TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

LAUSUNTO Ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi

HE 13/2018 vp

891/031/18

4.4.2018

Eduskunta
Puolustusvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ PUOLUSTUSVOIMISSA

Henkilötietojen käsittelystä säätäminen

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina 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. Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut yksityiselämään liittyvien henkilötietojen rekisteröinnin kuuluvan Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan soveltamisalaan. Tuomioistuin on todennut sopimusloukkauksen muun muassa siksi, että kansallinen lainsäädäntö ei ollut sisältänyt säännöksiä tietosisällöistä, tietojen säilytysajoista ja niistä henkilöryhmistä, joista tietoja saatiin kerätä.

Henkilötietojen käsittely sotilastiedustelutehtävissä

Esitykseen sisältyy ehdotus henkilötietojen käsittelystä sotilastiedustelutehtävien yhteydessä. Esityksen 12 §:n ja 13 §:n mukaan sotilastiedustelua varten perustettaisiin sotilastiedustelurekisteri. Puolustusvoimilla ei ole tällä hetkellä lakisääteistä sotilastiedustelun käyttöön tarkoitettua henkilörekisteriä, eli esitetyt säännökset olisivat kokonaan uusia.

Esityksen mukaan säännökset koskisivat ensinnäkin sotilastiedustelua sellaisena kuin Puolustusvoimat sitä nykyisin harjoittaa puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin ja 4 §:n nojalla. Esityksessä tuodaan esille. että puolustusvoimien sotilastiedusteluun ei kuitenkaan tällä hetkellä ole laissa säädettyjä varsinaisia toimivaltuuksia.

Eduskunnalle on annettu hallituksen esitys sotilastiedustelua koskevaksi laiksi (HE 203/2017 vp). Esityksen mukaan sotilastiedustelurekisteriä koskevat säännökset on valmisteltu siten, että niitä voitaisiin sellaisenaan soveltaa myös ehdotettujen uusien sotilastiedustelun toimivaltuuksien käytön yhteydessä. Siten myös sotilastiedustelusta annetun lain perusteella käsiteltävät henkilötiedot talletettaisiin sotilastiedustelurekisteriin.

Kuten edellä on todettu puolustusvoimilla ei ole laissa säädettyä selkeää toimivaltaa sotilastiedusteluun, ennen kuin itse sotilastiedustelua koskeva lakiehdotus on hyväksytty.

Postiosoite	**Käyntiosoite**	**Vaihde**	**Sähköposti ja kotisivut**
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	

Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentti ja 4 § ovat puolustusvoimien tehtäviä koskevia yleisiä säännöksiä, jotka eivät ole toimivaltasäännöksiä. Toimivaltuuksista ei kuitenkaan esitettäisi säädettäväksi nytkään.

Esityksen mukaan puolustusvoimat kuitenkin edelleen jatkaisi sotilastiedustelun harjoittamista riippumatta siitä, säädetäänkö uutta erillistä sotilastiedustelulakia lainkaan. Jos sotilastiedustelua koskeva hallituksen esitys (HE 203/2017 vp) taas hyväksytään, ilmoittaa puolustusvoimat sen lisäksi harjoittavansa edelleen myös sotilastiedustelutoimintaa puolustusvoimista annetun lain 2 §:n ja 4 §:n perusteella. Esityksessä esitetty kanta on ongelmallinen, koska puolustusvoimat ilmoittaa joka tapauksessa jatkavansa toimintaa, johon sillä ei ole selkeitä laissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Jatkossa olisi esityksen mukaan siis kahdenlaista sotilastiedustelua uuden sotilastiedustelulain (HE 203/2017 vp) perusteella tapahtuvaa ja sen lisäksi sotilastiedustelua, johon ei olisi laissa säädettyä toimivaltaa. Kun sotilastiedustelulaissa esitetään säädettäväksi tarkasti sotilastiedustelutoiminnasta, on ongelmallista se, että samanaikaisesti puolustusvoimat suorittaa myös täysin sääntelemätöntä toisenlaista sotilastiedustelua ja käsittelee siihen liittyviä henkilötietoja.

Silloin kun puolustusvoimat puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan perustua aina nimenomaiseen säännökseen. Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentti ja 4 § kuvaavat puolustusvoimien tehtäviä, eivätkä ne ole toimivaltasäännöksiä Nämä säännökset eivät luo puolustusvoimille toimivaltaa ryhtyä toimenpiteiden suorittamiseen, eikä puolustusvoimat voi siis niiden perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Esityksen arvioinnin osalta on välttämätöntä huomioida se, että pelkästään henkilötietojen käsittelyä koskevalla säännöksellä ei voida säätää Puolustusvoimien toimivallasta.

Esitystä tulisi korjata siten, että sotilastiedustelurekisteriin voitaisiin tallettaa vain henkilötietoja, jotka on hankittu sotilastiedustelua koskevan lain perusteella. (HE 203/2017 vp). Jos puolustusvoimat harjoittaa tämän lisäksi myös muuta sotilastiedustelua, tulisi tämän osalta ensin säätää toimivallasta ja toiminnan sisällöstä.

Sotilastiedustelurekisterin tietosisältö

Esityksen mukaan sotilastiedustelun luonteesta johtuen rekisterin sallittu tietosisältö olisi laajempi kuin muiden Puolustusvoimien pysyvien henkilörekisterien.

Esityksen mukaan sotilastiedustelun tarvitsemia tietoja hankitaan eri tiedustelulajien menetelmillä, valvontajärjestelmästä sekä yhteistyön avulla viranomaisilta ja kumppaneilta. Tietoja hankitaan myös kansainvälisen yhteistyön avulla. Puolustusvoimat voi tietojen hankkimiseksi käyttää esimerkiksi sille laissa säädettyjä toimivaltuuksia, kuten rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen tehtäviin tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja tai käyttää sellaisia tiedustelumenetelmiä jotka eivät vaadi erityistä laintasoista toimivaltuussääntelyä.

Sotilastiedustelurekisteriin voitaisiin tallettaa eri tiedustelumenetelmillä kerättyä sotilastiedustelutehtävien kannalta tarpeellista tietoa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että silloin, kun käsittely on sidottu tarpeellisuuden tasolle, säännökseltä voidaan edellyttää yksityiskohtaisuutta.

Ehdotettu säännös ei rajoittaisi käsiteltäviä henkilötietoja siinä määrin, että käsittely voitaisiin sitoa vain tarpeellisuusvaatimukseen. Ehdotetussa säännöksessä tallentamiskynnys olisi matala ja säännös jättäisi runsaasti tulkinnanvaraa lain soveltajille. Väljästi ja tulkinnanvaraisesti kirjoitetusta säännösehdotuksesta perusteluineen ei voi saada selkeää käsitystä siitä, mitä tietoja sotilastiedustelurekisteriin voitaisiin tallentaa ja millä edellytyksillä.

Ehdotettu sääntely jää yleisluonteiseksi, mikä vastaavasti mahdollistaa rekisteröitävien henkilötietojen sisällön ja laajuuden määrittelyn paljolti viranomaisen omin toimin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos säännöksen muotoilu jättää rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi (PeVL 18/2012 vp).

Sotilastiedustelurekisteriä koskevaa säännöstä tulisi tietosisällön osalta täsmentää vastaamaan edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ja Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen oikeuskäytännössään esiintuotuja periaatteita.

Sotilastiedustelurekisterin laillisuusvalvonta

Eduskunnalle on annettu esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa varten olisi tiedusteluvaltuutettu. Tiedusteluvaltuutettu on toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan tiedustelutoiminnan osalta laillisuusvalvontaa suorittaisi tiedusteluvaltuutettu, ei tietosuojavaltuutettu. Tiedustelutoiminnan tehokkaan valvonnan edellytyksenä olisi, että sitä valvoo yksi valvontaviranomainen, jolla on mahdollisuusuus arvioida tiedustelutoimintaa kokonaisuudessaan.

Tiedustelutoiminnan kohteina olevien henkilöiden oikeuksien ja vapauksien kannalta henkilötietojen käsittely on keskeisin asia, joka edellyttää laillisuusvalvontaa. Sotilastiedustelun osalta tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvaltuutetun välinen toimivalta olisi oltava selkeästi hahmotettavissa. Esityksen mukaan ”Tietosuojavaltuutetun velvollisuus valvoa kaikkea Suomessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä seuraa uusista henkilötietojen käsittelyn yleissäädöksistä, yleisessä tietosuojalaista sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioiden ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetusta laista.” Tietosuojavaltuutettu valvoisi ilmeisesti siten myös sotilastiedustelun yhteydessä hankittujen henkilötietojen käsittelyä heti sen jälkeen, kun ne on tallennettu rekisteriin. Tämä valvontatehtävä lisäisi tietosuojavaltuutetun tehtävien haasteellisuutta entisestään ja aiheuttaisi todennäköisesi merkittävää resurssien tarvetta.

Yksittäiseen tehtävään liittymättömien tietojen käsittely

Esityksen 25 §:n mukaan yksittäisessä sotilastiedustelutehtävässä tai sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 5 tai 9 luvussa tarkoitetussa tehtävässä saatuja henkilötietoja, jotka eivät liity kyseiseen tai muuhun suoritettavana olevaan tehtävään, mutta ovat tarpeellisia muussa tehtävässä, saa kerätä ja tallettaa sotilastiedustelurekisteriin, turvallisuustietorekisteriin tai tilapäiseen henkilörekisteriin 2 luvussa säädetyin edellytyksin.

Esitetty säännös varaa käytännössä oikeuden käyttää sotilastiedustelutehtävässä tai sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 5 tai 9 luvussa tarkoitetussa tehtävässä saatuja henkilötietoja muussa, kuin alkuperäisessä käyttötarkoituksessa.

Henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta esitetty säännös ei ole tarpeeksi tarkkarajainen ja on osin ristiriidassa myös henkilötiedon tarpeellisuutta ja käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevien vaatimusten kanssa. Tallentamiskynnystä on vähintäänkin nostettava välttämättömyysvaatimuksen tasolle.

Henkilötietojen merkityksellisyyden arviointi
Esityksen 15 §:ssä säädettäisiin turvallisuustietorekisterin tietosisällöstä. Pykälän 2 momentti mahdollistaisi yleisesti sovellettavista tietojen tallettamiskynnyksistä poikkeamisen väliaikaisesti. Säännös mahdollistaisi tietojen tallettaminen väliaikaisesti rekisteriin sen selvittämiseksi, onko tieto merkityksellistä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta vai ei.

Merkityksellisyys olisi arvioitava viimeistään kuuden kuukauden kuluessa tiedon tallettamisesta. Mikäli tietoa ei ole määräajassa todettu tehtävien hoitamisen kannalta tarpeelliseksi, tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta välttämättömäksi, se olisi poistettava rekisteristä.

Esitetty 15 §:n 2 momentti merkitsisi huomattavaa laajennusta nykyiseen henkilötietojen käsittelyyn. Esityksen perustelujen mukaan rekisteriin tallentuisi myös tietoja, jotka osoittautuisivat puolustusvoimain tehtävien kannalta merkityksettömiksi.
Käytännössä esitetty säännös mahdollistaisi puolustusvoimille rajoittamattoman oikeuden rekisteröidä tietojärjestelmään suuriakin määriä henkilötietoja, ilman niiden käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisen edellytysten määrittelemistä.

Esitetty säännös henkilötietojen käsittelystä pelkästään merkityksellisyyden arviointia varten on perustuslakivaliokunnan edellä mainitusta vakiintuneesta lausuntokäytännöstä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä selkeästi poikkeava.

Esitetty säännös on perusteiltaan kestämätön, koska puolustusvoimilla ei ole toimivaltaa käsitellä ja rekisteröidä henkilötietoja ehdotetulla tavalla. Sikäli kun esitettyä säännöstä arvioitaisiin rikosasioiden tietosuojadirektiivin näkökulmasta, olisi se 4 artiklan (1b,1c ja 1 d), 6 artiklan, 8 artiklan 2 kohdan, 20 artiklan vastainen (ks. myös direktiivin johdantokappaleet 26 ja 31). Edellä mainitut huomiot koskevat myös esityksen 13 §:n 2 momenttia.

Esitettyä henkilötietojen käsittelyä merkityksellisyyden arviointia varten ei voisi tehokkaasti valvoa, koska esitetty säännös mahdollistaisi Puolustusvoimille oikeuden rekisteröidä tietojärjestelmään henkilötietoja, ilman niiden käyttötarkoituksen, sisällön tai rekisteröimisedellytysten määrittelemistä.

Edellä mainituilla perusteilla merkityksellisyyden arviointia koskevat 15 §:n 2 momentti ja 13 §:n 2 momentti tulisi poistaa esityksestä.

Postiosoite	Käyntiosoite	Vaihde	Sähköposti ja kotisivut
PL 800	Ratapihantie 9	029 56 66700	tietosuoja@om.fi
00521 Helsinki	6. kerros		http://www.tietosuoja.fi
Neuvonta	029 56 16670	ma-to 9:00–11:00 & 13:00–15:00 pe 9:00–12:00	