OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Tanja Jaatinen

9.4.2018

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI HENKILÖTIETOJEN KÄSITTELYSTÄ PUOLUSTUSVOIMISSA SEKÄ ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 13/2018 vp)

Puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikko-asiassa. Oikeusministeriö toteaa asiassa kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Oikeusministeriö on antanut hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta lausunnon puolustusministeriölle 29.11.2017. Oikeusministeriön huomautukset on valtaosin otettu asianmukaisesti huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Myönteistä esimerkiksi on, että 1. lakiehdotuksen 3 lukua on tarkennettu sen osalta, mitä tietoja voidaan käsitellä ja mihin tarkoituksiin niin sanottuihin toissijaisiin käyttötarkoituksiin.

Oikeusministeriö pitää edelleenkin henkilötietojen käsittelyä Puolustusvoimissa koskevan lainsäädännön uudistamista ja kokoamista yhteen lakiin kannatettavana. Pirstaloituneen sääntelyn yhdenmukaistaminen ja ajan tasalle saattaminen on perusteltua EU:n ja samalla kansallisesti uudistuvan tietosuojalainsäädännön valossa. Oikeusministeriö pitää niin ikään perusteltuna esityksessä omaksuttua perusratkaisua, jonka mukaan 1. lakiehdotuksessa tarkoitettuun Puolustusvoimien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin ehdotetun henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain ohella yleislakina ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU 2016/680) täytäntöönpanolakia, jota koskeva hallituksen esitys on hiljattain annettu eduskunnalle (HE 31/2018 vp).

Henkilötietoja Puolustusvoimissa käsiteltäessä noudatettaisiin mainitun yleislain sääntelyä koskien muun muassa henkilötietojen käsittelyn yleisiä

edellytyksiä, rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuuta, rekisteröidyn oikeuksia, tietoturvallisuutta, tietosuojavastaavan nimeämistä, valvontaa ja oikeusturvaa, paitsi siltä osin kuin ehdotetussa laissa henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa nimenomaisesti toisin säädettäisiin. Mainittuja ehdotuksia on edellä todettu huomioon ottaen tarkasteltava yhdessä, jotta varmistutaan siitä, että ne muodostavat yhdessä selkeän ja toimivan kokonaisuuden.

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 2 §:n (Suhde muuhun lainsäädäntöön) 4 momentin mukaan muusta kuin lakiehdotuksen 1 §:ssä tarkoitetusta henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa (EU) 2016/679 ja tietosuojalaissa (ks. HE 9/2018 vp). Mainittua säännöstä ei ole pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa perusteltu. Kyseessä on kuitenkin mitä ilmeisimmin informatiivinen viittaussäännös, jolle ei sinänsä vaikuta olevan estettä, joskaan ei varsinaisesti erityistä tarvettakaan. Tietosuoja-asetuksen kansallista täytäntöönpanoa valmistellut ns. TATTI-työryhmä on kuitenkin loppumietinnössään todennut, että tarve tietosuoja-asetusta ja ehdotettua tietosuojalakia koskeville informatiivisille viittaussäännöksille on vähäinen ja että informatiivisiinkin viittaussäännöksiin tulisi lainsäädännön yhtenäisyyden vuoksi suhtautua pidättyvästi.[1]

Tietojen käsitteleminen niiden merkityksellisyyden arvioimiseksi

Esityksen 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin, että sotilastiedustelurekisteriin ja turvallisuustietorekisteriin saadaan tallettaa säännöksissä määriteltyjä henkilötietoja myös sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta. Tietojen merkityksellisyys olisi ehdotuksen mukaan arvioitava ja tarpeettomat tiedot poistettava viipymättä, kuitenkin viimeistään kuuden kuukauden kuluttua niiden tallettamisesta. Mainitut säännösehdotukset ovat henkilötietojen suojan kannalta varsin merkityksellisiä.

Oikeusministeriö on hallituksen esitystä koskevasta luonnoksesta antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen, että säännöksissä ei määritellä niiden henkilöiden joukkoa, joiden henkilötietoja rekisteriin voitaisiin tallettaa. Rekisteriin voitaisiin tallettaa varsin laajasti hyvin monenlaisia henkilötietoja, minkä lisäksi rekisterin sallittu tietosisältö jää viime kädessä melko avoimeksi. Sääntely myös mahdollistaisi rekisterin käyttötarkoituksen kannalta mahdollisesti tarpeettomiksi osoittautuvien henkilötietojen säilyttämisen kuuden kuukauden ajan.

[1] http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160626/OMML_08_2018_TATTI-loppumietinto.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Ks. myös PeVL 49/2017 vp.

Henkilötietojen käsittelyä ohjaavien yleisten periaatteiden mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisia, asianmukaisia ja olennaisia, eikä niiden tule olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi). Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee myös olla täsmällistä ja tarkkarajaista.

Ehdotettu sääntely kytkeytyy olennaisella tavalla ehdotettuun sotilastiedustelulainsäädäntöön (HE 203/2017 vp). Sotilastiedustelun erityisluonteen voidaan oikeusministeriön mielestä sinänsä ajatella mahdollistavan tavanomaista henkilötietojen käsittelysääntelyä joiltain osin hieman joustavamman sääntelyn. Henkilötietojen käsittelyä koskevilla säännöksillä ei luonnollisestikaan voida suoraan perustaa viranomaisille toimivaltuuksia johonkin toimintaan. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös se, ettei perustuslakivaliokunnalla ollut aikoinaan huomauttamista suojelupoliisin toiminnallista tietojärjestelmää koskevasta kohtalaisen väljästä sääntelystä (PeVL 18/2012 vp). Ehdotettu sääntely tarpeettomien tietojen poistamisesta välittömästi ja viimeistään kuuden kuukauden kuluessa niiden tallentamisesta ei myöskään ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa oikeusministeriön käsityksen mukaan muodostu perustuslain 10 §:n kannalta ongelmalliseksi (vrt. PeVL 18/2012 vp, s. 4).

Tietojenvaihtoa koskevat säännökset

Hallituksen esityksessä todetaan, että tietojen luovutettavuutta ja tiedonsaantia koskevista säännöksistä pyritään mahdollisuuksien mukaan karsimaan niin sanottua kaksinkertaista sääntelyä. Saman tiedon luovuttamisesta ei ole tarpeen säätää sekä tiedon luovuttavan että tiedon vastaanottavan viranomaisen laissa. Pääsääntönä sitä vastoin tulisi olla, että henkilötietojen luovutettavuudesta säädettäisiin vain luovuttavan viranomaisen laissa. Kaksinkertaisen sääntelyn poistamista ei esityksen mukaan ole kuitenkaan täysimääräisesti mahdollista toteuttaa kyseisen esityksen yhteydessä, johtuen erityisesti poliisia, Tullia ja Rajavartiolaitosta koskevien uusien henkilötietolakien käsittelyn viivästymisestä.

Oikeusministeriö yhtyy näkemykseen, jonka mukaan tietojen luovutettavuutta ja tiedonsaantia koskevista säännöksistä tulisi mahdollisuuksien mukaan karsia niin sanottua kaksinkertaista sääntelyä. Asia tulisi mahdollisuuksien mukaan hoitaa koordinoidusti hallituksen esityksessä mainittujen muita viranomaisia koskevan sektorilainsäädännön käsittelyn yhteydessä.

Esityksen 4. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan Puolustusvoimilla on oikeus saada viranomaiselta sekä julkista tehtävää hoitamaan asetetulta yhteisöltä laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat salassapitovelvollisuuden estämättä, jollei sellaisen tiedon tai asiakirjan antamista Puolustusvoimille tai tietojen käyttöä todisteena ole laissa kielletty tai rajoitettu.

Ehdotettua säännöstä on hieman tarkennettu suhteessa lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen. Oikeusministeriö kuitenkin katsoo edelleen, että sääntelyllä luotaisiin Puolustusvoimille erittäin laaja ja mahdollisesti perustuslain 10 §:n kannalta ongelmallisen väljästi ja yksilöimättömästi muotoiltu tiedonsaantioikeus (ks. esim. PeVL 59/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään edellyttänyt laajojen tiedonsaantioikeuksien osalta lisäksi, että tietojen saantioikeus sidotaan tarpeellisuuskriteerin sijaan sen välttämättömyyteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena, että tiedonsaanti-intressi syrjäyttäisi automaattisesti pelkästään tarpeellisuusperusteella muut, mahdollisesti hyvin painavat salassapitointressit (PeVL 42/2010 vp, vrt. myös PeVL 7/2000 vp, s. 3).