

Asia: FI.PLM.2017-4279

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa

Yleiset kommentit lakiluonnoksesta

Puolustusministeriö on pyytänyt viiteasiakirjalla Poliisihallituksen lausuntoa luonnoksesta laiksi henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa, johon koottaisiin Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset. Esitys liittyy Suomen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen, jonka taustalla on Euroopan unionin tietosuojapaketti.

Puolustusvoimia koskeva tietosuojasäätely vastaisi muutoksen myötä rakenteeltaan muun muassa poliisin, rajavartiolaitoksen ja Tullin henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä. Sen lisäksi, että uuteen lakiin siirrettäisiin voimassa oleva säätely muista puolustushallinnon laeista, siinä säädettäisiin kokonaan uutena kokonaisuutena sotilastiedusteluun liittyvästä henkilötietojen käsittelystä.

Poliisihallitus lausuu lausuntopyynnön mukaisesti väliotsikoihin jaotellusti kunnioittaen seuraavaa:

Laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa

Poliisihallitus pitää yleisesti hyvänä esityksen tavoitetta yhtenäistää, nykyaikaistaa ja joustavoittaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa säätelyä. Erityisen tarkoituksenmukaisena pidetään pyrkimistä

rakenteelliseen yhdenmukaisuuteen poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Tullin vastaavan sääntelyn kanssa. Pääosin tähän tavoitteeseen on päästykin.

Poliisihallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että jatkovalmistelussa varmistetaan säännöksiin yhdenmukaisuus mahdollisimman pitkälle ainakin niiden re-kistereiden käyttötarkoitusten ja tietosisältöjen osalta, joissa eri rikostorjunta- ja viranomaisien toiminta on hyvin samankaltaista ja tietoja tultaisiin toden-näköisesti käsittelemään yhteisillä teknisillä alustoilla (erityisesti esitutkinta siihen liittyvine tietoineen, sekä mahdollisesti rikostiedustelutietojen käsittely). Myöhemmin on erikseen mainittuina keskeiset yhtenäistämistä kaipaavat kohdat poliisin näkökulmasta.

Poliisi yhtyy yleisperusteluissa esitettyyn näkemykseen tietosisältöjen yksityiskohtaisen sääntelytavan joustamattomuudesta ja haastavasta ajan tasalla pitämisestä (s. 15) ja pitää nyt esitettyä sääntelytapaa tarkoituksenmukaisena. Poliisihallitus pitää tarkoituksenmukaisena myös pyrkimystä joustavoittaa sääntelyä vähentämällä tarpeetonta yksityiskohtaisuutta siten, että laissa säädettäisiin niistä tietoluokista, joihin kuuluvia henkilötietoja rekisteriin olisi sallittua tallettaa - tietoluokkien yksityiskohtaisempi sisältö määräytyisi rekisterin käyttötarkoituksen perusteella.

Esityksessä on perustellusti valittu tietojärjestelmäneutraali sääntelytapa, joka kuitenkin eroaa poliisin vastaavan sääntelyn valmistelussa valitusta ratkaisusta. Laissa ei esitetä luovuttavaksi kokonaan henkilörekistereistä ja siirryttäväksi vain käyttötarkoitusten sääntelyyn.

Poliisihallitus yhtyy perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että henkilörekisterin ja tietyn käyttötarkoituskokouksen ero ei tosiasiallisesti ole kovin merkittävä, jos rekisteriä ei sidota laissa tiettyyn tietojärjestelmään, sillä myös henkilörekisteri muodostuu tällöin käytännössä nimenomaan tietojen käyttötarkoituksen perusteella. Kyse on enemmän säännösten erilaisesta kirjoittamistavasta, joissa kummassakin on omat hyvät puolensa. Viranomaisien väliselle yhteistyölle erilaiselle kirjoittamistavalla ei pitäisi olla vaikutusta.

1 luku: Yleiset säännökset

Kommentit lain soveltamisalasta ja suhteesta muuhun lainsäädäntöön

Ei lausuttavaa

2 luku: Puolustusvoimien henkilörekisterit

8 ja 9 §: Aluevalvontaviranomaisia pyydetään esittämään näkemyksensä siitä, onko aluevalvonnan lupa- ja valvonta-asiain rekisteriä koskevan sääntelyn siirtäminen aluevalvontalaista tähän lakiin perusteltua.

Lausuntopyyntöissä on erityisesti pyydetty aluevalvontaviranomaisia esittämään näkemyksensä siitä, onko aluevalvonnan lupa- ja valvonta-asiain rekisteriä koskevan sääntelyn siirtäminen aluevalvontalaista tähän lakiin (8 ja 9 §) perusteltua. Poliisihallitus pitää siirtämistä samaan lakiin perusteltuna kun sääntely asiallisesti säilyy samansisältöisenä.

Kommentit 13 §:n 2 momentista ja 15 §:n 2 momentista: Säännöksissä sallittaisiin henkilötietojen käsittely kuuden kuukauden ajan sen selvittämiseksi, ovatko käsiteltävät tiedot merkityksellisiä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta.

Poliisihallitus pitää hyvänä myös ehdotusta siitä, että sotilastiedustelurekisteriä ja turvallisuustietorekisteriä koskevissa säännöksissä (13 §:n 2 momentti ja 15 §:n 2 momentti) sallittaisiin henkilötietojen käsittely kuuden kuukauden ajan sen selvittämiseksi, ovatko käsiteltävät tiedot merkityksellisiä rekisterin käyttötarkoituksen kannalta. Poliisihallitus toivoo jatkovalmistelussa kiinnitettävän huomiota mahdollisimman yhdenmukaiseen sääntelyyn muiden rikostorjuntaviranomaisten kanssa.

Muut kommentit sotilastiedustelurekisterin ja turvallisuustietorekisterin tietosisällön sääntelystä

Henkilötietojen käsittely sotilastiedustelussa sekä rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi

Poliisihallitus pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että lakiin otettaisiin uutta sääntelyä henkilötietojen käsittelystä sotilastiedustelutehtävien yhteydessä sellaisena kuin Puolustusvoimat sitä harjoittaa puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin nojalla sekä erikseen valmistelussa olevien sotilastiedustelutoimivaltuuksien käytön yhteydessä. Poliisihallitus esittää kuitenkin, että sotilastiedustelurekisterin käyttötarkoitusta täsmennetään vähintään kuvaamalla sotilastiedustelutehtäviä perusteluissa tarkemmin. Nyt käsittelyn tarkoitus jää avoimeksi.

Poliisihallitus yhtyy yksityiskohtaisissa perusteluissa esitettyyn näkemykseen siitä, että sotilastiedustelun luonteesta johtuen rekisterin sallitun tieto-sisällön tulisi olla laajempi kuin muiden henkilörekisterien. Tiedustelun tarkoituksena on kerätä laajasti monenlaista tietoa ja toiminnan tehokkuuden kannalta on välttämätöntä, että on laaja oikeus käsitellä eri lähteistä hankittuja henkilötietoja. Kaiken rekisteriin talletettavan tiedon tulisi silti olla rekisterin käyttötarkoituksen kannalta tarpeellista.

Tämä on perusteltua myös rikostiedustelussa, minkä vuoksi Poliisihallitus pitää hyvänä että ehdotetun sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan ja sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan liittyvien rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävien hoitamista varten perustettavan turvallisuustietorekisterin tietosisältö (15 §) vastaisi pääosin sotilastiedustelurekisterin tietosisältöä koskevaa pykälää, kuten yksityiskohtaisissa perusteluissa erikseen tuodaan esille (s. 34).

Turvallisuustietorekisterin tietosisältö poikkeaa kuitenkin merkittäväällä tavalla poliisin vastaavasta säännöksestä. Ehdotuksen 15 §:ssä ei ole lainkaan määritelty henkilöpiiriä kenestä tietoja voidaan tallettaa. Ratkaisua ei ole myöskään perusteltu muuten kuin viittaamalla säännöksen vastaavan pääosin sotilastiedustelurekisterin tietosisältöä koskevaa pykälää. Tämä jättää rikostiedustelutarkoituksessa käsiteltävien henkilöiden piirin ja heidän roolinsa avoimeksi tavalla, jota poliisin vastaavassa sääntelyssä ei ole pidetty mahdollisena. Tältä osin sääntelyn yhdenmukaisuutta poliisin vastaavan sääntelyn kanssa olisi jatkovalmistelussa syytä vielä tarkastella.

Lisäksi Poliisihallitus pitää erikoisena erityisesti sotilastiedustelurekisterin käyttötarkoituksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 33) esitettyä näkemystä siitä, että "Puolustusvoimat voi tietojen hankkimiseksi ... käyttää sellaisia tiedustelumenetelmiä jotka eivät vaadi erityistä laintasoista toimivaltuussääntelyä. Tällaisia ovat muun muassa avointen lähteiden tiedustelu...". Poliisissa asiaan on osittain erilainen lähestymistapa; tiettyyn henkilöön kohdistuvana avointenkin lähteiden käytössä tiedustelumenetelmänä on kyse tarkkailusta tai suunnitelmallisesta tarkkailusta, jotka ovat laintasoisia toimivaltuussäännöksiä.

Perusteluita on tämän osalta syytä täsmentää. Muuten jää epäselväksi millä perusteella sotilastiedustelu- tai turvallisuustietorekisteriin voi päätyä ja missä roolissa.

Muut kommentit 2 luvusta

Tuntomerkkietojen ja kuulutustietojen rekisterinpito ja käsittely

Ehdotus pitää sisällään merkittävän muutoksen nykytilaan, kun tuntomerkkietojen tallettaminen siirtyisi Poliisihallituksen tulkinnan mukaan esitetyn 11.2 § 4 kohdan perusteella poliisin rekisterinpidossa olevasta poliisiasiain tietojärjestelmästä puolustusvoimien rekisterinpidossa olevaan sotilasoikeudenhoitorekisteriin. Sama muutos rekisterinpidossa koskisi ilmeisesti myös Puolustusvoimien kuuluttamien henkilöiden, ajoneuvojen ja omaisuuden tietoja osana esitutkinnan vaiheita (11.2 §:n 2 kohta) ja omaisuus-tietoja (3 kohta).

Säännökset jättävät paljon tulkinnan varaa, mutta ovat tulkittavissa rekisterinpidon siirtymän aiheuttavalla tavalla. Näin merkittävää uudistusta ei tulisi jättää epäselväksi ja täysin perustelematta. Ehdotuksen vaikutuksia ei ole arvioitu lainkaan ja ehdotus tulee ainakin poliisille yllätyksenä.

Poliisihallitus ei pidä ehdotetun kaltaista rekisterinpidon muutosta perusteltuna ja rikosperusteisten tuntomerkkietojen osalta myös ilmeisen tarpeettomana, koska pakkokeinolain nojalla taltioitujen tuntomerkkietojen käsittelystä vastaisi jatkossakin esitutkinnan yleistoimivaltaisena viranomaisena poliisi. Käytännön osoituksena poliisin roolista yleistoimivaltaisena esitutkintaviranomaisena, sekä

keskeisimpänä rikostorjuntaviranomaisena on se, että poliisille on asianmukaisissa toimivaltuuslaeissa annettu eräänlainen yleiskoordinaatio- ja otto-oikeus muiden esitutkintaviranomaisten käsiteltävinä oleviin rikosasioihin.

Tämä ilmenee esimerkiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain (255/2014) 40 §:ssä, jossa puolustusvoimille on asetettu velvoite ilmoittaa poliisille käynnistetyistä toimenpiteistä tiettyjen rikosten selvittämiseksi sekä salaisten pakkokeinojen käytöstä. Myös esitutkintalaki asettaa yleislakina kaikille esitutkintaviranomaisille velvollisuuden muun muassa heti siirtää toimintavastuulleen kuulumaton rikosasia aineistoineen toimivaltaiselle esitutkintaviranomaiselle, eli pääsääntöisesti yleistoimivaltaiselle poliisille.

Keskeisten rikostorjunnallisten tietojen sirpaloituminen usean eri viran-omaisen rekistereihin vaikeuttaisi rikostorjuntatyötä tarpeettomasti. Ehdotetun kaltainen muutos rekisterinpidossa aiheuttaisi merkittäviä ja laajoja muutoksia tiedonhallintaan ja -luovutuskäytäntöihin, nykyisiin ja myös tuleviin poliisin tietojärjestelmiin, sekä näiden välityksellä myös tietojen tehokkaaseen yhteiskäyttöön.

Lisäksi tietojärjestelmien määrittelytyö erityisesti rekisteröidyn tuntomerkin käsittelyjärjestelmien osalta on suurelta osin toteutettu nykyisen rekisterinpidon vastuujaon mukaisesti. Muutos voisi aiheuttaa teknisiä muutoksia poistosääntöihin, sormenjälki ja DNA-tunnisteiden vertailusääntöihin kansainvälinen tiedonvaihto mukaan lukien, tietojen erillään pitoon ja näkymä-oikeuksiin. Ehdotettujen muutosten teknisiä, taloudellisia ja viranomaistoimintaan liittyviä vaikutuksia ja niiden huomioonottamisen aikatauluja ei ole esityksessä arvioitu lainkaan.

Näistä syistä Poliisihallitus ehdottaa että jatkossa tuntomerkitiedot ja kuu-lutustiedot talletettaisiin suorakäyttöisesti poliisin henkilörekisteriin vastaavasti kuin puolustusvoimat tällä hetkellä tallettaa etsintäkuuluttamiaan henkilöitä koskevia tietoja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (poliisin henkilötietolaki, 761/2003) 14.1 §:n 2 kohdan mukaisesti. Muutos voitaisiin toteuttaa muuttamalla kyseistä poliisin henkilötietolain säännöstä esimerkiksi seuraavasti (kursivointi tässä):

14 § Muiden viranomaisten tietojen luovuttaminen poliisille suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten. Poliisin henkilörekistereihin voivat, siten kuin rekisterinpitäjän kanssa sovitaan, suorakäyttöisesti tallettamalla tai tietojoukkona tallettamista varten luovuttaa:

...

2)Tulli ja sotilasviranomaiset etsintäkuuluttamiaan henkilöitä koskevia tietoja, rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi tarpeellisia tietoja, sekä Tulli ulkomaalaisten tunnistamistietoja;

...

Muut mahdolliset muutostarpeet tulisi arvioida poliisin henkilötietolain yhteydessä ja Poliisihallitus tulee tarvittaessa lausumaan asiasta sisäministeriölle valmistelun yhteydessä.

Asianosaisen tunnistetietojen käsittely

Ehdotetun 11.2 § 4 kohdan tarkoitus jää osittain epäselväksi. Säännös koski rikoksen asianosaisen fyysisiin ominaisuuksiin perustuvien tunniste-tietojen käsittelyä. Yksityiskohtaiset perustelut (s. 32) viittaavat pakkokeino-lain nojalla otettavien henkilötuntemerkkien kaltaisten tietojen käsittelyyn, joita myös pääesikunnan esitutkintaa hoitavat virkamiehet voivat ottaa pakkokeinolain mukaisesti sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustus-voimissa annetun lain (255/2014) 37 §:n nojalla.

Poliisia koskevat voimassa olevat henkilötietojen käsittelysäännökset mahdollistavat tuntemerkkitietojen tallettamisen vain rikoksesta epäillystä, ei asianosaisesta. Lisäksi toimivaltasäännösten mukaankin (PKL 9:3.2 §) muista kuin epäillystä saa henkilötuntemerkit ottaa tunnistamista ja rikoksen selvittämistä varten vain painavista rikostutkinnallisista syistä, jos asia koskee rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta. Näitä saa käyttää vain tutkittavan rikoksen selvittämiseksi eikä saa säilyttää muuta tarkoitusta varten. Säännöstä olisi syytä tältä osin selkeyttää.

3 luku: Henkilötietojen käsittely

Kommentit 17 §:stä: Henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen

Ehdotuksessa esitetään mahdollistettavan henkilötietojen käsittely muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen myös silloin, kun se on tarpeen esitutkintatehtävän, sotilastiedustelutehtävien sekä rikosten ennalta estämis- ja paljastamistehtävien suorittamiseksi (17.1 § 6-8 kohdat). Poliisihallitus pitää ehdotusta tarkoituksenmukaisena, mutta korostaa että sääntely eroaa osin merkittävästi poliisin voimassa olevasta vastaavasta sääntelystä. Poliisi saa käsitellä tietoja ns. yhteensopivassa käsittelytarkoituksessa vain sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi ja selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta. Rikostorjunnassa olisi muissakin viran-omaisissa tarkoituksenmukaista voida käsitellä tietoja nyt Puolustusvoimille esitettävällä tavalla ilman erillistä rikoksen törkeyteen liittyvää kynnystä.

Lisäksi ehdotus pitää sisällään selkeän sääntelyn tietojen käyttämisestä virka-avun antamista varten, mikä on omiaan selkeyttämään yhteistyötä (17.1 § 9 kohta). Lisäksi ehdotettu 17 §:n 2 momentti mahdollistaisi tarkoituksenmukaisella tavalla tiedustelutiedon käytön välttämättömissä tilanteissa myös luotettavuuden arvioinnissa.

Kommentit 18 §:stä: Yksittäiseen tehtävään liittymättömien tietojen käsittely

-

Muut kommentit 3 luvusta

-

4 luku: Henkilötietojen luovuttaminen ja tiedonsaantioikeudet

Yleiset kommentit henkilötietojen luovuttamista ja tiedonsaantia koskevan sääntelyn rakenteesta

Poliisihallitus esittää, että ehdotetun 24.1 §:n 2 kohdan mukaista tietojen luovuttamista teknisellä käyttöyhteydellä tai tietojoukkona poliisille laajennettaisiin kattamaan myös tarpeelliset tiedot passin ja henkilökortin hakijan esteettömyyden selvittämiseksi. Muotoilu voisi olla esimerkiksi seuraava (lisäys kursivoitu):

24 §

Oikeus luovuttaa henkilötietoja lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi

Puolustusvoimat saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisellä käyttöyhteydellä tai tietojoukkona muulle viranomaiselle ja julkista tehtävää hoitamaan asetetulle yhteisölle henkilötietoja, jotka ovat tarpeen tämän laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, seuraavasti:

...

2) poliisille

...

d) passilain (671/2006) ja henkilökorttilain (663/2016) mukaisen luvan hakijan ja haltijan esteettömyyden selvittämiseksi

Ehdotetussa 31 §:ssä Puolustusvoimille ehdotetaan oikeutta saada henkilötietoja sotilastiedustelutehtävien ja rikosten ennalta estämis- ja paljastamistarkoituksessa. Lainkohdan 2 momentin mukaan lentoliikenteen harjoittajan olisi toimitettava Puolustusvoimille lentoliikenteen matkustajatiedot Puolustusvoimien niitä pyytäessä.

Ehdotettu lainkohta ei kuitenkaan huomioi Euroopan Parlamentin ja Neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 matkustajarekisteritietojen (PNR) käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämistä, paljastamista ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (PNR - direktiivi) asettamia vaatimuksia. Erityisen ongelmallisena voidaan nähdä se, että lainkohta jättää avoimeksi, mikä näiden nyt ehdotettujen matkustajatietojen suhde on PNR -direktiivissä mainittuihin tietoihin. Asian selventämiseksi tähän tulisi ottaa kantaa vähintään säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Ehdotetun 32 §:n mukaan Puolustusvoimat voisi antaa poliisille, Rajavartio-laitokselle ja Tullille oikeuden tallettaa suoraikäyttöisesti henkilörekistereihinsä tietoja, jotka ovat tarpeen palvelukseen määräämistä, sotilastiedustelutehtävien suorittamista tai rikosten ennalta estämis- tai paljastamistehtävien suorittamista varten. Säännöstä ei ole perusteltu lainkaan ja epäselväksi jää mitä ehdotetun kaltainen tietojen luovuttaminen suoraikäyttöisesti tallettamalla voisi poliisin osalta käytännössä tarkoittaa. Säännös on syytä perustella ja kuvata tarvittaessa viranomaiskohtaisin esimerkein mitä tietoja käytännössä koskisi, sekä arvioida onko säännös tarpeen huomioiden laajasti säädetty muu tietojen vaihdon mahdollisuus teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai tietojoukkona.

Kommentit 26 ja 27 §:stä: Henkilötietojen luovuttaminen toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle

Ei lausuttavaa.

Muut kommentit 4 luvusta

Ei lausuttavaa.

5 luku: Henkilötietojen poistaminen Puolustusvoimien henkilörekistereistä

Kommentit 5 luvusta

Poliisihallitus korostaa, että poistosääntöjen yhdenmukaisuus poliisin valmistelussa olevien vastaavien säännösten kanssa tulisi jatkovalmistelussa varmistaa erityisesti sotilasoikeudenhoitorekisterin esitutkintaa koskevien tietojen käsittelyn osalta (36 §) sekä muutenkin siltä osin kun tietoja käsiteltäisiin yhteisillä teknisillä alustoilla. Erityisesti esitutkinnan osalta toiminnan on tarkoituksenmukaista olla yhdenmukaista aina tietojen poistamiseen saakka. Lisäksi erilaiset poistosäännöt voivat aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yhteisten teknisten alustojen kehittämiseksi.

Liitelait

Kommentit puolustusvoimista annetun lain tiedonsaantia koskevasta 17 §:stä

-

Muut kommentit liitelaista

-

Hallituksen esityksen perustelut

Kommentit yleisperusteluihin

-

Kommentit yksityiskohtaisiin perusteluihin

-

Seppälä Pia

Poliisihallitus - Esikunta, lausunnon esittelijä tiedonhallintapäällikkö Jari

Råman, päätöksentekijä poliisijohtaja Tomi Vuori