Tuomas Ojanen
17.12.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä 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 tietosuojasääntely.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on keskitytty tarkastelemaan ehdotettua sääntelyä yksinomaan perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta ottaen samalla huomioon vastaavaa oikeutta koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Nähdäkseni on syytä korostaa tarvetta ottaa huomioon valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa myös perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaate.

Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa ovat merkityksellisiä ne valtiosääntöoikeudelliset huomiot, joita perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp tuodaan esiin yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin valtionsisäisestä merkityksestä, asemasta ja vaikutuksista sekä kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuudesta perustuslain kannalta. Viittaan valiokunnan lausunnoista ilmenevään toistamatta sitä tässä. Korostan, että vaikka Puolustusvoimien toiminta on osaksi EU-säädösten soveltamisalan ulkopuolella, henkilötietojen käsittelyä Puolustusvoimissa ei ole kuitenkaan kategorisesti niiden tai ylipäätään EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolella.

> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määräyksen mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Unionilla ei ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. Kansallinen turvallisuus on myös vakiintuneesti hyväksytty EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio *komissio v. Suomi*, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta). Vastapainoksi on korostettava, että kansallista turvallisuutta koskevista poikkeusperusteista EU-lainsäädännössä ei kuitenkaan sellaisenaan seuraa, etteikö EU-oikeutta voida soveltaa ja unionin perusoikeuskirja edelleen tulla sitä myöden jäsenvaltiota velvoittavaksi . Lisäksi rajoituksia perusoikeuksiin kansallisen turvallisuuden perusteella on tulkittava suppeasti. Jäsenvaltio ei voi myöskään omaehtoisesti ilman unionin toimielinten ja viime kädessä EU-tuomioistuimen valvontaa määritellä EU-oikeuden soveltamisalaa ja edelleen perusoikeuskirjan sovellettavuutta kansallinen turvallisuuden perusteella. Kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen vetoavan jäsenvaltion on osoitettava objektiivisin perustein tarve turvautua siihen.

> EU-tuomioistuimessa on parhaillaan vireillä brittiläisen tiedusteluvalvontatribunaalin (*Investigatory Powers Tribunal)* ennakkoratkaisupyyntö 31.10.2017 asiassa C-623/17 *Privacy International*, joka koskee erityisesti sähköisen viestinnän direktiivin 2002/58 1 artiklan 3 kohdan tulkintaa tapauksessa, jossa turvallisuus- ja tiedustelupalvelut käyttävät tällaisten palveluntarjoajien niille toimittamia valikoimattomia viestintätietoja. Ennakkoratkaisupyynnössä myös kysytään siitä, miten kansallisten tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedustelutoimivaltuuksia pitäisi arvioida ottaen huomioon EU-tuomioistuimen asioissa *Tele2* ja *Watson* antamat ennakkoratkaisut: EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu asiassa C-623/17 *Privacy International* tullee selkiyttämään sitä, miten EU-oikeuden soveltamisala ja sitä myöden jäsenvaltioiden sidonnaisuus EU:n perusoikeuskirjaan määräytyy kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Lisäksi ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on huomioitava perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2018 vp) säädetty laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Lailla on pantu täytäntöön niin sanottu rikosasioiden tietosuojadirektiivi. Laissa on perustuslain kannalta ”asianmukaiset ja yksityiskohtaiset säännökset henkilötietojen käsittelyn yleisistä edellytyksistä ja periaatteista, rekisteröidyn oikeuksista, valvonnasta ja esimerkiksi tietoturvasta” (PeVL 26/2018 vp). Lakiin sisältyvät esimerkiksi sellaiset nyt ehdotetun sääntelyn soveltamista suuntaavat ja määrittävät yleiset periaatteet kuin lainmukaisuusvaatimus, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate, tarpeellisuusvaatimus ja virheettömyysvaatimus. Laissa on myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä ja henkilötunnuksen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä, kuten perustuslain 6 §:n kannalta keskeinen ns. etnisen profiloinnin kielto. Samoin erityisen merkittäviä ovat nyt ehdotetun sääntelyn soveltamisen kannalta ne yleiset ja varsinkin ihmisoikeuksista seuraavat edellytykset, joiden vallitessa toimivaltainen viranomainen saa siirtää henkilötietoja kolmanteen maahan.

Yleisarvio

Esityksen perusratkaisuihin kuuluu, että henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia sovellettaisiin Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyyn siltä osin kuin käsittely määräytyisi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdassa, 2 kohdan a alakohdassa sekä 3 ja 4 kohdassa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Puolustusvoimien suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn ei kuitenkaan sovellettaisi kaikkia mainitun lain säännöksiä; erityisesti Puolustusvoimien kansainvälisestä tiedonvaihdosta säädettäisiin käsillä olevassa lakiehdotuksessa erikseen.

Nähdäkseni esityksen perusratkaisua, jonka mukaan henkilötietojen käsittelyyn Puolustusvoimissa sovellettaisiin henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain ohella perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolakia (PeVL 26/2018 vp), on perusteltu perustuslain kannalta. Lain soveltamisen ulottaminen henkilötietojen käsittelyyn puolustusvoimissa edistäisi henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön ja sen soveltamisen yhtenäisyyttä yli hallinnollisten ja ministeriökohtaisten rajojen kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä.

Ehdotettu sääntely on nähdäkseni kohdittain vaikeaselkoista yhtäältä säädettävien tietosisältöjen moninaisuuden ja yksityiskohtaisuuden sekä toisaalta käyttötarkoitussäännösten väljyyden takia.

Ehdotetussa sääntelyssä kiinnittää myös huomiota käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta mahdollisuus käsitellä henkilötietoja myös monessa muussa kuin niiden alkuperäisessä keräämis- ja tallettamistarkoituksessa (ks. 17 §-22 §). Ehdotettavassa sääntelyssä on kysymys ainakin osaksi arkaluonteisia tietoja koskevasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on perustuslakivaliokunnan mukaan ollut syytä suhtautua kielteisesti esimerkiksi laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä. Tällaisissa tilanteissa käyttötarkoitussidonnaisuudesta on voitu tällöin tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiksi luonnehdittavia poikkeuksia, eikä sääntely ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. esim. PeVL 11/2018 vp). Nähdäkseni on kyseenalaista, täyttyvätkö nämä vaatimukset kaikilta osiltaan ehdotetussa sääntelyssä. Joka tapauksessa on selvää, että ehdotettu sääntely tarkoittaisi kokonaisuutena arvioiden varsin laajaa poikkeamista käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteesta.

Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntely saattaa olla omiaan johtamaan ehdotetun sääntelyn soveltamiseen henkilötietojen suojaa sekä muita perus- ja ihmisoikeuksia liikaa rajoittavalla tavalla, etenkin kun ehdotetussa sääntelyssä ei erikseen korosteta henkilötietojen suojan sekä muiden perus -ja ihmisoikeuksien vaikutusta lain tulkintaan ja soveltamiseen.

Edellä esitetyistä syistä olisi nähdäkseni syytä ottaa lakiehdotuksen alkuun lain tarkoituksesta säätävä erillinen pykälä, jossa säädettäisiin esimerkiksi seuraavasti:

> ”1 § Lain tarkoitus
>
> Tällä lailla annetaan säännöksiä henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa.
>
> Tätä lakia sovellettaessa ei henkilötietojen suojaan ja muihin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin saa puuttua enempää kuin on välttämätöntä.”

Vähintään perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi huomattavan painokkaasti korostettava tarvetta ottaa systemaattisesti huomioon ehdotetun sääntelyn yksittäisten säännösten soveltamisessa perus- ja ihmisoikeudet perustuslain 22 §:n mukaisesti. Koska henkilötietojen käsittely puolustusvoimissa merkitsee kajoamista henkilötietojen suojaan sekä eräisiin muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, lakiehdotuksen verraten väljästi muotoiltuja henkilötietojen käsittelytarkoitusäännöksiä tulee tulkita supistavasti. Tässä yhteydessä on korostettava, että perustuslain 10 §:n ja muiden merkityksellisten perusoikeussäännösten ohella ehdotettava sääntely on myös erittäin merkityksellisiä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen

vastaavien oikeuksien kannalta, sellaisina kuin niiden sisältö näyttäytyy Eurooppa-tuomioistuinten oikeuskäytännön valossa.

Yksityiskohtaisia huomioita

Henkilötietojen käsittelyä puolustusvoimissa koskevat yleiset periaatteet

Ehdotettua sääntelyn perusratkaisuihin kuuluu, että henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista säädetään erikseen rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolaissa. Tähän liittyen ehdotetusta sääntelystä ei juuri löydy esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisesta erikseen säätäviä säännöksiä muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (ks. 31 ja 32 §:t).

Nähdäkseni olisi kuitenkin edellä mainitun perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista lain soveltamisessa koskevan tarkoitussäännöksen ohella syytä lisätä lakiehdotukseen ainakin nimenomainen *syrjintäkieltosäännös*, etenkin kun huomioidaan yhtäältä yhdenvertaisuuden ja syrjintäkieltojen merkitys kotimaisessa perusoikeus- ja kv. ihmisoikeussopimusjärjestelmässä sekä toisaalta henkilötietojen käsittelyyn poliisitoimessa liittyvät ns. etnisen profiloinnin riskit.

Suhde muuhun lainsäädäntöön 2 §

Nähdäkseni 2 §:n säännös suhteesta muuhun lainsäädäntöön on ongelmallisesti muotoiltu siltä osin kuin kysymys on EU:n yleisen tietosuoja-asetuksesta. Säännöksen mukaan ”Muusta kuin 1 §:ssä tarkoitetusta henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 ja tietosuojalaissa”. Näin ollen pykäläkohdassa koetetaan *a priori* sulkea 1 §:ssä tarkoitettu henkilötietojen käsittely tietosuoja-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ei ole kuitenkaan selvää, että 1 §:ssä tarkoitettu käsittely rajautuisi kaikilta osin tietosuoja-asetuksen ulkopuolelle. Tässä yhteydessä on myös huomautettava siitä, ettei asetuksen ja direktiivin välinen suhde ole selvä ja yksiselitteinen varsinkaan EU-oikeuden nykytilassa, jossa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä EU-säädösten soveltamisalasta ei vielä ole.

On painokkaasti korostettava, että tietosuoja-asetus on on kaikilta osiltaan velvoittava ja ja että sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa suoraan SEUT 288 (2) artiklan nojalla. Asetuksen suorasta sovellettavuudesta muun muassa seuraa, että sen sovellettavuus jäsenvaltioissa määräytyy suoraan asetuksen nojalla ilman, että soveltamisalaa voitaisiin rajoittaa tai edes selittää kansallisella sääntelyllä.

Tässä yhteydessä on myös lisättävä, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. myös esim.

PeVL 14/2018 vp) ja että perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei estettä ole sille, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää myös yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (ks. PeVL 14/2018 vp, ks. myös myös PeVL 2/2018 vp, s. 4—8, PeVL 31/2017 vp, s. 3—4, PeVL 5/2017 vp, s. 9 ja PeVL 38/2016 vp, s. 4).

Edellä esitetyistä syistä olisi syytä säätää 2 §:ssä tietosuoja-asetuksesta vain informatiivisesti esimerkiksi seuraavasti:

> ”Lisäksi henkilötietojen käsittelystä säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) sekä sitä täydentävässä tietosuojalaissa.”

Tietojen luovuttaminen toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle

Lakiehdotuksen 31-33 §:ssä säädettäisiin tietojen luovuttamisesta toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle sekä tietojen luovuttamisesta päättämisestä. Tietojen luovuttamista rajaa 31 ja 32 §:ssä se, että huomioon on otettava muun ohella henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan taso (31 § ja 32 §) sekä henkilötietoja vastaanottavan valtion ihmisoikeustilanne (32 §). Lisäksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen tai muiden yksityiselämän suojan kannalta merkittävien henkilötietojen luovuttaminen laajamittaisesti on kielletty (32 §). Näiltä osin säännöksistä on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta lähinnä hyvää sanottavana.

Lisäksi 31 ja 32 §:ää olisi kuitenkin syytä täydentää nimenomaisella säännöksellä, joka kieltää tietojen luovuttamisen, 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. myös PeVL 35 ja 36/2018 vp, ks. myös PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II).

Henkilötietojen poistaminen 5 luku

5 luvussa ehdotettuihin säännöksiin sisältyy paikoitellen hyvinkin pitkiä säilytysaikoja (ks. erit. 43 ja 44). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta arvioida vielä uudelleen ehdotettujen huomattavan pitkien, jopa 50 vuoden säilytysaikojen välttämättömyys ottaen varsinkin huomioon unionin uusien tietosuojalainsäädösten voimaantulo ja soveltamisen alkamisen sekä muutoinkin henkilötietojen suojan tiukentuminen ja muodostuminen entistä tärkeämmäksi perus- ja ihmisoikeudeksi toimintaympäristön muutosten takia.

Joka tapauksessa olisi syytä säätää 43 ja 44 §:ssä nimenomaisesti tarpeesta arvioida säännöllisesti tietyin määräajoin (esimerkiksi neljän vuoden välein) henkilötietojen

tarpeellisuutta sotilastiedustelu- ja turvallisuustietorekisterissä, jotteivat 50 vuoden ja 25 vuoden säilytysajat muodostu säännönmukaisiksi.

Valvonta

Valiokunnan lausunnossa olisi painokkaasti korostettava tarvetta valvoa henkilötietojen käsittelyä puolustusvoimissa ja tällöin kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien sekä muutoinkin hyvien tietosuojakäytäntöjen noudattamiseen, samoin kuin erilaisten rekisterien moninaisuuden takia tietoturvan toteutumiseen.

Helsingissä 17. päivänä joulukuuta 2018
Tuomas Ojanen
professori
Helsinki