Juha Lavapuro
17.12.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tausta

Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa. Lakia sovellettaisiin Puolustusvoimien suorittamaan ja Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn ja siihen ehdotetaan keskitettäväksi henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely muista puolustushallinnon laeista. Esitys liittyy Suomen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen, jonka taustalla on Euroopan unionin tietosuojaa koskeva sääntely.

Hallitukseen sisältyy säätämisjärjestysperustelut, joissa hallituksen esitystä on tarkasteltu vardsinkin perustuslain 10 §:n kannalta. Perusteluissa on myös käsitelty varsin kattavasti ja asianmukaisesti perustuslakivaliokunnan aiempaa käytäntöä samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. En lausunnossani enemmälti arvioi sellaisia kysymyksiä, jotka on käsitelty säätämisjärjestysperusteluissa ja joihin ei havaitakseni liity selviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Soveltamisala

Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevan 1 lakiehdotuksen 1 §:n soveltamisalasäännöksen mukaan lakia sovelletaan sellaiseen Puolustusvoimien suorittamaan ja Puolustusvoimien lukuun suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, jota suoritetaan puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa, 2 kohdan a alakohdassa taikka 3 tai 4 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Muusta henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa säädetään 2 §:n 4 momentin mukaan EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa. Hallituksen esityksessä näytetään toisin sanoen lähdettävän siitä, että yleisen tietosuoja-asetuksen ja nyt ehdotettavan sääntelyn välillä ei olisi päällekkäisyyttä ja että kyseisten säädösten soveltamisala olisi kokonaisuudessaan eri.

Koska kansallinen turvallisuus ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan, ja koska tietosuoja-asetusta sovelletaan vain EU-oikeuden soveltamisalueella, on sinänsä perusteltua katsoa, että suuri osa puolustusvoimissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ei kuulu tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan. Sama koskee myös EU:n perusoikeuskirjaa. Toisaalta on yhtä lailla selvää, että kansallinen lainsäätäjä ei voi omilla toimillaan päättää EU-oikeuden soveltamisalasta vaan tätä koskeva päätöksentekovalta myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvän poikkeuksen osalta kuuluu EU-tuomioistuimelle. On esimerkiksi jokseenkin epäselvää, liittyykö henkilötietojen käsittely puolustusvoimissa ”ylentämistä, palkitsemista ja muun huomionosoituksen myöntämistä varten.”(4 §) sillä tavoin kansalliseen turvallisuuteen, ettei siihen tulisi soveltaa EU:n tietosuoja-asetusta ja niin ollen myös niitä valtiosääntöoikeudellisia standardeja, jotka valiokunta linjasi asetuksen täytäntöönpanoon liittyvässä lausunnossaan PeVL 14/2018 vp. Nähdäkseni soveltamisalasäännöstä tulisikin tarkistaa siten, ettei lain soveltamisalasta synny epäselvyyttä.

Tallentaminen käyttötarkoituksen arvioimiseksi

Ehdotetussa 13 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että sotilastiedustelurekisteriin saadaan tallettaa pykälän 1 momentissa tarkoitettuja 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. Ehdotetun 15 §:n 2 momentissa säädetään samanlaisesta käsittelymahdollisuudesta turvallisuustietorekisterin osalta.

Sääntely on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Sääntely vaikuttaa rakentuvan oletukselle, että rekisteriin tallennetaan myös käsittelyn kannalta merkityksettömiä tietoja. Käytännössä esitys vaikuttaisi antavan puolustusvoimille toimivallan tallentaa rekisteriinsä henkilötietoja ilman että niiden käyttötarkoituksesta, sisällöllisistä rajoista tai rekisteröinnin edellytyksistä olisi rekisteröimishetkellä tietoa.

Perustuslakivaliokunta 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. PeVL 14/1998 vp, s. 2 ja esimerkiksi PeVL 1/2018 vp, s. 2). Ehdotetuissa säännöksissä ei nähdäkseni määritellä rekisteriin mahdollisesti tallennettavien henkilötietojen joukkoa tai niitä henkilöitä, joiden henkilötietoja rekisteriin voitaisiin tallettaa. Tämän seurauksena rekisteriin voitaisiin tallettaa varsin laajasti hyvin monenlaisia henkilötietoja, minkä lisäksi rekisterin sallittu tietosisältö jää varsin avoimeksi. Ehdotettu sääntely, jonka perusteella Puolustusvoimien rekisteriin saataisiin tallentaa myös tietoja, joiden käyttötarkoituksesta ei ole tallennushetkellä tietoa, ei vastaa perustuslakivaliokunnan käytännössä henkilötietojen sääntelylle asetettuja kattavuuden ja yksityiskohtaisuuden vaatimuksia ja mainitut säännökset tulisi poistaa. Ottaen huomioon, että mainitut säännökset koskevat sotilastiedustelua, myös sääntelyn suhde sotilastiedustelulakiin tulee nähdäkseni tarkistaa siinä vaiheessa, kun sotilastiedustelulain sisältö on eduskunnan hyväksymänä selvillä.

Henkilötietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä

Ehdotetuissa 31 ja 32 §:ssä säädetään asevelvollisrekisterin ja sotilasoikeudenhoitorekisterin tietojen (31 §) sekä tiedustelutietojen luovuttamisesta toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle (32 §) tietyissä laissa tarkemmin säännellyissä tilanteissa. Molempiin pykäliin sisältyy lisäksi säännös siitä, että tietojen luovuttamisesta päätettäessä on otettava huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso ja luovutuksen merkitys rekisteröidyn oikeuksille. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen luovuttaminen on sallittua vain, jos se on välttämätöntä 1 momentissa tarkoitetun tehtävän suorittamiseksi.

Ehdotettu sääntely on nähdäkseni oikean suuntaista. Siihen kuitenkin tulisi lisätä vaatimus siitä, että tietoja luovutettaessa otetaan huomioon henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne, luovutuksen merkitys Suomen kansainvälisille suhteille sekä Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja muut velvoitteet. Samoin sääntelyyn tulisi lisätä kansainvälinen yhteistyötä ja tietojen vaihtoa koskeva kielto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (Ks. PeVL 35/2018 vp, ks. myös PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II).

Juha Lavapuro
professori