Teuvo Pohjolainen
25.4.2018

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2018 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa. Lakiin on tarkoitus koota Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset puolustushallinnon toimivaltuuslaeista. Hallituksen esityksen mukaan lain tarkoituksena on varmistaa, että perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimus henkilötietojen suojasta täyttyy asianmukaisesti Puolustusvoimien toiminnassa.

Esitys liittyy Suomen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen. Uudistuksen taustalla on Euroopan unionin antama tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Sanottua tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviä aletaan soveltaa toukokuusta 2018 alkaen. EU:n tietosuoja-asetuksen rinnalla tullaan soveltamaan ehdotettua uutta tietosuojalakia (HE 9/2018 vp). EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan ei kuulu kansalliseen turvallisuuteen liittyvä puolustusvoimien henkilötietojen käsittely.

Nyt ehdotetun lain soveltamisala rajautuisi sen perusteella, mihin tarkoitukseen henkilötietoja käsitellään. Jos käsittelyn tarkoitus liittyy Puolustusvoimista annetussa laissa säädetyn tehtävän hoitamiseen, käsittelyyn sovellettaisiin tätä lakia. Vastaavasti, jos käsittely ei liittyisi näiden tehtävien hoitamiseen, vaan käsittelyn perusteena olisi esimerkiksi työaikalaissa (605/1996), vuosilomalaissa (162/2005) tai muussa vastaavassa laissa säädettyjen velvoitteiden täyttäminen, käsittelyyn ei sovellettaisi tätä lakia, vaan EU:n tietosuoja-asetusta ja ehdotettua yleistä tietosuojalakia. Käytännössä tietosuoja-asetusta ja yleistä tietosuojalakia sovellettaisiin siten vain sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka ei olisi tarpeellista Puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Mikäli tiettyjen henkilötietojen käsittely olisi tarpeellista sekä Puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi että jonkin muun velvoitteen hoitamiseksi, sovellettaisiin käsittelyyn tätä lakia. Tämän lakiehdotuksen soveltamisalaan ei ehdotetun soveltamisalasäännöksen perusteella kuuluisi lainkaan sellaista henkilötietojen käsittelyä, johon sovelletaan EU:n tietosuoja-asetusta.

Ehdotettu henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettava laki sisältää vain Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset ja sen rinnalla sovellettaisiin henkilötietolainsäädännön niin sanottuna yleisenä osana ehdotettua henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettavaa lakia siinä mainituin poikkeuksin (HE 31/2018 vp). Lakiehdotukset muodostavat hallituksen esityksen mukaan kokonaisuuden ja niiden olisi siksi syytä tulla voimaan mahdollisimman samanaikaisesti. Näiden lakien muodostaman kokonaisuuden

soveltamisalalla ei sovellettaisi lainkaan EU:n tietosuoja-asetusta (koska puolustusvoimien toiminta ei kuulu EU:n toimivaltaan) eikä ehdotettua uutta tietosuojalakia.

Esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain (556/2007) muuttamiseksi. Lakiehdotuksella on tarkoitus yhdenmukaistaa Maanpuolustuskoulutusyhdistystä velvoittava henkilötietosääntely nyt ehdotetun Puolustusvoimia koskevan sääntelyn kanssa ja varmistaa samalla sujuva tiedonvaihto Puolustusvoimien ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kesken. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin lisäksi yleistä tietosuoja-asetusta ja ehdotettua yleistä tietosuojalakia.

Puolustushallinnossa ei ole tällä hetkellä keskitettyä lainsäädäntöä henkilötietojen käsittelystä, vaan säännökset on hajautettu useisiin eri lakeihin. Erityissääntelyä on asevelvollisuuslaissa (1438/2007), puolustusvoimista annetussa laissa (551/2007), sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014), aluevalvontalaissa (755/2000) ja sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetussa laissa (211/2006). Lisäksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007) on säännöksiä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä. Säännökset koskevat lähinnä Puolustusvoimien pysyviä henkilörekistereitä, niihin talletettavia tietoja, tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia sekä tiettyjä rekisteröidyn oikeuksien rekisterikohtaisia rajoituksia. Muilta osin Puolustusvoimien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolain säännöksiä.

> *Kun Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä ei ole tällä hetkellä keskitettyä lainsäädäntöä, vaan asiaa koskevat erityissäännökset on hajautettu useisiin eri lakeihin, hallituksen esitys on lähtökohtaisesti perusteltu, sillä yksityisyyden suojan ja sen valvonnan kannalta keskitetty lainsäädäntö edesauttaa perusoikeuden toteutumista. Tosin kovin selkeäksi ei kokonaisuutta nytkään saada, kun Puolustusvoimien lakisääteisten tehtävien hoitamiseen sovellettaisiin jatkossa*

esillä olevaa lakia, minkä lisäksi sovellettavaksi tulee laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä. Lisäksi Puolustusvoimissa sovellettaisiin EU:n tietosuoja-asetusta ja yleistä tietosuojalainsäädäntöä silloin, kun kysymyksessä ei ole kokonaan tai osittain Puolustusvoista annetun lain mukainen tehtävä.

2 Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan 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 käytännössään 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 (ks. valiokunnan lausunnoista eri vuosikymmeniltä esim. PeVL 14/1998 vp, PeVL 25/1998 vp, PeVL 38/2010 vp, PeVL 46/2016 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 2/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on viime aikoina kiinnittänyt huomiota nykyisen oikeustilan ongelmiin muun muassa sääntelyn selkeyden kannalta (ks. kootusti PeVL 31/2017 vp).

Yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esi-

merkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia (ks. esim. PeVL 31/2017 vp). Valiokunnan mielestä esimerkiksi arkaluonteisina tietoina pidettävien biometristen tunnisteiden rekisteröinti merkitsee erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 13/2017 vp, s. 5, PeVL 29/2016 vp, s. 5). Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

3 Puolustusvoimien henkilörekisterit, niiden käyttötarkoitus ja tietosisältö

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yksityiskohtaisesti puolustusvoimien henkilörekistereistä, niiden käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä (3-16 §). Ehdotettu sääntely osoittaa, että joihinkin rekistereihin sisältyy arkaluonteisia tietoja, jolloin on syytä ottaa huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on niiden käsittelystä edellä todennut. Esimerkiksi asevelvollisuusrekisteriin saadaan 5 §:n mukaan tallettaa mm. DNA-näyte ja DNA-tunniste. Rekisterin käyttötarkoitusta koskevassa säännösehdotuksessa (4 §) on lueteltu tapaukset, joihin rekisteriä käytetään.

> *Ottaen huomioon, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut arkaluontoisista tiedoista yleensä ja biometrisistä tunnisteista erityisesti, voidaan kysyä, onko esimerkiksi DNA-näytteiden ja -tunnisteiden käyttö asianmukaisesti rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.*

Pääosin rekistereistä, niiden käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä on ehdotettu säädettäväksi täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti, kuten valiokunta on tulkintakäytännössään edellyttänyt. Poikkeuksen muodostaa ehdotettu 16 § (”Muut henkilörekisterit”). Ehdotuksen mukaan Puolustusvoimat saa perustaa tilapäisen tai muun henkilörekisterin, jos se on tarpeen pykäläehdotuksessa mainittujen tehtävien suorittamiseksi. Tällaiseen rekisteriin saa tallettaa Puolustusvoimien yksittäisen tehtävän suorittamisen kannalta tarpeellisia henkilötietoja.

> *Ehdotettu sääntely jää väljäksi. Epäselväksi jää, voidaanko esimerkiksi sotilastiedustelutehtävän suorittamiseksi perustettavaan tilapäiseen tai muuhun henkilörekisteriin tallettaa muitakin tietoja, kuin 12 §:n mukaisen sotilastiedustelutehtävien suorittamiseksi perustettavaan sotilastiedustelurekisteriin ehdotuksen 13 §:n mukaan saadaan tallettaa, ja jos, niin millaisia tietoja.*

4 Henkilötietojen käsittely

Hallituksen esitys sisältää myös yksityiskohtaiset säännökset eri rekistereiden tietojen käsittelystä muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (17-22 §). Henkilötiedot on vakiintuneen tulkinnan mukaan kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten. Henkilötietojen käsittelyssä pääsääntönä on, että tietoa saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon se on alun perin kerätty (*käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate*). Muuhun tarkoitukseen niitä voi käyttää vain, jos uusi käyttötarkoitus sopii yh-

teen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Yleisen edun mukaista arkistointia, tieteellistä tutkimusta ja tilastointia ei katsota yhteensopimattomiksi alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa. Lisäksi tietojen käyttö muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen voi perustua rekisteröidyn suostumukseen tai lainsäädäntöön. Lainsäädäntöön perustuva henkilötietojen käyttö muuhun kuin niiden keräämis- ja tallentamistarkoituksiin on oltava välttämätöntä ja suhteellisuusperiaatteen mukaista.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä on riittävän yksityiskohtaisesti esitetty säänneltäväksi eri rekisteritietojen käsittely muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoituksiin. Erityisesti on syytä huomata, että DNA-näytteiden ja niistä määritettyjen DNA-tunnisteiden käsittely muuhun käyttötarkoitukseen kuin vainajan tunnistamiseksi on kielletty (17.2 §).

> *Ehdotettujen säännösten mukaan eri rekisteritietoja voidaan käsitellä muuhun kuin niiden keräämistarkoitukseen, jos se on **tarpeen** lakiehdotuksessa erikseen lueteltujen seikkojen tai syiden vuoksi. Käyttötarkoitussidonnaisuuden korostamiseksi voisi olla paikallaan muuttaa sääntelyteksti muotoon, jos se on **välttämätöntä** laissa lueteltujen syiden vuoksi. Sanottu välttämättömyysvaatimus olisi perusteltua liittää myös ehdotetun 22 §:n mukaiseen tietojen käyttöön laillisuusvalvonta-, suunnittelu- ja kehittämistoiminnassa.*

5 Henkilötietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeudet

Hallituksen esittämään lakiehdotukseen sisältyy laaja ja yksityiskohtainen sääntely henkilötietojen luovuttamisesta ja tiedonsaantioikeuksista (29-38 §).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut henkilötietojen luovuttamisen perustuslainmukaisuutta laajasti lausunnossaan 70/2014 vp:

> ” Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen,

> mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I, PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).
>
> Rikosseuraamuslaitoksen henkilörekistereitä koskevaan 1. lakiehdotukseen sisältyy useita säännösehdotuksia tietojen luovuttamisesta sekä Rikosseuraamuslaitoksen oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta ja tiedonantovelvollisilta salassapitosäännösten estämättä. Ehdotetut valtuudet ovat rajattuja ja yksilöityjä. Tarpeellisuusvaatimukseen kytketyt luovuttamisvaltuudet 14—23 §:ssä sisältävät tyhjentävään muotoon kirjoitetut säännökset luovutettavissa olevista tietosisällöistä. Siltä osin kuin luovutettavia tietosisältöjä ei ole tyhjentävästi lueteltu, luovuttaminen on sidottu välttämättömyyteen laissa määritellyn yksilöidyn tarkoituksen kannalta (25 ja 26 §). Lisäksi tietojen luovuttamista arkaluonteisia tietoja sisältävästä potilasrekisteristä koskeva 27 §:n säännös sisältää tyhjentävän luettelon luovutettavissa olevista tiedoista ja tahoista, joille tietoja voidaan välttämättömistä syistä luovuttaa. Samoin tietojen luovuttaminen on rajattu laissa säädettyyn tehtävän suorittamiseen ja tiettyihin viranomaistahoihin. Ehdotukset vastaavat tältä osin vaatimusta siitä, että oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseen ja antamiseen on sidottava yksilöidysti niihin tilanteisiin, joissa tietojen saaminen tai antaminen voi välttämättömistä syistä olla perusteltua sekä rajattava niihin henkilöihin, joille tiedot ovat näistä syistä välttämättömiä (ks. PeVL 60/2010 vp).”

Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on siten kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (ks. myös PeVL 70/2014 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole

pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 62/2010 vp, s. 4/I, PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Hallituksen esityksen sisältämistä laajoista luetteloista huolimatta esityksessä jää epäselväksi, mitä henkilötietoja esimerkiksi 29 ja 30 §:n nojalla voidaan luovuttaa. Esimerkiksi biotunnistetietojen luovuttaminen ei voine tulla kysymykseen edes kaikissa niissä tapauksissa, joissa viitataan yleisesti tiedon välttämättömyyteen. (Esimerkiksi ehdotetun 31 §:n mukaisessa asevelvollisuusrekisterin tietojen luovuttamisessa kansainväliseen harjoitukseen liittyen).

> *Jossain määrin epätäsmällisesti on ehdotettu säädettäväksi tiedustelutiedon luovuttamisen rajoittaminen toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. Ehdotuksen mukaan (32.2 §) erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen (arkaluontoisten tietojen) tai muiden yksityiselämän suojan kannalta merkittävien henkilötietojen luovuttaminen* ***laajamittaisesti*** *on kielletty. Epäselväksi jää, milloin tietojen luovuttaminen on laajamittaista.*