4.4.2018 EOAK/1459/2018

Puolustusvaliokunnalle

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

Puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

I LÄHTÖKOHTIA

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 tietosuojaa koskeva sääntely.

Lain tarkoituksena on varmistaa, että perustuslain 10 §:n 1 momentin vaatimus säätää henkilötietojen suojasta lailla täyttyy asianmukaisesti Puolustusvoimien toiminnassa.

Säännökset keskitettäisiin yhteen lakiin vastaavasti kuin muun muassa poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin ja Rikosseuraamuslaitoksen suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta on tehty. Lainsäädännön tulee olla toimivaa myös Puolustusvoimien mahdollisesti muuttuviin toimivaltuuksiin, kuten sotilastiedustelutehtävien hoitamiseen.

Ehdotetun henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain rinnalla sovellettaisiin tietosuojalainsäädännön yleisenä osana ehdotettua henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Näiden lakien muodostaman kokonaisuuden soveltamisalalla ei sovellettaisi lainkaan EU:n tietosuoja-asetusta eikä ehdotettua yleistä tietosuojalakia.

Lakiehdotuksessa säädettäisiin myös sotilastiedusteluun liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Säännökset koskisivat sotilastiedustelua sellaisena kuin Puolustusvoimat sitä tällä hetkellä harjoittaa puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin ja 4 §:n nojalla. Hallitus on antanut eduskunnalle ehdotuksen uudeksi sotilastiedustelusta annetuksi laiksi. Esityksen mukaiset sotilastiedustelua koskevat säännökset onkin yleisperustelujen mukaan valmisteltu siten, että niitä voitaisiin sellaisenaan soveltaa myös ehdotettujen uusien sotilastiedustelutoimivaltuuksien käytön yhteydessä. Lakiehdotuksen sotilastiedustelua koskevat säännökset eivät kuitenkaan perustu oletukseen mainitun sotilastiedustelulain hyväksymisestä.

Henkilötietojen käsittelyn lisäksi viranomaiselle laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi koskevan tiedonsaantioikeuden sääntely on tärkeää. Tietojen saamisen kohdalla tulee huomioida niiden välttämättömyyden edellytys tehtävän hoitamiseksi. Tämän edellytyksen olisi hyvä ilmetä lain tasolla säädettynä. Toisaalta myös tiedonsaantioikeuden toteutuksessa on tietojen antajan kannalta tärkeää, että tietopyyntö tulee yksilöidä ja perustella riittävästi, jotta tiedon antamisen perusteet voidaan arvioida asianmukaisesti.

II YKSITYISKOHTAISIA HAVAINTOJA

Sotilastiedustelulainsäädäntöä koskeva hallituksen esitys (HE 203/2017 vp) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Keskityn lausunnossani siihen, miltä ehdotettu henkilötietojen käsittelystä annettava laki näyttää sotilastiedustelulain ja tiedustelutiedon käsittelyn näkökulmasta. Vaikka yleisperusteluissa on todettu, että lakiehdotus ei perustu oletukseen sotilastiedustelulain hyväksymisestä, on mielestäni perusteltua tarkastella ehdotusta sotilastiedustelurekisteristä ehdotetun sotilastiedustelulainsäädännön näkökulmasta

Tämä siksi, että sotilastiedustelussa on kysymys tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta, jonka merkityssisältö on jossain määrin epämääräinen. Yleisenä edellytyksenä tiedustelumenetelmän käyttöön on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Mainittu epämääräisyys ja tiedonhankinnan yleinen edellytys johtaa käsitykseni mukaan siihen, että tiedustelulla saatava tietomassa on suuri.

Keskeistä tiedustelukokonaisuuden ja perusoikeussuojan kannalta luonnollisesti on, mitä tiedustelumenetelmällä saadulla tiedolla tehdään, miten sitä voi käyttää ja miten sitä säilytetään.

Ehdotetut 12 ja 13 §:t sisältäisivät sääntelyn sotilastiedustelurekisteristä. Kysymyksessä olisi uusi sääntely, koska tällä hetkellä ei ole olemassa lakisääteistä sotilastiedustelun käyttöön tarkoitettua henkilörekisteriä. Sääntely on tärkeä käsiteltävänä olevan sotilastiedustelulainsäädännön johdosta olettaen, että eduskunta säätää tiedustelulain.

Tiedustelutiedon luovuttaminen rikoksen selvittämiseen ja estämiseen

Pidän esitetyssä laissa ehdotettua sääntelyä henkilötietojen luovuttamisesta rikoksen selvittämiseen ja estämiseen ongelmallisena ehdotetun sotilastiedustelulainsäädännön ja voimassa olevan puolustusvoimien sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta annetun lain (SKRTL) rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskevan sääntelyn kannalta (9 luku).

Ehdotetun sotilastiedustelulain 76 § kuuluu:

Sotilastiedusteluviranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Ilmoitusta saadaan pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Sotilastiedusteluviranomainen saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies päättää tässä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen tekemisestä.

Ehdotetun sotilastiedustelulain 77 § kuuluu:

Sotilastiedusteluviranomaisen on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Kun harkitaan 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä, arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina ilmaista syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Pääesikunnan tiedustelupäällikkö päättää tässä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen tekemisestä ja tiedon luovuttamisesta.

Edellä olevat säännökset tarkoittavat, että sotilastiedusteluviranomaisen on ilmoitettava sellaisesta rikosepäilystä, jossa kysymys on rikoksesta, josta voi seurata vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistus. Rikosepäilystä, josta seurauksena voi olla vähintään kolmen, mutta alle kuuden vuoden vankeusrangaistus, sotilastiedusteluviranomai-

nen voi ilmoittaa harkintansa mukaan. ”Tiedot niistä rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus alittaisi kolme vuotta, olisi aina jätettävä rikoksen selvittämisen tarkoituksessa ilmoittamatta” (HE 203/2017 vp, s. 305).

Ehdotetun sotilastiedustelulain 77 §:n mukaan rikoksen estämiseksi ilmoitusvelvollisuus olisi vähintään kuuden vuoden rangaistusmaksimin käsittävistä rikoksista. Harkinnanvaraa olisi vähintään kahden vuoden, mutta alle kuuden vuoden vankeusrangaistuksen mahdollistavista rikoksista. Alle kahden vuoden rangaistusuhkan alittavista rikoksista ei saisi ilmoittaa rikoksen estämistarkoituksessa (HE 203/2017 vp, s. 307).

Ehdotetun puolustusvoimien henkilötietojen käsittelylain 29 §:n 2 b-kohdan mukaan Puolustusvoimat saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa teknisellä käyttöyhteydellä tai tietojoukkona poliisille henkilötietoja, jotka ovat tarpeen niitä poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä varten, jotka liittyvät oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen tai rikosten ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen ja syyteharkintaan saattamiseen.

Ehdotettu sotilastiedustelulaki sisältää ehdottomia tiedonluovutuskieltoja rikoksen selvittämiseen tai estämiseen – perustuen kysymyksessä olevan rikoksen rangaistumaksimiin –, mutta ehdotetun puolustusvoimien henkilörekisterilain mukaan tiedustelutietoja voisi luovuttaa ”tarpeen” mukaan poliisin tehtävien suorittamiseksi.

Ehdotettu sääntely näyttää laajemminkin hyvin ongelmalliselta.

Ehdotetun sotilastiedustelulain 7 §:n tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan sotilastiedustelun toimivaltuutta saadaan käyttää vain mainitussa laissa säädettyyn tarkoitukseen. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista tiettyjen Puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi ja ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi. Lisäksi lakiehdotuksen 76 ja 77 §:n nojalla tiedustelutietoa voidaan luovuttaa säädetyin edellytyksin rikosten selvittämiseen ja estämiseen tai vaaran ja vahingon estämiseen sekä syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi.

Nyt käsiteltävän lakiehdotuksen 29 ja 30 §:ssä ei ole mitenkään rajattu sitä, mistä Puolustusvoimien rekistereistä tietoja saa mainittujen pykälien mukaisesti luovuttaa. Näin ollen ehdotuksen 29 §:n mukaan myös sotilastiedustelurekisterin tietoja voitaisiin luovuttaa 17 viranomaiselle ja 30 §:n mukaan jopa julkista tehtävää hoitaville mitä erilaisimpiin tarkoituksiin.

Näyttää siltä, että sotilastiedustelulaki ja Puolustusvoimien henkilötietojen käsittelylaki ovat ristiriidassa tiedustelumenetelmällä hankitun tiedon luovuttamisen osalta. Tätä mahdollista ristiriitaa ei näy pohditun perusteluissa. Pidän välttämättömänä, että sotilastiedustelutiedon

käytöstä ja luovuttamisesta säädetään erikseen käsiteltävänä olevassa laissa.

Samanlainen ongelma kohdistuu nähdäkseni SKRTL:n 9 luvun mukaisesti rikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen hankittuun tietoon. Ehdotettuun 12 §:n mukaiseen sotilastiedustelurekisteriin talletettaisiin muun muassa näitä tietoja (HE 13/2018 vp, s. 36).

SKRTL 89 §:n 4 momentin mukaan ns. ylimääräisen tiedon käyttöön sovelletaan poliisilain säännöksiä. Poliisilain 5 luvun 54 §:ssä säädetään salaisella tiedonhankintakeinolla hankitun ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Mikä on ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan sääntelyn suhde ehdotetun puolustusvoimien henkilörekisterilain 29 §:n 2 b- kohdan mukaiseen tiedon luovuttamiseen?

Ehdotetussa 19 §:ssä säädetään turvallisuustietorekisterin tietojen käsittelystä muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan rekisterin henkilötietoja saisi käsitellä – tarpeen vaatiessa – sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Turvallisuustietorekisteriin talletettaisiin 15 §:n 1 momentin 13 ja 14 kohtien mukaan tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja.

Sotilastiedustelulain 77 §:n 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Tähän nähden ehdotettu 19 § näyttää olevan yhdenmukainen.

Sen sijaan rikoksen selvittämiseksi luovutettavan tiedustelutiedon tulee sotilastiedustelulain 76 §:n 2 momentin mukaan koskea rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta. Erona toki on, että sotilastiedustelulain 76 §:ssä tarkoitetaan tiedon luovuttamisesta keskusrikospoliisille ja ehdotetussa 19 §:ssä kysymys on Puolustusvoimien tietojen käsittelystä.

Kun ydinkysymys edellä olevassa on kuitenkin se, minkälaisen rikoksen selvittämiseen tiedustelumenetelmillä hankittua tietoa saa käyttää, olisi asiasta säädettävä yhdenmukaisesti eri laeissa. Lisäksi sääntelyssä olisi otettava huomioon se, että turvallisuustietorekisterissä olevia tiedustelumenetelmillä hankittuja tietoja ei käytetä muuhun kuin sotilastiedustelulakiehdotuksessa säädettyyn tarkoitukseen.

Tiedustelutiedon kansainvälinen luovuttaminen

Ehdotetun 32 §:n mukaan Puolustusvoimat saa luovuttaa sotilastiedustelutehtävässä tai rikosten ennalta estämistä ja paljastamista koskevassa tehtävässä hankittuja henkilötietoja toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden tai rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen varmistamiseksi.

Näyttää siltä, että ehdotetussa 32 §:ssä ei ole sotilastiedustelulain 77 §:n mukaista porrastusta tiedon luovuttamiseksi rikoksen estämiseksi. Ehdotuksen mukaan riittäisi, että luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen kannalta.

Perustelujen perusteella ei ole pääteltävissä, miksi tiedon luovuttamiseen näissä tapauksissa olisi erilaiset perusteet kuin sotilastiedustelulaissa. Jos kysymys on valtiollisen toimijan henkilötiedoista, luovutusedellytykset voivatkin olla väljemmät. Jos sen sijaan kysymys on muusta kuin valtiollisesta toimijasta, esimerkiksi Suomen kansalaisesta, henkilötietojen luovuttamisen edellytykset eivät voi olla väljemmät kuin luovutettaessa tietoja suomalaiselle viranomaiselle.

Tiedustelutiedon hävittämisestä

Esityksen 25 § sisältää sääntelyn yksittäisen tiedustelutehtävän, esitutkinnan tai rikosten ennalta estämisen ja paljastamisen yhteydessä saatujen, näihin tehtäviin liittymättömien tietojen käsittelystä.

Pykälän 1 momentin mukaan yksittäisessä sotilastiedustelutehtävässä tai sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 5 tai 9 luvussa tarkoitetussa tehtävässä saatuja henkilötietoja, jotka eivät liity kyseiseen tai muuhun suoritettavana olevaan tehtävään, mutta ovat tarpeellisia muussa tehtävässä, saa kerätä ja tallettaa sotilastiedustelurekisteriin, turvallisuustietorekisteriin tai tilapäiseen henkilörekisteriin 2 luvussa säädetyin edellytyksin.

Ehdotetun 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettujen henkilötietojen muusta käsittelystä säädetään erikseen.

Pykälän perustelujen mukaan kysymys olisi tiedoista, joita Puolustusvoimat saa pykälässä mainitun tehtävän hoitamisen yhteydessä, mutta jotka eivät liity juuri kyseiseen suoritettavaan tehtävään, eivätkä siten ole kyseisen tehtävän hoitamisen kannalta tarpeellisia. Säännös ei oikeuttaisi tarpeettoman tiedon tallettamiseen tai muuhun käsittelyyn, vaan käsiteltävien tietojen olisi oltava tarpeellisia muussa tehtävässä.

Sotilastiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetun 81 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan tieto voitaisiin kuitenkin säilyttää ja tallettaa, jos tieto on tarpeen lain 76 tai 77 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Näyttää siltä, että ehdotetun sotilastiedustelulain sääntely hävittämisestä velvoittaa hävittämään sellaista tiedustelutietoa, jota ehdotetun henkilötietojen käsittelylain mukaan saisi kuitenkin säilyttää sotilastie-

dustelurekisterissä. Kun sotilastiedustelulain mukaan säilyttää saisi vain sellaista tietoa, jota tarvitaan ja saa käyttää sotilastiedustelutehtävien hoitamiseksi tai tarvitaan maanpuolustuksen kannalta taikka kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tahi sotilastiedustelulain 76 ja 77 §:n mukaisissa tapauksissa, saisi henkilötietojen käsittelylain 25 §:ssä mainituissa rekistereissä säilyttää muussa tehtävässä tarpeellisia, muun ohella sotilastiedustelutehtävässä saatuja tietoja. Käsitykseni mukaan mainittu ”tarpeellisia muussa tehtävässä” on paljon laajempi tietojoukko kuin sotilastiedustelulain 81 §:ssä sallittu. Säännökset näyttäisivät olevan ristiriidassa keskenään.

Poikkeaminen tallettamiskynnyksistä

Hallituksen esityksen 13 §:n 2 momentissa säädetään väliaikaisesta poikkeamisesta yleisesti sovellettavista tietojen tallettamiskynnyksistä. Säännöksen kyseinen kohta mahdollistaa kaiken tiedustelulla saadun tiedon tallettamisen rekisteriin kuudeksi kuukaudeksi sen arvioimiseksi, onko tieto tehtävän kannalta merkityksellistä vai ei.

Kuten edellä on todettu, sotilastiedustelussa on kysymys tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta. Sotilaallisen toiminnan merkityssisältö on jossain määrin epämääräinen ja yleisenä edellytyksenä tiedustelumenetelmän käyttöön on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Tiedustelumenetelmin hankitun tiedon määrä tullee olemaan suuri.

Sotilastiedustelua koskevan sekä nyt puheena olevan esitysten kokonaisuuden valossa vaikuttaa siltä, että sotilastiedustelulla tultaneen saamaan varsin epämääräisin ja väljin edellytyksin merkittävä määrä tietoa, jota voidaan säilyttää enintään kuusi kuukautta ainoastaan tiedon merkityksellisyyden harkintaa koskevassa tarkoituksessa.

Esityksessä on sen 4 luvun 29, 30 ja 32 §:ssä säädetty henkilötietojen (joihin näissä pykälissä säädetyn mukaan voi sisältyä tiedustelulla saatua tietoa) luovuttamisesta muun muassa muille viranomaisille ja toiselle valtiolle.

Näyttää siltä, että esitys tämän hetkiseltä muotoilultaan mahdollistaa tietojen luovuttamisen sellaisistakin tiedoista, joiden 13 §:n 2 momentissa tarkoitettu merkityksellisyyttä koskeva harkinta on edelleen kesken. Herää kysymys, voiko tämä johtaa siihen, että sellainen tieto, jonka katsotaan olevan tarpeetonta sotilastiedustelurekisterin käyttötarkoituksen kannalta ja olevan siten sellaista, että tieto on hävitettävä, onkin jo luovutettu jollekin muulle taholle.

Sama koskee myös 14 ja 15 §:ssä säädettyä turvallisuustietorekisteriä. Ehdotetun 15 §:n 2 momentti on saman sisältöinen kuin 13 §:n 2 momentti. Turvallisuustietorekisteriin saa tallettaa 15 §:n 1 momentin 13 ja 14 kohtien perusteella tiedustelu-, esitutkinta- ja rikoksen estämis- ja paljastamismenetelmillä saatua tietoa ja tämä tietoa saadaan tallettaa turvallisuustietorekisteriin väliaikaisesti, enintään kuuden kuukauden ajaksi tiedon merkityksellisyyden arviointia varten. Voiko

tämä johtaa siihen, että sellainen tieto, jonka katsotaan olevan tarpeetonta turvallisuustietorekisterin käyttötarkoituksen kannalta ja olevan siten sellaista, että tieto on hävitettävä, onkin jo luovutettu jollekin muulle taholle.

Kun tiedustelumenetelmien käyttö on perusoikeusherkkää kohdistuen varsin moneen perusoikeuksin suojattuun etuun, on vähintäänkin kysymyksenalaista, voidaanko mahdollistaa näillä menetelmillä hankitun tiedon leviäminen varsin erilaisille tahoille erilaisiin tarkoituksiin – vaikka se olisikin tarpeen tuon tahon tehtävien hoitamiseksi.

Tämä viimeksi mainittu koskee luonnollisesti soveltuvin osin myös sellaisen tiedon luovuttamista, jota ei 13 §:n 2 momentissa ja 15 §:n 2 momentissa tarkoitetun arvioinnin jälkeen hävitettäisi.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää