Kirjallinen lausunto
Niklas Vainio

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys 13/2018 vp eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa

Arvioinnin lähtökohdat

Ehdotetussa laissa säänneltäisiin Puolustusvoimien henkilörekistereistä, niiden käyttötarkoituksista ja tietojen luovuttamisesta. Laki olisi erityislaki suhteessa henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (HE 31/2018 vp) ja perustuu siinä säännellyille yleisperiaatteille. Lailla on yhteys valiokunnan käsittelyssä olevaan esitykseen sotilastiedustelulaista (HE 203/2017 vp). Henkilötietojen käsittelyyn sotilastiedustelutoiminnassa sovellettaisiin tätä lakia.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen suojaa koskevaa sääntelyä katsonut, että tällaista sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Pykälän 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 (mm. PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp).

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. esim. PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 13/2016 vp). Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, ettei ole estettä sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (mm. PeVL 2/2018 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp). Valiokunta on edelleen pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 2/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp).

Valiokunta on pitänyt ensisijaisena mallia, jossa henkilötietojen suoja toteutetaan ensisijaisesti Euroopan unionin lainsäädännön ja kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa

se on yhtäältä sallittua Euroopan unionin sääntelyn kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp).

Seuraavat huomioni koskevat esitykseen sisältyvää 1. lakiehdotusta.

Soveltamisala

Lain soveltamisala on määritelty 1 §:ssä. Määritelmä rajaa käytännössä organisatorisen soveltamisalan sellaiseen henkilötietojen käsittelyyn, joka liittyy kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen.

Aineellisesti lakia sovellettaisiin henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sekä muuhun kuin automaattiseen käsittelyyn, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa rekisteri tai sen osa. Vaikka laissa on valittu rekisterilähtöinen sääntelytapa, on syytä huomata, että automaattisen käsittelyn käsite on laaja sisältäen minkä tahansa käsittelyn, jossa käytetään tietokonetta tai vastaavaa järjestelmää. Käsite koskee myös lyhytaikaista ja väliaikaista käsittelyä. Laki koskee siten myös sellaista henkilötietojen käsittelyä, jota ei tehdä nimenomaisesti jonkin laissa säädellyn rekisterin yhteydessä.

Rekisteröinnin tavoite, henkilötietojen sisältö ja käyttötarkoitukset

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan laissa on säänneltävä muun muassa rekisteröinnin tavoitteesta, rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä ja niiden sallituista käyttötarkoituksista. Ehdotetussa laissa on kuvattu kuusi pysyvää henkilörekisteriä. Lisäksi 16 §:ssä säännellään tilapäisistä ja muista henkilörekistereistä. Lakiehdotuksen 4 §:ssä, 6 §:ssä, 8 §:ssä, 10 §:ssä, 12 §:ssä ja 14 §:ssä on kuvattu rekisterien käyttötarkoitus, josta ilmenee myös rekisteröinnin tavoite. Kuvatut käyttötarkoitukset liittyvät yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin ja ovat sinänsä hyväksyttäviä. Tarkkarajaisuuden kannalta kuitenkin 12 §:ssä kuvattu sotilastiedustelurekisterin tarkoitus on kuvattu hyvin yleisluonteisesti ja sitä tulisi täsmentää ottaen huomioon muun muassa ehdotetussa sotilastiedustelulaissa kuvatut tiedustelumenetelmät. Rekisteröitävien henkilötietojen sisältö on kuvattu 5 §:ssä, 7 §:ssä, 9 §:ssä, 11 §:ssä, 13 §:ssä ja 15 §:ssä. Tiedot on kuvattu täsmällisesti.

16 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimat saisi perustaa tilapäisen tai muun henkilörekisterin, jos se on tarpeen kyseisessä momentissa lueteltujen tehtävien suorittamiseksi. 2 momentin mukaan rekisteriin saisi tallettaa tehtävän suorittamisen kannalta tarpeellisia henkilötietoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi kuitenkin sallittua vain, jos se on välttämätöntä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta. Esityksen perusteluiden mukaan "Pykälän tarkoituksena on säilyttää tarpeellisin osin nykyinen oikeustila ja mahdollisuus käsitellä henkilötietoja siltä osin, kun 3–15 § tai muualla laissa olevat säännökset eivät kattaisi kaikkia Puolustusvoimien käsittelytarpeita."

Ehdotettu säännös on ristiriidassa sen perustuslakivaliokunnan noudattaman periaatteen kanssa, että muun muassa rekisteröitävien henkilötietojen sisällöstä on säädettävä lailla ja tämän sääntelyn on oltava kattavaa ja yksityiskohtaista. Määritelmä, jonka mukaan rekisteriin saisi tallettaa "tarpeellisia henkilötietoja" ei täytä yksityiskohtaisuuskriteeriä. Valiokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5). Ehdotettu sääntely ei täytä myöskään tätä edellytystä.

Tietojen tallettaminen merkityksellisyyden arvioimiseksi

Ehdotetun lain 13 §:n 2 momentin ja 15 §:n 2 momentin mukaan kyseisen säännöksen mukaiseen rekisteriin saataisiin tallettaa tietoja sen arvioimiseksi, ovatko tiedot merkityksellisiä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta. Ehdotus on ongelmallinen henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja tarpeellisuutta koskevien periaatteiden näkökulmasta varsinkin kun otetaan huomioon, että tietoja voitaisiin säilyttää kuusi kuukautta ja tietoihin saattaisi sisältyä arkaluonteisia tietoja. Säännös sallisi käytännössä viranomaisen poiketa kaikista edellä mainituista, perustuslakivaliokunnan käytännöstäkin ilmenevistä periaatteista. Ehdotusta ei voi pitää perustuslain mukaisena.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat tiedot

Tietoihin sisältyy esitetyn rikosasioiden henkilötietolain 11 §:n tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, ainakin DNA-näyte, DNA-tunniste, biometriset tiedot (mm. henkilökuva ja ääni- ja kuvatallenteet) ja terveystiedot. Henkilön kuvasta, tuntomerkeistä tai muista tunnistetiedoista voi lisäksi olla pääteltävissä hänen etninen alkuperänsä. Tiedustelumenetelmillä hankitut henkilön toimintaa ja käyttäytymistä koskevat tiedot voivat sisältää tällaisia tietoja. Edellä mainittuja tietoja voi pitää sellaisina tietoina, mitä valiokunnan käytännössä on kutsuttu arkaluonteisiksi tiedoiksi. Valiokunta on arvioinut 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 31/2017, PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. 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 31/2017, PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Ehdotetun rikosasioiden henkilötietolain 11 §:ssä on säädetty erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn edellytyksistä. Tässä yhteydessä merkityksellisiä edellytyksiä ovat käsittelyn välttämättömyys, rekisteröidyn oikeuksien turvaamisen edellyttämien suojatoimien toteuttaminen ja käsittelystä säätäminen laissa. Lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että tällaisten tietojen käsittely on sallittua vain, jos käsittely on rekisterin käyttötarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Kyseisten tietojen sisällyttäminen rekisterin tietosisältöä kuvaavaan säännökseen ei vielä itsessään tee kyseisen tiedon käsittelystä välttämätöntä, joten rekisteriä käytettäessä on erikseen harkittava, onko erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvan tiedon käsittely välttämätöntä kyseisessä tilanteessa. Asevelvollisrekisteriin saadaan lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan tallettaa DNA-näyte ja DNA-tunniste. 17 §:n 2 momentin mukaan näitä tietoja saisi käyttää vain vainajan tunnistamiseen ja esitykseen sisältyvien 2. ja 3. lakiehdotuksen mukaan näytteen antamisesta voisi kieltäytyä. Välttämättömyysedellytyksestä seuraa, ettei tietoa tulisi tallettaa, jos se ei kyseisen henkilön palvelustehtävien vuoksi ole välttämätöntä. Vastaavasti henkilön terveyttä koskevia tietoja tulisi tallettaa vain siltä osin kuin se on välttämätöntä palveluksen tai palveluskelpoisuuden arvioinnin kannalta.

Henkilötietojen toissijainen käyttö

17–22 §:issä säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää rekisteritietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Ehdotetun rikosasioiden henkilötietolain 5 §:n 2 momentin mukaan tällainen käsittely olisi sallittua, jos käsittelystä säädetään laissa.

Perustuslakivaliokunta on suhtautunut sallivasti henkilötietojen toissijaiseen käyttöön silloin, kun se tapahtuu yleisen edun mukaiseen tarkoitukseen (PeVL 1/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että 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).

Ehdotetuksen mukaisessa toissijaisessa käytössä tietoja saataisiin käyttää esimerkiksi rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. Kaikkien rekistereiden tietoja saisi käyttää sotilastiedustelutehtävien suorittamiseksi. 22 §:n 2 momentin mukaan tietoja saisi käsitellä muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen myös, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Ehdotus tarkoittaa poikkeamista alkuperäisestä tarkoituksesta, joskin se täyttää lainmukaisuusvaatimuksen.

Tietoihin sisältyy arkaluonteisia tietoja. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttö- tarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä (PeVL 14/2009 vp, s. 4/II). Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Arkaluonteisten tietojen toissijaista käyttöä on syytä tarkastella tältä kannalta.

Henkilötietojen luovuttaminen toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle

Ehdotuksen 31 § ja 32 § koskisivat tietojen luovuttamista toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle. 31 §:ssä luovuttaminen sidottaisiin tietojen tarpeellisuuteen ja 32 §:ssä välttämättömyyteen. 31 §:ssä tietojen luovuttamisesta päätettäessä olisi otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille. 32 §:ssä olisi otettava huomioon tämän lisäksi vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Säännöksen perusteluiden mukaan "Ennen tietojen luovuttamista tulisi siten varmistua muun muassa siitä, ettei rekisteröity voi joutua luovutettavien tietojen johdosta kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Tiedustelutiedon luovuttamisesta päätettäessä tulisi muutenkin erityisesti varmistaa, ettei tiedon luovuttaminen vaaranna suoraan tai välillisesti rekisteröidyn perus- ja ihmisoikeuksia."

Säännöksissä luetellut huomioon otettavat seikat ovat tärkeitä tekijöitä arvioitaessa luovutuksesta aiheutuvan perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuutta, joskaan sääntelystä ei seuraa luovutuskieltoja. Lakiehdotuksen 2 §:n mukaan rikosasioiden henkilötietolain 7 lukua ei sovellettaisi tähän lakiin. 7 luku koskee henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille ja siinä tietojen

luovutus on muun muassa sidottu Euroopan komission päätökseen tietosuojan riittävyyden tasosta. Tällaista päätöstä viranomaisen on syytä käyttää arvioinnin apuna myös tässä käsiteltävän lain mukaisten luovutusten arvioinnissa.

31 §:n 2 momentin mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttaminen olisi sallittua vain, jos se on välttämätöntä. 32 §:n 2 momentin mukaan tällaisten tietojen luovuttaminen laajamittaisesti olisi kokonaan kiellettyä. 32 §:n 1 momentin mukaisesti tällaisten tietojen luovuttamiseen liittyisi lähtökohtaisesti välttämättömyysedellytys.

Kokonaisuutena arvioiden 31 § ja 32 § vaikuttavat täyttävän perusoikeuksien rajoittamisedellytykset.

Henkilötietojen poistaminen

Henkilötietojen säilyttämisaika on yhteydessä tarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen. Tietoja ei sen mukaisesti tule säilyttää pidempään kuin on tarve. Säilytysajalla on myös yhteys perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan mukaan tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (PeVL 31/2017 vp, PeVL 18/2016 vp, s. 2, PeVL 54/2010 vp, PeVL 3/2009 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen on katsottu perustelluksi esimerkiksi silloin, kun tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Esityksen 5 luvussa tietojen säilyttämisajat on porrastettu rekistereittäin ja tietotyypeittäin. Säilytysajat vaikuttavat perustelluilta. Pidän kuitenkin poikkeuksellisen pitkänä sotilastiedustelurekisterin säilytysaikaa, joka on 50 vuotta. Esityksen perusteluissa viitataan ehdotettuun rikosasioiden henkilötietolakiin, jonka 6 §:n 3 momentti edellyttää säilyttämisen tarpeellisuuden arvioimista viiden vuoden välein. Toisaalta kyseinen säännös jatkuu "jollei henkilötietojen säilytysajoista muualla toisin säädetä", mikä on ristiriidassa perusteluissa esitetyn kanssa.

Lähtökohtana tietojen säilyttämisessä tulisi olla, että tieto poistetaan heti, kun sillä ei ole enää merkitystä rekisterin tarkoituksen kannalta. Laissa tulisi varmistaa, että säilyttämisen tarpeellisuutta tarkastellaan viiden vuoden välein.

Helsingissä 24.4.2018

Niklas Vainio
OTM, FM