

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 202/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta ja valtiosääntöoikeudellisen arvion kohde

Tarkastelun kohteena on hallituksen esitystä koskevassa asiassa annettu hallintovaliokunnan mietintö HaVM 30/2018 vp. Rajaan valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ainoastaan siihen, vastaako hallintovaliokunnan mietintö perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2018 vp asetettuja vaatimuksia. Totean samalla, että toisin kuin esimerkiksi maku/sote -kokonaisuuteen liittyvässä asiassa, jossa kokonaisuuteen vaikuttavia muutoksia oli annettu eduskunnan käsiteltäväksi perustuslakivaliokunnan lausunnon jälkeen ja jossa valiokunta oli lausunnossaan nimenomaisesti todennut, etteivät aiemmat arviot olleet kattavia, nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tilanne on toinen. Perustuslakivaliokunta on hiljattain antanut hallituksen esityksestä perustuslain 74 §:ssä tarkoitetun lausunnon ja nyt on käytännössä kysymys yksinomaan sen arvioimisesta, onko mietintövaliokunnan ehdotuksessa otettu huomioon asianmukaisesti huomioon valiokunnan lausunnosta ilmenevät valtiosääntöoikeudelliset huomaukset.

Totean myös, että asia on syytä käsitellä perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevin syin viivytyksettä. Korostan samalla että on sekä nyt säädettävän asian valtiosääntöoikeudellisen merkityksen että lakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmän kannalta tärkeää, että käsiteltävä asia on perustuslakivaliokunnassa nyt esillä. Erityisesti on syytä korostaa, että eduskunnan puhemies on toiminut asiassa perustuslain 42 §:stä ilmenevän lakien perustuslainmukaisuuden valvontaan liittyvän tehtävänsä mukaisesti. Niin perustuslaki valiokunnalle perustuslain 74 §:n mukaan kuuluvan lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävän että puhemiehelle perustuslain 42 §:n mukaan kuuluvan vastuun kannalta on ollut asianmukaista että sen jälkeen kun perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen vaatimusten

seuraamisesta on herännyt perusteltu epäily, asia on lähetetty puhemiehen ehdotuksesta täysistunnon hallintovaliokuntaan, jonka on tullut pyytää perustuslakivaliokunnalta lausunto.

Tarkastelen lausunnossani seuraavaksi mietintövaliokunnan ehdotusten suhdetta perustuslakivaliokunnan huomautuksiin. Kiinnitän huomiota ainoastaan niihin mietintövaliokunnan mietinnön kohtiin, joihin liittyy nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia tai joihin on saman lausunnon valossa muutoin syytä ottaa kantaa.

Olen lausuntoa laatiessani hyödyntänyt perustuslakivaliokunnan lausuntojen ja hallintovaliokunnan mietinnön ohella myös Eduskunnan kanslian muistiota 14.2.2019 Hallintovaliokunnan mietinnön 30/2018 vp ja puolustusvaliokunnan mietinnön 4/2018 vp lakiehdotusten käsittelystä.¹

Syrjinnän kieltö

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyvän ponnen mukaan tietoliikennetiedustelua siviilitiedustelussa koskeva 2 lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan periaatesäännöksistä, yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellostä sekä 14 ja 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon sisältyvässä jaksossa ”Yleiset periaatteet” todetaan muun ohella seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunnan mielestä tietoliikennetiedustelulakiin tulee sisällyttää poliisilain 1 luvun säännösten kaltaiset normit perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä tarkoitussidonnaisuuden, suhteellisuuden- ja vähimmän haitan periaatteista. *Ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä. Tällaisen säännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*” (PeVL 35/2018 vp, s. 15, korostus tässä)

Lisäksi perustuslakivaliokunta korosti tarvetta säätää yleisistä periaatteista tietoliikennetiedustelulaissa ja sotilastiedustelulaissa sekä poliisilaissa yhdenmukaisesti.

Hallintovaliokunnan mietintöön on perustuslakivaliokunnan huomautukseen lisätty uusi 1 §:n 3 momentin säännös. Sen mukaan

”Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi”

Säännötä voidaan sinänsä pitää nimenomaisena syrjintäkieltona, mutta se ei ole perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta *asianmukaisesti laadittu*. Asianmukaisuuden vaatimus on tässä yhteydessä syytä liittää sekä syrjintäkieltosäännösten sisältöihin perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa että perustuslakivaliokunnan nimenomaiseen viittaukseen profiloinnin riskeihin. Tältä osin valiokunta korostaa lausunnossaan

¹ <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Documents/Puhemiesneuvosto%20-%20tiedustelulait%20-%20muistio%20140219.pdf>

suoraan tarvetta varmistaa perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkiellon toteutuminen tiedustelutoiminnassa, kun se toteaa lausuntonsa sivulla 5 seuraavasti:

”Ottaan huomioon, että tiedustelutoiminnan salaisiin tiedonhankintakeinoihin saattaa liittyä merkittäviä profiloinnin riskejä, on sääntelyssä perustuslakivaliokunnan mielestä varmistuttava myös siitä, ettei se johda perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn syrjintään.” (PeVL 35/2018 vp, s. 5, korostus tässä).

Siviilitiedustelulakia koskevan lausunnon yhteydessä perustuslakivaliokunta arvioi myös sotilastiedustelulakiesitykseen (HE 203/2017 vp) sisältynyttä, perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoa sinänsä rakenteeltaan muistuttavaa mutta sisällöllisesti epätäydellistä syrjäntäkielto-säännöstä. Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota siihen, että sotilastiedustelulakiin ehdotetussa 8 §:ssä ei mainita sukupuolta minkä lisäksi säännös oli perustuslain säännöksestä poiketen lisäksi kirjoitettu tyhjentävän luettelon muotoon (ks. myös HE 309/1993 vp, s. 43/II). Se ei tällaisenaan vastannut valiokunnan mukaan perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjäntäkielto-säännöksiä. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n täydentäminen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla sekä kiellettyjen syrjäntäperusteiden luettelon muotoilu niin, ettei se ole tyhjentävä, oli valiokunnan mukaan edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 36/2018 vp, s. 17-18).

Sittemmin perustuslakivaliokunta on edellyttänyt vastaavan asianmukaisesti laaditun ja perustuslain 6 §:n 2 momenttia vastaavan syrjäntäkiellon lisäämistä henkilötietojen käsittelyä Tullissa (PeVL 60/2018 vp), Rajavartiolaitoksessa (PeVL 58/2018 vp), Puolustusvoimissa (PeVL 52/2018 vp) sekä poliisitoimissa (PeVL 51/2018 vp). Tällaisen perustuslain 6 §:n 2 momenttia vastaavan säännöksen lisäämistä on pidetty systemaattisesti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä.

Viimeksi annetussa tähän asiaryhmään kuuluvassa Tullin henkilötietoja koskevassa lausunnossa valiokunta muotoili doktriininsa näin:

”Perustuslakivaliokunta katsoi arvioidessaan siviilitiedustelulainsäädäntöä, että ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjäntäkiellon ottaminen lakiin oli välttämätöntä, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp, s. 15). Valiokunta piti sotilastiedustelulainsäädännön arvion yhteydessä säätämisyjärjestyksensä myötä sitä, että tällaisen kiellon on vastattava perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoa myös siten, että siinä lueteltujen kiellettyjen syrjäntäperusteiden luettelo ei ole tyhjentävä (PeVL 36/2018 vp, s. 17—18). Valiokunta edellytti myös lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa täydennettävän näin muotoillulla yleisellä syrjäntäkiellolla, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 51/2018 vp, s. 6, ks. myös PeVL 52/2018 vp, s. 5). Valiokunnan mielestä tällainen täydennys on myös nyt arvioitavan ehdotuksen kohdalla edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Siviilitiedustelulakiin ehdotettu säännös siitä, että tietoliikennetiedustelu on kohdennettava syrjimättömästi ei vastaa rakenteeltaan perustuslain 6 §:n 2 momentin sen paremmin kuin EU:n perusoikeuskirjan 21 artiklan tai useissa ihmisoikeussopimuksissa olevia syrjäntäkielto-säännöksiä.

On myös syytä korostaa, että perustuslain 6 §:n 2 momentissa omaksuttu ratkaisu luettela ei-tyhjentävässä muodossa eräitä nimenomaisia kiellettyjä erotteluperusteita oli perustuslainsääntäjältä tietoinen ratkaisu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan uudistuksen valmistelussa oli esillä myös vaihtoehto, jossa kiellettäisiin kaikenlainen syrjintä luettelematta erikseen itse säädöstekstissä kiellettyjä syrjintäperusteita. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 44/I) Tätä vaihtoehtoa olisivat hallituksen esityksen mukaan puoltaneet erotteluperusteiden luettelomiseen liittyvät ongelmat, kun luettelosta olisi ollut hankalaa tehdä kattavaa. Perusoikeusuudistuksessa päädyttiin kuitenkin ei-tyhjentävään syrjintäperusteiden luetteloon, koska tätä pidettiin ”erikseen mainittujen syrjintäperusteiden osalta informatiivisempänä ja tämän vuoksi ennalta arvioiden myös käytännössä tehokkaampana.”(HE 309/1993 vp, s. 44.) Ottaen huomioon valiokunnankin merkille panemat profiloinnin riskit samoin kuin tiedusteluvaltuuksien luonne yksityisyyteen ja henkilötietojen suojaan syväkävysti puuttuvina toimivaltuuksina, tätä informatiivisuutta ja käytännöllistä tehokkuutta koskevaa näkökohtaa voidaan tässä yhteydessä pitää erityisen merkittävänä.

Ottaen huomioon siviilitiedustelulakia samoin kuin sotilastiedustelulakia sekä eräitä muita viranomaisten henkilötietoja koskevissa lausunnoissaan omaksuttu perustuslakivaliokunnan kanta siitä, että tällaisiin lakeihin tulee sisällyttää asianmukaisesti laadittu, perustuslain 6 §:n 2 momentin säännöstä syrjintäperusteiltaan ja ei-tyhjentävältä luonteeltaan vastaava syrjintäkielto, perustuslakivaliokunnan on edellytettävä, että hallintovaliokunta muuttaa 2. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin säännöstä siten, että se vastaa syrjintäperusteiltaan ja ei-tyhjentävältä luonteeltaan perustuslain 6 §:n 2 momenttia.

Tiedustelun kohdentaminen ja yleisen ja kohdentamattoman tiedustelun kieltö

Perustuslakivaliokunta katsoi siviilitiedustelulakia koskevassa lausunnossaan, että 2. lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, ”jos valiokunnan...yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta...tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.”

Perustuslakivaliokunta käsittelee yleisen ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kieltöä kohdassa tiedonhankinta tietoliikenteestä. Erityisenä ongelmana valiokunta piti sitä, että Vaikka tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään tyhjentävästi tietoliikennetiedustelun kohteista, lakiehdotus jättää muutoin avoimeksi sen, miten kohdistetusta tiedustelusta tietoliikennetiedustelussa itse asiassa on kysymys. (PeVL 35/2018 vp, s. 20) Nimenomaisesti yleisen ja erittelemättömän tiedustelun kiellosta se totesi seuraavasti:

”Perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tällainen kieltö johtuu myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Säädösperustainen kieltö on omiaan selventämään nyt vain hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja. Lisäksi se konkretisoi tuomioistuimen päätösvallan käytön ja tiedustelutoiminnan käytäntöjen kannalta merkityksellisellä tavalla erityisesti EU:n perusoikeuskirjaan perustuvia luottamuksellisen viestin suojan perusvaatimuksia. *Asian merkityksen vuoksi nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä lakiin tulee lisätä nimenomainen säännös yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta.* Tällaisen yleissäännöksen lisääminen

tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.” (PeVL 35/2018 vp, s. 20)

Hallintovaliokunnan mietintöön on sinänsä lisätty yleisen ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kieltoa koskeva säännös. Ehdotetun 2. lakiehdotuksen 1 §:n 4 momentin mukaan

”Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa”.

Tämän yleisperiaatteen on kuitenkin väistämättä saatava tarkempi sisältönsä niistä siviilitiedustelulain säännöksistä, jotka määrittävät tietoliikennetiedustelun sallittua alaa, ts. säännöksistä, jotka varmistavat, tiedustelua toteuteta yleisellä ja kohdentamattomalla tavalla.

Kohdentamattoman tietoliikenteen seuranta kohdistuvan kiellon toteutuminen edellyttää, että tiedustelun kohdentumista määrittäviä hakuehtoja koskeva sääntely rajaa seurantaa siihen, mitä voidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta sallittuna. Perustuslakivaliokunta totesikin lausunnossaan heti yleisen ja kohdentamattoman seurannan kieltoa käsiteltyään, että se pitää hakuehdon käsitettä tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeänä. Valiokunta katsoi, että sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen vuoksi lainsäädännössä tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon perusteista. Vastaava koskee valiokunnan mielestä myös tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 7 §:ssä käytettyä ilmaisua "hakuehtojen luokka".

Hakuehtoja koskeva vaatimus ei sisälly sellaisenaan perustuslakivaliokunnan pöytäkirjaan. Toisaalta valiokunnan lausunnossa – jota tulee pitää auktoritatiivisena tulkintana siitä, mitä perustuslain voidaan katsoa edellyttävän – hakuehtojen sääntelyyn kohdistetaan selvästi kategorinen vaatimus: ”sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen vuoksi *lainsäädännössä tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon perusteista*”.

Tulkitsen perustuslakivaliokunnan kantaa siten, että laissa tulee säätää hyväksyttävien hakuehtojen perusteista siten, että hakuehtoja koskevan sääntelyn tulee tarkkarajaisuudellaan ja täsmällisyydellään rajata tiedustelu siihen mitä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävänä. Tältä osin on syytä viitata siihen perustuslakivaliokunnankin lausunnosta ilmenevään EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jossa on tarkasteltu nimenomaisesti salaisista tiedonhankintakeinoista johtuvia rajoituksia yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. EUT:n mukaan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja unionin tasolla edellyttää, että henkilötietojen suoja koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti välttämätöntä (tuomio Digital Rights Ireland ym. 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tässäkin tulee esille yhteys yleiseen ja kohdentamattomaan tiedonhankintaan: kuten perustuslakivaliokunta toteaa, sääntely, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, ei EUT:n käsityksen mukaan ole rajattu vain siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen ja täysin välttämätöntä. (ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 11).

Hallintovaliokunnan mietinnössä ehdotetun 2. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 4) kohdan määritelmäsäännöksen mukaan hakuehdolla tarkoitetaan tietoa, jonka perusteella tietoliikennetiedustelulla viestintäverkon osasta mahdollisimman rajatusti ja täsmällisesti valitaan tietoliikennetiedustelun kohteena oleva tietoliikenne. Hakuehtojen luokalla tarkoitetaan

puolestaan saman momentin 5 kohdan mukaan samaa asiakokonaisuutta kuvaavia toisiinsa liittyviä hakuehtoja.

Nähdäkseni sääntelyssä ei säädetä hyväksyttävän hakuehdon perusteista tavalla, joka varmistaa tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen. Myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta sääntelyä tulee täydentää. Täydentäminen voidaan tehdä esimerkiksi siten, että hakuehdolla tarkoitettaisiin tietoa, jonka perusteella tietoliikennetiedustelulla viestintäverkon osasta valitaan tietoliikennetiedustelun kohteena oleva tietoliikenne siten, että puuttuminen henkilötietojen suojaan toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti välttämätöntä tiedustelun tarkoituksen toteuttamiseksi.

Mietintöluonnoksessa esitetyt uudet tiedustelvaltuudet

Eduskunnan kanslian muistiossa hallintovaliokunnan ja puolustusvaliokunnan mietinnöistä huomautetaan perustuslakivaliokunta korostaneensa viilitiedustelulakia koskevassa lausunnossaan, että jos mietintövaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa hallituksen esittämiä toimivaltuuksia, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (ks. PeVL 35/2018 vp, s. 35).

Hallintovaliokunnan mietinnössä ehdotetaan laajennettavaksi teknisen laitetarkkailun alaa siten, että teknisellä laitetarkkailulla saataisiin hankkia tietoa viestin sisällöstä ja sen tunnistamistiedoista, jos kyse ei ole välitettävänä olevasta viestistä. Hallituksen esityksessä olevan ja voimassa olevaa poliisilain 5 luvun 23 §:n säännöstä vastaavan ehdotuksen mukaan teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä 8 §:ssä tarkoitetuista tunnistamistiedoista.

Hallintovaliokunta ehdottaa, että teknisen laitetarkkailun käyttöä rajoittava poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentin säännös muutettaisiin siten, että teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa *välitettävänä olevan* viestin sisällöstä eikä 8 §:ssä tarkoitettua tunnistetiedosta. Muutos merkitsee asiallisesti, että teknisellä laitetarkkailulla saadaan hankkia tietoja laitteella olevien viestien sisällöstä, minkä on aiemmin katsottu olevan mahdollista vain teknistä kuuntelua koskevan toimivaltuuden nojalla. Hallintovaliokunnan muutosehdotuksen seurauksena säännöksessä tarkoitettuun laitteeseen ja sen käyttöön kohdistuva tekninen tarkkailu – silloinkin kun sillä selvitetään viestien sisältöjä – tulee aina toteutettavaksi teknisen laitetarkkailun toimivaltuutta käyttäen.

Vaikka kysymys on teknisen laitetarkkailun alaa koskevan toimivaltuuden laajennuksesta, ei ehdotus nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Kiinnitän tältä osin huomiota erityisesti siihen, että teknisestä laitetarkkailusta päättää kiireellisiä tilanteita lukuunottamatta tuomioistuimien taas toimivalta teknisestä kuuntelusta päättämiseksi on ehdotetun 5 luvun 18 §:n mukaan pidättämiseen oikeutetulla poliisimiehellä tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies.

Juha Lavapuro
professori