

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Suomen perustuslain sääntelyä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta.

Perustuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, johon koottaisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskeva sääntely. Perustuslaissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen säätämisjärjestys huomioon ottaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA.....	4
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	4
2.1.1 Yksityiselämän suoja.....	4
2.1.2 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja.....	5
2.1.3 Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen.....	6
2.1.4 Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely.....	8
2.1.5 Tiedustelutoiminnan valvonta.....	9
2.1.6 Uusi tiedustelulainsäädäntö.....	11
2.2 Kansainvälinen käytäntö sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	13
2.2.1 Luottamuksellisen viestinnän perustuslakisääntelystä eräissä maissa.....	13
2.2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset.....	19
2.2.3 EU-oikeus.....	22
2.3 Nykytilan arviointi.....	26
2.3.1 Yleistä.....	26
2.3.2 Erityinen rajoituslauseke.....	26
2.3.3 Perustuslain muutostarve.....	28
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	29
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	31
5 ASIAN VALMISTELU.....	32
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	32
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen.....	32
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ.....	33
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	34
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT.....	34
2 VOIMAANTULO.....	39
3 SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	39
LAKIEHDOTUS.....	41
Laki Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.....	41
LIITE.....	42
RINNAKKAISTEKSTI.....	42
Laki Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.....	42

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Suomen perustuslaki tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2000. Perusoikeussäännökset otettiin uudistuksessa perustuslakiin asiallisesti sellaisina kuin ne sisältyivät Suomen Hallitusmuodon II lukuun 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaisina (L 969/1995).

Perustuslain oikeudellisen aseman ja merkityksen vuoksi sen muuttamiseen on syytä suhtautua pidättyvästi. Erityisen suurta pidättyvyyttä on syytä noudattaa harkittaessa perusoikeuksia koskevan sääntelyn tai valtiollisen järjestelmän kannalta keskeisten toimintasääntöjen tarkistamista. Perustuslain muuttamista koskevien ehdotusten tulee perustua tarpeisiin, joiden olemassaolosta vallitsee laaja yhteisymmärrys. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaan hallitus esittää säädösperustaa ulkomaantiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle (VNT 1/2015 vp, s. 33). Tarvetta tiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelulle oli selvitetty puolustusministeriön asettamassa tiedonhankintalakityöryhmässä (Suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoja, tiedonhankintalakityöryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2015). Tiedonhankintalakityöryhmä arvioi, ettei tiedustelutarkoituksessa toteutettavasta tietoliikennetiedustelusta näyttäisi olevan mahdollista säätää perustuslakia muuttamatta, ehkä lukuun ottamatta pelkästään vieraan valtion tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua. Hallitus päätti strategiakokouksessaan 20.8.2015, että sisäministeriö ja puolustusministeriö käynnistävät siviili- ja sotilastiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelun. Lisäksi oikeusministeriön tuli ryhtyä toimenpiteisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamiseksi.

Puolustusministeriön ja sisäministeriön 1.10.2015 asettamat työryhmät julkaisivat mietintönsä 19.4.2017 (Ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, työryhmän mietintö, puolustusministeriö, 2017; Siviilitiedustelulainsäädäntö, siviilitiedustelulakityöryhmän mietintö, sisäministeriön julkaisu 8/2017). Sisäministeriössä on valmisteltu työryhmän mietinnön pohjalta virkatyönä hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Puolustusministeriössä on vastaavasti valmisteltu hallituksen esitys laiksi sotilastiedustelusta.

Oikeusministeriö asetti 17.10.2016 työryhmän valmistelemaan lainsäädäntöä siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi. Eduskunnan pääsihteeri asetti 23.12.2016 eduskunnan kanslian sisäisen työryhmän valmistelemaan tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa koskevan sääntelyn. Oikeusministeriö tarkisti 9.2.2017 oman työryhmänsä asettamispäätöstä siten, että työryhmän tehtävä rajattiin tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa koskevan sääntelyn valmisteluun. Oikeusministeriön työryhmä julkaisi mietintönsä 19.4.2017 (Tiedustelutoiminnan valvonta. Työryhmän mietintö, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 18/2017) ja eduskunnan kanslian työryhmä 29.5.2017 (Tiedustelun parlamentaarinen valvonta — työryhmän mietintö, eduskunnan kanslian julkaisu 1/2017). Oikeusministeriön ja eduskunnan kanslian työryhmän ehdotukset sovitettiin jatkovalmistelussa yhteen. Oikeusministeriössä on tältä pohjalta valmisteltu hallituksen esitys laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta. Lisäksi tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnan kansliassa on valmisteltu puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen (40/2000) muuttamisesta.

Siviili- ja sotilastiedustelun ja sen valvonnan lainsäädäntöä on näin ollen valmisteltu samaan aikaan tämän perustuslain tarkistamista koskevan esityksen kanssa. Uuden tiedustelulainsäädännön voimaan tullessa siviili- ja sotilasviranomaiset saisivat uusia merkittäviä tiedustelutehtäviä ja -toimivaltuuksia. Kyse tulisi olemaan uudesta lainsäädännöstä, jolla olisi merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

Oikeusministeriön 28.9.2015 asettaman asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli selvittää ja valmistella perustuslain tarkistamista siten, että lailla voidaan tarpeelliseksi katsottavien edellytysten täyttyessä säätää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Valmistelussa tuli ottaa huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

Työryhmä arvioi 11.10.2016 julkaistussa mietinnössään, ettei perustuslain sanamuodon ja sen nykyisen tulkintakäytännön valossa ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena olisi laajemmalti kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän tiedon hankkiminen vakavista uhkista erityisesti uhiin varautumiseksi ja niiden ennakoimiseksi sekä valtion ylimmän johdon päätöksenteon tueksi. Perustuslain sanamuoto ei mahdollista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista tiedon hankkimiseksi esimerkiksi sellaisesta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, tai jota ei ole säädetty rangaistavaksi.

Työryhmä arvioi tarpeelliseksi lisätä perustuslakiin uusia hyväksyttäviä perusteita rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Työryhmä ehdotti, että perustuslain 10 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti seuraavasti: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.” (Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016.)

Oikeusministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön työryhmät työskentelivät 11.12.2015 asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa. Seurantaryhmän toimikautta pidennettiin 4.5.2017 tehdyllä päätöksellä tiedustelulainsäädännön ja perustuslain tarkistamisen jatkovalmistelua varten.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.1.1 Yksityiselämän suoja

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja on osa yksityiselämän suojaa. Jokaisen yksityiselämä on perustuslain 10 §:n mukaan turvattu. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskeväksi yleiskäsitteeksi. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. (HE 309/1993 vp, s. 52—53.)

HE 198/2017 vp

Yksityiselämän suojan takaamiseksi valtiolta on perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättäytyy loukkaamasta kansalaisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten yksilöiden loukkauksia vastaan. Yksityiselämän suojaa koskeva säännös yhdessä perusoikeuksien turvaamista koskevan perustuslain 22 §:n kanssa edellyttää lainsäätäjän ylläpitävän tehokasta perustuslain 10 §:ssä turvattujen oikeushyvien suojaa. (HE 309/1993 vp, s. 53.)

Henkilötietojen suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Pykälä sai nykyisen sisältönsä perusoikeusuudistuksessa (hallitusmuodon 8 §), ja se otettiin vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen yhteydessä muuttamattomana perustuslain 10 §:ksi.

2.1.2 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja

Säännös luottamuksellisen viestin salaisuudesta perustuslain 10 §:n 2 momentissa on väline- ja tekniikkaneutraali. Kirje- ja puhelinsalaisuus on mainittu erikseen, mutta säännöksellä turvataan yleisesti kaikenlaisen luottamuksellisen viestinnän salaisuutta.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestien sisältö ulkopuolisilta. Perustuslailla turvataan jokaiselle oikeus luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tietoa hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Säännös antaa kuitenkin turvaa muillekin tällaista viestiä koskeville tiedoille, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena. Tyypillisesti tällaisia ovat esimerkiksi puhelujen tunnistamistiedot. (HE 309/1993 vp, s. 53—54.)

Luottamuksellisen viestin suoja merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä sekä puhelujen kuuntelemista ja nauhoittamista vastaan. Sääntelyllä ei suojata ainoastaan viestin lähettäjää, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus (HE 309/1993 vp, s. 53).

Viestintä ammattitoiminnassa voi toiminnan luonteen ja viestinnän osapuolten viestien taltiointia koskevan tietoisuuden vuoksi jäädä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ulkopuolelle, vaikka tällaisessa viestinnässä voitaisiinkin sinänsä välittää myös luottamuksellisia viestejä henkilöiden välillä. Perustuslakivaliokunta arvioi esimerkiksi turvallisuustutkintalakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä, että liikenteen ohjauksessa syntyvä puhe- ja viestiliikenne ei ole perustuslain 10 §:ssä tarkoitettujen luottamuksellisten viestien salaisuuden piiriin kuuluvaa toimintaa (ks. PeVL 62/2010 vp, s. 5).

2.1.3 Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen

Perusoikeudet eivät yleisesti ole siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa. Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia (perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset). Näitä ovat vaatimukset

- lailla säätämisestä
- lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
- rajoituksen hyväksyttävyydestä
- rajoituksen suhteellisuudesta
- perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta
- oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä ja
- ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta. (PeVM 25/1994 vp, s. 5.)

Eräisiin perusoikeussäännöksiin on lisäksi sisällytetty erityisiä rajoituslausekkeita. Tällainen on myös perustuslain 10 §:n 3 momentissa. Erityisissä rajoituslausekkeissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäriteerejä. Tällaisten ns. kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Perustuslain kvalifioidut lakivaraukset vastaavat rakenteeltaan esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen useisiin artikloihin sisältyviä rajoituslausekkeita (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Sisällöltään 10 §:n 3 momentin lakivaraus kuitenkin poikkeaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisista rajoitusperusteista.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarauksessa mainitaan osin samoja edellytyksiä kuin perusoikeuksien yleisissä rajoitusedellytyksissä (lailla säätämisen vaatimus, rajoituksen välttämättömyys). Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä sovelletaan lakivarausta täydentävästi.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin lakivarauksessa yksilöidään, mitä seikkoja voidaan pitää hyväksyttävänä perusteina rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Momentin mukaan välttämättömyyttä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan säätää ensinnäkin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Tällaisten rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Myös sotarikosten ja rikosten ihmisyyttä vastaan sekä yleisvaarallisten rikosten vakavimpien tekemuotojen samoin kuin törkeän laittoman maahanmuuton järjestämisen, törkeän sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittämisen, vakavimpien vapauten kohdistuvien rikosten, joidenkin terrorismirikosten sekä vahingonteon, datavahingonteon, petosrikosten, parituksen ja ympäristön

turmelemisen törkeiden tekemuotojen on katsottu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä olevan perustuslain puheena olevassa säännöksessä tarkoitettuja rikoksia. Samoin erityisesti liike- tai ammattitoimintaan liittyvien taloudellisiin intresseihin kohdistuvien törkeiden rikosten tutkimiseksi on pidetty mahdollisena säätää rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tällöin edellytyksenä on kuitenkin ollut, että rikoksella on tavoiteltu erityisen suurta hyötyä ja rikos on tehty erityisen suunnitelmallisesti.

Rikoksen tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Rikoksen tutkintana pidetään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettussa mielessä kuitenkin myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Näin ollen esimerkiksi televalvontaa on katsottu perustuslain 10 §:n 3 momentin estämättä voitavan käyttää tiettyjen rikosten estämiseen (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp). Pakkokeinolakia ja poliisilakia koskevissa lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että televalvonnan käyttäminen oli rajattava sellaisiin rikoksiin, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettuina yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina, tai niihin törkeysasteeltaan verrattaviin rikoksiin. Valiokunta ei myöskään pitänyt televalvonnan käyttämistä televalvonnan perusterikoksesta epäillyn tavoittamiseksi perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. (PeVL 67/2010 vp, s. 4; PeVL 66/2010 vp, s. 7.)

Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen oikeudenkäynnissä. Lainkohdan perusteluissa esimerkiksi tällaisesta rajoituksesta mainitaan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun sääntely velvollisuudesta esittää yksityinen asiakirja tai tallenne oikeudenkäynnissä (HE 309/1993 vp, s. 55).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä mahdollisuutta rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta oikeudenkäynnissä on tarkasteltu myös konkurssimenettelyn kannalta. Lailla on voitu säätää konkurssipesän hoitajan oikeudesta avata velalliselle osoitetut pesän selvittämiseen liittyvät viestit, vaikka pesänhoitajan toiminta ei varsinaisesti olekaan oikeudenkäyntiä. (PeVL 13/2003 vp.)

Välttämättömiä rajoituksia voidaan säätää viestin salaisuuteen myös turvallisuustarkastuksessa. Joissakin tapauksissa erittäin tärkeä turvallisuusintressi voi edellyttää esimerkiksi oikeutta tarkastaa postilähetyksiä. Lailla on siten voitu säätää esimerkiksi oikeudesta avata suljettu kirje tilanteessa, jossa on syytä epäillä, että lähetyksessä saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle. (PeVL 56/2010 vp, s. 4; PeVL 30/2001 vp, s. 3.) Lisäksi valiokunta on katsonut, että niin sanotun rynnäkkötarkkailun sisältämän rajoituksen luottamuksellisen viestin suojaan voidaan arvioida kuuluvan perustuslain 10 §:n 3 momentissa rajoitusperusteena mainitun turvallisuustarkastuksen piiriin (PeVL 36/2017 vp, s. 4).

Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen sallitaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa lisäksi vapaudenmenetyksen aikana. Ilmaisulla ”vapaudenmenetyksen aikana” tarkoitetaan säännöksessä esimerkiksi vankeusrangaistuksen, tutkintavankeuden ja pidätyksen aikaa sekä sitä aikaa, kun joku on tahdostaan riippumatta hoidettavana mielisairaalassa tai muussa vastaavassa laitoksessa taikka huostaan otettuna lastensuojelulainsäädännön perusteella. Viestin salaisuutta voidaan laitosoissa rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua. (HE 309/1993 vp, s. 54.)

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3; PeVL 6/2012 vp, s. 3—4; PeVL 29/2008 vp, s. 2;

HE 198/2017 vp

PeVL 3/2008 vp, s. 2). Tämä on merkinnyt, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin erityistä lakivarausta ole sellaisenaan sovellettu tunnistamistietojen salaisuuden rajoittamiseen. Tunnistamistietojen salaisuuden suojaan puuttuvan sääntelyn on kuitenkin valiokunnan käytännön mukaan tullut täyttää perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset (PeVL 62/2010 vp; PeVL 23/2006 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan tunnistamistietojen saaminen on voitu jättää sitomatta tiettyihin rikostyypeihin (PeVL 33/2013 vp; PeVL 67/2010 vp; PeVL 37/2002 vp; PeVL 26/2001 vp). Näin ollen on voitu säätää televalvontatoimivaltuudesta myös tilanteissa, jossa ei välttämättä ole kyse yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavista rikoksista (ks. esim. poliisilaki (872/2011) 5 luku 8 § 2 momentti 1 ja 3 kohta: rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta; telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehty, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuva luvaton käyttö).

Tunnistamistietojen saamista on pidetty mahdollisena myös joissakin tilanteissa, joissa ei ole ollut kyse rikoksen tutkinnasta. Tällöinkin sääntelyä on arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. (PeVL 62/2010 vp.)

Perustuslakivaliokunta on sittemmin kuitenkin todennut, että Euroopan unionin tuomioistuimen Digital Rights Ireland -asiassa antama tuomio (8.4.2014, C-293/12 ja C-594/12) on antanut perusteita arvioida jossain määrin uudelleen sähköisessä viestinnässä saatavien tunnistamistietojen suoja luottamuksellisen viestin salaisuuden näkökulmasta. Valiokunnan mukaan käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen. (PeVL 18/2014 vp.) Valiokunnan uusimmasta lausuntokäytännöstä ei ole vielä selvästi pääteltävissä, miten tällainen uudelleenarviointi muuttaa aiempaa perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytksiin nojaavaa tulkintalinjaa.

2.1.4 Salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva sääntely

Rikosten estämisen tarkoituksessa viranomaisille on säädetty eräitä samantyyppisiä toimivaltuuksia kuin mitä tiedustelussa arvioidaan tarvittavan. Nykylainsäädännössä on säädetty rikosten estämis- ja paljastamistarkoituksessa käytettäväksi salaisia tiedonhankintakeinoja. Sen sijaan tiedustelutoiminnassa keskeisistä toimivaltuuksista ei ole säädetty.

Poliisin salaisista tiedonhankintakeinoista säädetään perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn poliisilain 5 luvussa. Poliisi saa käyttää tiedonhankinnan kohteilta salassa seuraavia tiedonhankintakeinoja: telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu (tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja tekninen laite-tarkkailu), telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Näistä tiedonhankintakeinoista luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvia ovat seuraavat:

— telekuuntelu (poliisilaki 5 luku 5 §)

— tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (poliisilaki 5 luku 6 §)

- televalvonta (poliisilaki 5 luku 8 §)
- televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (poliisilaki 5 luku 9 §)
- tukiasematietojen hankkiminen (poliisilaki 5 luku 11 §)
- tekninen kuuntelu (poliisilaki 5 luku 17 §)
- teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen (poliisilaki 5 luku 25 §).

Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön yleisenä edellytyksenä on poliisilain 5 luvun 2 §:n mukaan, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Telekuuntelulla ja tietojen hankkimisella telekuuntelun sijasta tulee lisäksi voida olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle. Poliisilain 5 luvussa on lisäksi säädetty keinokohtaisia erityisiä edellytyksiä salaiselle tiedonhankinnalle. Erityisinä edellytyksinä ovat ennen muuta ne yksilöidyt rikokset, joiden estämiseksi kutakin keinoa voidaan käyttää. Salaisten tiedonhankintakeinojen valintaa ja käyttöä ohjaavat myös poliisilain 1 luvussa säädettyt yleiset periaatteet, joita ovat perus- ja ihmis-oikeuksien kunnioittamisen periaate, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Puolustusvoimien rikostorjunnasta säädetään puolestaan sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014). Lain 86 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimien toimivalta rikosten ennalta estämisessä ja paljastamisessa kohdistuu rikoksiin, jotka liittyvät sotilaallisen maanpuolustuksen alalla Suomeen kohdistuvaan tiedustelutoimintaan tai sotilaallisen maanpuolustuksen tarkoitusta vaarantavaan toimintaan. Lain 89 §:n 1 momentin mukaan puolustusvoimissa rikosten ennalta estämistä ja paljastamista hoitavien virkamiesten toimivaltuuksista on voimassa, mitä poliisilain 5 luvussa säädetään toimivaltuuksista rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi. Poliisilain 5 luvussa tarkoitetuista salaisista tiedonhankintakeinoista ovat kuitenkin käytettävissä vain tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen. Luottamuksellisen viestin suojaan kohdistuvista salaisista tiedonhankintakeinoista puolustusvoimien käytettävissä ovat siten vain tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen.

2.1.5 Tiedustelutoiminnan valvonta

2.1.5.1 Lupa- ja ilmoitusmenettely

Tiedustelutoiminnan valvonta voidaan jakaa yhtäältä ennakkovalvontaan ja jälkikäteiseen valvontaan sekä toisaalta parlamentaariseen valvontaan ja laillisuusvalvontaan. Ennakkovalvontaan kuuluu ennen muuta tiedustelumenetelmän käytön lupamenettely. Päätösvalta eräiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä on osoitettu tuomioistuimelle. Poliisilain 5 luvun mukaisista toimivaltuuksista telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta ja tukiasematietojen hankkiminen edellyttävät tuomioistuimen lupaa. Myös televalvonnasta päättäminen kuuluu pääsääntöisesti tuomioistuimen toimivaltaan. Sellaisissa kiireellisissä tilanteissa, joissa poliisi voi tilapäisesti itse päättää televalvonnasta, asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua

keidon käytön aloittamisesta. Poliisi voi kuitenkin päättää televalvonnasta henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran torjumiseksi sekä henkilön suostumuksella tehtävästä televalvonnasta epäiltäessä sellaisia rikoksia, jotka suoraan liittyvät telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetun lain 89 §:ään sisältyvän viittaussäännöksen mukaan tukiasematietojen hankkiminen edellyttää tuomioistuimen lupaa.

Salaisen tiedonhankintakeinon käyttöä koskeva vaatimus on poliisilain 5 luvun 45 §:n mukaan otettava viipymättä käräjäoikeudessa käsiteltäväksi vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä asiaan perehtyneen virkamiehen läsnä ollessa. Asia on ratkaistava kiireellisesti. Asia voidaan ratkaista kuulematta henkilöä, jonka perustellusti voidaan olettaa syyllistyvän tai syyllistyneen rikokseen, ja pääsääntöisesti kuulematta telesoitteen tai telepäätelaitteen haltijaa. Salaista tiedonhankintamenetelmää koskevassa lupa-asiassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella hovioikeuteen.

Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta ja televalvonnasta on poliisilain 5 luvun 58 §:n mukaan viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu. Salaisen tiedonhankintakeinon käytöstä on kuitenkin ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle viimeistään vuoden kuluttua sen käytön lopettamisesta. Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että ilmoitusta tiedonhankinnan kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan. Edellytyksenä ilmoittamisen lykkäämiselle on, että lykkääminen on perusteltua käynnissä olevan tiedonhankinnan turvaamiseksi, valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

2.1.5.2 Parlamentaarinen valvonta ja laillisuusvalvonta

Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettyinä nimenomaisena tai yksinomaisena tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Parlamentaarinen valvonta toteutuu eduskunnan ja sen valiokuntien toiminnan ja tietojensaantioikeuden kautta. Eduskunnan valiokunnista perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunnat ovat yhteydessä suojelupoliisiin ja sotilasviranomaisiin ja saavat tietoja myös tiedustelutoiminnasta. Suojelupoliisi informoi perustuslaki-, hallinto- ja ulkoasiainvaliokuntia Suomen turvallisuustilanteen kehittymisestä. Puolustusvoimien tiedustelulaitos puolestaan informoi eduskunnan valiokuntia tarpeen mukaan sotilastiedustelukysymyksistä. Monet valiokunnissa käsiteltävät puolustushallinnon alan asiat perustuvat tiedustelutietoon. Valiokuntien harjoittama seuranta on pääosin yleispiirteistä ja sen sisältö ja muodot vaihtelevat valiokunnittain. Sisäistä turvallisuutta käsittelevänä valiokuntana hallintovaliokunnalla on tiivistä vuorovaikutusta suojelupoliisin ja muiden poliisitoiminnan yksiköiden kanssa, ja toiminta sisältää myös valvonnallisia elementtejä. Perustuslakivaliokunta puolestaan tapaa suojelupoliisin johtoa joitakin kertoja vaalikaudessa, ja puolustusvaliokunta järjestää asiantuntijakuulemisia tietyistä teemoista. Mikäli tiedusteluun liittyy ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittäviä seikkoja, asiaa käsitellään ulkoasiainvaliokunnassa ja niissä valiokunnissa, joiden toimialaan asia liittyy.

Perustuslain 47 §:n mukaan eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsitellyssä tarvitsemansa tiedot. Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai eduskunnan muu toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot. Valiokunnalla on lisäksi oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta

ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonta voidaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen laillisuusvalvontaan. Viranomaistoiminnan ulkoisesta laillisuusvalvonnasta huolehtivat ylimmät laillisuusvalvojat ja erityisvaltuutetut. Erityisvaltuutetut, kuten tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu, valvovat viranomaistoiminnan lainmukaisuutta omalla laissa säädetyllä toimialallaan. Ylimmistä laillisuusvalvojista tiedustelutoiminnan valvontaa suorittaa nykyään ennen muuta oikeusasiamies. Poliisin toimintaan ja puolustusvoimiinkin kohdistuvassa oikeusasiamiehen valvonnassa korostuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan valvonta. Oikeusasiamies valvoo salaisia tiedonhankintakeinoja pääasiassa tarkastuksin ja muuna oma-aloitteisena valvontana. Yksittäisissä tapauksissa myös oikeuskansleri käyttää toimivaltaansa ja ottaa tutkittavakseen tiedustelutoimintaan kuuluvia tai siihen liittyviä asioita.

Sisäministeriön ja puolustusministeriön on annettava oikeusasiamiehelle vuosittain kertomus sekä salaisista pakkokeinoista että salaisista tiedonhankintakeinoista. Kertomusten tulee kattaa myös näiden keinojen valvonta. (Ks. poliisilaki 5 luku 63 §; pakkokeinolaki 10 luku 65 §; laki sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa 129 §.) Oikeusasiamies antaa puolestaan eduskunnalle joka vuodelta kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lain-säädännössä havaitsemistaan puutteista. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että kertomukseen sisällytetään jakso telepakkokeinoista ja peitetoiminnasta (PeVM 15/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on useita kertoja yhtäältä todennut, että oikeusasiamiehellä on ollut tärkeä rooli telepakkokeinojen valvonnassa ja valvontajärjestelmien kehittämisessä. Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonta voi valiokunnan mukaan toisaalta kuitenkin ainoastaan täydentää hallinnon sisäisiä valvontamekanismeja. (PeVM 8/2007 vp; PeVM 17/2006 vp; PeVM 16/2006 vp.) Valiokunta on lisäksi muussa yhteydessä todennut olevan syytä huolehtia siitä, että telepakkokeinojen käyttöön liittyvän oikeussuojajärjestelmän — etenkin tuomioistuimen lupamenettelyn, viranomaisten sisäisen valvonnan ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnan — toimivuus varmistetaan sekä säädösten osalta että käytännössä (PeVL 32/2013 vp). Myös oikeusasiamiehen vuotta 2015 koskevassa kertomuksessa on todettu, että oikeusasiamiehen valvonta on jälkikäteistä ja varsin yleiskatsauksellista. Oikeusasiamies ei voi ryhtyä ohjaamaan viranomaisten toimintaa tai muutoinkaan olla keskeinen rajojen asettaja, joka korjaisi lainsäädännön heikkoudet. Oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset tai selvitykset ovat tarpeellisia, mutta eivät ratkaise valvonnan ja oikeusturvan ongelmia. (Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2015, K 11/2016 vp, s. 181.)

Poliisin salaisten tiedonhankintakeinojen sisäisestä valvonnasta huolehtivat salaisia tiedonhankintakeinoja käyttävien yksiköiden päälliköt sekä sisäministeriö suojelupoliisin osalta ja Poliisihallitus alaistensa yksiköiden osalta. Käytännössä merkittävä osa salaisten tiedonhankintakeinojen sisäisestä valvonnasta tapahtuu Poliisihallituksen lisäksi poliisilaitosten oikeusyksiköissä. Puolustusvoimien johto valvoo puolestaan puolustusvoimien rikostorjuntaa. Lisäksi tiedusteluosaston osastopäällikkö valvoo rikosten ennalta estämistä ja paljastamista.

2.1.6 Uusi tiedustelulainsäädäntö

Suomessa ei ole säädetty siitä, millaista tiedustelutoimintaa voidaan harjoittaa tai mihin tiedustelutoiminnalla pyritään. Turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksiin ja uusiin uhkisiin vastaamisen on todettu vaativan laajaa keinovalikoimaa ja käytettävissä olevien keino-

jen kehittämistä. Tämän mukaisesti valtioneuvostossa on valmisteltu tiedustelulainsäädännön kokonaisuus.

Sisäministeriön valmistelemissa siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi poliisilakiin uusi 5 a luku sekä laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Tässä lainsäädännössä säädettäisiin siviilitiedustelussa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä, toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista ja toiminnan sisäisestä valvonnasta. Esitys sisältää säädöspohjan sekä ulkomaan tiedustelutoimivaltuuksille että kotimaassa käytettäville tiedustelutoimivaltuuksille. Säätely pohjautuisi menetelmällisesti poliisilain 5 luvussa säädettyihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Toimivaltuudet nimettäisiin käyttötarkoituksensa mukaisesti tiedustelumenetelmiksi, ja niiden käyttöperusteena olisi tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmiä olisivat 5 luvussa säädettyjen keinojen lisäksi paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietoliikennetiedustelu. Tietoliikennetiedustelusta säädettäisiin omassa laissaan siihen liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Siviilitiedustelun toimivaltuudet osoitettaisiin suojelupoliisille.

Puolustusministeriön valmistelemissa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Esityksen tavoitteena on parantaa puolustusvoimien tiedonhankintaa puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että puolustusvoimilla olisi toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmä tiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Sotilastiedustelusta annettavassa laissa säädettäisiin sotilastiedustelun kohteista ja tiedustelutoiminnassa noudatettavista periaatteista sekä toiminnan ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta. Sotilastiedusteluviranomaisia olisivat puolustusvoimien pääesikunta ja tiedustelulaitos. Laissa säädettäisiin lisäksi viranomaisten käytössä olevista tiedustelumenetelmistä ja toimivaltuuksien käytöstä päättämisestä sekä tiedustelutiedon ilmoittamisesta, tiedustelukielloista, kansainvälisestä yhteistyöstä ja tietojen rekisteröimisestä.

Oikeusministeriön valmistelemissa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta. Uudella lailla säädettäisiin siviili- ja sotilastiedustelun laillisuusvalvonnasta sekä eräistä parlamentaarisen valvonnan yksityiskohdista. Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa varten eduskuntaan perustettaisiin uusi erikoisvaliokunta, tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädettäisiin eduskunnan työjärjestyksessä. Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen tarkistamista. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteyteen perustettava itsenäinen ja riippumaton uusi viranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Valtuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Valtuutetun nimittäisi valtioneuvosto enintään viideksi vuodeksi kerrallaan. Tiedusteluvalvontavaliokunnalla ja tiedusteluvaltuutetulla olisi laajat tiedonsaantioikeudet. Tiedusteluvaltuutetulle säädettäisiin lisäksi tarkastusoikeus sekä valtuudet määrätä tiedustelumenetelmän käyttö keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Valtuutettu voisi myös määrätä lainvastaisesti hankitut tiedot viipymättä hävitettäväksi. Tiedusteluvaltuutetulle voitaisiin tehdä kanteluja ja tutkimispyyntöjä. Valtuutettu antaisi vuosittain eduskunnalle, oikeusasiamiehelle ja valtioneuvostolle kertomuksen toiminnastaan.

2.2 Kansainvälinen käytäntö sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.2.1 Luottamuksellisen viestinnän perustuslakisäätelystä eräissä maissa

Esityksen valmistelussa on tarkasteltu eräiden Suomen kannalta keskeisten valtioiden luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevaa perustuslakisäätelyä. Tarkasteltavissa maissa on tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä, ja useiden maiden tiedustelulainsäädäntö on myös ollut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen arvioitavana. Tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan sääntelyä Euroopan maissa on kuvattu yksityiskohtaisemmin siviili- ja sotilastiedustelua sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien esitysten yleisperusteluissa.

2.2.1.1 Ruotsi

Ruotsin hallitusmuodon (Regeringsformen, 1974, perusoikeussäännöksiä muutettu 2011) 2 luvun 6 §:ssä säädetään muun muassa, että jokaisella on suoja kirjeiden tai muiden luottamuksellisten lähetysten tutkimista, salakuuntelua ja puheluiden tai muiden luottamuksellisten viestien tallentamista vastaan. Hallitusmuodon 2 luvun 20 §:n mukaan sanottuja oikeuksia voidaan rajoittaa lailla. Rajoituksia voidaan 2 luvun 21 §:n mukaan säätää ainoastaan sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat hyväksyttäviä demokraattisessa yhteiskunnassa. Lisäksi rajoitusten tulee täyttää välttämättömyytedellytys, eivätkä ne saa olla niin pitkälle meneviä, että ne muodostaisivat uhkan kansanvallan perusteena olevalle vapaalle mielipiteenmuodostukselle. Rajoituksia ei myöskään saa säätää ainoastaan poliittisen, uskonnollisen, kulttuurisen tai muun vastaavan katsomuksen perusteella. Hallitusmuodon 2 luvun 22 §:ssä säädetään menettelystä perusoikeuksien rajoituksia sisältäviä lakiehdotuksia käsiteltäessä.

Muita kuin Ruotsin kansalaisia koskevia erityisiä rajoituksia voidaan hallitusmuodon 2 luvun 25 §:n mukaan säätää lailla myös luottamuksellisen viestinnän suojaan. Tällöinkin on noudatettava valtaosaa 2 luvun 22 §:n menettelysäännöksistä. Lisäksi tällaisia, kuten muitakin perusoikeusrajoituksia, koskee hallitusmuodon 2 luvun 19 §:n säännös siitä, ettei sääntely saa olla ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Ruotsissa tiedustelutoiminnasta säädetään sotilastiedustelusta annetulla yleislailla (Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, 2000:130) ja signaalitiedustelusta annetulla yleislailla (Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, 2008:717). Tiedustelutoiminnan säädöskokonaisuuteen kuuluu lisäksi muun ohella laki puolustustiedustelutuomioistuimesta (Lag om Försvarsunderrättelsesdomstol, 2009:966). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta vastaava valtion tiedustelutarkastuksesta (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten) säädetään laissa puolustustiedustelutoiminnasta, laissa signaalitiedustelusta puolustustiedustelutoiminnassa ja erillisessä asetuksessa (Förordning med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, 2009:969). Ruotsissa ei ole parlamentaarista valvontaelintä, jonka yksinomaisena tai pääasiallisena tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvonta; valvonta kuuluu parlamentin puolustusvaliokunnalle.

Ruotsalaisessa lainsäädäntökäytännössä hallitusmuodon 2 luvun 6 §:ää luottamuksellisen viestin salaisuuden suojusta on tarkasteltu muun muassa tiedustelulainsäädännön yhteydessä. Tällöin lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta lausuntoja antava neuvosto (Lagrådet) on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että valtioon kohdistuvien ulkoisten uhkien selvittäminen samoin kuin rikosten estäminen ovat hyväksyttäviä perusteita luottamuksellisten viestin suojan rajoittamiselle. Lagrådet on myös ottanut kantaa luottamuksellisen viestinnän suojan laajuuteen. Sen mukaan suojaa rajoitetaan jo sillä, että valtio hankkii pääsyn teleliikenteeseen

eikä vasta sitten, kun tietty viesti erotetaan hakutermien avulla tarkempaan analyysiin (ks. tarkemmin Lagrådetin pöytäkirjat 9.2.2007 ja 20.6.2012).

2.2.1.2 Norja

Norjan perustuslain (Kongeriket Norges Grunnlov, 1814) perusoikeussäännöksiä on uudistettu vuoden 2014 perustuslakiuudistuksessa. Perustuslain 102 §:n aikaisempi, kotietsintään rajoitunut säännös on uudistuksessa korvattu yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja viestinnän suojaa koskevalla säännöksellä. Sen mukaan jokaisella on oikeus nauttia muun muassa viestintäänsä kohdistuvaa kunnioitusta.

Norjan perustuslaissa ei erikseen säädetä perusteista, joilla lainsäätävä tai viranomaiset voivat puuttua 102 §:ssä turvattuihin oikeuksiin. Perustuslain 102 §:n perusteluissa (Innst. 186 S (2013-2014)) ei juurikaan ole tehty selkoa siitä, millaisissa tilanteissa oikeuksia voitaisiin rajoittaa, mutta perustelujen mukaan säännökseen valittu sanamuoto ”respekt for” kuvaa sitä, ettei tarkoituksena ole sulkea pois mahdollisuutta lain nojalla tapahtuvaan tiedusteluun. Oikeuskäytännössä perustuslain 102 §:ää on tulkittu säännöksen esikuvina olevien ihmisoikeussopimusmääräysten (YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 17 artikla sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla) kanssa samansuuntaisesti. Rajoitukset ovat siten mahdollisia, jos niistä on säädetty laissa, niillä on hyväksyttävä tarkoitus ja ne ovat oikeasuhtaisia. (Høyesterett Rt. 2014 s. 1105 ja Rt. 2015 s. 93.)

Tiedustelutoiminnasta säädetään tiedustelupalvelusta annetussa laissa (Lov om etterretningstjenesten, 1998-03-20 nr. 11). Tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään turvallisuusviranomaisille yhteisessä laissa (Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste, 1995-02-03 nr. 07). Norjan parlamentin, suurkäräjien (Stortinget), EOS-valtuuskunta (Utvalget for kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste) huolehtii sekä parlamentaarisesta valvonnasta että laillisuusvalvonnasta.

2.2.1.3 Tanska

Tanskan perustuslain (Danmarks Riges Grundlov, 1953) 72 §:ssä säädetään muun muassa luottamuksellisen viestinnän suojasta. Sen mukaan kirjeiden takavarikoinnille ja tutkimiselle sekä muulle puuttumiselle posti-, lennätin- ja puhelinsalaisuuteen on oltava tuomioistuimen lupa, jollei laissa säädetä tästä erityistä poikkeusta. Säännöksen sanamuotoa suojan kohteista on tulkittu laajentavasti niin, että säännös kattaa myös sähköisessä muodossa säilytettävän tiedon ja sähköisen viestinnän.

Luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen edellytyksenä on käytännössä myös rajoituksen välttämättömyys. Muuhun kuin tuomioistuimen lupaan perustuva puuttuminen voi lisäksi koskea vain tarkoin määriteltyä asiaa.

Tanskassa lainsäädäntökäytännössä on pidetty tarpeellisena tarkastella ehdotettujen säännösten suhdetta ihmisoikeussopimukseen eikä niinkään perustuslakiin. Esimerkiksi tiedustelupalvelua koskevaa lainsäädäntöä onkin tarkasteltu Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräysten kannalta (ks. Betænkning om PET og FE, Betænkning nr. 1529, Justitsministeriet 2012). Tiedustelutoiminnasta on säädetty turvallisuuspoliisia ja puolustusvoimien tiedustelupalvelua koskevissa laeissa (Lov om Politiets Efterretningstjeneste, nr. 604 af 12. juni 2013; Lov om

Forsvarets Efterretningstjeneste, nr. 602 af 12. juni 2013), joihin sisältyy myös säännökset laillisuusvalvonnasta. Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta huolehtii vuonna 2013 perustettu riippumaton lautakuntamuotoinen valvontaviranomainen (Tilsynet med Efterretningstjenesterne). Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa puolestaan parlamentin, kansankäräjien (Folketinget), tiedustelupalveluvaliokunta (Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne), jonka toiminnasta ja kokoonpanosta säädetään omassa laissaan (Lov om etablering af et udvalg om forsvarets og politiets efterretningstjenester, nr. 378 af 6. juli 1988).

2.2.1.4 Saksa

Saksan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 1949) 10 artiklassa säädetään luottamuksellisen viestinnän suojasta. Artiklan ensimmäinen kohta sisältää säännöksen kirjeenvaihdon, postin ja viestinnän yksityisyyden loukkaamattomuudesta. Artiklassa ei ole mainintaa suojan rajoittamisen hyväksyttävistä edellytyksistä.

Perusoikeuksien rajoittamisen yleisistä edellytyksistä säädetään perustuslain 19 artiklassa. Edellytyksenä perusoikeuden rajoittamiselle on, että perustuslaissa säädetään mahdollisuudesta rajoittaa kyseessä olevaa perusoikeutta. Perusoikeutta rajoittavan lain täytyy olla yleisesti sovellettava eikä se saa koskea vain yksittäistä tapausta. Rajoitus ei saa kohdistua perusoikeuksien ydinalueeseen. Lisäksi on turvattava tuomioistuinkontrollin mahdollisuus.

Erityissäännös luottamuksellisen viestinnän suojan rajoittamisesta on 10 artiklan 2 kohdassa. Sen mukaan rajoitusten tulee perustua lakiin. Jos rajoituksen tarkoituksena on suojata vapaata demokraattista yhteiskuntajärjestystä tai liitto- tai osavaltion olemassaoloa tai turvallisuutta, laissa voidaan säätää, ettei rajoituksen kohteena olevalle ilmoiteta rajoituksesta ja että 19 artiklan yleisistä rajoitusedellytyksistä poiketen oikeussuojasta huolehditaan muutoksenhakuoikeuden sijaan laissa nimetyin viranomaisen suorittamalla valvonnalla.

Saksassa tiedustelutoiminnasta on säädetty tiedusteluviranomaisista säädetyissä laeissa (Gesetz über den Bundesnachrichtendienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2979; Gesetz über den militärischen Abschirmdienst, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2977; Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, 20. Dezember 1990, BGBl. I S. 2954, 2970). Luottamuksellisen viestin sisältöön puuttuvista tiedustelumenetelmistä säädetään erikseen niin sanotussa G 10 -laissa (Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses, 26. Juni 2001, BGBl. I S. 1254, 2298).

G 10 -laissa säädetään edellytyksistä, joilla tiedustelupalvelut saavat tarkastaa postin välittämiä luottamuksellisia viestejä ja kuunnella sekä nauhoittaa luottamuksellista televiestintää. Näiden toimivaltuuksien käyttö edellyttää toiminnasta vastaavan ministeriön lupaa ja laillisuusvalvontaelimen (G 10 -komissio) hyväksyntää. Tietojen hankkimisen perusteeksi on määritetty laaja joukko kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia rikoksia. Yksityiselämän ydinalue nauttii korostettua suojaa viranomaisten tiedonhankinnalta. Yksityiselämän ydinalue muodostuu henkilön intiimistä yksityiselämästä, johon esimerkiksi perhe-elämä ei sinänsä kuulu. Myös vuoden 2017 alussa voimaan tulleen ulkomaan signaalitiedustelua koskevan lain (Gesetz zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung des Bundesnachrichtendienstes, 23. Dezember 2016, BGBl. I S. 3346, 67) mukaan tiedustelulla ei saa loukata yksityiselämän ydinaluetta, johon kuuluu yksilön intimitteettisuoja.

G 10 -laissa osoitetaan eräitä luottamuksellisen viestin sisältöön kohdistuvien tiedustelumene-
telmien valvontatehtäviä tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittavalle liitto-
valtiopäivien (Bundestag) valvontavaliokunnalle (Parlamentarische Kontrollgremium). Perus-
säännökset valvontavaliokunnasta sisältyvät perustuslakiin ja tiedustelun parlamentaarista
valvonnasta annettuun lakiin (Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienst-
licher Tätigkeit des Bundes, 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2346).

2.2.1.5 Sveitsi

Yksityisyyden suojasta säädetään Sveitsin perustuslain (Bundesverfassung der Schweizeri-
schen Eidgenossenschaft, 1999) 13 artiklassa. Sen mukaan jokaisella on muun muassa oikeus
kirjeenvaihtoonsa, postiinsa ja sähköiseen viestintäänsä kohdistuvaan kunnioitukseen.

Perusoikeuksien rajoittamisesta säädetään Sveitsin perustuslaissa erikseen. Sääntely muistut-
taa jossakin määrin Suomessa perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan omaksuttuja perus-
oikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Rajoittamisen edellytyksiä ovat perustuslain 36 artik-
lan mukaan rajoituksen perustuminen lakiin, rajoituksen oikeutus yleisen edun tai muiden pe-
rusoikeuksien vuoksi ja rajoitusten oikeasuhtaisuus. Rajoitukset eivät saa koskea perusoikeu-
den ydinaluetta.

Sveitsissä tuli voimaan 1.9.2017 uusi tiedustelulaki (Bundesgesetz über den Nachrichten-
dienst, vom 25. September 2015), jolla sallittiin yksityisissä tiloissa tapahtuva tiedustelu, jär-
jestettiin maan rajat ylittävä tietoliikennetiedustelu ja laajennettiin sotilastiedustelun toimival-
tuuksia. Uudessa laissa tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonnan järjestäminen osoite-
taan puolustusministeriölle, jonka yhteydessä toimivan tiedustelupalvelun valvontaosaston
(Nachrichtendienstliche Aufsicht) toimivaltuuksia laajennettiin. Uudella tiedustelulailla Sveit-
sin liittoneuvosto (Bundesrat) sai oikeuden asettaa riippumattoman valvontaelimen (Unabhän-
gige Kontrollinstanz) tarkastamaan signaalitiedustelun lainmukaisuutta. Sveitsissä on tarkoitus
säättää tietoliikennekaapeleihin kohdistuvasta tiedustelusta. Tiedustelutoiminnan parlamentaa-
risena valvontaelimenä toimivasta parlamentin alahuoneen (Nationalrat) ja ylähuoneen (Stän-
derat) valvontavaliokuntien yhteisestä alivaliokunnasta (Geschäftsprüfungsdelegation) sääde-
tään perustuslaissa ja parlamentin toimintaa ja organisaatiota koskevassa laissa (Bundesgesetz
über die Bundesversammlung, vom 13. Dezember 2002).

2.2.1.6 Ranska

Ranskassa perustuslain kokonaisuuteen kuuluvissa vuoden 1958 perustuslaissa (Constitution
du 4 octobre 1958), vuoden 1789 ihmisoikeuksien julistuksessa (Déclaration des Droits de
l'Homme et du Citoyen de 1789) ja vuoden 1946 perustuslain johdanto-osassa (Préambule de
la Constitution du 27 octobre 1946) ei säädetä suoraan luottamuksellisen viestinnän suojasta.
Oikeuden yksityisyyden suojaan ja luottamuksellisen viestinnän suojaan on kuitenkin katsottu
johtuvan ihmisoikeuksien julkistuksen 2 artiklasta, jossa todetaan yleisesti jokaisen ihmisoi-
keuksien suoja. Vuoden 1958 perustuslain 34 artiklan mukaan perusoikeuksista säädetään tar-
kemmin lailla. Yksityis- ja perhe-elämän suojasta on säädetty siviilioikeuslain (Code civil) 9
artiklassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus yksityiselämänsä kunnioitukseen. Yksityiselä-
män suojan katsotaan ulottuvan myös luottamukselliseen viestintään. Yksilöiden luottamuk-
sellista viestintää turvataan lisäksi tietosuojasta annetulla lailla (Loi relative à l'informatique,

HE 198/2017 vp

aux fichiers et aux libertés, n° 78-17 du 6 janvier 1978), jonka 1 artiklan mukaan informaatio-tekniologialla ei saa loukata ihmisoikeuksia, yksityisyyttä ja yksilönvapauksia.

Yksityiselämän tai luottamuksellisen viestinnän suojan käsitteitä ei ole määritetty lainsäädännössä, vaan niiden sisältö ja merkitys määräytyy tulkintakäytännössä. Oikeus yksityiselämään ei ole ollut käytännössä rajoittamaton. Tätä oikeutta on Ranskassa punnittu erityisesti suhteessa sananvapauteen ja lehdistönvapauteen. Tulkintakäytännössä on muodostunut joukko kriteereitä, joiden avulla pyritään löytämään tasapaino eri perusoikeuksien välille. Näihin rajoitus- ja punnintakriteereihin kuuluu välttämättömyys (esim. yleinen etu) ja suhteellisuus.

Tiedustelutoimivaltuuksista säädetään Ranskassa sisäisestä turvallisuudesta annetussa laissa (Code de la sécurité intérieure). Lain L241-1 artiklan mukaan luottamuksellisen viestinnän salaisuus elektronisessa tietoliikenteessä turvataan lailla. Säännöksen mukaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja voidaan kuitenkin rajoittaa poikkeuksellisissa olosuhteissa muun muassa terrorismin ehkäisemiseksi ja tiedustelutiedon keräämiseksi kansallisesta turvallisuudesta. Säännös kattaa muun muassa puhelin- ja sähköpostiviestinnän.

Ranskassa hyväksyttiin vuonna 2015 tiedustelulainsäädännön muutos (Loi relative au renseignement, n° 2015-912 du 24 juillet 2015), jolla lisättiin viranomaisten tiedustelutoimivaltuuksia. Lain mukaan tiedustelutoimiin ryhtymisen perusteena voi olla muun muassa kansallisen suvereniteetin tai tärkeiden ulkopoliittisten tai kaupallisten intressien turvaaminen taikka terrorismin tai järjestäytyneen rikollisuuden torjuminen. Tiedustelulaki sisältää säännökset tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta. Tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvonnasta on sen sijaan annettu oma lakinsa (Loi portant création d'une délégation parlementaire au renseignement, n° 2007-1443 du 9 octobre 2007).

Tiedustelulainsäädännön perustuslainmukaisuus on viety useaan otteeseen arvioitavaksi Conseil d'État'han, joka on puolestaan lähettänyt asian arvioitavaksi edelleen Conseil constitutionneliin. Arvioinnin kohteena on ollut muun ohella uusien tiedustelutoimivaltuuksien laaja henkilöllinen kohdistaminen ja yksityisyyden suojan rajoittamisen perusteet sekä pääministerin laajat toimivaltuudet tiedustelutoiminnan käynnistämisessä ilman tuomioistuimen lupaa ja sitovaa valvontamenettelyä. Conseil constitutionnel on pitänyt perustuslain vastaisena säännöksiä, joiden perusteella myös terrorismista epäillyn lähipiirin tarkkailu olisi ollut mahdollista (Décision n° 2017-648 QPC du 4 août 2017; ks. myös Décision n° 2016-590 QPC du 21 octobre 2016). Lisäksi Conseil constitutionnel on pitänyt säännöksiä ulkomailla vastaanotetun tai lähetetyn tietoliikenteen tiedon keräämisestä ja säilyttämisestä perusoikeusnäkökulmasta liian epämääräisinä (Décision du Conseil constitutionnel, n° 2015-722 DC du 26 novembre 2015; ks. Décision du Conseil constitutionnel, n° 2015-713 DC du 23 juillet 2015). Tämän seurauksena tiedustelulaki säädettiin koskemaan vain Ranskan maaperällä toteutettavaa tiedustelua; kansainvälisen tietoliikenteen tarkkailua varten säädettiin erillinen laki (Loi relative aux mesures de surveillance des communications électroniques internationales, n° 2015-1556 du 30 novembre 2015).

Ranskassa asetettiin marraskuun 2015 terrori-iskujen jälkeen lailla poikkeustila (Loi prorogant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions, n° 2015-1501 du 20 novembre 2015). Poikkeustilan julistamisen perusteena oli vakava uhka yhteiskunnalle tai yleiselle järjestykselle. Poikkeustilan aikana viranomaisilla on normaalioloja vahvemmat toimivaltuudet ja oikeudet yksilönvapauksien rajoitukseen. Poikkeustilalaki muun muassa valtuuttaa sisäministerin päätöksin kotietsintöihin ilman tuomioistuinlupaa ja toimenpiteisiin terrorismille myötämielisten tai terroritekoihin kehoittavien internetsivujen sulkemiseksi. Poikkeustilan voimassaolo päättyi 1.11.2017, kun voimaan saatettiin uusi sisäistä turvallisuutta ja terrorisminvastaista taistelua koskeva laki (Loi

renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, n° 2017-1510 du 30 octobre 2017). Lain tavoitteena on vahvistaa olemassa olevaa lainsäädäntöä siten, että Ranska pystyy vastaamaan tehokkaasti terrorismin uhkaan ja samalla varmistamaan yksilönvapauksien toteutumista laajemmin kuin poikkeustilan aikana. Uuteen lakiin ei sisälly tiedustelutoimintaan kytkeviä seikkoja.

2.2.1.7 Alankomaat

Alankomaiden perustuslain (Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1983, minkä jälkeen useita pienempiä muutoksia, viimeksi 2008) 10 artiklassa säädetään yksityisyyden suojasta. Artiklassa todetaan jokaisen oikeus yksityiselämän suojaan, jota voidaan kuitenkin rajoittaa lailla. Perustuslain mukaan henkilökohtaisten tietojen tallentamisesta ja jakamisesta säädetään lailla, jossa samalla säädetään yksityisyyden suojasta. Kotirauhan suojasta säädetään erikseen perustuslain 12 artiklassa. Myös luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta säädetään erillisessä säännöksessä. Perustuslain 13 artiklan mukaan viestin luottamuksellisuutta ei saa loukata muutoin kuin lailla säädettyissä tapauksissa tuomioistuimen päätöksellä. Puhe- ja sähköviestintää ei saa loukata muutoin kuin lailla säädettyissä tapauksissa ja laissa säädetyn tahon määräyksestä. Muun muassa henkilötietolaissa (Wet bescherming persoonsgegevens, 2001) ja tietojen säilyttämisestä tietoliikenneviestinnässä annetussa laissa (Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens, 2009) on säännöksiä yksityisyyden suojasta.

Alankomaissa vuonna 2009 käynnistetyssä perustuslain muutoksessa on ollut yhtenä tavoitteena sopeuttaa perusoikeussäätelyä digitalisaation aikakauteen. Keskeiseksi seikaksi on noussut se, että perustuslain 13 artikla ei tarjoa välitöntä ja riittävää suojaa digitaalijan uusien viestintämuotojen käytössä. Tämän seurauksena parlamentin edustajainhuone (Tweede Kamer) julkaisi keväällä 2012 raportin perustuslain 13 artiklan muutostarpeista (Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 23 mei 2012, inzake de Kabinetsstandpunt rapport staatscommissie Grondwet en aanpassing artikel 13 van de Grondwet, 2012) Hallitus on valmistellut raportin pohjalta perustuslain 13 artiklan muutosehdotuksen (Kabinetsstandpunt Rapport Staatscommissie Grondwet, 2012). Ehdotuksessa todetaan muun ohella tarve päivittää perustuslain säännöksen vanhentunut sanamuoto. Uudessa säännöksessä ei mainittaisi erikseen mitään tiettyä viestinnänmuotoa, vaan viitataan yleisesti yksityisyyteen viestinnässä ja tietoliikenneviestinnässä. Tarkoituksena on laajentaa perustuslain 13 artikla suojaamaan kaikki jo olemassa olevat ja tulevat viestinnänmuodot, kuten sähköpostiviestintä, internetpuhelut ja henkilökohtainen viestintä sosiaalisessa mediassa. Rajoituksista tähän luottamuksellisen viestin suojaan tulisi edelleenkin säätää lailla. Perustuslain muutosehdotuksen käsittely on kesken.

Alankomaissa muun ohella poliisilla ja tiedusteluviranomaisilla on lailla säädetty toimivaltuudet puuttua perustuslain turvaamaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, mikäli lailla säädetty toimivaltainen viranomainen antaa tähän luvan. Tiedustelutoiminnasta säädetään vuoden 2017 kesällä voimaan tulleessa laissa tiedustelu- ja turvallisuuspalveluista (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, 2017). Lailla korvattiin aiempi vastaava laki vuodelta 2012. Uudistuksessa luotiin uusia tiedustelutoimivaltuuksia, parannettiin tiedustelutoiminnan oikeudellista valvontaa ja pyrittiin ottamaan huomioon teknologinen kehitys.

2.2.2 Kansainväliset ihmisoikeussopimukset

2.2.2.1 Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa määrätään, että jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Tämä oikeus on ollut keskiössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen viime vuosikymmeninä antamissa lukuisissa turvallisuus- ja tiedustelupalveluja sekä salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa koskevissa ratkaisuissa. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ohella ratkaisuissa on tulkittu erityisesti 13 artiklaa tehokkaista oikeussuojakeinoista. Ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Myös 10 artiklalla sananvapaudesta ja lähdesuojasta on ollut merkitystä ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan sopimuksen 8 artiklan 1 kohdassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän että muun luottamukselliseksi tarkoitetun sähköisen viestinnän (mm. Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.7.2008; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Suojan piirissä ovat viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolokin, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja potentiaalistenkin osapuolten sopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin (Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.7.2008; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen oikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen artiklan 2 kohdassa mainituilla edellytyksillä. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan takaamiin oikeuksiin puuttumisen on perustuttava kansalliseen lakiin. Lisäksi oikeuden rajoittamisen on oltava välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään asettanut vähimmäisvaatimuksia salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevalle lainsäädännölle. Nämä vaatimukset soveltuvat niin perinteisiin salaisiin pakkokeinoihin, kuten telekuunteluun tai muuhun tekniseen tarkkailuun, kuin moderniin tietoverkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan.

Vaatus rajoituksen perustumisesta lakiin jakautuu neljään osaan: Ensimmäinen luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumisella on oltava oikeudellinen perusta. Toiseksi lainmukaisuuteen liittyy saavutettavuus: tiedon tilanteeseen sopivista oikeudellisista säännöistä on oltava saatavilla. Kolmantena osavaatimuksena on ennustettavuus. Tällä tarkoitetaan, että normien tulee olla riittävän tarkkarajaisia, jotta yksilö voisi päätellä tekojensa seuraukset. Neljännen osavaatimuksen muodostaa vallan väärinkäytön estäminen. (Rotaru v. Romania, 4.5.2000; Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984.)

Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi käytännössään määritellyt sellaisia lainsäädännön laatukriteerejä, jotka kansallisen normiston tulee täyttää. Huvig v. Ranska ja Kruslin v. Ranska -tapauksissa (24.4.1990) tuomioistuin määritteli kuusi salaisia pakkokeinoja koskevalta sääntelyltä edellytettävää kriteeriä. Lainsäädännössä tulee ilmaista valvonnan mahdolliset kohde-

ryhmät, sellaisten rikkomusten luonne, joissa valvonta tulee kyseeseen, valvonnan kesto, menetelmä, jolla valvotuista keskusteluista raportoidaan, varotoimenpiteet tietoa luovutettaessa sekä nauhoitusten hävittäminen. Ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan ole aina aivan johdonmukaisesti tarkastellut kaikkien kriteerien täyttymistä, vaan tarkastelu on määräytynyt puuttumisen vakavuusasteen perusteella (R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 27.10.2015).

Luottamuksellisen viestinnän suojan rajoituksen välttämättömyyden testi sisältää kolme keskeistä osaa. Rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve (*pressing social need*), puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyin päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään (*reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim*) ja puuttumiselle pitää olla riittävät ja hyväksyttävät perustelut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tiedustelua koskeissa tapauksissa usein tarkastellut lainmukaisuutta ja rajoituksen välttämättömyyttä niitä tarkemmin erottelematta (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan. Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on edellytetty, että tiedonhankinnan tulee olla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi ja saatavan elintärkeän tiedon ehdottoman välttämätöntä tiedusteluoperaation kannalta. Salaiseen tiedonhankintaan pitää olla aina korkea kynnyks. Järjestelmät pitää rakentaa siten, että niitä käytetään säästeliäästi ja ainoastaan erittäin perustelluissa tapauksissa. Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa. (Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016.)

Zakharov-tapauksessa tuomioistuin piti ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille jäävää lähes rajatonta valtaa määrittellä, missä tilanteissa ja millaisten tapahtumien perusteella viesteihin voidaan puuttua. Viranomaiset pystyivät tapauksessa lähes rajoituksetta määrittelemään tapahtumat ja toimenpiteet, jotka muodostavat uhkan turvallisuudelle (on kyse sitten kansallisesta, sotilaallisesta, taloudellisesta tai ympäristöturvallisuudesta). Viranomaisilla oli myös laaja harkintavaltaa sen määrittelemisessä, miten vakava uhka oikeuttaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöön. Tällä tavoin avoin lainsäädäntö jätti tuomioistuimen mukaan mahdollisuuden väärinkäytöksille. (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, kohta 248.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi kiinnittänyt huomiota salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin. Erityisesti valvonnan tehokkuus ja valvontaelimen riippumattomuus ovat nousseet tärkeiksi vaatimuksiksi. Valvonnan tehokkuuteen kytkeytyvät kysymykset valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta, oikeussuojakeinoista ja toimivaltuuksien käytöstä ilmoittamisesta niiden kohteelle jälkikäteen. Ihmisoikeustuomioistuin on tavallisesti edellyttänyt, että väitetyt loukkauksen kohteena olevalla henkilöllä on suora pääsy oikeussuojakeinoon ilman välikäsiä. Valitus- tai kantelumahdollisuuden käytön edellytyksenä on yleensä se, että henkilö saa viranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta tiedonhan-

HE 198/2017 vp

kinnasta sen jälkeen kun tiedonhankintakeinon käyttö on päättynyt. (Ks. Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010; Association for European Integration and Human Rights & Ekimdzhev v. Bulgaria, 28.6.2007; Popescu v. Romania, 26.4.2007; Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.)

Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä valvonnan riippumattomuutta koskevia vaatimuksia ei ole täyttänyt esimerkiksi järjestelmä, jossa valvojalla on läheinen suhde toimeenpanovaltaan. Myös liian läheiset poliittiset kytkökset ovat merkinä siitä, että valvontajärjestelmä ei ole riittävän riippumaton. Vaikka ihmisoikeustuomioistuin korostaa, ettei valvontatahon tarvitse olla tuomioistuin, se on kuitenkin kiinnittänyt argumentoinnissaan huomiota toimielinten jäsenten ja valvontatehtäviin valittavien ammatilliseen pätevyyteen ja taustaan. Tuomioistuin on suhtautunut myönteisesti valvontamalleihin, joissa tehtävään valituilta edellytetään toimimista korkeissa tuomarin tehtävissä. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että kansanedustuslaitoksen osallistumisella salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien valvontaan on demokration suojelemisen kannalta merkitystä. (Ks. Szabó ja Vissy v. Unkari, 12.1.2016; Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015; R.E. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 27.10.2015; Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010; Popescu v. Romania, 26.4.2007; Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Segerstedt-Wiberg ja muut v. Ruotsi, 6.6.2006; Kopp v. Sveitsi, 25.3.1998; Campbell v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.3.1992; Leander v. Ruotsi, 26.3.1987; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978.)

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on parhaillaan vireillä valituksia nykyaikaisista tiedonhankintakeinoista. Käsittelyssä olevat valitukset perustuvat pitkälti Edward Snowdenin tekemiin paljastuksiin Yhdysvaltain tiedusteluviraston (National Security Agency) toiminnasta ja sen yhteistyöstä muiden maiden tiedusteluorganisaatioiden kanssa. Ihmisoikeustuomioistuimen näissä tapauksissa antamalla ratkaisulla voi olla vaikutusta ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaiselle luottamuksellisen viestin salaisuuden suojalle samoin kuin 10 artiklan mukaiselle sananvapaudelle, mukaan lukien lähdesuojan merkitykselle, annettavaan sisältöön. (Ks. Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, application no. 58170/13; Bureau of Investigative Journalism ja Ross v. Yhdistynyt Kuningaskunta, application no. 62322/14; Human Rights Organisations ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, application no. 24960/15.)

2.2.2.2 Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 17 artiklassa määrätään muun muassa viestinnän suojasta. Artiklan 1 kohdan mukaan kenenkään yksityiselämään, perheeseen, kotiin tai kirjeenvaihtoon ei saa mielivaltaisesti tai laittomasti puuttua eikä suorittaa hänen kunniaansa ja mainettaan loukkaavia hyökkäyksiä. Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oikeus lain suojaan tällaista puuttumista tai tällaisia hyökkäyksiä vastaan. KP-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sopimusvaltioille asetetaan velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin sopimuksessa, mukaan lukien 17 artiklassa, turvattujen oikeuksien suojaamiseksi.

KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n ihmisoikeuskomitea on antanut tulkintakananottoja yksityisyyden suojaa koskevasta yleissopimuksen 17 artiklasta. Artiklaa koskevassa ihmisoikeuskomitean yleiskannanotossa (General Comment no. 16, 8.4.1988) tämän sopimusmääräyksen on tulkittu pitävän sisällään valtion velvollisuuden itse pidättäytyä 17 artiklan vastaisista toimenpiteistä ja lisäksi puuttua yksityisten tekemiin loukkauksiin lainsäädännöllisin keinoin. Artiklan ilmaisu ”kirjeenvaihto” tarkoittaa myös muita viestinnän muotoja, kuten

puhelin keskustelua ja sähköpostia. Kaikenlainen yksityisen viestinnän pidättäminen, sensurointi, tarkastus tai julkaiseminen muodostaa puuttumisen kirjeenvaihtoon.

Sopimuksen 17 artiklassa ei luetella perusteita, joilla artiklassa turvattuja oikeuksia voitaisiin rajoittaa. Artiklassa ainoastaan nimenomaisesti kielletään mielivaltaiset ja laittomat puuttumiset oikeuksiin. Mielivaltaisen puuttumisen kiellolla tavoitellaan sitä, että myös lakiin perustuvien puuttumisten tulee olla KP-sopimuksen määräysten ja tarkoituksen mukaisia ja kohtuullisia kussakin tapauksessa. Oikeuskirjallisuuden mukaan tulkinta-apua hyväksyttävillä rajoitusperusteilla on löydettävissä KP-sopimuksen muiden artiklojen rajoittamiskriteereistä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa tarkoitetuista rajoitusperusteista.

KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvelvoitteesta voidaan poiketa ainoastaan yleisen kansallista olemassaoloa uhkaavan hätätilan aikana. Tällaisen hätätilan tulee olla virallisesti sellaiseksi julistettu. Tällöin sopimusvaltiot voivat ryhtyä toimenpiteisiin, jotka merkitsevät poikkeamista niille KP-sopimuksen mukaan kuuluvista velvoituksista siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii. Lisäedellytyksenä on se, että tällaiset toimenpiteet eivät ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitusten kanssa eivätkä merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.

Yksityisyyden suojaa koskevan 17 artiklan loukkauksista on tehty useita valituksia KP-sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla, mutta toistaiseksi tapaukset eivät ole käsitelleet tietoverkkoturvallisuutta, sähköistä viestintää tai tiedustelutoimintaa. Todennäköisenä voidaan pitää, että tällaiset kysymykset nousevat jatkossa näkyvämmiin esille ihmisoikeuskomitean työssä. Sähköiseen viestintään kohdistuvaa tiedustelua on jo käsitelty sopimusvaltioiden määräaikaisraportoinnin yhteydessä. Yhdysvaltojen neljättä määräaikaisraporttia koskevissa kommentteissaan ihmisoikeuskomitea kiinnitti tiedustelulainsäädännön tarkastelun yhteydessä huomiota muun muassa siihen, että viestinnän suojaan puuttumisen tulee perustua lakiin. Lain tulee olla yleisesti saatavilla ja siinä on tarkasti säädettävä puuttumisen edellytyksistä, menettelystä, puuttumisen kohteeksi mahdollisesti joutuvasta henkilöpiiristä ja puuttumisen kestosta. Lisäksi tulee huolehtia riittävän valvonnan järjestämisestä ja varmistaa, että väärinkäytösten kohteeksi joutuneilla on käytettävissään tehokkaita oikeussuojakeinoja. (Ks. Concluding observations on the fourth periodic report of the United States of America, United Nations, 23.4.2014.)

2.2.3 EU-oikeus

2.2.3.1 EU-oikeuden ja EU:n perusoikeuksien soveltuminen

EU:n perusoikeuskirjan (EUVL C 326, 26.10.2012) määräykset koskevat sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. EU:n perusoikeuskirjaa ei siten sovelleta tilanteissa, joissa on kysymys ainoastaan kansallisen lain soveltamisesta ja joita EU-oikeudessa ei säännellä. Kuitenkin EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolellakin perusoikeuskirjasta voidaan johtaa tulkinta-apua esimerkiksi tilanteissa, joissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole käsitellyt jotakin oikeutta tai siihen liittyvää kysymystä, josta on olemassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa säädetään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan mukaiset oikeudet ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvatut oikeudet vastaavat toisiaan,

niillä on sama merkitys ja kattavuus. Tämä ei estä unionia myöntämästä ihmisoikeussopimusta laajempaa suojaa. Perusoikeuskirjassa myönnetty suojan taso ei saa olla vastaavaa ihmisoikeussopimuksessa taattua suojan tasoa matalampi, mutta voi ylittää sen. EU:n oikeusjärjestyksessä tunnustettujen perusoikeuksien sisällön ja suojan tason tulkinnassa tulee ensisijaisesti tukeutua kyseistä oikeutta koskevaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön (lausunto EU:n liittyminen EIS:een, 2/13, EU:C:2014:2454, 170 kohta; tuomio Kadi ja Al Barakaat, C-402/05 ja C-415/04 P, 281—285 kohta; tuomio Internationale Handelsgesellschaft, C-11/70, 4 kohta).

EU-oikeuden soveltuminen tiettyyn asiaan edellyttää, että asialla on ”riittävä liityntä” EU-oikeuteen (määräys Burzio, C-497/14, 28—31 kohta; määräys Văraru, C-496/14, 21 kohta; määräys Petrus, C-451/14, 18—20 kohta). EU:lla olevan toimivallan olemassaolo ei yksinään riitä tuomaan asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin, vaan merkityksellistä on, onko unioni käyttänyt toimivaltaa antamalla sääntelyä asiasta. EU:n perusoikeudet tai yleiset oikeusperiaatteet sellaisinaan, ilman konkreettista liityntää EU-oikeuteen, eivät muodosta kyseisenkaltaista riittävää liityntää, eivätkä siten tuo asiaa EU-oikeuden soveltamisalan piiriin (määräys Pondiche, C-608/14, 21 kohta; määräys Balázs ja Papp, C-45/14, 23 kohta; tuomio Torralbo Marcos, C-265/13, 30 kohta; määräys Cholakova, C-14/13, 30 kohta; määräys Nagy ym., C-488/12—C-491/12 ja C-526/12, 17 kohta; tuomio Pelckmans Turnhout, C-483/12, 20 kohta; tuomio Åkerberg Fransson, C-617/10, 22 kohta).

Tiedustelulainsäädännön yhteydessä merkityksellisiä ovat EU-lainsäädäntöön sisältyvät poikkeukset, joiden perusteella EU-oikeuden soveltuminen on useissa säädöksissä rajattu kansallista turvallisuutta koskevien asioiden ulkopuolelle. Poikkeukset perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määräykseen, jonka mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Unionilla ei siten ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. EU-oikeuden soveltamisalan rajautuminen pois kansallista turvallisuutta koskevan poikkeuksen perusteella ei kuitenkaan ole aina käytännössä yksiselitteistä. EU:n oikeusjärjestyksellä ja erällä Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisuilla ja EU-lainsäädännön kumoamiskanteilla on siten merkitystä myös tiedustelutoiminnalle ja sitä koskevan kansallisen lainsäädännön kehittämiseksi. Jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen, on näytettävä toteen tarve turvautua kyseiseen perusteeseen (tuomio ZZ, C-300/11; tuomio Insinööri-Instituut v. InsTiimi Oy, C-615/10, 35 kohta; tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45 ja 47 kohta).

2.2.3.2 Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja EU-oikeudessa

Säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta sisältyy EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklaan, jonka mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Lisäksi perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Henkilötietojen suojaan kuuluvien tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava laissa määritettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty ja saada ne oikaistuiksi. Riippumattoman viranomaisen on valvottava näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan tulkinnassa huomioon otettavien perusoikeuskirjaa koskevien selitysten (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 17—35) mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvatut oikeudet vastaavat ja niillä on sama merkitys ja kattavuus kuin vastaavilla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa käytetty

sana ”kirjeenvaihtonsa” on tekniikan kehityksen huomioon ottamiseksi korvattu perusoikeuskirjan 7 artiklassa sanalla ”viestiensä”.

Perusoikeuskirjan 7 ja 8 artikla eivät ole ehdottomia oikeuksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lailla säätämistä koskevan vaatimuksen mukaisesti rajoituksen oikeudellisen perustan on muun muassa oltava riittävän selkeä ja täsmällinen, ja perustassa itsessään on annettava tietty suojia mahdollisia oikeudenloukkauksia vastaan (tuomio WebMind, C-419/14, 81 kohta). Kyseinen kriteeri muistuttaa läheisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaavaa oikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaa ”säädetty laissa” -perustetta. Tämän vuoksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan saada tätä kriteeriä koskevaa tulkinta-apua erityisesti sellaisten perusoikeuskirjan määräysten osalta, jotka vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen sisältämiä oikeuksia.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on korostettu yksityiselämän kunnioitusta ja henkilötietojen suojaa koskevien perusoikeuksien tärkeyttä erityisesti sähköisen viestinnän yhteydessä (mm. tuomio Schrems, C-362/14, 39 kohta; tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, 53 kohta; tuomio Google Spain ja Google, C-131/12, 53, 66 ja 74 kohta; tuomio Rijkeboer, C-553/07, 47 kohta).

Oikeuskäytännöstä käy ilmi, että muun muassa vakavan rikollisuuden torjunta yleisen turvallisuuden takaamiseksi (tuomio Tsakouridis, C-145/09, 46 ja 47 kohta) ja kansainvälisen terrorismin torjuminen kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (tuomio WebMind, C-419/14, 76 kohta; tuomio Al-Aqsa v. neuvosto, C-539/10 P ja C-550/10 P, 130 kohta; tuomio Kadi ja Al Barakaat, C-402/05 P ja C-415/05 P, 363 kohta) ovat unionin yleisen edun mukaisia tavoitteita, joiden perusteella on voitu säätää perusoikeusrajoitteita. Lisäksi kansallinen turvallisuus mainitaan nimenomaisesti Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa, ja se on vakiintuneesti hyväksytty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta).

EU-tuomioistuimen käytännössä perusoikeuksien rajoitusten suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arviointi on usein osoittautunut arvioinnin ratkaisevaksi vaiheeksi. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukainen suhteellisuusperiaate kuuluu EU-oikeuden yleisiin periaatteisiin ja edellyttää EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, että arvioitavana olevan toimen tai säädöksen oikeutetut tavoitteet ovat toteutettavissa unionin toimesta säädettyjen keinojen avulla ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista ja välttämätöntä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi ja on tähän soveltuvaa (appropriate and necessary, esim. tuomio Schaible, C-101/12, 29 kohta; tuomio Sky Österreich, C-283/11, 50 kohta; tuomio Nelson ym., C-581/10 ja C-629/10, 71 kohta; tuomio Afton Chemical, C-343/09, 45 kohta; tuomio Schecke, C-92/09 ja C-93/09, 74 kohta). Käytännössä kyse on hyväksyttävän tasapainon löytämisestä eri intressien välillä. Perusoikeutta koskevien poikkeuksien ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä niin, että toimenpiteillä puututaan kyseiseen perusoikeuteen mahdollisimman vähän samalla, kun myötävaikutetaan tehokkaasti kyseessä olevan EU:n sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen (tuomio WebMind, C-419/14, 82 kohta; tuomio R., C-285/09, 45 kohta; tuomio Schecke, C-92/09 ja C-93/09, 87 ja 88 kohta).

Digital Rights Ireland -tuomiossaan (C-293/12 ja C-594/12) EU-tuomioistuin edellytti tele-tunnistetietoihin pääsyä ja niiden käyttöä koskevien kriteerien suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta. Tuomioistuin totesi teletunnistetietojen säilyttämistä koskevan direktiivin (2006/24/EY) pätemättömäksi. Tuomioistuimen mukaan direktiivin olisi tullut asettaa tavoitteeseensa liittyvät objektiiviset rajat sille, keiden henkilöiden tunnistamistiedot saadaan säilyttää. Lisäksi direktiivissä olisi tullut tarkemmin määritellä ne rikokset, joiden torjumiseksi säilyttämisvelvollisuus asetettiin.

Ratkaisussaan Schrems EU-tuomioistuin piti yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä erityisesti loukkaavana säännöstöä, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön. Lisäksi tuomioistuin totesi, että tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä loukkaavat sellaiset säännökset, joissa yksityisille ei anneta mahdollisuutta tutustua itseään koskeviin henkilötietoihin tai saada tällaiset tiedot oikaistuksi tai poistetuiksi. (Tuomio Schrems, C-362/14, 94 ja 95 kohta.)

Tele2 Sverige -tuomiossa EU-tuomioistuin arvioi paikka- ja liikennetietojen tallentamista sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin valossa (2002/58/EY, muutettu direktiivillä 2009/136/EY). Tuomioistuin katsoi, että sähköisten viestintävälineiden kaikkien liikenne- ja paikkatietojen yleinen ja erotuksetta tapahtuva säilyttäminen ei ole EU-oikeuden mukaista. Tästä huolimatta jäsenvaltiot voivat säätää sekä tietojen kohdennetusta säilyttämisestä että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeudesta saada kyseisiä tietoja jonkin sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivissä mainitun oikeutetun tavoitteen toteuttamiseksi. Tuomioistuin mainitsi nimenomaisesti ”vakavan rikollisuuden” (*serious crime*) esimerkkinä oikeutetusta tavoitteesta, koska tämä tavoite oli merkityksellinen pääasiaa koskevassa oikeudenkäynnissä. Tuomioistuin katsoi sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivin 15.1 artiklan sisältävän tyhjentävän luettelon oikeutetuista tavoitteista, joihin kuuluvat muun ohella yleinen turvallisuus (*public security*) ja kansallinen turvallisuus (*national security*). Tuomioistuimen mukaan kyseisten kansallisten säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä. Lisäksi tietojen säilyttämisen ja pääsyn niihin on suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava rajoitettu täysin välttämättömään. (Tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 94—96, 102—103, 108—109, 116 kohta.)

Tele2 Sverige -tuomiossa EU-tuomioistuin luetteli kaikkiaan useita aineellisia ja menettelyllisiä seikkoja, jotka tulisi ottaa huomioon tietojen säilyttämistä ja käyttöä koskevissa kansallisissa säännöksissä. Sääntelyn tulee sisältää muun ohella asianmukaiset oikeussuojakeinot. Lisäksi kansallisen säännösten tulee perustua objektiivisiin seikkoihin, joiden perusteella voidaan kohdentaa sellainen yleisö, johon liittyvät tiedot voivat paljastaa ainakin välillisen yhteyden vakavaan rikollisuuteen, myötävaikuttaa tavalla tai toisella vakavan rikollisuuden torjumiseen tai ehkäistä yleistä turvallisuutta koskeva uhka. Tuomion mukaan kansallisten säännösten laajuutta ja soveltamista voidaan rajoittaa ehdottoman välttämättömään edellytyksillä, jotka koskevat muun muassa aiotun säilytyksen kestoa, maantieteellisesti määriteltyä aluetta, henkilöpiiriä, tietoluokkia, viestintävälineitä ja kohdennettua yleisöä. Tuomioistuin katsoi lisäksi, että etukäteisvalvontaa, tietojen säilyttämistä unionin alueella, tietosuojan ja -turvan korkeaa tasoa, tietojen lopullista hävittämistä säilytysajan päätyttyä ja tietojen kohteena olevien henkilöiden tiedottamista on pidettävä edellytyksinä sille, että toimivaltaiset viranomaiset voivat saada kyseisiä tietoja. (Tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 106—111, 117—119, 120—122 kohta.)

Tietosuojaa koskevassa oikeuskäytännössään EU-tuomioistuin on kiinnittänyt kaikkiaan huomiota muun muassa arvioinnin kohteena olevan järjestelyn valvontaan, käytettävissä oleviin riittäviin oikeussuojakeinoin, tiedon antamiseen ja tietoturvaan sekä henkilöpiiriä, ennakkolupaa, tietoihin pääsyä, tietojen säilytysaikaa ja niiden hävittämistä koskeviin edellytyksiin (ks. tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15, 106—111, 117—119, 120—122 kohta).

tuomio WebMind, C-419/14, 77—78 kohta; tuomio Schrems, C-362/14, 40 ja 95 kohta; tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12, 56—67 kohta; tuomio UGT-Rioja ym., C-428/06—C-434/06, 80 kohta.)

2.3 Nykytilan arviointi

2.3.1 Yleistä

Perusoikeussäännökset otettiin vuoden 2000 uudistuksessa perustuslakiin asiallisesti sellaisina kuin ne sisältyivät hallitusmuodon II lukuun 1.8.1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen mukaisina. Perustuslain 9 §:n 3 momentin sääntelyä Suomen kansalaisen luovuttamisesta toiseen maahan on muutettu lailla 802/2007 ja vaali- ja osallistumisoikeuksia koskevaa 14 §:ää sekä perusoikeuspoikkeuksia poikkeusoloissa koskevaa 23 §:ää lailla 1112/2011. Muuten perusoikeussäännökset ovat olleet voimassa muuttumattomina vähän yli kahdenkymmenen vuoden ajan. Selvitettäessä perustuslakiuudistuksen toimivuutta ja mahdollisia tarkistustarpeita on perustuslain perusoikeussäännösten arviointi toimivan kokonaisuutena hyvin (Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio, oikeusministeriö, työryhmämietintö 2008:8; Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta, perustuslain seurantatyöryhmän mietintö, oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:7).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on linjannut perustuslain muuttamiseen yleisesti liittyviä periaatteita käsitellessään ensimmäistä kokonaisuudistuksen jälkeen annettua perustuslain muutosesitystä. Valiokunta totesi asiasta näin: ”Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.” (PeVM 5/2005 vp, s. 2.)

2.3.2 Erityinen rajoituslauseke

Kirje-, lennätin- ja puhelinsalaisuus oli ennen perusoikeusuudistusta voimassa olleen hallitusmuodon 12 §:n sanamuodon mukaan loukkaamaton, mikäli siitä ei ollut laissa säädetty poikkeusta. Perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjojen mukaan hallitusmuotoa säädettyä ajatuksena oli useiden oikeuksien osalta vain pidättää eduskuntalain alaan sellainen kansalaisten oikeuksia koskeva sääntely, joka Venäjän vallan aikana oli toteutettu hallinnollisessa järjestyksessä. Hallitusmuodon II luvun lakivaraukset eivät pääsääntöisesti sisältäneet ehtoja rajoittavalle tai täsmentävälle laille. (Perusoikeustyöryhmä 1992:n mietintö, oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1993, s. 45.)

Perusoikeussäännösten aikaisempi hyvin yleinen muotoilu oli käytännössä vaikeuttanut niiden soveltamista tuomioistuimissa ja viranomaisissa, koska säännökset eivät tarjonneet lainsoveltajille riittäviä kiinnekohtia. Lisäksi ongelmallisena pidettiin sitä, ettei hallitusmuodossa täsmennetty useimpien perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiä. Rajanveto sallitun ja kielletyn rajoittamisen välillä oli siten jäänyt hyvin tulkinnanvaraiseksi. (HE 309/1993 vp, s. 14.) Huo-

HE 198/2017 vp

miota kiinnitettiin myös siihen, että lainsäädäntökäytäntö oli alkanut irtaantua säännösten sanamuodosta (PeVM 25/1994 vp, s. 4).

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Sanotunkaltaisissa erityisissä rajoituslausekkeissa yhtäältä annetaan tavallisen lain säätäjälle valtuus perusoikeuden rajoittamiseen ja toisaalta asetetaan lainsäätäjän harkintavaltaa rajoittavia lisäкитеerejä (ks. esim. PeVM 25/1994 vp).

Kvalifioitujen lakivarausten tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Perustuslain 10 §:n 3 momenttiin sisältyvän kvalifioitujen lakivarausten perustelujen mukaan säännöksessä luetellaan tyhjentävästi ja mahdollisimman suppeasti ja täsmällisesti mahdollisuudet rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta (HE 309/1993 vp, s. 54).

Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisperusteet perustuslain 10 §:n 3 momentissa ovat enimmäkseen varsin konkreettisia ja yksityiskohtaisiakin (oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana). Rikosten tutkintaan kiinnittyvä peruste (yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa) on jossakin määrin yleisempi, erityisesti ottaen huomioon perustetta koskeva perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, joka on osin laajentunut koskemaan myös rikosten estämisen ja sellaisenkin rikollista tekoa koskevan tutkinnan, jonka tarkoituksena ei ole rikosvastuun toteuttaminen (PeVL 19/2008 vp). Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisperusteet näyttävät myös jossakin määrin konkreettisempina ja täsmällisempinä kuin niin ikään perustuslain 10 §:n 3 momentissa säännellyt perusteet sallituille kotirauhan piiriin ulottuville toimenpiteille.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisperusteet on kytketty tuolloin tunnistettuihin, konkreettisiin lainsäädäntötarpeisiin. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja ulottuu viestinnän erilaisiin muotoihin tekniikkaneutraalisti. Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusperusteita muotoiltaessa ei kuitenkaan ole voitu kaikilta osin ennakoida tulevaa yhteiskunnallista ja teknistä kehitystä. Siten tiedustelutoimivaltuuksiin liittyviä kysymyksiä ei ole voitu perusoikeusuudistusta valmisteltaessa ottaa huomioon.

Myös ihmisoikeussopimuksiin, kuten Euroopan ihmisoikeussopimukseen, sisältyy erityisiä rajoituslausekkeitä. Sallittujen rajoitusperusteiden sisältö perustuslain 10 §:n 3 momentissa eroaa kuitenkin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaisista rajoitusperusteista. Ihmisoikeussopimuksen mukaan sallitut rajoitusperusteet ovat väljemmin ja abstraktimmin muotoiltuja kuin perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaiset perusteet. Osittain eroja selittää sopimusmääräysten erilainen kirjoitustapa, niiden asema suojan minimitaso asettajina ja valtioille ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa jätettävä harkintamarginaali.

EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen viestejään kunnioitetaan. Artiklassa ei ole listattu oikeuden hyväksyttäviä rajoitusperusteita, mutta perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan sisältyvät yleiset määräykset oikeuksien rajoittamisen edellytyksistä.

Edellä tarkastelluissa, Suomen kanssa oikeuskulttuuriltaan samantyyppisten eurooppalaisten valtioiden perustuslaeissa ei myöskään ole löydettävissä vastaavia rajoitusperusteita luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiselle kuin perustuslain 10 §:n 3 momentissa on sää-

detty. Tätä seikkaa selittävät perustuslaeissa omaksutut erilaiset sääntelytavat ja osittain myös perustuslakien säätämiskohdat.

2.3.3 Perustuslain muutostarve

Luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan rajoittaa muun muassa tietynlaisten rikosten tutkinnassa. Rikoksen tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä. Perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on kuitenkin laajentunut kattamaan myös tiettyjen rikosten estämisen jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen. Näin pitkäaikainen ja vakiintunut perusoikeussäännöksen sanamuodosta eroava lainsäädäntökäytäntö on omiaan muuttamaan perusoikeussääntelyä sanonnallisesti harhaanjohtavaksi.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskevassa tulkintakäytännössä on asetettu vaatimus konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä (esim. PeVL 37/2002 vp; PeVL 5/1999 vp, s. 2—3). Tällainen on käsillä silloin, kun jonkun on syytä epäillä tekevän tai tehneen rangaistavaksi säädetyn teon. Näin ollen nykyisen tulkintakäytännön valossa ei ole mahdollista säätää perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla sellaisista rajoituksista viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena ei olisi yksilöidyn rikoksen torjuminen tai selvittäminen vaan laajemmalti kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän tiedon hankkiminen vakavista uhkista erityisesti uhkiin varautumiseksi ja niiden ennakoimiseksi sekä valtion ylimmän johdon päätöksenteon tueksi. Perustuslain 10 §:n 3 momentin sanamuoto ei mahdollista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista tiedustelutiedon hankkimiseksi sellaisesta esimerkiksi kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, tai jota ei ole säädetty rangaistavaksi.

Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja niiden torjumiseksi on tarpeen saada tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tiedonhankinnan kohteena oleva toiminta ei välttämättä olisi rangaistavaksi säädettyä tai edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Tiedontarpeet kohdistuvat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uhkaavan toimintaan, kuten terrorismiin liittyvään toimintaan tai väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaan.

Tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, on välttämätöntä hankkia myös sellaisilla tavoilla, jotka saattavat rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa nykyaikaisessa viestinnässä. Perusoikeussäännökset suojaavat luonnollisia henkilöitä. Lisäksi perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti. Sitä vastoin valtio ja muut julkisyhteisöt jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp, s. 23; ks. esim. PeVL 9/2015 vp). Näin ollen esimerkiksi vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, eikä pelkästään tällaisten organisaatioiden viesteihin kohdistuvista toimivaltuuksista säätäminen muodostuisi perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi. Tiedustelutoimivaltuuksia ei kuitenkaan arvioida olevan mahdollista kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin. Arvioitaessa onko kyse luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta, on otettava huomioon EU-

tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietojen kerääminen tai jo pääsy niihin muodostaa puuttumisen yksityiselämän suojaan.

Luottamuksellisen viestin tunnistamistietojen suoja on aikaisemmassa lainsäädäntökäytännössä arvioitu eri tavalla kuin viestin sisällön suoja. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin unionin tuomioistuimen Digital Rights Ireland -asiassa antaman tuomion jälkeen arvioinut, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). Valiokunnan uusimmasta lausuntokäytännöstä ei ole vielä selvästi pääteltävissä, miten tällainen uudelleenarviointi muuttaa aiempaa perusoikeuksien yleisiin rajoittamisedellytyksiin nojaavaa tulkintalinjaa. Unionin tuomioistuin on Tele2 Sverige -ratkaisussaan toistanut Digital Rights Ireland -asiassa tietojen kokoamisesta ja yhdistämisestä tekemänsä huomiot. Sekä perustuslakivaliokunnan käytäntö että EU-tuomioistuimen ratkaisu huomioon ottaen tunnistamistietoja koskevaa aikaisempaa käytäntöä ei voida sellaisenaan ottaa perustaksi tietoliikennetiedustelua koskevalle sääntelylle. Tämäkin seikka huomioon ottaen luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja rajoittavista tiedustelutoimivaltuuksista ei ole mahdollista säätää tavallisella lailla perustuslakia muuttamatta.

Ehdotetussa siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännössä olisi kyse Suomessa uudesta sääntelystä, jolla olisi merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Aikaisempien perustuslain uudistusten yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että perustuslain sisällön tulisi antaa oikea kuva tavallisella lainsäädännöllä toteutettavista perusratkaisuista. Tästäkin syystä on perusteltua, että nyt käsillä olevasta uudesta ja merkittävästä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen perusteesta säädetään perustuslaissa. Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt nimenomaisesti epätydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta, ja kehottanut valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin tämän seikan johdosta olisi ryhdyttävä. Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan lisäksi kotirauhan rajoittamista koskevaan perustuslakisääntelyyn. (PeVL 36/2017 vp, s. 4–5.)

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksen tavoitteena on tarkistaa perustuslain sääntelyä niin, että lailla voidaan säätää tarpeelliseksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan. Perustuslain tarkistetun säännöksen on oltava sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Valmistelussa on harkittu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan koskevan sääntelyn tarkistamista niin, että perustuslain 10 §:stä poistettaisiin tältä osin kvalifioitu lakivaraus. Tällöin luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja voitaisiin rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisesti. Tällaista sääntelyvaihtoehtoa ei kuitenkaan ole pidetty perusteltuna. Kvalifikaation poistaminen ei sopisi hyvin luottamuksellisen viestin salaisuuden perinteisestikin voimakkaasti suojattuun asemaan eikä perustuslain perusoikeusluvun systemaatiikkaan. Tällainen muutos edellyttäisi perusoikeusluvun kirjoitustavan tarkastelua laajemmin.

Lisäksi valmistelussa on harkittu perustuslain 10 §:n tarkistamista niin, että siihen ainoastaan lisättäisiin maininta kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömästä luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Tällaisen, varsin yleisluontoisen rajoitusperusteen lisääminen 10 §:ään olisi kuitenkin jossakin määrin ristiriidassa sen kanssa, että perustuslain 10 §:ää edeltäneen hallitusmuodon 8 §:n säätämiseen johtanutta perusoikeusuudistusta valmisteltaessa pyrittiin täsmentämään perusoikeuksien rajoittamisperusteita. Tuolloin arvioitiin, ettei ero kvalifioitujen ja yksinkertaisen lakivarauksen välillä muodostu kovin suureksi, jos rajoittamisen edellytykset kirjoitetaan kovin väljiksi (esim. yleinen järjestys ja turvallisuus). Samoin arvioitiin, että tulisi välttää rajoittamisperusteiden kuvaamista niin väljin ilmaisin, että lakivarauksen normatiivinen teho olennaisesti heikkenee (perusoikeuskomitean muistio Perusoikeuksien rajoittamisesta, 26.3.1990).

Ehdotettujen uusien siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien sitominen perustuslain 10 §:n mukaiseen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintaan on myös poissuljettu valmistelussa. Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja niiden torjumiseksi luottamuksellisen viestin suoja tulee voida hyväksyttävillä perusteilla murtaa myös tilanteissa, joissa tiedonhankinnan kohteena oleva toiminta ei olisi rangaistavaksi säädettyä tai edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa rikosepäily. Myöskään poliisi-, pakkokeino- ja puolustusvoimien rikostorjuntalain mukaisten salaisten pakkokeinojen soveltamisalaa ei ole katsottu mahdolliseksi laajentaa tässä tarkoituksessa nykyisestä.

Perustuslain 10 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisätään uusi 4 momentti, johon otetaan luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista koskeva sääntely. Momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Muutoksella lisättäisiin erityiseen rajoituslausekkeeseen uusia hyväksyttäviä perusteita rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta.

Perustuslain 10 §:n 4 momentin alkuosa vastaisi asiasta nykyisin 10 §:n 3 momentissa säädettyä muuten, mutta ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvattaisiin ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Ilmaisun rikosten torjunta käsittäisi rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Muutoksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi se on muodostunut nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintakäytännössä, vaan tarkistaa säännöksen sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintaa.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisun ”rikosten tutkinta” tulkinta on erkaantunut säännöksen sanamuodosta jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen. Rikoksen tutkintana on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle. Näin ollen esimerkiksi televalvontaa on katsottu perustuslain 10 §:n 3 momentin estämättä voitavan käyttää tiettyjen rikosten estämiseen (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp).

Uudessa 4 momentissa mahdollistettaisiin lisäksi luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen olisi sidottu tiedon hankkimiseen säännöksessä tarkoitettua toiminnasta. Perustuslain 10 §:ään ehdotetun uuden säännöksen arvioidaan sisällöltään ja kirjoitustavaltaan sopivan hyvin yhteen pykälän 3 momenttiin jo sisältyvien rajoituslausekkeiden kanssa.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ehdotettu uusi rajoitusperuste olisi muotoiltu niin, että sen perusteella voitaisiin tavallisessa laissa säätää tiedustelua koskevista toimivaltuuksista. Säännös rajoittaisi osin merkittävästikin sitä, millä edellytyksillä toimivaltuuksista voitaisiin säätää. Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen perusteena voisi olla tiedon hankkiminen vain sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tiedon hankkimisen kohteena olevalle toiminnalle asetettaisiin näin ollen korkea kynnyks.

Ehdotetulla muutoksella lisättäisiin erityiseen rajoituslausekkeeseen uusi hyväksyttävä peruste rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Muihin rajoitusedellytyksiin perustuslain 10 §:ssä ei ehdoteta muutosta. Lisäksi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat sellaisinaan sovellettaviksi.

Säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiinkin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta ja vaatimuksesta rajoituksen sopusoinnusta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa samoin kuin EU-oikeudesta seuraa vaatimuksia muun muassa toimivaltuuksien yksilöimiselle. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollistaisi yleisestä, kohdentamattomasta ja kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä.

4 Esityksen vaikutukset

Perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi ensinnäkin niin, että siinä mainitaan sanotun perusoikeuden hyväksyttävänä rajoitusperusteena yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnan sijaan tällaisten rikosten torjunta. Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi se on muodostunut perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkintakäytännössä.

Perustuslain 10 §:ään ehdotetaan myös otettavaksi säännös siitä, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Ehdotettu muutos mahdollistaisi sellaisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan luottamuksellisen viestin salaisuutta uusilla perusteilla. Käytännössä muutoksella mahdollistettaisiin tiedustelutoimivaltuuksia koskevan lainsäädännön säätäminen.

Ehdotettu perustuslain säännös mahdollistaa nykyistä laajemman puuttumisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista rajoittavat kuitenkin niin säännökseen ehdotetut verrattain tiukat edellytykset kuin perusoikeuksien yleiset rajoittamisedellytykset. Sääntelyn yksityiskohtaiset vaikutukset riippuvat viime kädessä ehdotetun perustuslain säännöksen mahdollistaman tavallisen lain tasoisen sääntelyn sisällöstä.

Ehdotetun säännöksen perusteella voidaan lailla säätää sellaisista tiedonhankintatoimivaltuuksista, jotka ovat välttämättömiä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Sääntelyn tavoitteet kiinnittyvät näin ollen niin valtion itsemääräämisoikeuden ja toiminnan kuin myös väestön turvallisuuden varmistamiseen.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole välittömiä taloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Kuitenkin perustuslain 10 §:n 4 momenttiin otettavaksi ehdotetun uuden rajoitus-

perusteen mahdollistamalla tiedustelulainsäädännöllä arvioidaan olevan osin merkittäviäkin vaikutuksia. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä seuraa vaatimus tiedustelutoiminnan asianmukaisesta valvonnasta, millä arvioidaan olevan niin taloudellisia vaikutuksia kuin vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Lupa- ja valvontaviranomaisilla tulee olla riittävät resurssit ja niiden henkilöstöllä tulee olla niin oikeudellista kuin teknistä osaamista.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Luonnos hallituksen esitykseksi valmisteltiin oikeusministeriön 28.9.2015 asettamassa asiantuntijatyöryhmässä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja valmistella myöhemmin asetettua parlamentaarista valmisteluvaihetta varten perustuslain tarkistamista siten, että lailla voidaan tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä säätää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Työryhmä kuuli työnsä aikana valtiosääntöoikeuden sekä siviili- ja sotilastiedustelun asiantuntijoita sekä teetti tarvitsemansa selvitykset. Työryhmä toimi 11.12.2015 asetetun parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

Työryhmän mietintö (Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, oikeusministeriö, mietintöjä ja lausuntoja 41/2016) valmistui 23.9.2016 ja se julkaistiin 11.10.2016. Työryhmä ehdotti perustuslain 10 §:ää muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin uusi 4 momentti, johon koottaisiin säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksistä. Lailla voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Työryhmän mietintö lähetettiin lausuntokierrokselle 1.11.2016. Lausunnon antoi kaikkiaan 30 tahoa, joista 12 on viranomaisia ja 14 yhteisöjä sekä neljä yksityishenkilöitä. Lausunnoissa esitetyt kommentit kohdistuivat pääosin perustuslain muutosehdotuksen perusteluihin. Lisäksi tehtiin pykälätekstin muotoiluehdotuksia.

Suurin osa lausunnonantajista piti perustuslain muutosta tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Lausunnonantajat olivat laajasti yksimielisiä kvalifioidun lakivarauksen säilyttämistarpeesta perustuslain 10 §:ssä. Vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle pidettiin sinänsä hyväksyttävänä perusteena luottamuksellisen viestin suojan jonkinasteiselle rajoittamiselle. Lisäksi lausunnoissa yhdyttiin laajasti työryhmän näkemykseen siitä, että perustuslain sanamuoto tulisi saattaa vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä rikostutkintaa koskevan viestinnän suojasta. Mietinnön ehdotuksiin kielteisesti suhtautuneissa lausunnoissa viitattiin siihen, ettei muutos ole välttämätön tai että sen tavoitteet voidaan saavuttaa muilla tavoilla. Varsin yleisesti tuotiin esille tarve sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden tarkemmalle määrittelylle ja rajauksille ehdotuksen perusteluissa.

Useat lausunnonantajat ehdottivat niin sanotun massavalvonnan kiellon kirjaamista joko perustuslain 10 §:ään tai muutosehdotuksen perusteluihin. Lisäksi nähtiin täsmentämistarpeita ajallista ulottuvuutta koskevissa perustelujen kirjauksissa. Esille nostettiin myös tarve kattavammalle ja perusteellisemmalle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottamiselle sekä kansainvälisen vertailun syventämiselle. Lausunnoista on laadittu oikeusministeriössä lausuntotiivistelmä (Lausuntotiivistelmä mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen”, oikeusministeriö, 29.6.2017).

Hallituksen esitys on viimeistelty oikeusministeriössä työryhmän mietinnön ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta parlamentaarisen seurantaryhmän seurannassa.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys kytkeytyy sisäministeriössä ja puolustusministeriössä valmisteltuihin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi siviili- ja sotilastiedustelusta. Esitys liittyy myös oikeusministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen, jossa ehdotetaan lain säätämistä tiedustelutoiminnan valvonnasta. Lisäksi esityksellä on kytkös tiedustelutoiminnan parlamentaarisen valvonnan järjestämiseksi eduskunnassa valmisteltuun puhemiesneuvoston ehdotukseen eduskunnan työjärjestyksen muuttamisesta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

10 §. *Yksityiselämän suoja.* Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti siten, että nykyisen 3 momentin jälkimmäinen virke siirretään sisällöltään tarkistettuna 4 momenttiin.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Pykälän 4 momenttiin koottaisiin siten säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta. Momentin alkuosa vastaisi muuten asiasta nykyisin 10 §:n 3 momentissa säädettyä, mutta ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvattaisiin uudella ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Momentin loppuosa olisi uusi.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” tulkinta erkaantui säännöksen sanamuodosta jo varsin nopeasti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu ilmaisu voidaan pelkin kielellisin perustein ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjä rikoksia, mutta käytännössä ei ole kuitenkaan mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäätään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp). Siten rikoksen tutkintana on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp).

Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on muotoutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Ehdotuksessa käytetty ilmaisu ”rikosten torjunta” käsittäisi siten rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Voimassa olevassa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä lainsäädännössä ilmaisu ”rikostorjunta” kattaa nämä mainitut toiminnot. Kielellisesti ”rikosten torjunta” sopii kuitenkin perustuslain tekstiin paremmin.

Momentissa säädettäisiin uusi hyväksyttävä peruste luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiselle, ”tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Uudessa rajoitusperusteessa irtauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta. Kyse olisi tiedonhankinnasta säännöksessä mainituista toiminnoista, joihin ei voida (ainakaan vielä tiedonhankintavaiheessa) kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Säännöksessä tarkoitettua toiminnasta säädettäisiin tarkemmin tavallisella lailla.

Sotilaallisella toiminnalla säännöksessä tarkoitettaisiin sotilaallisesti järjestäytyneiden joukkojen toimintaa tai sotilaallisiin voimakeinoihin, kuten aseistukseen ja sotatarvikkeisiin liittyvää toimintaa taikka muuta näihin rinnastuvaa, sotavoimaa käyttävien joukkojen toimintaa. Kyse voisi olla sekä valtiollisesta että ei-valtiollisesta toiminnasta. Valtiollinen toiminta palautuu jonkin vieraan valtion asevoimien toimintaan tai siihen rinnastuvaan kansainvälisen, sotilaallisen liittouman tai järjestön toimintaan, kun taas ei-valtiollisella toiminnalla tarkoitetaan sel-

laista sotilaallisesti järjestettyä, aseistettua tai varustettua toimintaa, jolla ei ole edellä tarkoitettua valtiollista alkuperää tai sitä ei voida tunnistaa. Tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitettua sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi, että tällaisesta toiminnasta aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana.

Tiedon hankkiminen sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten toimenpiteiden kartoittamisen ja seuraamisen. Kyse olisi esimerkiksi Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisen sotilaallisen toiminnan kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. Ilmaisuu kattaista muun muassa jatkuvan tiedonhankinnan muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä samoin kuin tiedonhankinnan Suomen maanpuolustukseen kohdistuvasta ulkomaisesta sotilastiedustelusta.

Vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Tällaisen viestinnän havaitsemiseksi voi kuitenkin olla välttämätöntä puuttua luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen. Esimerkiksi tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa vieraan valtion viranomaisten käyttämän viestintäverkon osan yksilöiminen saattaa teknisesti edellyttää muuhun viestintään puuttumista. Tämän vuoksi tiedonhankintatoimivaltuuksien sääntelylle asetettu perusoikeusjärjestelmästä vaatimuksia myös vieraiden valtioiden toiminnan seurannassa.

Säännöksessä säädettäisiin myös mahdollisuudesta rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ilmaisua ”kansallinen turvallisuus” käytetään jo nykyisessä lainsäädännössä. Se esiintyy myös Euroopan unionin oikeusjärjestyksessä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ihmisoikeuksien rajoitusperusteena. Käsitteelle ei ole annettu sen yleiskielen merkitystä tarkempaa sisältöä unionin oikeusjärjestyksessä tai ihmisoikeusvelvoitteissa. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa valtioilla on katsottu olevan varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan (esim. Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin asettanut salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevalle lainsäädännölle vähimmäisvaatimuksia, joiden tarkoituksena on estää mielivaltainen puuttuminen yksilön luottamuksellisen viestin suojaan (esim. Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015). Euroopan unionin oikeuden soveltamisalalla käsitteitä yleinen tai kansallinen turvallisuus tulee tulkita unionin oikeuden ja näitä käsitteitä täsmentävän Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. EU-tuomioistuin lähtee vakiintuneesti siitä, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään ilman unionin toimielinten valvontaa määritellä unionin oikeuden soveltamiseen liittyen sellaisten käsitteiden kuin yleinen tai kansallinen turvallisuus ulottuvuuksia. (Ks. esim. tuomio J.N., C-601/15, 65—66 kohta.)

Kansallisella turvallisuudella säännöksessä viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on tyypillisesti sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, satumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä. Tällaista on esimerkiksi terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka joukkotuhoaseisiin tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvä muu toiminta.

Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Tällaisiin kuuluvat esimerkiksi sähkö-, viestintä- ja liikenneverkot

taikka elintarvike- ja lääkehuoltoa tai kansallista huoltovarmuutta kaiken kaikkiaan ylläpitävät toiminnot. Niihin kohdistuva uhka voi ilmetä avoimen väkivallan lisäksi esimerkiksi tietoverkkoon kohdistuvina hyökkäyksinä tai erilaisten keinojen yhdistelminä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla yhteiskunnan perustoimintojen häiritsemiseen tai lamauttamiseen tähtäävä taikka perustoimintojen häirinnän tai lamauttamisen mahdollistamiseen liittyvä toiminta.

Kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys ja kansanvaltaisen yhteiskunnan instituutiot muodostavat perustan yhteisössä elävien ja toimivien ihmisten turvallisuudelle. Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan toimielimet samoin kuin esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla sellainenkin ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitettaisiin säännöksessä siten kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi kuitenkin se, että toiminnalla olisi jokin kytkeä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella.

Säännöksessä tarkoitettu toiminta voisi olla sellaista, joka käytännön toimenpiteisiin edetessään olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Samoin kyse voisi olla toiminnasta, joka ei lähtökohtaisesti ole Suomen lain mukaan rikos tai joka ei edetessäänkään voisi kehittyä rikokseksi, kuten ulkomaisten tiedustelupalvelujen laillinen toiminta Suomessa. Vaikkakin valtioiden harjoittama tiedustelutoiminta on maailmanlaajuisesti luonteeltaan vakiintunutta, ja valtiot sitä tosiasiaa toisiltaan tiettyyn rajaan asti sietävät, se voi jo ominaispiirteiltään muodostaa riskitekijöitä kansalliselle turvallisuudelle. Myös vakavat levottomuudet Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion alueella tai vakava rajaturvallisuuden vaarantuminen voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. On selvää, että esimerkiksi valtiojohtoon tai yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtiviin henkilöihin samoin kuin heidän turvallisuusjärjestelyistään vastaaviin kohdistuvat uhat voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.

Niin ikään Suomen kansainväliseen kriisinhallinta- tai avunantotehtäviin osallistuviin viranomaisiin tai henkilöihin kohdistuva uhkaava toiminta voisi olla säännöksessä tarkoitettua. Kriisinhallinta- ja avunantotehtävissä on kysymys Suomen valtion toiminnasta, jossa Suomi lähettää kriisinhallinta- ja avunantohenkilöstöään kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpito- tai palauttamistehtäviin taikka humanitäärisiin avustustehtäviin. Tällainen toiminta sijoittuu alueille tai tilanteisiin, joissa on usein korkea turvallisuusriski. Suomen tällaiseen toimintaan ja näistä tehtävistä vastaaviin viranomaisiin ja henkilöihin kohdistuva uhka rinnastuisi siten kansallisen turvallisuuden uhkaan. Heihin kohdistuva uhka voi olla luonteeltaan myös sotilaallista. Tällaisilta uhilta suojautumiseksi lailla voidaan ehdotuksen mukaan säätää rajoi-

tuksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” sisältäisi myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voisi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Nykyisessä valtion organisaatiossa tällaiset tehtävät on osoitettu suojelupoliisille siviilitiedustelun osalta ja puolustusvoimille, sen pääesikunnalle ja tiedustelulaitokselle, sotilastiedustelun osalta.

Tiedonhankinta kansallisesta turvallisuudesta huolehtimiseksi samoin kuin ehdotetussa säännöksessä tarkoitetusta sotilaallisesta toiminnasta rajaa myös sitä, kenen käyttöön tietoja hankitaan. Kyse olisi tiedonhankinnasta valtion ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja päätöksenteon tueksi sekä kansallisten turvallisuusviranomaisten lakisääteistä toimintaa varten.

Säännös edellyttää sen soveltamisalan piiriin kuuluvalta toiminnalta, että siitä aiheutuu vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Vakavuusedellytys nostaa säännöksen soveltamiskynnystä asettaessaan kvalifioinnin uhan laadusta. Siten pelkästään jonkinasteisen uhan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei vielä täyttäisi säännöksessä asetettua vaatimusta. Uhan vakavuusaste kytkeytyy myös edellä käsiteltyihin sisällöllisiin määrittelyihin siitä, millainen toiminta muodostaa säännöksessä tarkoitettua uhkaa. Lailla voitaisiin siten säätää rajoituksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan tiedon hankkimiseksi vain sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle.

Ilmaisulla ”uhkaa” tarkoitetaan sitä, ettei säännöksessä edellytettäisi kansallisen turvallisuuden olevan välittömästi vaarantumassa. Näin ollen säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voisi koskea myös toimintaa, joka jatkuessaan vaarantaisi kansallista turvallisuutta.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta olisi käsitteenä erillinen perustuslain 23 §:ssä tarkoitetusta kansakuntaa uhkaavista poikkeusoloista, jotka kiinnittyvät kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiseen yleisen hätätilan käsitteeseen ja joissa on kyse vakavasta uhasta kansakunnan elämälle ja olemassaololle (ks. HE 60/2010 vp, s. 36).

Säännösehdotuksen mukainen uusi rajoitusperuste merkitsisi käytännössä sitä, että tavallisen lain tasolla säädettävät viranomaisten uudet, luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa rajoittavat tiedonhankintatoimivaltuudet rajautuisivat vain säännösehdotuksessa tarkoitettuun toimintaan ja että toimivaltuuksien kohdentamisesta tällaiseen toimintaan tulisi säätää laissa tyhjentävästi.

Ehdotetulla muutoksella lisättäisiin perustuslain 10 §:n erityiseen rajoituslausekkeeseen uusi hyväksyttävä peruste rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Muihin perustuslain 10 §:ssä säädettyihin rajoitusedellytyksiin ei ehdoteta muutoksia, vaan ne säilyisivät nykyisellään. Lisäksi viestin salaisuuden suojaa rajoitettaessa sovellettaisiin sellaisenaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä (ks. niistä PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisen on oltava nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan välttämätöntä. Tämä edellytys seuraa myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Asian merkityksen, sääntelyn systematiikan ja useiden ns. kvalifioitujen lakivarausten kirjoitustavan vuoksi välttämättömyys mainittaisiin säännöksessä edelleen erikseen. Välttämättömyys tarkoittaisi, että rajoitus on sallittu vain, jollei hyväksyttävä

tavoite (tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitetusta toiminnasta) ole saavutettavissa luottamuksellisen viestin salaisuuteen vähemmän puuttuvien keinoin. Välttämättömyyskriteeri pitäisi sisältää vaatimuksen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tässä yhteydessä on erityinen merkitys Euroopan ihmisoikeussopimuksella, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luottamuksellisen viestinnän salaisuuden rajoitukselle on aina oltava painava yhteiskunnallinen tarve, puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyen päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään ja puuttumiselle pitää olla riittävän painavat ja hyväksyttävät perustelut. Lisäksi rajoitusten on oltava lain sallimia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on painotettu lain laatua, kuten täsmällisyyttä sekä viranomaistoiminnan ennustettavuutta turvaavaa ja vallan väärinkäyttöä estävää sääntelyä.

Ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen välttämättömyyden ja lainmukaisuuden kannalta ongelmallisena muun muassa tiedusteluviranomaisille laissa säädettyä rajoittamatonta toimivaltaa määrittellä luottamuksellisiin viesteihin puuttumisen edellytykset (Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015). Myös Euroopan unionin oikeus edellyttää tiedonhankinnan perustamista unionin perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin päämääriin sekä sitä, ettei tiedonhankinnalla puututa yksityiselämän suojaan suhteettomasti tai tämän oikeuden keskeistä sisältöä loukatun. Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävän kohdennettua ja yksilöityä (tuomio Tele2 Sverige, C-203/15 ja C-698/15; tuomio Schrems, C-362/14; tuomio Digital Rights Ireland, C-293/12 ja C-594/12).

Välttämättömyysvaatimuksesta johtuu, ettei ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentti salli rajoittamatonta puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa. Tällaista kieltoa ei kuitenkaan ole tarpeen ottaa perustuslain tekstiin, sillä kielto seuraa jo välttämättömyysvaatimuksesta samoin kuin perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Ehdotettu säännös edellyttäisi rajoituksilta välttämättömyyden ohella oikeasuhtaisuutta. Rajoitusten tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin hyväksyttäviin päämääriin nähden. Rajoitusten tulee olla myös sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden kanssa. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä olisi näin ollen säädettävä tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä, toimivaltuuksien käytön yleisistä ja erityisistä edellytyksistä sekä niiden käytössä noudatettavista periaatteista.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan oikeusturvavaatimuksen vuoksi on lisäksi selvää, että tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on huolehdittava riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä. Oikeusturvavaatimuksella on läheinen yhteys myös oikeudenmukaisesta oikeudenkäyntistä ja hyvää hallintoa koskevaan perustuslain 21 §:ään. Tilanteisiin, joihin ei voida liittää muutoksenhakumahdollisuutta perusoikeuksia rajoitettaessa, kuten tiedustelutoiminnassa, on välttämätöntä luoda korvaavia oikeusturvajärjestelyjä. Näistä syistä uuteen 4 momenttiin ei ehdoteta otettavaksi nimenomaisia säännöksiä oikeusturva- tai valvontamenetelyistä tiedonhankintatoimivaltuuksien käytössä. Tällaisia mainintoja ei ole nykyisessä perustuslain 10 §:n 3 momentissa eikä muissakaan perusoikeusäännöksissä.

Nykyisten rikosperusteisten, salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien käytössä edellytetään pääsääntöisesti tuomioistuimen antamaa lupaa silloin, kun puututaan luottamuksellisen viestin

salaisuuden suojaan. Tuomioistuinmenettelyn on määrä estää toimivaltuuksien väärinkäyttö. Menettelyssä on keskeistä sen arviointi, täyttääkö lupahakemuksessa tarkoitettu tiedonhankintakeino tapauskohtaisesti laissa säädetyt edellytykset tosiseikaston ja muiden asiaan vaikuttavien tekijöiden osalta. Oikeusturvajärjestelyt voivat sisältää myös muita menettelyllisiä takeita, kuten velvollisuuden ilmoittaa tiedustelusta tiedonhankinnan kohteelle, yksilön mahdollisuuden riittävien oikeussuojakeinojen käyttöön ja tiedustelutoimivaltuuksien käytön dokumentointivelvoitteen samoin kuin rajoitukset tiedustelulla saadun tiedon käytölle sekä muiden perusoikeuksien suojaamiseen palautuvat rajoitukset tiedonhankinnalle, kuten lähdesuojan turvaaminen.

Vaatimukset oikeusturvajärjestelyjen ja valvonnan tehokkuudesta ja asianmukaisuudesta korostuvat erityisesti tiedustelutoiminnassa verrattuna nykyisen sääntelyn mahdollistamaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseen. Tämä johtuu paitsi siitä, että ehdotettu muutos mahdollistaa säädettäväksi lailla uusista viranomaistoimivaltuuksista, myös siitä, että muutosehdotuksen mahdollistamat toimivaltuudet saattavat tiedustelutoiminnan erityispiirteistä johtuen poiketa kohdentamiseltaan esimerkiksi nykyisistä rikosperusteisista salaisista tiedonhankintakeinoista. Myös ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeusjärjestys edellyttävät luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien toimivaltuuksien käytön valvonnalta tehokkuutta ja riippumattomuutta. Uusista toimivaltuuksista säädettäessä on huolehdittava riittävän parlamentaarisen valvonnan sekä tehokkaan ja riippumattoman laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Laillisuusvalvonnan on osoitettava vahvat toimivaltuudet puuttua tarvittaessa tiedusteluviranomaisten toimintaan yksilön oikeusaseman ja perusoikeuksien suojaamiseksi sekä toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen säätämisyjärjestys huomioon ottaen.

3 Säättämisyjärjestys

Esitys koskee perustuslain muuttamista. Se on siksi käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta. (PeVM 5/2005 vp, s. 6.) Valiokunta on pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamisen menettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamisen menettely vaikiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on selvitetty seikkaperäisesti Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia. Suomen turvallisuustilanteen muutokseen ovat vaikuttaneet muun ohella sotilallisen toiminnan ja jännitteen lisääntyminen lähialueillamme. Kansalliseen turvallisuuteen

kohdistuvat vakavimmat uhat ovat nykyään hyvin usein alkuperältään tai kytköksiltään kansainvälisiä ja siten vaikeammin hallittavia. Lisäksi viestintäteknologian nopea kehitys on tehostanut ja helpottanut Suomelle uhan muodostavien tahojen välistä yhteydenpitoa ja verkostoitumista sekä vaikeuttanut uhkien taustalla olevien tahojen tunnistamista. Teknologian kehittyminen on myös mahdollistanut kansallista turvallisuutta vaarantavien tekojen valmistelun ja toteuttamisen entistä lyhyemmässä ajassa. Samalla uhat ovat muuttuneet toteutuessaan vaikutuksiltaan aiempaa laajemmiksi, moniulotteisimmiksi ja vaarallisemmiksi yksittäisten ihmisten ja koko yhteiskunnan kannalta.

Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve varautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve.

Siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan tiedusteluviranomaisille uusia toimivaltuuksia. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvat toimivaltuudet edellyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkistamista. Jos nyt ehdotettu perustuslain muutos käsitellään normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, voisivat näitä toimivaltuuksia koskevat säännökset tulla voimaan ehkä vasta vuoden 2020 alkupuolella. Käytännössä kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä säännökset voisivat tulla voimaan aikaisemmin, mahdollisesti jo vuoden 2018 lopulla esitysten eduskuntakäsittelystä riippuen. Jos esitysten eduskuntakäsittely jatkuu kuluvaan vaalikauteen lopulle asti, vähentää tämä tarvetta kiireellisen menettelyn käyttöön.

Edellä todettujen seikkojen perusteella hallitus ehdottaa, että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin eduskunnassa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 10 §:n 3 momentti ja *lisätään* 10 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

10 §

Yksityiselämän suoja

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 25 päivänä tammikuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeusministeri Antti Häkkinen

Laki

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* Suomen perustuslain 10 §:n 3 momentti ja *lisätään* 10 §:ään uusi 4 momentti, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Yksityiselämän suoja

Yksityiselämän suoja

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää *lisäksi* välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

(uusi 4 mom.)

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten *torjunnassa*, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana *sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta*.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-
ta 20*
