

## Lausunto

22.8.2022

Asia: VN/3229/2019

# Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa ja siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa. Esityksessä muutettaisiin henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia sekä tiedustelutoiminnan valvonnasta annettua lakia. Lisäksi kuuteen lakiin tehtäisiin teknisluontoisia muutoksia. Esityksen tavoitteena on varmistaa sotilasrikosten esitutkintaa koskevan lainsäädännön ajantasaisuus ja siten rikosvastuun tehokas toteutuminen Puolustusvoimissa. Uusien ja Puolustusvoimien itsenäisesti käytettävissä olevien toimivaltuuksien avulla tavoitteena on tehostaa maanpuolustusta vaarantavan toiminnan ennalta estämistä ja paljastamista. Lisäksi tarkoitus poistaa esteitä, jotka estävät tai haittaavat sujuvaa viranomaisyhteistyötä taikka estävät tai haittaavat rikosvastuun toteutumista. Esityksen lausuntokierros on sijoittunut pääosin kesälomakaudelle, mistä johtuen oikeusministeriö on arvioinut esitystä vain lausunnossa mainituilta osin.

## Yleiset huomiot työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi

Oikeusministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli tarkastella pakkokeinolain (806/2011) muutostarpeita ja valmistella tarvittavat lainsäädäntömuutokset, luovutti yksimielisen mietintönsä 20.12.2021 (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 1/2022). Mietinnöstä saaduista lausunnoista on

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

20.5.2022 julkaistu lausuntotiivistelmä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 25/2022). Mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta oikeusministeriössä on käynnissä jatkovalmistelu. Tarkoituksena on antaa asiaa koskeva hallituksen esitys syksyllä 2022. Pakkokeinolain erityisesti salaisia pakkokeinoja koskeva sääntely sekä kyseisessä esityksessä siihen ehdotettavat muutokset on soveltuvin osin syytä huomioida myös nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä.

### **Pääesikunnan toimivaltuudet rikostorjunnassa (1. lakiehdotuksen 12 luku)**

Esitysluonnoksessa esitetään, että pääesikunnan toimivaltuuksia rikostorjunnassa yhtenäistettäisiin poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen rikostorjuntatoimivaltuuksien kanssa. Esitysluonnoksessa perustellaan tätä pääosin tarkoituksenmukaisuusargumenteilla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rikostorjuntatoimivaltuuksissa on kyse usein hyvin perusoikeusherkistä toimivaltuuksista, joilla rajoitetaan eri perusoikeuksia hyvinkin laajalla tavalla. Tämän vuoksi uusien rikostorjuntatoimivaltuuksien antaminen tulisi perustella siten, että ne on arvioitu huomioiden perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Esitysluonnos sisältää uusia toimivaltuuksia, jotka koskisivat aiempaa laajempaa henkilöllistä ja alueellista toimivaltaa. Tämä korostaa tarvetta arvioida näiden valtuuksien säätämistä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta esitysluonnosta tarkemmin.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 98 §:n 1 momenttiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan pääesikunnan rikostorjuntatehtävää suorittavalla virkamiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Pykälää koskevilla säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 76 todetaan, että "Pykälä vastaisi poliisilain 2 luvun 1 §:ää sekä rajavartiolaitain 5 luvun 36 §:ää ja se koskisi 93 §:ssä tarkoitettujen rikostorjuntatehtävien lisäksi myös 88 §:ssä tarkoitettua sotilasrikosten ennalta estämistä ja paljastamista sekä rikosten selvittämistä." Säännösehdotus vaikuttaisi kuitenkin vastaavan sellaisenaan poliisilain 2 luvun 1 §:ää ja eroavan rajavartiolaitain 5 luvun 36 §:stä. Siinä missä poliisilaissa toimivaltuus on yleinen, rajavartiolaitaissa on säädetty toimivaltuus rajatumminkin.

"Rajavartiomiehellä on Rajavartiolaitokselle säädetyn yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa."

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tähän ehdotettuun avoimempaan toimivaltaan ja pitää perusteltuna arvioida, tulisiko säännös muuttaa rajavartiolaitain lakia vastaavalla tavalla siten, että toimivaltuus olisi sidottu puolustusvoimille säädetyn tehtävän suorittamiseen.

## Salaiset tiedonhankintakeinot Pääesikunnan rikostorjunnassa (1. lakiehdotuksen 13 luku)

Ehdotuksessa käytetään useamman kerran kriteerinä ilmaisua ”---salaiseen tiedonhankintaan erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies.” Tämä eroaa poliisilain 5 luvun muotoilusta, jossa käytetään ilmaisua ”---salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu---”. Poliisilain 5 a luvussa taas käytetään muotoilua ”---tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt--”.

Esitysluonnoksen sivulla 98 todetaan mm. että

”Käsitteellä haluttaisiin korostaa, että tehtävissä toimivan virkamiehen tulisi olla salaisiin tiedonhankintakeinoihin erityisesti perehtynyt ja koulutettu.---Viime kädessä organisaation esimiehen olisi arvioita tehtävään sopivuutta ja riittävää perehtyneisyyttä, mikä tarkoittaisi myös sitä, että esimies kantaisi vastuun virkamiehen pätevyydestä tehtävään.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu ”salaiseen tiedonhankintaan erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies” on merkittävä määritelmä, jolla määritellään useiden lain kannalta merkityksellisten toimivaltuuksien käyttöön oikeutettu virkamies. Ehdotettu määritelmä saisi käytännössä merkityssisältönsä perustelukannanottojen kautta. Tämän vuoksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että toimivaltuuksien käytön yksiselitteisyyden vuoksi ja perustuslain 2 §:n 3 momentin ja perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmista johtuvista syistä ehdotusta olisi tarpeen arvioida vielä jatkovalmistelussa. Perustellumpi ratkaisu olisi esimerkiksi sellainen, jossa tämä määritelmä kuvattaisiin pykälätasolla ja määriteltäisiin, että tehtävää koskeva kelpoisuusvaatimusten täytyminen tulee selvittää tehtävään määräämisen yhteydessä. Lisäksi perusteltua on arvioida, että mikäli virkamieheltä edellytetään perehtyneisyyden lisäksi koulutusta, tulisiko koulutusvaatimus nostaa pykälätasolle esimerkiksi ”salaisiin tiedonhankintaan erityisesti koulutettu ja perehtynyt..”

Ehdotetussa 140 §:ssä säädettäisiin rikoksentekokiellosta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälä vastaisi poliisilain (872/2011) 5 luvun 29 §:ää. Ehdotetun 140 §:n 2 momentti on kuitenkin muotoiltu eri tavalla kuin poliisilain 5 luvun 29 §:n 2 momentti, jonka mukaan jos poliisimies tekee säännöksessä mainitun rikoksen, hän on rangaistusvastuusta vapaa, jos teko on ollut välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Ehdotetun 140 §:n 2 momentti taas on muotoiltu siten, että säännöksessä mainittu virkamies saa tehdä siinä mainitun rikoksen, jos teko on välttämätön peitetoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi tai tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi. Säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, miksi säännös on tältä osin muotoiltu poliisilaista poikkeavalla tavalla.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotetun 140 §:n 2 momentti tulisi mainituilta osin muuttaa vastaamaan poliisilain muotoilua, jota on noudatettu myös esimerkiksi sotilastiedustelusta annetun lain (590/2019)

46 §:ssä. Tämä vastaisi paremmin säännöksen lähtökohtaa (rikoksentelekielto) ja sitä ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissakin mainittua seikkaa, että momentti ei tarkoittaisi sitä, että kysymyksessä olevia tekoja ei tutkittaisi siten kuin siitä on erikseen säädetty.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että 2 momentissa viitatus liikenerikkomukset, joista säädetään tieliikennelaissa, eivät ole rikoksia vaan hallinnollisia rikkomuksia. Pykälän otsikko ja 2 momentin viittaus 1 momenttiin koskevat kuitenkin nimenomaisesti rikoksia. Otsikko on tältä osin harhaanjohtava ja 2 momentin sanamuoto virheellinen.

Tallenteiden tutkimista koskevan ehdotetun 155 §:n 2 momentissa säädettäisiin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Oikeusministeriö toteaa, että virkavastuusäännös on muotoiltava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Tämä koskee sekä virkavastuun henkilöpiiriä että virkavastuun kattamia tehtäviä.

Virkavastuusäännöksessä viitataan 1 momentissa tarkoitettuun muuhun asiantuntijaan tai henkilöön. Tehtävien osalta virkavastuu kuitenkin koskisi ”tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä”, mikä viittaa siihen, että virkavastuu kattaisi muitakin kuin ehdotetussa 155 §:ssä tarkoitettuja tallenteiden tutkimista koskevia tehtäviä. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkennettu, mitä mainittuihin tehtäviin kuuluisi. Virkavastuun laajuus on siten tältä osin epäselvä. Tätä korostaa se, että virkavastuun henkilöpiirin osalta 1 momentissa puhutaan muusta asiantuntijasta tai henkilöstä, ”jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa”. Myöskään tämän käsitteen sisältöä ei ole perusteluissa avattu.

Ehdotetun 155 §:n sanamuoto vastaa muun muassa sotilastiedustelusta annetun lain 111 §:ää ja poliisilain 5 a luvun 43 §:ää (581/2019), joissa niin ikään säädetään tallenteiden tutkimisesta ja virkavastuusta. Säännökset muotoiltiin lopulliseen asuunsa eduskuntakäsittelyn aikana. Niiden sanamuoto perustuu lakivaliokunnan ehdotukseen (LaVL 31/2018 vp s. 24–25 ja LaVL 32/2018 vp s. 21–23) perustuslakivaliokunnan katsottua, että ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön osuutta on rajattava viranomaista avustavaan rooliin, ja samalla säädettävä avustavan henkilön virkavastuusta (PeVL 35/2018 s. 28 ja PeVL 36/2018 vp s. 32).

Lakivaliokunnan lausunnoista ei suoraan ilmene, miksi kyseisten virkavastuusäännösten sanamuodossa on haluttu viitata yleisesti ”tässä luvussa” tarkoitettuihin tehtäviin eikä esimerkiksi täsmällisemmin säännösten 1 momenteissa tarkoitettuihin tallenteiden tutkimista koskeviin tehtäviin. Lausunnoissa kuitenkin viitataan valiokunnan saamaan selvitykseen, jonka mukaan ulkopuolisen asiantuntijan tai muun henkilön käytössä on kyse siitä, että henkilö avustaa tiedusteluviranomaista sen jo hankkiman tietotallenteen sisällön selvittämisessä. Kyse ei siten ole siitä, että tällaiselle henkilölle annettaisiin tiedonhankintatehtäviä perustuslain 124 §:n vastaisesti. Avustavassa toiminnassa voi olla

kyse esimerkiksi tulkkauksesta, kielen kääntämisestä tai teknisen suojauksen purkamisesta (LaVL 31/2018 vp s. 24 ja LaVL 32/2018 vp s. 22). Oikeusministeriö katsoo perustelujen viittaavan siihen, että ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön tehtävät saattavat koskea ainoastaan tallenteiden tutkimista, vaikka virkavastuusäännökset onkin kyseisissä laeissa muotoiltu koskemaan yleisemmin ”tässä luvussa” tarkoitettuja tehtäviä.

Edellä mainituista syistä oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi tarkemmin arvioida yksityiselle taholle annettavien tehtävien ja niitä koskevan virkavastuun laajuutta. Jos tehtävät koskevat ainoastaan 155 §:ssä tarkoitettua tallenteiden tutkimista, pykälän 2 momentti voitaisiin muotoilla koskemaan ”tässä luvussa” tarkoitettujen tehtävien sijaan ”1 momentissa” tarkoitettuja tehtäviä. Jos taas yksityiselle taholle annettavat tehtävät ja niitä koskeva virkavastuu ovat ehdotettua 155 §:ää laajemmat, näiden tehtävien sisältöä tulisi pyrkiä tarkentamaan virkavastuusäännöksen muotoilussa ja vähintäänkin säännökohtaisissa perusteluissa. Tässä tapauksessa virkavastuusäännös olisi myös perustellumpaa muotoilla itsenäiseksi pykäläkseen tai esimerkiksi yhdistää se ehdotettuun 176 §:ään.

#### **Asevelvollisuuslain mukaisessa palveluksessa olevan reserviläisen tehtävät ja toimivaltuudet (1. lakiehdotuksen 14 luku)**

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 176 §:ssä säädettäisiin rikosoikeudellisesta virkavastuuta. Pykäläehdotuksen mukaan ”Asevelvollisuuslain ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain mukaisessa palveluksessa olevaan, joka käyttää 97, 174 tai 175 §:ssä tarkoitettua toimivaltuutta, sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.” Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että ehdotettu 176 § on osana esitysluonnoksen 14 lukua, jossa olevan 173 §:ssä olevan soveltamisalasäännöksen mukaan lukua sovellettaisiin vain siinä mainituissa poikkeustilanteissa. Esitysluonnoksen 176 §:ssä mainittu 97 § on sijoitettu lakiehdotuksen 11 lukuun, joten jää jossain määrin epäselväksi, liittyisikö 97 §:ään rikosoikeudellinen vastuu vain 173 §:ssä säädetyissä tilanteissa vai myös muissa tilanteissa. Tätä ratkaisua on syytä arvioida ja vähintään perustella tarkemmin.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että reserviläisen oikeutta hätävarjeluun koskevassa 103 §:n 6 momentissa viitattaisiin reserviläisen virkavastuusta 176 §:ssä säädettyyn. Viimeksi mainitussa pykälässä rikosoikeudellinen virkavastuu on edellä lausutusti rajattu koskemaan 97, 174 ja 175 §:ssä tarkoitettuja toimivaltuuksia. Pykälässä ei siten mainita hätävarjelua koskevaa 103 §:ää eikä hätävarjelu muutenkaan ole toimivaltuus vaan oikeuttamisperuste. Toisaalta 176 §:ssä viitatus 97 §:n 5 momentissa viitataan 103 §:ään.

Oikeusministeriö katsoo muotoilujen ja niiden perustelujen jättävän epäselväksi, onko reserviläisen virkavastuun tarkoitus kattaa myös hätävarjelu. Asiaa tulisi selventää ainakin perusteluissa ja ehdotetun 176 §:n säännöskohtaisia perusteluja joka tapauksessa täydentää.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädettäisiin ehdotetun 176 §:n lisäksi edellä lausutusti myös 155 §:n 2 momentissa, minkä lisäksi siihen viitataan ainakin 103 §:ssä. Ehdotetun 176 §:n otsikko on tässä mielessä harhaanjohtava ja sitä tulisi tarkentaa esimerkiksi reserviläisen rikosoikeudelliseksi virkavastuuksi. Lakiteknisenä huomiona oikeusministeriö esittää harkittavaksi, tulisiko säännöksen alkuosan sana "ja" korvata sanalla "tai".

### **Muut huomiot 1. lakiehdotukseen**

Esityksessä ei ole arvioitu tiedusteluvalvontavaltuutetulle annettavien uusien tehtävien vaikutusta valtuutetun resursseihin. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävien laajentamisen taloudellisia vaikutuksia. Esityksen vaikutuksia tiedusteluvalvontavaltuutetun resursseihin on arvioitava jatkovalmistelussa yhdessä oikeusministeriön ja tiedusteluvalvontavaltuutetun kanssa.

Esityksessä ehdotetaan, että 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevista toimivaltuuksista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tästä aiheutuu muutostarpeita oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa lain (370/2007) 5, 12 ja 16 §:iin, joissa on salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia erityissäännöksiä.

Esitykseen sisältyy säännöksiä kurinpitosakon täytäntöönpanosta. Oikeusministeriössä on käynnissä hanke sakon täytäntöönpanolainsäädännön uudistamiseksi. Tässä yhteydessä tehtäneiden tekniluonteisia muutoksia myös kurinpitosakon täytäntöönpanosäännöksiin. Tämä voi mahdollisesti edellyttää esitysten yhteensovittamista. Yhteensovittamisesta voidaan huolehtia oikeusministeriön hankkeen yhteydessä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 80 §:n 2 momentissa mainitaan vankilanjohtaja. Rikosseuraamuslaitoksen 1.9.2022 voimaan tulevassa organisaatiouudistuksessa kyseinen virkanimike muuttuu vankilan yksikönpäälliköksi. Lisäksi se, että nimenomaan yksikönpäällikkö suorittaisi säännöksessä tarkoitetun yhteenlaskemisen, ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista. Puolustusministeriö on pyytänyt hallituksen esityksestä myös Rikosseuraamuslaitoksen lausunnon, jossa todennäköisesti otetaan kantaa siihen, tulisiko päätöksentekijän pikemminkin olla esimerkiksi täytäntöönpanoyksikön yksikönpäällikkö tai muu täytäntöönpanoyksikön virkamies.

Henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain määritelmiä koskevassa 3 §:n 3 kohdassa viitataan vangin määritelmässä muun muassa voimassa olevaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annettuun lakiin (255/2014) ja sen 77 §:n 4 momenttiin. Lakiehdotuksen mukaan sekä lain numero että viitattava pykälä muuttuisivat.

## Lakiehdotukset 2 - 9

### Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi lakia henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa (332/2019) (3. lakiehdotus). Kyseiseen lakiin ehdotetaan lisättäväksi sääntelyä uudesta pysyvästä henkilörekisteristä (sotilasrikosten ennalta estämisen ja paljastamisen rekisteri). Uudet säännökset koskisivat sotilasrikosten ennalta estämisen ja paljastamisen rekisterin käyttötarkoitusta, rekisterin tietosisältöä sekä henkilötietojen poistamista kyseisestä rekisteristä. Rekisterisääntely perustuisi esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen (laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta Puolustusvoimissa) ehdotukseen lisätä Pääesikunnan tehtäväksi sotilasrikosten ennalta estäminen ja paljastaminen. Lakiin henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa tehtäisiin lisäksi rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamista koskevia muutoksia sekä tarvittavia teknisiä muutoksia. Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisena, mutta pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluita henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn osalta täydennetään olennaisesti.

#### *Esitysluonnoksen vaikutukset henkilötietojen suojaan*

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esitysluonnoksessa ole tehty tarkempaa arviointia ehdotettavan sääntelyn suhteesta henkilötietojen suojaan. Esitysluonnoksesta puuttuu kokonaisuudessaan arviointi ehdotusten perusoikeusvaikutuksista (ml. vaikutukset henkilötietojen suojaan) tai tietojärjestelmävaikutuksista. Esitysluonnoksessa ei ole esimerkiksi arvioitu lainkaan, minkälaisia vaikutuksia (ml. riskejä) uuden henkilötietorekisterin perustamisesta aiheutuu rekisteröidylle tai miten ehdotettavassa sääntelyssä on huomioitu rikosasioiden tietosuojalain (1054/2018) 20 §:n sääntely tietosuoja koskevan vaikutusarvioinnin tekemisestä. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esitysluonnoksen vaikutukset henkilötietojen suojaan arvioidaan huolellisesti, erityisesti kun esitysluonnoksella yhtäältä laajennettaisiin Puolustusvoimien tehtäviä ja siten myös henkilötietojen käsittelyä sekä toisaalta perustettaisiin tästä johtuen kokonaan uusi henkilötietorekisteri. Esitys jättää lisäksi epäselväksi, voisiko esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset aiheuttaa taloudellisia tai muita vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimintaan.

#### *Säätämisyjärjestysperustelut*

Henkilötietojen suojan näkökulmasta esitysluonnoksesta puuttuvat lähtökohtaisesti kokonaan myös säätämisyjärjestysperustelut. Jatkovalmistelussa esitysluonnosta tulee tältä osin olennaisesti täydentää

ja arvioida ehdotettavaa sääntelyä huomioiden niin tietosuojasääntelyn reunaehdot kuin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (ks. esim. PeVL 14/2018 vp; PeVL 15/2018 vp; PeVL 26/2018 vp; PeVL 51/2018 vp; PeVL 52/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, PeVL 54/2014 vp, PeVL 10/2014 vp).

Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata tietosuojasetuksen ja tietosuojalain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätämisen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuojasetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp).

Sen sijaan nk. rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietosuojadirektiivin ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvan henkilötietojen käsittelyn osalta on siten edelleen otettava huomioon yllä mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa perusoikeusherhissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietoja koskevan lainsäädännön selvyys kuitenkin edellyttää, että erityislainsäädäntöön ei sisällytetä sellaisia sääntelykokonaisuuksia, joista säädetään riittävällä täsmällisyydellä ja tarkkuudella rikosasioiden tietosuojalaissa. Henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset voidaan joiltain osin täyttää



myös tietosuojasetuksen soveltamisalan ulkopuolella kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislalla (PeVL 26/2018 vp, PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tietosuojasetuksen riskiperustaisesta lähestymistavasta seuraa, että kansallista yksityiskohtaista ja täsmällistä lainsäädäntöä voidaan säätää myös silloin, kun tietojen käsittely muodostaa erityisen riskin muulla kuin asetuksen 9 tai 10 artiklassa säädetyllä perusteella. Kansallisen sääntelyn tulee tällöinkin olla yhteensopivaa asetuksen 6 artiklan kanssa (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn raskauteen ja monimutkaisuuteen (esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp, PeVL 49/2017 vp, PeVL 31/2017 vp ja PeVL 71/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt riittävän tarkkarajaisena sääntelyä, jossa henkilörekistereihin tallettavat tiedot on yksilöity riittävän tarkasti (PeVL 51/2002 vp ja PeVL 18/2012 vp). Sen sijaan perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena sitä, jos säännöksen muotoilu jättää rekisteröitävien henkilötietojen sisällön viime kädessä paljolti viranomaisen omin toimin määriteltäväksi (PeVL 18/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että laissa olevan sääntelyn tulee kaiken kaikkiaan olla siinä määrin täsmällistä, että sääntelyllä annetaan riittävä ennustettavuus viranomaistoimista (PeVL 15/1996 vp).

#### *Säännöskohtaiset perustelut*

Jatkovalmistelussa huomiota tulisi kiinnittää myös säännöskohtaisten perusteluiden kattavuuteen. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen suojan osalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan pitkälti vain, että henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan voimassa olevaa henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annettua lakia – viittaamatta tarkemmin kyseisen lain relevantteihin pykäliin. Vastaavasti perusteluissa todetaan, että ehdotettava sääntely vastaa muun muassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain sääntelyä. Oikeusministeriö ei pidä tätä sinänsä epätarkoituksenmukaisena, mutta pitää kuitenkin tärkeänä, että esitysluonnokseen sisällytetään riittävä arviointi ja perustelut koskien sitä, miksi henkilötietojen käsittelystä tulisi säätää vastaavalla tavalla (ts. miltä osin henkilötietojen käsittely on tarpeellista Puolustusvoimien ehdotettavien uusien tehtävien hoitamisessa). Henkilötietojen käsittelyä ohjaavien yleisten periaatteiden mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisia, asianmukaisia ja olennaisia, eikä niiden tule olla liian laajoja niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään (tietojen minimointi). Henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tulee myös olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa

perusteluissa ei saa myöskään tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle (ks. nk. HELO-ohjeet IV jakson 7. luku).

Jatkovalmistelussa huomiota olisi syytä kiinnittää ennen muuta 3. lakiehdotuksen (laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa) ja 9. lakiehdotuksen (laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa) sotilasrikosten ennalta estämisen ja paljastamisen rekisterin tietosisältöä, henkilötietojen säilytysaikoja ja rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamista koskeviin säännösehdoituksiin. Oikeusministeriö toteaa, että edellä mainitut säännösehdoitukset ovat henkilötietojen suojan näkökulmasta merkityksellisiä, ja niistä tulee (säännöskohtaisten perusteluiden ohella) sisällyttää huolellinen arviointi myös esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluihin (ks. edellä viitattu valiokunnan lausuntokäytäntö ja säilytysaikojen osalta esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 28/2016 vp, PeVL 51/2018 vp, PeVL 52/2018 vp).

## **Muut mahdolliset huomiot**

### **Säätämisyjärjestysperustelujen parantaminen jatkovalmistelussa**

Esitysluonnoksen sivulla 169 todetaan, että esitykseen sisältyy ehdotuksia, jotka ovat merkityksellisiä perustuslain kannalta. Lisäksi esitysluonnoksen sivulla 181 todetaan, että Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskeva jakso on monin paikoin verrattain vaikealukuinen. Säätämisyjärjestysperustelut ovat jossain määrin puutteelliset, eikä esityksessä olevien toimivaltuuksien ja muun sääntelyn valtiosääntöistä asianmukaisuutta ole voitu täysin arvioida esitysluonnoksessa olevien säätämisyjärjestysperustelujen perusteella.

Säätämisyjärjestysjaksossa on tunnistettu sellaisia esitysluonnoksen kohtia, joilla on merkitystä perustuslain kannalta. Lisäksi on tunnistettu, että kyseisiin teemoihin liittyen on olemassa perustuslakivaliokunnan aiempaa lausuntokäytäntöä. Esitysluonnoksen merkittävä puute on se, että siinä on sinänsä yksilöity esityksen kohtia, joilla on merkitystä perustuslain kannalta ja esitetty johtopäätös siitä, että ehdotukset ovat valtiosääntöisesti hyväksyttäviä, mutta asiaa koskevaa arviointia ei ole kirjoitettu auki. Esitysluonnoksesta ei saa tällä hetkellä monilta osin kuvaa siitä, millä perusteilla tietyn ehdotuksen katsotaan olevan perustuslainmukainen, koska esitysluonnoksesta puuttuu monilta osin merkityksellisen lausuntokäytännön läpikäynti ja ehdotuksen arviointi suhteessa aiempaan lausuntokäytäntöön.

Hallituksen esityksen laatimishojeiden jaksossa IV.12 todetaan asiasta muun muassa seuraavaa:

”Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinten tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdotusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset.”

Oikeusministeriö katsoo, että säätämisyjärjestysperusteluita on jatkovalmistelussa selkiytettävä sellaiseen muotoon, että niistä ilmenee selkeästi, mitä kysymyksiä arvioidaan, mikä on aiempi perustuslakivaliokunnan kysymyksiä koskeva lausuntokäytäntö ja jos sellaista ei ole, lausuttava se avoimesti. Ehdotuksesta tulisi ilmetä, mitkä arvioiduista kysymyksistä ovat sellaisia, joista on selkeä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö, jota ei enää tarvitse arvioida valiokunnassa ja mitkä taas ovat sellaisia kysymyksiä, joiden vuoksi asia tulee saattaa valiokunnan arvioitavaksi.

### **Virkavastuuarvio**

Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkatoimiin liittyvästä vastuusta. Esitysluonnokseen liittyy useita uusia toimivaltuuksia, joita ehdotetaan annettavaksi puolustusvoimille uusia valtuuksia rikostorjunnassa. Tämän vuoksi säätämisyjärjestysperusteluihin tulisi lisätä ehdotuksen suhdetta perustuslain 118 §:ään koskeva arviointi.

### **Oikeusturva**

Esitysluonnoksessa on tunnistettu useilta osin sillä olevan merkitystä perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvaperusoikeuden kannalta. Esitysluonnokseen sisältyy esimerkiksi eräitä valituskieltoja, joihin liittyen on tunnistettu, että ne ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:n kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole kuitenkaan tehty tarkemmin arviota siitä, millä perusteilla näiden perustuslain 21 §:n mukaisten oikeuksien rajoitusten katsotaan olevan perustuslain kannalta hyväksyttäviä rajoituksia. Pelkästään yksittäisiä viittauksia aiempiin perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ei voida pitää riittävänä, vaan säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kuvata, miten ehdotus on perustuslain kannalta hyväksyttävä aiemman lausuntokäytännön valossa. Oikeusministeriö katsoo, että säätämisyjärjestysperusteluita on välttämätöntä täsmentää oikeusturvaperusoikeuteen esitettävien rajoitusten osalta.

**Muita huomioita säätämisyjärjestysperusteluja koskien**

Sivulla 170 todetaan, että 4 luvun säännökset vastaavat voimassaolevaa lakia, joka on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausunnossa 27/2013 vp. Ottaen huomioon, että lausunto on noin vuosikymmenen vanha, on jatkovalmistelussa syytä vielä varmistua, onko 10 vuoden aikana tullut jotain uutta lausuntokäytäntöä, johon suhteessa ehdotettua lukua tulisi arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa.

Esityksellä on useita liityntöjä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Esitysluonnoksessa on tunnistettu asianmukaisesti tilanteita, joissa yksityiselämän suojaa koskeva perustuslain säännös on otettava huomioon. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua täsmentää perusteluita, että miksi kutakin perustuslain 10 §:ään liittyvää tarkasteltua kysymystä pidetään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa sopuoinnussa olevana. Esitysluonnos sisältää monin osin havainnon, että asiassa on merkitystä perustuslain 10 §:n kannalta ja johtopäätöksen, että esitys on hyväksyttävissä, mutta perustelujen kuvaaminen jää hyvin ylätasoiseksi.

Esitysluonnoksen 187 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi toimivaltuudesta toimia toisen rikostorjuntaviranomaisen tehtäväalueella. Pykäläluonnoksen 2 momentin mukaan pääesikunta voisi suorittaa 1 momentissa tarkoitetun rikostorjuntatehtävään liittyvän kiireellisen toimenpiteen 1 momentin mukaisin toimivaltuuksin ilman pyyntöäkin, jos toimenpidettä ei voida viivyttää. Esitysluonnoksen mukaan sääntely vastaisi poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun lain 2 §:n säännöstä. Perusteluissa vaikutetaan perustellun tätä lähinnä sillä, että toimivaltuus on ollut mainitussa poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa koskevassa sääntelyssä perusteltuna. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että jatkovalmistelussa kuvataan vielä tarkemmin, miksi tällaista uutta itsenäistä toimivaltaa pidetään oikeudellisesti hyväksyttynä (vrt. esim. PeVL 49/2014 vp, jossa on arvioitu Tullin rikostorjuntaa koskevaa sääntelyehdotusta).

Esitysluonnoksessa on ehdotettu useita eri asetuksenantovaltuuksia sekä valtioneuvoston asetuksella annettavaksi, että puolustusministeriön asetuksella annettavaksi. Säätämisyjärjestysperusteluihin tulisi lisätä arviointi asetuksenantovaltuuksien asianmukaisuudesta perustuslain 80 §:n kannalta.

**Tietojen luovutus**

Esitysluonnoksen 110 §:ssä säädettäisiin oikeudesta saada tietoja muulta viranomaiselta ja 111 §:ssä oikeudesta saada tietoja yksityiseltä yhteisöltä. Säännöskohtaisissa perusteluissa on lausuttu, että nämä vastaisivat osin nykyisin voimassaolevaa sääntelyä ja olisivat osittain uusia. Asiallisesti säännökset vaikuttaisivat seuraavan pitkälti poliisilain vastaavia säännöksiä. Ottaen huomioon se, että säännöksiä kohteena olisi mahdollisuus saada perustuslain 10 §:n suojaamia tietoja ja toisaalta

perustuslain 15 §:n jossain määrin suojaamia liikesalaisuuksia, tulisi tietojenluovutusta näiden säännösten asianmukaisuutta käsitellä säätämisyjärjestysperusteluissa.

**Valvonta**

Oikeusministeriö katsoo, että säätämisyjärjestysperustelujen jaksossa 12.7 pitäisi käsitellä ulkoista valvontaa eli tiedusteluvalvontavaltuutetun roolia.

Osastopäällikkö

Ari-Pekka Koivisto

Lainsäädäntöneuvos

Kirsi Pulkkinen

**VN/3229/2019-OM-27**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: