

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 21/2001 vp**

Hallituksen esitys laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 3 päivänä toukokuuta 2001 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi turvallisuusselvityksistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 43/2001 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo ja lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Timo Konstari
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Neiglick
- professori Teuvo Pohjolainen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki turvallisuusselvityksistä. Turvallisuusselvityksillä on tarkoitus korvata nykyinen luotettavuuslausuntojen antaminen. Turvallisuusselvityksiä on kolme eri muotoa. Perusmuotoinen turvallisuusselvitys vastaa lähinnä nykyistä luotettavuuslausunnon antamista ja suppea turvallisuusselvitys puolestaan sitä lausuntoa, joka annetaan henkilön oikeudesta päästä tiettyyn paikkaan tai tilaan. Ehdotettuun lakiin sisältyy lisäksi mahdollisuus tehdä tietyissä tapauksissa laaja turvallisuusselvitys.

Lain soveltamisalan on tarkoitus kattaa virkaan tai tehtävään hakeutuvasta, tehtävään tai koulutukseen otettavasta sekä virkaa tai tehtävää jo hoitavasta tehtävät turvallisuusselvitykset. Suojelupoliisi päättää perusmuotoisen turvallisuusselvityksen tekemisestä. Jos turvali-

suus selvityksen hakija kuuluu puolustushallinnon alaan, toimivalta selvityksen tekemiseen kuuluu kuitenkin pääesikunnalle.

Ehdotetussa laissa yksilöidään tyhjentävästi ne rekisterit, joihin sisältyviä tietoja saa käyttää turvallisuusselvityksen tekemisessä. Laissa luetellaan tyhjentävästi niin ikään ne tahot, jotka voivat hakea turvallisuusselvitystä. Selvityksen tekemiseen vaaditaan kohteena olevan henkilön suostumus. Henkilöllä on aina oikeus saada tieto siitä, onko hänestä tehty turvallisuusselvitys tiettyä tehtävää varten. Henkilö, josta on tehty turvallisuusselvitys, saa tietää viranomaiselta selvityksen hänestä sisältämät tiedot. Tietoa ei kuitenkaan ole oikeutta saada, jos se on peräisin rekisteristä, johon rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun ne on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen laajahkoissa säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan turvallisuus selvityksiä koskevaa sääntelyä ennen muuta perustuslain 10 §:n 1 momentin toisen virkkeen kannalta, jonka mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tarkastelu ulottuu myös selvityksen kohdehenkilön oikeusturvakysymyksiin ja siten perustuslain 21 §:n piiriin. Li-

säksi käsitellään suppean turvallisuus selvityksen seurauksena henkilöltä mahdollisesti evättävää pääsyä paikkaan tai tilaan perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvaton liikkumisvapauden rajoituksena. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että ehdotuksesta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto, etenkin koska ensimmäiseen lakiehdotukseen liittyy useita perusoikeuksien tulkintaa koskevia kysymyksiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen yksityiselämä ja edellytetään, että henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut (PeVL 25/1998 vp, s. 2/I), perustuslain lakiviittaus henkilötietojen suojasta edellyttää perusoikeusuudistuksen tarkoituksen mukaisesti lainsäätäjän säätävän tästä oikeudesta, mutta se jättää sääntelyn yksityiskohtat 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.

Lainsäätäjän sisällöllistä harkintaa sitoo se, että henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä sääntelykohteita valiokunnan tulkintakäytännön mukaan ovat ainakin rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden sallitut käyttötarkoitukset mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekistereissä ja rekisteröidyn oikeusturva. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi

olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 25/1998 vp, 2/II).

Hallituksen esityksessä tarkoitettu turvallisuus selvitysmenettely korvaa nykyisin poliisin henkilörekisterilain 23 §:ään ja poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa annetun lain 22 §:ään perustuvan luotettavuuslausuntomenettelyn. Perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin pitänyt luotettavuuslausuntokäytäntöä valtiosääntöoikeudellisesti erityisen ongelmallisena (PeVL 8/1995 vp ja PeVL 29/1997 vp; ks. myös PeVL 39/1997 vp). Käsiteltävänä olevassa esityksessä luotettavuuslausuntojen antamismenettelyä säännellään entistä täsmällisemmin, mutta samalla myös menettelyn käyttöalaa jonkin verran laajentaen.

Turvallisuus selvityksen tekeminen

Perusteen hyväksyttävyyys. Valtiosääntöoikeudellisesti arvioituna on merkittävää, että hallituksen esitys koskee eri lakien nojalla perustettujen henkilörekisterien tietojen käyttämistä uuteen erilliseen käyttötarkoitukseen, tiettyä henkilöä koskevan turvallisuus selvityksen tekemiseen. Turvallisuus selvityksiä koskevan lakiehdotuksen 2 § koskee lain tarkoitusta. Turvallisuus selvitysmenettelyn avulla on tarkoitus parantaa mahdollisuuksia estää ennakolta rikokset, jotka vakavasti vahingoittaisivat tässä pykälässä mainittuja intressejä. Kysymys on ennen muuta julkisten intressien suojaamisesta; siltä

osin kuin lailla pyritään ehkäisemään myös yksityisiin etuihin liittyviä rikoksia, sääntelyllä on yhtymiä perusoikeuksien suojaamistarkoitukseen. Valiokunta pitää selvänä, että esityksen tarkoittaman henkilötietojen suojan rajoituksen taustalla on sellainen hyväksyttävä peruste kuin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan tulee olla.

Suhteellisuusvaatimus. Henkilötietojen suojan rajoitusten on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia eli niiden tulee olla välttämättömiä edellä hyväksyttäväksi todetun tarkoituksen saavuttamiseksi. Valiokunta on tältä osin pannut merkille lakiehdotuksen 3 §:n rajoitussäännöksen. Tällaisella säännöksellä voi tehokkaasti tulkittuna olla tärkeä käytännön vaikutus, mutta pelkästään säännöksen mukanaolo ei valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa muodosta riittävää taetta suhteellisuusvaatimuksen täyttymisestä.

Sääntelyn suhteellisuuden kannalta on tärkeää, että lakiehdotuksen 8 §:ssä yksilöidään tyhjentävästi ne rekisterit, joiden tietoja saadaan käyttää turvallisuusselvityksen tekemisessä. Myös lakiehdotuksen 8 §:n 3 ja 4 momentti sekä 10 §:n säännökset turvallisuusselvityksen sisällöstä ovat sopusoinnussa suhteellisuusvaatimuksen kanssa. Valiokunta ei kuitenkaan pidä asianmukaisena sitä perusteluista (s. 42/I) ilmenevää käsitystä, että riittävää voisi olla pelkästään sen ilmoittaminen, että henkilöstä on merkintöjä suojelupoliisin rekistereissä. Tällainen epämääräisyydessään mahdollisesti vihjailevaksi koettava ilmoitus ei vastaisi sitä lakitekstiin sisältyvää täsmällisyysvaatimusta, että selvitys saa perustua vain tietoihin ja että selvitykseen otetaan vain tietoja.

Valiokunta on kiinnittänyt yksityiskohtana huomiota siihen, että turvallisuusselvityksen tekemisessä voidaan käyttää poliisiasiaan tietojärjestelmään osarekisterinä sisältyvän rikosilmoitushakemiston tietoja. Rikosilmoituksia saataan tehdä myös kevyesti ja aiheettomasti, jopa vilpillisin perustein. Kuten esityksen perusteluissa (s. 38/II) todetaan, asia voi olla rikosilmoituksen tekemisen jälkeen vielä pitkään vi-

reillä. Kaiken kaikkiaan on vaarana, että rikosilmoitushakemiston käyttämisestä voi seurata perusteettoman tiedon sisällyttäminen turvallisuusselvitykseen. Näiden seikkojen vuoksi valiokunta pitää aiheellisena, että sääntelyä rikosilmoitushakemiston käytöstä turvallisuusselvityksen tekemisessä vielä täsmennetään ja tiukennetaan.

Kohdehenkilön asema. Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on tällaisessa sääntely-yhteydessä erityistä merkitystä sillä, millaiseksi laissa järjestetään sen henkilön asema, jota koskevista tiedoista turvallisuusselvitys tehdään. Tällaiset tiedot voivat olla henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Valiokunta toteasi henkilötietolakia säädettäessä, että arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 25/1998 vp, s. 3). Siksi valiokunta tähdensi, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn vaadittavan rekisteröidyn nimenomaisen suostumuksen tulee yleensä olla kirjallinen ja että siitä pitää ilmetä, minkälaiseen käsittelyyn se on annettu. Tämä asianomaisen henkilön asemaa koskeva ja myös hänen oikeusturvaansa ulottuva näkökohta on otettu asianmukaisesti huomioon lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä.

Lakiehdotuksen 13 § koskee kohdehenkilön tiedonsaantioikeutta. Ehdotus on sopusoinnussa niiden vähimmäislähtökohdiksi luonnehdittavien käsitysten kanssa, joihin valiokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota (PeVL 8/1995 vp, s. 3/I). Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että asian tällaisessa kokonaisuudessa etsitään tapoja kohdehenkilön aseman parantamiseksi entisestä. Siksi tulee vielä vakavasti arvioida mahdollisuuksia kehittää sääntely sellaiseksi, että pääsääntöisesti myös kohdehenkilö saa itsestään tehdyn turvallisuusselvityksen tai siihen edes sellaisen huomautusoikeuden kuin 16 §:n nojalla koskee laajaa turvallisuusselvitystä.

Oikeusturva. Oikeusturvajärjestelyt lakiehdotuksen 24 §:ssä merkitsevät 1 momentin mukaan

ensiksikin sitä, että muutosta ei saa hakea kielteiseen päätökseen turvallisuus selvityksen tekemisestä. Tästä ei ole huomautettavaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta, koska esityksen nimellisen tarkoituksen mukaan päätös turvallisuus selvityksen tekemisestä ei ole perustuslain 21 §:n mukainen "oikeutta" koskeva päätös. Kohdehenkilön oikeusturvaan liittyvä sääntely 2 momentissa on niin ikään valtiosääntöoikeudellisesti asianmukainen.

Laaja turvallisuus selvitys. Ensimmäiseen turvallisuusluokkaan kuuluvaan tehtävään liittyen voidaan tehdä laaja turvallisuus selvitys 15 §:n 1 momentin perusteella. Tällöin kohdehenkilön taloudellisen aseman selvittämiseksi voidaan käyttää ulosottoviranomaisella hänestä olevia tietoja. Kohdehenkilö antaa lisäksi itsestään henkilötietoilmoituksen. Hänellä on 16 §:n mukainen oikeus tarkastaa laajaan turvallisuus selvitykseen sisältyvät tiedot ja esittää niistä huomautuksensa. Tätä oikeutta ei kuitenkaan ole, jos tiedot ovat peräisin sellaisesta rekisteristä, johon rekisteröidyllä ei ole tarkastusoikeutta.

Selvitys voidaan ulottaa myös kohdehenkilön läheiseen tämän suostumuksella, jos laajan turvallisuus selvityksen tarkoituksen saavuttaminen sitä välttämättä edellyttää. Tällöin läheisen asema on tiedonsaanti- ja huomautusoikeuteen nähden samanlainen kuin kohdehenkilön asema laajassa turvallisuus selvityksessä.

Valiokunnalla ei ole huomautettavaa näistä ehdotuksista. On kuitenkin syytä uudistaa edellä esitetty kanta sääntelyn kehittämisestä sellaiseksi, että pääsääntöisesti myös kohdehenkilö saa itsestään tehdyn turvallisuus selvityksen.

Muita seikkoja

Toimivaltainen viranomainen. Lakiehdotuksen 5 §:n viimeisen virkkeen perusteella jää mahdolliseksi, että turvallisuus selvityksen tekemisestä siinä tarkoitetuissa tilanteissa päättää joko suojelupoliisi tai pääesikunta. Epäselvää lisäksi on, minkä mukaan tämä määräytyisi. Sääntelyn perusoikeuskytkennän takia on välttämätöntä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (vrt. esim. PeVL 7/2001 vp, s. 4).

Turvallisuusluokitus. Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan ottaa käyttöön turvallisuusluokitus valtion nimetyssä viranomaisessa tai sen yksilöidyssä osassa. Ensimmäiseen ja toiseen turvallisuusluokkaan kuuluvat tehtävät yksilöidään 3 momentin mukaan ministeriön asetuksella. Tällaiset ratkaisut ovat valiokunnan käsityksen mukaan sisällöltään tyypillisesti hallinnollisia päätöksiä, joita ei ilman erityistä syytä ole aiheellista tehdä säädösmuodossa. Siksi valiokunta puoltaa ehdotuksen muuttamista niin, että turvallisuusluokituksen käyttöön ottamisesta tekee päätöksen valtioneuvosto ja tehtävien kuulumisesta turvallisuusluokkiin ministeriö.

Lakiehdotuksen 14 §:n 2 momentissa määritellään ensimmäiseen turvallisuusluokkaan tehtävät, joissa henkilöllä on jatkuvasti pääsy vähäistä suurempaan määrään säännöksessä tarkoitettuja salassa pidettäviä tietoja. Tällainen määrällinen kriteeri ei välttämättä ole onnistunut turvallisuusluokituksen tarkoituksen kannalta. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, pitäisikö sääntelyn lähtökohdaksi omaksua se, että henkilöllä on tehtävässä muutoin kuin satunnaisesti pääsy tarkoitettuihin tietoihin.

Turvallisuusluokituksen käyttöala. Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentista johtuu, kun varsinkin otetaan huomioon 4 §:n sanamuoto, että turvallisuusluokitusta ei ehdotetussa merkityksessä ole tämän lain nojalla mahdollista ottaa käyttöön itsenäisissä valtion laitoksissa, valtion liikelaitoksissa eikä eduskunnassa tai sen alaisessa hallinnossa. Valiokunnan mielestä on vielä harkittava, onko olemassa sellaisia tarpeita, joiden vuoksi lakiehdotusta kannattaa täydentää tältä osin.

Liikkumisrajoitukset. Suppean turvallisuus selvityksen tarkoituksena on 19 §:n 1 momentin mukaan selvittää, voidaanko henkilölle järjestää työtehtävissään oikeus päästä tiettyyn paikkaan tai tilaan, kuten ydinlaitokseen tai lentoasemalle. Kyseessä ovat valiokunnan käsityksen mukaan kohteet, jotka eivät muutoinkaan ole sellaisinaan yleisölle avoimia. Siksi kysymys siitä,

onko jollakin työtehtävissään mahdollisuus päästä niihin, ei ole perustuslaissa turvatus liikumisvapauden kannalta valtiosääntöoikeudellisesti aivan asiaan kuuluva.

Puolustusministeriön asetuksenantovaltuus. Lakiehdotuksen 29 §:n 2 momentista puuttuu 1 momenttiin verrattuna maininta valtuuden ulottumisesta myös 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin ehtoihin, vaikka niiden asettaminen näyttää 5 § huomioon ottaen tulevan kysymykseen myös pääesikunnan toimivaltaan kuuluvissa tapauksissa.

Sanonnallisia seikkoja. Lakiehdotuksen 3 §:stä tulee poistaa sana "ehdottoman". Lakiehdotuk-

sen 6 §:n 2 momentissa (ja myös 2 §:ssä) on suositeltavaa käyttää käsitettä henkilötietojen suoja henkilön/rekisteröidyn tietosuojan asemesta. Lakiehdotuksen 15 §:n 3 momentin viimeistä virkettä on syytä täsmentää osoittamaan, että tältäkin osin kysymys tietojen antamisesta ei oikeudellisena seikkana riipu kohdehenkilön valinnoista.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 22 päivänä toukokuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäs. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Jouko Jääskeläinen /skl
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Johannes Leppänen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Petri Salo /kok
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Veijo Puhjo /vas (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.