmistä pyritään säätämään mahdollisimman yksityiskohtaisesti lain

tasolla. Lakiehdotus sisältää säännökset rekisterinpitäjien tiedonsaantioikeuksista ja niihin liittyvistä ilmoitusvelvollisuuksista. Tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä tarkennetaan. Lakiehdotuksessa selkiytetään lisäksi rekisterihallinnon viranomaisten välistä työnjakoa ja mahdollistetaan joustavat toimivallan järjestelyt viranomaisten välillä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä tarkastellaan perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaamien yksityiselämän suojan ja

henkilötietojen suojan sekä perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännösten kannalta. Asetuksen-antovaltuuksia tarkastellaan perustuslain 80 §:n valossa. Lisäksi perusteluissa sivutaan perustuslain 121 §:n säännöksiä kunnallisesta itsehallin-

nosta samoin kuin perustuslain 124 §:n säännöksiä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Julkisuusperiaate

Väestötietojärjestelmä on yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeinen tietovaranto ja yksi maan keskeisimmistä perusrekistereistä. Julkisen sektorin ratkaisutoiminta ja yksityisen sektorin toimijoiden asiakashallinta perustuvat merkittäviltä osin väestötietojärjestelmän tietoihin. Tietojärjestelmään sisältyy runsaasti tietoja henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista. Osa henkilöitä koskevista tiedoista on arkaluonteisia.

Väestötietojärjestelmään talletettavat tiedot ovat viranomaisen hallussa olevia tallenteita. Tällaiset tallenteet ovat perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta tallenteesta.

Väestötietojärjestelmän tietojen julkisuuteen sovelletaan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin mukaan julkisuuslakia, jollei ehdotetussa laissa toisin säädetä. Julkisuuslain sisältämä julkisuuden ja siitä tehtävien rajoitusten sääntely täyttää perustuslain 12 §:n 2 momentin vaatimukset (PeVL 43/1998 vp). Julkisuuslain tietojen luovuttamista koskevan sääntelyn soveltamista rajoittaa kuitenkin lakiehdotuksen 28 §:n pääsääntö, jonka mukaan väestötietojärjestelmästä luovutettavan tiedon tulee olla tarpeellinen siihen käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan. Pääsääntöä täydentävät useat lakiehdotuksen 4 luvun tietojen luovuttamista koskevat erityiset edellytykset. Toisaalta väestötietojärjestelmään talletettujen yksittäisten henkilöiden nimi-, osoite- ja muiden yhteystietojen luovuttaminen

ei lakiehdotuksen 34 §:n vuoksi edellytä käyttötarkoituksen selvittämistä.

Tietojen luovuttamisen laaja sitominen käyttötarkoitukseen merkitsee julkisuusperiaatteen rajoitusta. Käyttötarkoitussidonnaisuuden tarkoituksena on kuitenkin suojata perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattua yksityiselämää. Toisen perusoikeuden edistäminen voi olla sellainen välttämätön syy, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien tallenteiden julkisuutta on mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2/I ja PeVL 40/2005 vp, s. 2/II). Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan liittyvät näkökohdat ovat keskitettyä ja tietosisällöltään laajaa väestötietojärjestelmää koskevan sääntelyn yhteydessä siinä määrin painavia, että muiden kuin tavanomaisten nimi-, osoite- ja muiden yhteystietojen luovuttamisen sitominen tietojen käyttötarkoitukseen ei ole perustuslain 12 §:n 2 momentin kannalta ongelmallista. Toisaalta valiokunta ei näe perustuslaista johtuvaa estettä laajentaa jossain määrin niiden tietojen alaa, joiden luovuttaminen ei edellytä käyttötarkoituksen selvittämistä.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä säänte-

lykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (ks. esim. PeVL 35/2008 vp, s. 3/I ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/II).

Ehdotus täyttää pääosiltaan perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut vaatimukset. Edellä esitettyjen edellytysten kannalta on huomattava, että osa väestötietojärjestelmän tiedoista säilytetään tietojärjestelmässä pysyvästi. Valiokunta ei kuitenkaan pidä tätä väestötietojärjestelmän luonteen ja rekisteröinnin tarkoituksen vuoksi ongelmallisena. Valiokunta on sen sijaan kiinnittänyt huomiota eräisiin sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkarajaisuuteen liittyviin seikkoihin.

Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä ovat säännökset lakiehdotuksen 9 §:ssä. Säännöstekstin perusteella jää epäselväksi, voidaanko muun kuin Suomessa asuvan ulkomalaisen rekisteröintiin ryhtyä vain asianosaisen aloitteesta vai myös viranomaisen aloitteesta. Sääntelyä on tältä osin syytä selkeyttää. Pykälän 1 momentin 3 kohdan säännöstä tietojen "tallettamisesta muun erityisen ja perustellun syyn vuoksi" on täsmennettävä olennaisesti, jos viranomaisaloitteisen rekisteröinnin on tarkoitus olla mahdollista.

Henkilö voi lakiehdotuksen 35 §:n nojalla kieltää omien ja eräiden läheistensä osoite- ja muiden yhteystietojen luovuttamisen lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentissa ja 34 §:n 1 momentissa säädettyihin käyttötarkoituksiin. Muilta osin viitataan henkilötietolain 30 §:n mukaiseen kielto-oikeuteen. Henkilötietolain kyseinen säännös kattaa pääosan lakiehdotuksen 32 §:n 2 momentin ja 33 §:n tietojen luovutustilanteista. Sen sanamuodon ulkopuolelle jää kuitenkin 32 §:n 2 momentin ilmaisu "tai muuta näihin rinnastettavaa toimintaa varten". Lakiehdotuksen 35 §:n yleisen kielto-oikeuden viittaus on tämän vuoksi syytä laajentaa kaikkiin 32 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin.

Väestötietojärjestelmästä voidaan lakiehdotuksen 32 §:n 2 momentin nojalla luovuttaa nimi- ja yhteystietoja muun muassa suoramarkkinointia ja mielipidetutkimuksen tekemistä varten. Tietojen käsittelyn perusteena voidaan tällöin käyttää säännöksessä mainittujen asianmukaisesti rajattujen henkilötietojen lisäksi "yhtä henkilöön liitettävää muuta tunnistetietoa". Säännös näyttää sinänsä mahdollistavan minkä tahansa lakiehdotuksen 13 §:ssä mainitun henkilötiedon — myös siis arkaluonteisen tai siihen rinnastuvan tiedon — käyttämisen esimerkiksi suoramarkkinointia varten tehtävän nimi- ja osoitetietojen otantaperusteena. Valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että lakiehdotuksen 4 luvun sisältämät tietojen luovuttamisen rajoitukset soveltuvat myös tällaisessa otannassa saatujen tietojen luovuttamiseen. Tästä seikasta on syytä lisätä nimenomainen maininta 32 §:ään.

Tiedon tallettamista koskevan toimivallan siirtäminen

Maistraatit päättävät lakiehdotuksen 21 §:n 1 momentin pääsäännön nojalla yksittäisten rekisterimerkintöjen tekemisestä väestötietojärjestelmään omalla toimialueellaan. Massamuotoisten ylläpitotapahtumien tallennus kuuluu puolestaan Väestörekisterikeskuksen toimivaltaan. Valtiovarainministeriö voi kuitenkin 2 momentin mukaan antaa asetuksella tarkempia säännöksiä tiedon tallettamista koskevan toimivallan siirtämisestä tai muusta uudelleen järjestämisestä rekisterihallinnon viranomaisten välillä. Ehdotettu säännös mahdollistaa esimerkiksi sen, että massamuotoisesti toimitetun tiedon ylläpitovastuu voidaan joiltakin osin siirtää Väestörekisterikeskukselta tietyn tai tiettyjen maistraattien tehtäväksi.

Ehdotettu säännös merkitsee sen "tarkempien säännösten antamiseen" viittaavasta sanamuodosta huolimatta ministeriölle osoitettua valtuutusta poiketa asetuksella lain toimivaltasäännöksistä. Tällainen on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ainakin siinä tapauksessa, että valtuutus jää sisällöltään avoimeksi (PeVL 51/2006 vp, s. 9/II). Perustuslakivaliokunta on

lisäksi perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 21 §:n 1 momentista johtuvista syistä käytännössään suhtautunut pidättyvästi mahdollisuuteen poiketa toimivaltaista viranomaista koskevista lain säännöksistä. Valiokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. PeVL 24/2006 vp, s. 3/I, PeVL 17/2004 vp, s. 2/I).

Tässä tapauksessa toimivallan siirtovaltuuden merkitystä lieventää se, että mahdollisuus rajautuu rekisterihallinnon viranomaisorganisaation sisäisiin siirtoihin jo muutoinkin lain perusteella toimivaltaisten viranomaisten välillä. Lisäksi siirtämisen edellytyksenä on, että toimenpiteellä voidaan parantaa palvelujen saatavuutta, järjestelmän tietosisällön laatua tai toiminnan tehokkuutta taikka aikaansaada alueellisesti tasapainoinen työnjako rekisterihallinnossa. Ehdotus täyttää näiltä osin valiokunnan käytännössä asetetut vaatimukset. Toimivallan siirto näillä verraten väljillä edellytyksillä ei kuitenkaan ole teknisluonteinen toimeenpanovaltaan kuuluva asia (ks. HE 1/1998 vp, s. 132/II), joten asetuksenantovaltuutus on valiokunnan mielestä syytä osoittaa valtiovarainministeriön asemesta valtioneuvostolle. Sama koskee lakiehdotuksen 47 §:n 3 momenttia. Säännösten sanamuotoa on muutettava myös niin, että niissä ei virheellisesti viitata "tarkempien säännösten antamiseen".

Tietojen luovutustoimivallan antaminen muulle kuin viranomaiselle

Väestörekisterikeskus voi lakiehdotuksen 49 §:n nojalla tehdä sopimuksen rekisterihallinnon ulkopuolisen organisaation kanssa väestötietojärjestelmään talletettujen nimi-, osoite- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovuttamisesta. Luovutustoimivallasta sopiminen voi esityksen perustelujen mukaan tulla kysymykseen esimerkiksi lakiehdotuksen 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuja puhelin- tai vastaa-

via palveluja toteutettaessa. Palvelunantajana voisi toimia myös yksityinen yritys.

Ehdotusta on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Lakiehdotuksessa tarkoitettu tietopalvelu on viranomaista avustava tehtävä. Palvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tavanomaisia nimi- ja yhteystietoja, joiden saaminen ei edellytä käyttötarkoituksen ilmoittamista. Tietoja ei saa antaa, jos niihin kohdistuu lain 4 luvussa säädeltyjä luovutuskieltoja. Tällaisessa palvelutoiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I).

Sopimuksen tekeminen lain säännöksen pohjalta täyttää vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lain nojalla. Julkisia ja yksiselitteisiä tietoja sisältävien tietojen välittämispalvelun siirtämiselle sopimuksella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei valiokunnan mielestä ole perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/II). Palvelutehtävän siirtäminen voi valiokunnan mielestä olla tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi tarpeen, jos säännöksen edellytykset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamisesta täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. kokoavasti PeVL 20/2006 vp, s. 2). Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momenttiin sisältyy asianmukainen säännös virkavastuun soveltamisesta. Sen sijaan säännöksessä ei — toisin kuin esimerkiksi voimassa olevan väestötietolain tätä säännöstä vastaavas-

sa 31 a §:n 3 momentissa ja ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momentissa — viitata hallinnon yleislakeihin. Tällaista viittausta ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan esityksen perustelujen mukaisesti varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunta huomauttaa, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin kuitenkin suoraan laista.

Tarkastusoikeus

Väestörekisterikeskuksen määräämällä tarkastajalla on lakiehdotuksen 52 §:n 2 momentin perusteella oikeus toimittaa tarkastus väestötietojärjestelmän tietojen käytön ja suojauksen valvomiseksi. Vastaava oikeus tarkastaa varmenteen myöntämistä koskevan menettelyn luotettavuus sisältyy myös lakiehdotuksen 69 §:n 2 momenttiin.

Ehdotuksessa on suljettu kotirauhan piiriin kuuluvat tilat tarkastuskohteiden ulkopuolelle. Ehdotus on siksi ongelmaton perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Esityksen perustelujen mukaan tarkastajaksi voidaan valita myös muu kuin viranomaisvastuulla toimiva henkilö. Tästä seikasta, joka ei ilmene säännöksen sanamuodosta, on perustuslain 124 §:n vuoksi välttämätöntä lisätä maininta lakiehdotukseen, jos ulkopuolisen tarkastajan mahdollistavaa sääntelyä pidetään tarpeellisena. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta lakiehdotukseen on lisättävä myös säännökset tällaisen tarkastajan päte-

vyysvaatimuksista tai kelpoisuusehdoista (PeVL 56/2002 vp, s. 5). Säädöserusteisesti on lisäksi huolehdittava siitä, että ulkopuoliseen tarkastajaan sovelletaan tehtävänsä suorittaessaan samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla toimivaan tarkastajaan. Näitä seikkoja koskeva sääntely on perustuslain 124 §:n takia lisättävä lakiehdotuksen 52 §:ään ja 69 §:ään, jotta se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Muuta

Valiokunta on kiinnittänyt huomiota perustelumainintaan (s. 31/II), jossa viitataan siihen, että uskonnollista vakaumusta koskevan henkilötiedon käsittely on aikaisempaa merkittävämmässä asemassa viimeaikaisten uskonnolliseen fanatismiin perustuneiden terroritekojen vuoksi. Tämä on perustelujen mukaan otettava huomioon myös muussa kuin turvasektoria koskevassa lainsäädännössä. Perustelu vaikuttaa tässä yhteydessä varsin irralliselta ja keinotekoiselta kun otetaan huomioon muun muassa lakiehdotuksen 42 §:n säännökset uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyyttä koskevan tiedon käyttötarkoituksista. Valiokunta pitää perustelumainintaa erikoisena myös sen vuoksi, että siinä tiettyyn uskonnonvapauslain nojalla rekisteröityyn uskonnolliseen yhdyskuntaan kuulumisen annetaan ymmärtää jo sinänsä olevan merkinä terroritekoihin syyllistymisen uhasta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 52 §:n 2 momentista ja 69 §:n 2 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 3/2009 vp — HE 89/2008 vp

Helsingissä 27 päivänä maaliskuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Esko Kiviranta /kesk	Antti Vuolanne /sd
	Kari Kärkkäinen /kd	vjäs. Christina Gestrin /r.
	Ville Niinistö /vihr	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.