PUOLUSTUSMINISTERIÖ
Hallitussihteeri Perttu Wasenius

Lausunto
25.4.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksen tarkoituksena on säätää uusi laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa. Lakiin koottaisiin Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset puolustushallinnon toimivaltuuslaeista. Lain tarkoituksena on varmistaa, että perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimus säätää henkilötietojen suojasta täyttyy asianmukaisesti Puolustusvoimien toiminnassa.

Esitys liittyy Suomen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen. Uudistuksen taustalla on EU:n tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviä aletaan soveltaa toukokuusta 2018 alkaen. Uudistuksen yhteydessä on ehdotettu kumottavaksi vuodesta 1999 asti kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn Suomessa sovellettu yleinen henkilötietolaki (523/1999). Yleisen tietosuoja-asetuksen rinnalla sovellettaisiin ehdotettua yleistä tietosuojalakia (HE 9/2018 vp).

Ehdotetun henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain rinnalla sovellettaisiin tietosuojalainsäädännön yleisenä osana ehdotettua henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (HE 31/2018 vp). Näiden lakien muodostaman kokonaisuuden soveltamisalalla ei sovellettaisi lainkaan EU:n tietosuoja-asetusta eikä ehdotettua yleistä tietosuojalakia.

Esitykseen sisältyy lisäksi ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain (556/2007) muuttamiseksi. Lakiehdotuksella yhdenmukaistettaisiin Maanpuolustuskoulutusyhdistystä velvoittava henkilötietosääntely ehdotetun Puolustusvoimia koskevan sääntelyn kanssa ja varmistettaisiin samalla sujuva tiedonvaihto Puolustusvoimien ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen kesken. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin lisäksi yleistä tietosuoja-asetusta ja ehdotettua yleistä tietosuojalakia.

Suhde perustuslakiin

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatun yksityiselämän suojan piiriin

(esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s.2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että erityisesti rekisteröinnin tavoitteista, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä, henkilötietojen sallituista käyttötarkoituksista, henkilötietojen luovutettavuudesta ja erityisesti teknisellä käyttöyhteydellä luovuttamisesta, henkilötietojen säilytysajoista sekä rekisteröidyn oikeusturvasta tulee säätää lain tasolla kattavasti ja yksityiskohtaisesti (esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5, 19/2012 vp, s 2 ja PeVL 71/2014 vp, s.2).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on useaan otteeseen todennut, että pelkästään se, että henkilötiedot talletetaan viranomaisen rekisteriin, merkitsee yksityisyyden suojan rajoittamista (ks. esim. *S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, 4.12.2008, kohta 67 ja *Leander v. Ruotsi*, 26.3.1987, kohta 48). Jotta yksityisyyden suojan rajoittaminen olisi sallittua, sen tulee perustua lakiin, olla välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa ja olla oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Esimerkiksi kansallisen turvallisuuden ylläpitoa on oikeuskäytännössä yleisesti pidetty hyväksyttävänä perusteena yksityisyyden suojan rajoituksille (*Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi*, 6.6.2006, kohdat 87 ja 88).

Ehdotetun henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain (1. lakiehdotus) 2 luvussa säädettäisiin rekisteröinnin tavoitteista säätämällä kullekin henkilörekisterille yksityiskohtaisesti sen käyttötarkoitus. Pysyvien henkilörekisterien osalta rekisteröinnin tavoitteen tulisi aina vastata kyseisen henkilörekisterin käyttötarkoitusta. Tilapäisen tai muun henkilörekisterin perustaminen olisi sallittua ainoastaan niihin tarkoituksiin, joista lain 16 §:ssä säädetään. Laissa säädettäisiin siten tyhjentävästi henkilötietojen käsittelyn tavoitteista.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 2 luvussa säädettäisiin kattavasti ja yksityiskohtaisesti Puolustusvoimien pysyvien henkilörekisterien sallitusta tietosisällöstä. Tietosisällöistä ei pääosin säädettäisi yksittäisten henkilötietojen tasolla, vaan laissa säädettäisiin tietoluokista, joihin kuuluvia henkilötietoja rekisteriin saisi tallettaa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tallettamisesta rekistereihin säädettäisiin kuitenkin yksityiskohtaisemmin. Lakiehdotuksen 16 §:ssä sallittaisiin lisäksi tilapäisten ja muiden henkilörekisterien perustaminen pykälässä säädettyihin tarkoituksiin. Muiden henkilörekisterien osalta ei ole mahdollista laissa säätää vastaavalla tavalla yksityiskohtaisesti niihin talletettavista tiedoista. Niistä tarkoituksista, joihin muita rekistereitä saa perustaa, säädettäisiin kuitenkin tyhjentävästi ja muuhun rekisteriin saisi tallettaa vain rekisterin ennalta määritellyn käyttötarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi sallittua vain, jos se on rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä. Rekisterin käyttötarkoitus ja siihen talletettavat tiedot tulisi määrittää ennen tällaisen rekisterin perustamista. Rekisteröitäviä henkilötietoja koskeva sääntely vastaisi vakiintunutta sääntelytapaa ja sen voidaan katsoa olevan riittävän yksityiskohtainen ja kattava.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 13 ja 15 §:ssä sallittaisiin henkilötietojen tallettaminen rekisteriin enintään kuuden kuukauden ajaksi sen selvittämiseksi, ovatko tiedot mer-

kityksellisiä sotilastiedustelutehtävien tai rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävien hoitamiseksi. Säännökset mahdollistaisivat siten normaaleista tietojen käsittelykynnyksistä poikkeamisen väliaikaisesti. Sotilastiedustelutehtäviin ja rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtäviin liittyvä tiedonhankinta poikkeaa luonteeltaan tyypillisistä viranomaisten tiedonhankintamenetelmistä, eikä niissä ole siksi aina mahdollista välittömästi selvittää kaiken tehtävien hoitamisen yhteydessä saadun tiedon merkityksellisyyttä. Kyse on siten tehtävien suorittamisen kannalta välttämättömästä yksityisyyden suojan rajoituksesta. Ehdotetun kuuden kuukauden enimmäisajan tarkoituksena on varmistaa, että yksityisyyden suojan rajoitus on kokonaisuutena oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden.

Henkilötietojen keräämis- ja tallettamistarkoituksista säädettäisiin tyhjentävästi 1. lakiehdotuksen 2 luvussa. Lakiehdotuksen 3 luvussa puolestaan säädettäisiin siitä, mihin muihin kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen Puolustusvoimat saisi rekistereihinsä talletettuja henkilötietoja myöhemmin käyttää. Sääntely vastaisi sisällöllisesti pääosin voimassaolevia säännöksiä henkilötietojen luovuttamisesta Puolustusvoimien rekistereistä toiseen käyttötarkoitukseen sotilasviranomaiselle. Uutena toissijaisena käyttötarkoituksena Puolustusvoimat saisi kuitenkin hyödyntää muissa henkilörekistereissään olevia tietoja myös sotilastiedustelutehtävissä. Laajat tiedonsaantioikeudet ovat välttämättömiä tiedustelutehtävien hoitamiseksi. Luettelot sallituista toissijaisista käyttötarkoituksista olisivat tyhjentäviä ja täyttäisivät siten vaatimukseen sääntelyn kattavuudesta ja yksityiskohtaisuudesta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 4 luvussa säädettäisiin tietojen luovutettavuudesta muille viranomaisille, yksityiselle, toiselle valtiolle ja kansainväliselle järjestölle. Laissa säädettäisiin ensinnäkin yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi siitä, kenelle ja mihin tarkoitukseen henkilötietoja olisi sallittua luovuttaa antamalla tietojen vastaanottajalle tekninen käyttöyhteys Puolustusvoimien henkilörekisteriin. Siltä osin, kun tietojen luovutettavuus sidottaisiin tiettyyn vastaanottajaan ja käyttötarkoitukseen, luovutusoikeus olisi sidottu tietojen tarpeellisuuteen vastaanottajan lakisääteisen tehtävän hoitamiseksi. Siltä osin, kun tietojen vastaanottajasta ja käyttötarkoituksesta ei säädettäisi yksityiskohtaisesti, oikeus luovuttaa henkilötietoja olisi puolestaan sidottu tietojen välttämättömyyteen. Tältäkin osin laissa olisi yleisellä tasolla säädetty ne tarkoitukset, joihin tietoja voisi luovuttaa. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttaminen muille viranomaisille olisi sallittua vain, jos se on välttämätöntä viranomaisen lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi. Kyse olisi luonteeltaan yleissääntelystä, josta olisi luonnollisesti mahdollista muualla laissa säädetyillä erityisillä luovutusrajoituksilla poiketa. Erityisiä luovutusrajoituksia kohdistuu tyypillisesti esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietoihin, tietyillä tiedonhankintamenetelmillä hankittuihin tietoihin ja kansainvälisessä yhteistyössä saatuihin tietoihin. Sääntely vastaisi henkilötietojen luovutussäännösten vakiintunutta kirjoitustapaa ja siten myös perustuslakivaliokunnan vakiintunutta käytäntöä (esim. PeVL 62/2010 vp, s. 4 ja PeVL 71/2014, s. 3).

Laissa säädettäisiin lisäksi Puolustusvoimien oikeudesta luovuttaa henkilötietoja muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Koska Puolustusvoimien kansainvälinen toiminta on luonteeltaan hyvin erilaista kuin muiden viranomaisten, eikä henkilötietojen vapaa liikkuvuus unionin alueella pääosin koske Puolustusvoimien toimintaa, asiasta olisi syytä säätää Puolustusvoimien osalta erikseen. Laissa säädettäisiin tyhjentävästi niistä tarkoituksista, joiden vuoksi tietoja saisi luovuttaa sekä tietyistä

luovutuksiin liittyvistä suojatoimista. Tietojen luovuttamista harkittaessa tulisi ottaa huomioon muun muassa vastaanottajavaltion ihmisoikeustilanne ja Suomea sitovat kansainväliset sopimukset. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää Yhdistyneiden kansakuntien kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja muihin kidutuksen kieltoa koskeviin Suomea sitoviin sopimuksiin. Laissa lisäksi erikseen kiellettäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen laajamittainen luovuttaminen ulkomaille. Sääntelyn voidaan katsoa tältäkin osin kokonaisuutena täyttävän vaatimuksen riittävästä yksityiskohtaisuudesta ja kattavuudesta.

Puolustusvoimista annetun lain (4. lakiehdotus) 17 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös Puolustusvoimien oikeudesta saada tarpeellisia tietoja laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Pykälässä tarkoitettu tiedonsaanti olisi rajattu yksittäisessä tehtävässä tarvittaviin tietoihin, eikä oikeuttaisi tiedonsaantiin teknisellä käyttöyhteydellä tai muuten massaluonteisesti. Säännös vastaisi pääosin poliisilain 4 luvun 2 §:n sekä henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 17 §:n tiedonsaantisäännöksiä, jotka on molemmat hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Rekisteröidyn oikeusturvasta, rekisterinpidosta ja käsittelyn yleisistä periaatteista säädettäisiin ehdotetussa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa, jota sovellettaisiin tämän lakiehdotuksen rinnalla. Puolustusvoimien henkilötietolaissa säädettäisiin kuitenkin tietyistä välttämättömistä rekisterikohtaisista poikkeuksista rekisteröidyn oikeuksiin. Poikkeukset koskisivat henkilötietojen käsittelyä sotilastiedustelussa sekä rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävien suorittamisessa. Rajoitukset ovat välttämättömiä tehtävien luonteen takia ja vastaisivat voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia. Rajoituksista säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, minkä lisäksi rekisteröity voisi aina käyttää oikeuksiaan valvontaviranomaisen välityksellä.