

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 40/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi ajoneuvoliikennerekisteristä

Liikennevaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä lokakuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi ajoneuvoliikennerekisteristä (HE 171/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikennevaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikennevaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö Reino Lampinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Lauri Vuorivirta, tietosuojavaltuutetun toimisto
- yksikönpäällikkö Matti Luopa, Ajoneuvohallintokeskus.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— sisäasiainministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ajoneuvoliikennerekisteristä. Lailla korvattaisiin vuodelta 1989 oleva tieliikenteen tietojärjestelmästä annettu laki.

Esityksellä saatettaisiin tieliikenteen viranomaisrekisteriä koskeva lainsäädäntö nykyistä paremmin vastaamaan rekisterin pidolle ja tietojen asianmukaiselle käytölle asetettuja vaatimuksia. Lisäksi laki saatettaisiin nykyistä paremmin vastaamaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain periaatteita. Esityksessä otettaisiin huomioon yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä säädetyt velvoitteet sekä perustuslain säännös, jonka mu-

kaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Esityksessä otetaan huomioon rekisterinpitäjälle eli Ajoneuvohallintokeskukselle tulevat rekisterinpitoon liittyvät uudet tehtävät. Sähköinen asiointi mahdollistettaisiin.

Esityksessä luovuttaisiin voimassa olevan lainsäädännön mukaisesta tietojärjestelmän jakamisesta osarekistereihin. Henkilötietojen sääntelyn tarkkarajaisuusvaatimus sekä muut henkilötietojen käsittelyä koskevat edellytykset toteutettaisiin tieto- ja tietoryhmäkohtaisella tarkalla sääntelyllä.

Rekisterin käyttötarkoitus ja rekisteriin tallettavat tiedot määriteltäisiin nykyistä tarkemmin. Laissa säädettäisiin arkaluonteisten tieto-

jen tallettamisesta ja luovuttamisesta. Muutoinkin yhtenäistettäisiin ja ajanmukaistettaisiin tietojen luovutusta koskevia säännöksiä. Henkilön oikeus osoitetietojensa luovuttamisen kieltämiseen laajennettaisiin koskemaan kaikkea osoitepalvelua. Tietojen rekisteristä poistamista koskevia säännöksiä täydennettäisiin. Ajokorttitietojen käyttöä vapautettaisiin siten, että tieto henkilön ajokorttiluokasta ja sen mukaisen ajo-

oikeuden myöntämispäivästä tulisi yksittäisluovutuksena mahdolliseksi.

Rekisterin tietojen käsittelyssä sovellettaisiin täydentävästi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia ja henkilötietolakia, jos ehdotetussa laissa ei toisin säädettäisi. Tietojen luovuttamisesta säädettäisiin ehdotetussa laissa tyhjentävästi.

Laki on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan vuoden 2004 alusta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallintovaliokunta on käsitellyt asiaa oman toimialansa kannalta ja toteaa, että saadut asiantuntijalausunnat asiasta ovat aiheuttaneet tarvetta tarkastella esitystä kriittisesti.

Esityksessä on puutteita henkilörekistereitä koskevilta osin. Valiokunta esittää jäljempänä yksityiskohtaisia muutosesityksiä, joilla esitystä voidaan selkeyttää ja sen suhdetta muuhun lainsäädäntöön täsmentää, jotta esityksessä olevat rekisterit olisivat vertailukelpoisia muuhun lainsäädäntöön nähden.

Valiokunta toteaa vielä, että hallituksen esitykseen perustuva systematiikka ei ole ehkä kaikkein selkein ja muunkinlaiset vaihtoehdot ovat mahdollisia.

Lainvalmistelutapaa koskeva valinta ei ole onnistunut eikä näyttäisi vastaavan henkilötietojen käsittelyn keskeisiin periaatteisiin kuuluvan käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksia. Ehdotetuista säännöksistä ei käy selville, minkälaisia tietoja henkilöistä rekisteriin talletetaan. Lakiehdotuksessa henkilötietojen suojan sääntelyn tarkkuustaso näyttää muuttuvan nykyiseen lakiin verrattuna erityisesti sen vuoksi, että laissa ei enää osoitettaisi rekisteriin kuuluvia, käyttötarkoitukseltaan erilaisia osarekistereitä.

Lakiesityksen perustelujen mukaan valittua sääntelytapaa puoltaisi tietojen luovuttamista koskevien säännösten selkeys. Lakiehdotuksen tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä ei kuitenkaan voida pitää selkeinä, ja niiden suhde muuhun lainsäädäntöön, erityisesti viranomais-

ten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki), on epäselvä.

Lakiehdotuksen henkilötietojen suojaa koskevat aineelliset säännökset näyttäivät pitkälti vastaavan nykyistä sääntelyä. Lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, miten valmistelussa on otettu huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitamisperusteet. Lakiehdotusta laadittaessa ei ole esimerkiksi otettu huomioon perustuslakivaliokunnan käytännössä esiin tulleita vaatimuksia erityissäännösten tarpeesta silloin, kun henkilötietoja on tarkoitettu luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

Yksityiskohtaiset perustelut

1 luku. Yleiset säännökset

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 3 §:ssä esitetyllä rekisterin käyttötarkoituksella ei ole tarkoitus rajoittaa henkilötietojen suojaa vaan edesauttaa pykälässä esitettyjen sinänsä hyväksyttävien tarkoitusten saavuttamista. Tällä pyritään turvaamaan myös kansalaisten tiedonsaantioikeus esimerkiksi ajoneuvojen vahinkotapauksissa. Sääntelyn selkeyttämiseksi voitaisiin harkita hallituksen esityksen 12 §:n siirtämistä osaksi edellä ehdotettua 3 §:ää täydentämään rekisterin käyttötarkoitusta.

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi rekisteristä poistettuihin arkistoon siirrettyihin tietoihin. Perusteluissa on

näiltä osin viitattu henkilötietolakiin (523/1999) sekä arkistolakiin (831/1994). Ehdotettu säännös johtaisikin siihen, että ne tiedot, joiden salassapidosta olisi erityissäännökset ehdotetussa laissa, tulisivat julkisiksi niiltä osin, kuin vastavaa säännöstä ei sisälly julkisuuslakiin. Tämän vuoksi valiokunta esittää hallituksen esityksen 1 §:n 3 momentin poistamista.

Rekisterin käyttötarkoitusta määrittelevässä 3 §:ssä on lueteltu laajasti kaikki ne tarkoitukset, joihin rekisterin tietoja voidaan käyttää ja luovuttaa. Tällainen säätämistapa ei täysin vastaa henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön lähtökohtia. EU:n henkilötietodirektiivin, EN:n tietosuojasopimuksen sekä perustuslain henkilötietojen suojaa koskevan 10 §:n 1 momentin mukaan henkilörekisterin ja sen tietojen käyttötarkoitus on keskeinen henkilötietojen suojan konkreettista ulottuvuutta määrittelevä periaate.

Tämän vuoksi valiokunta esittää harkittavaksi yleistä säännösten selkeyttämistä esimerkiksi seuraavasti:

1 §

Ajoneuvoliikennerekisteri ja sen käyttötarkoitus

Ajoneuvohallintokeskus pitää valtakunnallista ajoneuvoliikennerekisteriä (rekisteri) tieliikenteen, pysäköinnin ja katsastusvelvollisuuden sekä tieliikenteen valvontalaitteita koskevien säännösten valvontaa varten sekä lakisääteisen liikenneverotuksen ja ajoneuvoverotuksen suorittamista ja valvontaa varten samoin kuin ajo-oikeuden ja autokiinnityksen myöntämistä ja valvontaa varten.

Ajoneuvohallintokeskus saa 1 momentin estämättä käyttää rekisteriä sille lain mukaan kuuluvien tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen liikenneturvallisuuden parantamiseen ja tieliikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi.

2 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Jollei tässä laissa toisin säädetä, ajoneuvoliikennerekisteriin kuuluvien tietojen salassapitoon ja niiden luovuttamiseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) ja muuhun henkilötietojen käsittelyyn henkilötietolakia (523/1999).

3 §

Rekisteröidyt

Rekisteriin saa tallettaa tietoja luonnollisista henkilöistä ja oikeushenkilöistä, jotka ovat:

1) ajoneuvon omistajia tai haltijoita taikka joilla on ajoneuvon tilapäinen käyttö-oikeus tai jotka ovat autokiinnityksen hakijoita tai autokiinnityksessä (810/1972) tarkoitetun rahamääräisen kirjallisen sitoumuksen antajia tai ovat ottaneet sitoumuksen vastattavakseen taikka ovat sitoumuksen haltijoita;

2) hakeneet tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 mukaista kuljettaja-, korjaamo-, valvonta- tai yrityskorttia tai joilla on tällainen kortti;

Rekisteriin talletetaan lisäksi tietoja luonnollisista henkilöistä,

1) jotka ovat hakeneet ajokorttilupaa tai joilla on ajokorttilupa tai jotka ovat ilmoittautuneet ADR-ajolupakokeeseen;

2) joilla on ADR-ajolupa taikka joilla on ajokortti tai ajo-oikeus;

3) joiden epäillään syyllistyneen tai jotka ovat syyllistyneet sellaiseen rikokseen moottorikäyttöistä ajoneuvoa kuljettaessaan, jolla on vaikutusta ajo-oikeuteen;

4) joilla on vammaisen pysäköintilupa.

2 luku. Rekisterin tiedot

Valiokunta esittää luonnollisia henkilöitä koskevaa 5 §:ssä esitettyä tallennettavien tietojen tarpeellisuusvaatimusta korostettavaksi siten, että rekisteriin saa tallentaa vain sen käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia tietoja luonnollisista henkilöistä. Valiokunta esittää 5 §:n luetteloon lisäyksen ammattiajoluovasta ja liikenneopettajaluovasta.

Ehdotetussa 6 §:ssä puolestaan säädettäisiin rekisteriin talletettavista luonnollista henkilöä koskevista tiedoista, minkä lisäksi luvussa on erilliset säännökset oikeushenkilöitä koskevista tiedoista sekä ajoneuvoista talletettavista tiedoista.

Valiokunta esittää 6 §:ää täsmennettäväksi niin, että rekisteriin tallennettavat tiedot voidaan kohdentaa niihin henkilöihin, joista tiedot tallennetaan. Valiokunta esittää pykälään lisättäväksi uuden kohdan henkilöauton ammattiajoluovan ja liikenneopettajaluovan myöntämistä koskevista tiedoista.

Ulosottotietojen tallentamisen osalta valiokunta korostaa sitä, että tallennettava ulosotto-tieto kohdistuu ajoneuvoon eikä henkilöön.

3 luku. Tietolähteet ja tietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 3 luku kattaa sekä rekisterin tietolähteet että tietojen luovuttamisen rekisteristä. Sääntelyä voisi selkeyttää erottamalla nämä kaksi eri toimintoa eri lukuihin.

Ehdotetun 10 §:n 2 momentin mukaan tiedot toimitetaan rekisteriin siten kuin asianomaisen tietojen luovuttajan kanssa sovitaan. Tietojen luovuttamisesta ei voi sopia, vaan siitä on säädettävä lailla. Myös henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla on valiokunnan mukaan säädettävä lailla. Sama ongelma liittyy myös 11 §:n 2 momenttiin.

Rekisteriin talletettujen tietojen julkisuus ja niiden luovuttaminen

Ehdotettujen säännösten suhde julkisuuslakiin on epäselvä. Lakiehdotukseen sisältyy lainsäädäntöön jo sisältyviä tai muutoin tarpeettomia säännöksiä. Tällaisia ovat ainakin 10 §:n 1 mo-

mentin 1 ja 2 kohta, 11 §:n 1 momentin 1 kohta, 13 §:n 1 ja 2 momentti ja 14 §.

Lakiehdotus jättää epäselväksi, mitkä tiedot ovat salassa pidettäviä ja mikä näiltä osin on lakiehdotuksen suhde julkisuuslaissa säädettyihin salassapitosäännöksiin. Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettyjen arkaluonteisten tietojen salassapitoa koskeva erityissäännös on lakiehdotuksen 18 §:ssä. Arkaluonteisten tietojen luovuttamisesta säädettäisiin 14 §:n 1 momentissa, minkä lisäksi 15 §:n 2 momentissa luettelaisiin ne viranomaiset, joille arkaluonteisia tietoja saisi luovuttaa salassapitosäännösten estämättä.

Eduskunta edellytti viranomaisten toiminnan julkisuutta koskevaan uudistukseen kuuluvia lakeja säädettäessä, että erityislakeihin ei oteta salassapitoa koskevia säännöksiä ilman painavia perusteita (EV 303/1998 vp). Ajoneuvorekisteriin talletettavista tiedoista julkisuuslain mukaan arvioituna ovat salassa pidettäviä terveydentilaa koskevat tiedot sekä tiedot rangaistuksista. Erona nyt ehdotettuihin säännöksiin on, että rikollista tekoa ja rangaistusta koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä niin sanotun vahinkoedellytyslausekkeen sisältävän säännöksen perusteella, kun ehdotetun lain mukaan rangaistustiedot olisivat aina salassa pidettäviä.

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan tarkoituksena on suojata niin sanottuja identiteettivarkauksia, minkä vuoksi siinä säädetään salassa pidettäväksi muun muassa henkilöllisyystodistusta myönnettäessä saadut henkilötuntemerkkitiedot. Vastaavanlaisia tietoja sisältyy ajoneuvoliikennerekisteriin. Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi henkilötuntemerkkitietojen tulisi olla salassa pidettäviä myös ajoneuvoliikennerekisterissä. Tämä voitaisiin toteuttaa lisäämällä ajoneuvoliikennerekisterin vastaavat tiedot kattava ilmaisu julkisuuslain 25 §:n 1 momentin 4 kohtaan, mikä vastaisi eduskunnan julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä antamaa lausumaa. Toinen vaihtoehto on, että asiasta otetaan erityissäännös ajoneuvoliikennerekisteristä annettavaan lakiin.

Lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan arkaluonteisia henkilötietoja saa luovuttaa vain,

jos tietojen pyytäjällä on henkilötietolain tai muun lain mukaan oikeus niiden käsittelyyn. Sääntö sisältyy yleisenä jo julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin ja on siten tarpeeton. Pykälän 2 momentissa puolestaan toistettaisiin henkilötietolain 13 §:n sääntely.

Lakiehdotuksen salassa pidettävien ja arkaluonteisten tietojen luovuttamista koskeva sääntely on puutteellista eikä näytä täyttävän niitä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksia, joita eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on edellytetty. Lakiehdotus jättää myös epäselväksi, mikä ehdotetun lain 15, 16 ja 17 §:n suhde on julkisuuslakiin. Sääntely näyttääkin osin tarpeettomalta.

Lakiehdotuksen 15 §:n 1 momentin mukaan, jollei ehdotetusta laista muuta johdu, tietoja voitaisiin luovuttaa momentissa luetelluille tahoille. Säännöksestä ei ilmene, onko pykälää sovellettava julkisuuslain sijasta vai lisäksi. Pykälän 2 momentin mukaan terveydentilatiedot, vammaisen pysäköintilupaa, rikosta ja sen seuraamuksia koskevat sekä muut lakiehdotuksen 8 §:ssä tarkoitettut tiedot voitaisiin luovuttaa viranomaisille laissa tai sen nojalla säädettyjen tai määrättyjen tehtävien hoitamista varten. Ehdotetuissa säännöksissä ei ole mainittu, mitä tietoja luovutus koskisi. Luovutusta rajoittaisi ehdotuksen 14 §:n 1 momentin julkisuuslain 16 §:n 3 momenttia vastaava säännös, joka koskee julkistenkin henkilörekisteriin talletettujen tietojen luovuttamista. Sääntely ei siten näiltä osin merkitse tosiasiaassa julkisuuslakia tarkempaa erityissääntelyä.

Ehdotetun 15 §:n 2 momentin mukaan tietoja voitaisiin luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla pykälän 1 momentin 3, 6, 8 ja 9 kohdassa tarkoitetuille laissa säädettyä tehtävää hoitaville tahoille. Henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla on perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan säädettävä lailla. Näiltä osin sääntely on siten tarpeen. Sama koskee lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohtaa, koska henkilötietojen tällainen luovuttaminen ei voi perustua julkisuuslakiin. Sen sijaan momentin 5 kohta on julkisuuslain säännökset huomioon ottaen tarpeeton. Lakiehdotuksen

16 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohta sen sijaan koskevat yksittäisluovutusta ja luovutuksessa käytettäviä otantaperusteita ja niitä koskeva sääntely sopisi paremmin rekisterin julkisuutta koskevaan sääntelyyn. Tällaisessa sääntelyssä tulisi myös ottaa kantaa siihen, onko tiedon pyytäjillä oikeus tutustua paikan päällä rekisteriin tallettuihin julkisiin tietoihin.

Lukuun olisi tarpeen ottaa säännökset oikeudesta saada kopio ajoneuvoliikennerekisterin julkisista tiedoista. Säännös on tarpeen, koska julkisuuslain 16 §:n 3 momentista seuraa, ettei oikeutta kopion saamiseen välttämättä aina ole. Toiseksi on tarpeen säätää selkeästi niistä tilanteista, joissa salassa pidettäviä tietoja voidaan luovuttaa, samoin kuin — perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti — niistä tilanteista, joissa tietoja on tarkoitus luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla.

Valiokunta esittää edellä mainittujen puutteiden korjaamista kokoamalla määräykset salassa pidettävistä tiedoista ja niiden luovuttamisesta tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset täyttäväksi yhteen pykälään:

Salassa pidettävät tiedot ja niiden luovuttaminen

Edellä 8 §:ssä tarkoitettut arkaluonteiset tiedot sekä henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte on pidettävä salassa, jollei viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:stä muuta johdu. Rekisteriin talletetun salassa pidettävän tiedon saa kuitenkin luovuttaa:

- 1) poliisille ja muulle esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle rikoksen selvittämistä ja syytteen esittämistä varten;
- 2) poliisille ja puolustusvoimille ajokorttiasioiden käsittelyä varten;
- 3) tuomioistuimelle ajo-oikeuteen liittyvien asioiden käsittelyä varten;
- 4) liikenteen valvontaa suorittaville viranomaisille;

5) pysäköinnin valvontaa suorittavalle viranomaiselle tiedon vammaisen pysäköintiluvasta;

6) liikennelupaviranomaiselle tehtyä rikosta ja siitä seuranneita rangaistuksia ja muita seuraamuksia koskevat tiedot liikennelupa-asioiden käsittelyä varten;

7) autokoululupaviranomaiselle tehtyä rikosta ja siitä seuranneita rangaistuksia ja muita seuraamuksia koskevat tiedot autokoululupa-asioiden käsittelyä varten;

8) kuljettajatutkinnon vastaanottajalle valokuvan henkilön tunnistamista varten, tietoja henkilön teveydentilasta tutkinnon suorittamista varten, tiedon ajokiellosta ajokokemuksen tarkistamista ja ADR-ajoluvan luovuttamista varten sekä tiedon ajokortin saamisen esteestä;

9) tieliikenteen valvontalaitteen korttien käsittelijälle henkilön valokuvan korttien käsittelyä varten;

10) liikenneonnettomuuksien tutkijalautakunnalle liikenneonnettomuuksien tutkintaa varten tarpeelliset tiedot;

11) Ahvenanmaan maakunnan ja toisen ETA-valtion ajoneuvojen tai ajokorttien rekisteröintitehtäviä hoitavalle tai niihin liittyviä valvontatehtäviä hoitavalle viranomaiselle ajoneuvojen ja ajokorttien rekisteröintitehtävien, valvontatoimien ja luovuttamiseen liittyvien toimenpiteiden suorittamiseksi tarpeelliset tiedot.

Tiedot saa 1 momentin 1—9 ja 11 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla. (Uusi 2 mom.)

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta kunnioittavasti esittää,

että liikennevaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 8 päivänä tammikuuta 2003

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Pertti Turtiainen /vas
jäsen. Janina Andersson /vihr
Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /kok
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /kesk

Pekka Nousiainen /kesk
Heli Paasio /sd
Aulis Ranta-Muotio /kesk
Pekka Ravi /kok
Petri Salo /kok
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /kok
Pertti Turtiainen /vas
Matti Väistö /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulais sihteeri Jukka Savola.