

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Pekka Koponen, korkein oikeus
- oikeusneuvos Outi Suviranta, korkein hallinto-oikeus
- päällikkö, poliisineuvos Antti Pelttari, suojelupoliisi
- päälakimies Jan Sjöblom, suojelupoliisi
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen maisteri Niklas Vainio
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi luku tiedustelumenetelmistä siviilitiedustelussa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita muita lakeja siviilitiedustelutoiminnan mahdollistamiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisympäristöperusteissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain 9 §:n liikkumisvapauden, 10 §:n yksityiselämän suojan, 12 §:n sananvapauden, 15 §:n omaisuuden suojan, 21 §:n oikeusturvan ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta.

Hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Siviilitiedustelulainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Eduskunnan käsiteltävänä on laaja tiedustelulainsäädäntökokonaisuus, joka sisältää nyt arvioitavan siviilitiedusteluesityksen, sotilastiedusteluesityksen (HE 203/2017 vp), tiedustelun laillisuusvalvontaa koskevan esityksen (HE 199/2017 vp) sekä puhemiesneuvoston ehdotuksen tiedusteluvallontavaliokunnan perustamisesta (PNE 1/2018 vp).

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen HE 198/2017 vp perusteella lain Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta. Muutetun perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Pääosin uudistettuun perustuslakisäätelyyn nojautuen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia siten, että lakiin lisätään uusi tiedustelumenetelmiä ja niiden käyttöä siviilitiedustelussa koskeva 5 a luku. Lisäksi esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia muun muassa rikoslakiin, esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin. Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat säännösehdotukset, joilla annetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia tai joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia ja toimintavapautta. Tiedustelulainsäädäntö muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jonka periaatteellinen merkitys on myös huomattava.

Siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan tietoa operatiivisen toiminnan ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi muista kuin sotilaallisen maanpuolustuksen kysymyksistä. Tiedustelumenetelmissä on kysymys perus- ja ihmisoikeuk-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

siin varsin konkreettisesti puuttuvien keinojen käytön laajentamisesta tavalla, joka etäännyy yksittäisen konkreettisen rikoksen estämisestä ja selvittämisestä sekä rikostutkinnasta eli rikospereusteisuudesta samoin kuin tällaisten keinojen henkilöllisen soveltamisalan merkittävästä laajentamisesta (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Ehdotetut tiedusteluvaltuudet merkitsevät syvälekäyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin merkitystä asiassa on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 68) todetaan, että Suomen kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset harjoittavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua, mutta tiedustelua varten ei ole laissa säädettyjä toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunta pitää tilannetta erikoisena. Valiokunta pitää sinänsä perustuslain kannalta asianmukaisena, että tiedustelutoiminnasta säädetään nimenomaisesti laissa. Valiokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Valtiosäännön kannalta nimenomaisten tiedustelutoimintaa koskevien säännösten puuttuminen tarkoittaa myös sitä, että perustuslakivaliokunnan käytäntöä vastaavan lainsäädännön arvioinnista ei sanottavasti ole.

Tiedustelun toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta eräiltä osin varsin saman luonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät jo poliisin käytössä olevat toimivaltuudet ja poliisille säädetty tehtävät. Perustuslakivaliokunta toisti uuden poliisilain säätämisen yhteydessä jo ennen perusoikeusuudistusta esitetyn (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 67/2010 vp, s. 2—3). Valiokunta korosti tuolloin myös edelleen sitä, että perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6). Tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä osin tukeutua salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön (esim. PeVL 32/2013 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 5/1999 vp). Samalla on kuitenkin oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä on arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ot-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

taen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 14/2018 vp, s. 6 ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen. Oikeuskäytäntöä on varsin runsaasti, ja se kehittyy jatkuvasti. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi antanut merkittäviä aihepiiriä koskevia ratkaisuja.

Perustuslain näkökulmasta ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitava ennen kaikkea juuri hyväksytyin perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Siviilitiedustelussa on kysymys puuttumisesta viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain muuttamista koskevassa mietinnössään, että rajoituslausekkeen on vastaisuudessaakin turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota säännöksen käsitteiden "kansallinen turvallisuus" ja "vakava uhka" laaja-alaisuuteen ja painotti, että niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittäville lainsäädännölle asetettuja perusvaatimuksia. Valiokunta korosti vahvoja oikeusturvatekijä sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korosti, että tiedonhankinta voidaan osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Valiokunta korosti myös sitä, että lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta. Valiokunta painotti, että ehdotettu perustuslain sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa. Säännöksen välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korosti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa. Valiokunta tähdensi asiaa koskevan valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohdaksi sitä, että perustuslaista johtuu tarve tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä asettaa säännöksessä mainitun uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9).

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Hallituksen esityksessä ei ole sen antamisajankohdasta johtuen voitu ottaa huomioon edellä todettuja perustuslakivaliokunnan painotuksia ja tulkintakannanottoja.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 278) esitykseen sisältyy useita sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Uudistettuun perustuslakisääntelyyn liittyviä säännösehdotuksia ovat perustelujen mukaan poliisilain 5 a lukuun ehdotettu 6 § (telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 7 § (televalvonta), 11 § (tekninen kuuntelu), 31 § (lähetysten jäljentäminen) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotettavaan lakiin esitettävä 7 § (tietoliikennetiedustelu). Näistä toimivaltuuksista on siis hallituksen käsityksen mukaan mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin lisätyn kansallista turvallisuutta koskevan uuden rajoitusperusteen nojalla.

Siviilitiedustelua koskevaa lakiehdotusta on arvioitava edellä todettujen perustuslakivaliokunnan korostamien näkökohtien ja soveltamisrajoitusten sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Erityisen merkityksellistä kyseessä olevassa sääntelykontekstissa on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytäntö. Lakiehdotus on kuitenkin merkityksellinen myös muiden perusoikeussäännösten, kuten kotirauhan suojan, kannalta. Tältä osin perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämisen tarkoituksena ei ollut muuttaa oikeustilaa. Lisäksi siviilitiedustelulainsäädäntö on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen sekä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Ottaen 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. Vastaavasti sääntelyn arvioinnissa on huolehdittava siitä, että asianosaisilla on oikeus ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuihin tehokkaisiin oikeus-suojakeinoihin, joiden merkitys on perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ta-keiden tavoin korostunut.

Ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjan vaatimukset ja käytäntö

Arvioinnin perusteita

Siviilitiedustelutoiminnassa käytettävät toimivaltuudet ovat merkityksellisiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta. Erityisen merkittävänä perustuslakivaliokunta pitää tässä suhteessa tietoliikennetiedustelua, jossa tietoliikenteestä kerättäisiin automatisoidusti ja tallennettaisiin lupaehtojen mukaisessa viestintäverkon osassa, esimerkiksi tietoliikennekaapelin kuidun aallonpituudessa, liikkuvaa tietoliikennettä hakuehtojen mukaisesti. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvataan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa on turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilö-tietojen suoja.

Tietoliikennetiedusteluun liittyvä sääntely on ollut useaan otteeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä myös EIT) tarkasteltavana. Myös Euroopan unionin tuomioistuin (jäl-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

jempänä myös EUT) on antanut viime vuosina useita tuomioita, jotka ovat määrittäneet perusoikeuskirjassa turvatun yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä (ks. myös PeVL 32/2017 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsitteelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 7). Uuden tiedustelulainsäädännön arvioinnissa ei kuitenkaan ole kysymystä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tällaisessa tilanteessa huolehtia säädettävän lain sopeutuksesta perusoikeuskirjan kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. Valiokunta korosti tarvetta seurata EIT:n ja EUT:n käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Valiokunta katsoi, että tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia rajoitusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa niitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunta on yleisemminkin katsonut, että Euroopan unionin tuomioistuimen vaikiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeudellisia lainsäädäntöhankkeita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittämällä huomiota myös merkitykselliseen tuomioistuinikäytäntöön (ks. myös PeVL 28/2016 vp, s. 5—6, PeVL 20/2016 vp, s. 4—5). Valiokunta on katsonut myös EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa olevan syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen asioissa Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12), Schrems (C-362/14) ja Tele2 Sverige ja Watson (C-698/15 ja C-203/15) antamiin ratkaisuihin (PeVL 13/2017 vp, s. 4—5, PeVL 9/2017 vp, s. 5). Valiokunta on arvioinut laajasti kansallisen tietoyhteiskuntakaariehtotuksen sääntelyä teleyritysten velvollisuudesta säilyttää tietoja viranomaistarpeita varten EU-tuomioistuimen asiassa Digital Rights Ireland antaman tuomion valossa. Valiokunta piti selvänä, että myös kansallista sääntelyä oli tuolloisessa sääntelyasetelmassa syytä arvioida paitsi kansallisten perusoikeussäännösten myös unionin tuomioistuimen tuomiossa käsiteltyjen EU:n perusoikeuskirjan yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevien määräysten valossa (PeVL 18/2014 vp, s. 4/II—7/II). Valiokunta on katsonut myös, että lainsäätäjän toimivaltaan ei voi kuulua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säätäminen vastoin EU:n oi-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

keuteen kuuluvan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyä (PeVL 15/2018 vp, s. 45). Valiokunta on arvioinut myös EU-oikeuden eri tulkintavaihtoehtojen tuottaman epävarmuuden valtiosääntöistä merkitystä (PeVL 15/2018 vp, s. 53).

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kappaleen mukaan puuttuminen näihin oikeushyviin on mahdollista, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä on selostettu tiedustelutoimivaltuuksien kannalta merkityksellistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä, ja perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä esitettyyn. Hallituksen esityksessä viitataan ihmisoikeusarvion lähtökohdaksi (s. 52) siihen, että viranomaisen ei tarvitse tosiasiaa käsitellä tietoja, jotta kyse olisi yksityiselämään puuttumisesta, vaan puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomainen kerää ja tallentaa niitä myöhempiä käyttöä varten (S. and Marper v. the United Kingdom, 4.12.2008, kohta 85). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolo, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja myös potentiaalisten osapuolten ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin (Klass v. Saksa 6.9.1978 sekä Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta 1.10.2008). Valiokunta painottaa tämän lähtökohdan merkitystä (ks. myös esim. PeVL 14/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 33/2016 vp, s. 4).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (erityisesti Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, kohta 95, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.10.2008, kohta 59–60, Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, kohta 229–230 ja Szabó ja Vissy, 12.1.2016, kohta 89) on korostettu muun muassa toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa laintasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumattonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toimivaltaperusteiden täsmällinen ja ennakoitava määrittely merkitsee vaatimusta laintasoisesta sääntelystä, sen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Sääntelyn oikeusvaikutusten tulee olla ennakoitavissa. Henkilön tulee, tarvittaessa oikeudellista apua käyttäen, kyetä ennakoimaan laista hänelle johtuvat seuraukset. Esimerkiksi julkis-tamattomat sisäiset viranomaismääräykset eivät täytä ennakoitavuusvaatimusta.

Tiedustelun osalta edellä todettu tarkoittaa vähimmäisvaatimuksina, että laissa on määriteltävä tiedustelun kohteena olevat ihmiset tai ihmisryhmät, tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykset ja kesto, menetelmä, jolla tiedustelusta raportoidaan, sekä tietojen hävittäminen. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattujen oikeuksien rajoitukseen kohdistuva välttämättömyyden vaatimus puolestaan edellyttää, että rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve, puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään ja rajoitukselle on oltava asianmukaiset ja riittävät perustelut. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mu-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

kaan välttämättömyyden vaatimus merkitsee myös tiedustelutoimivaltuuksiin kohdistuvaa suppean tulkinnan vaatimusta.

Ihmisoikeussopimuksen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevan 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa 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. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EIT:n käytäntö merkitsee myös sitä, että niissäkin tilanteissa, joissa tiedustelun perusteena on kansallinen turvallisuus, järjestelmän on annettava turvaa mielivaltaa vastaan.

Salaisten tiedonhankintakeinojen kontrolli tapahtuu ennen kaikkea kolmessa vaiheessa: ennakkolisessä lupamenettelyssä, tiedustelun toimeenpanoon kohdistuvassa valvonnassa ja jälkikäteisessä oikeusturvassa. Tiedustelun tarkoituksesta johtuen ennakkollinen lupamenettely ja tiedustelun toimeenpanon valvonta eivät yleensä voi tulla tiedustelun kohteen tietoon. Menettelyn itsessään tulee siten antaa turva mielivaltaa vastaan. Valiokunnan mielestä EIT:n käytännöstä ilmenee, että oikeudellinen kontrolli tuomioistuimessa turvaa parhaiten kontrollin itsenäisyyden ja puolueettomuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta pitää myönteisenä, että hallituksen esitys sisältää erinäisiä oikeusturvaan liittyviä järjestelyjä. Useiden vakavimmin perusoikeuksiin puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää tuomioistuimen lupaa (vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu ja tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen lait tarkkailu, telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, kotirauhan piiriin tai vastaavaan ulottuva paikkatiedustelu, tietoliikennetiedustelu). Myös tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikka kyse onkin jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös huomiota oikeuskäytännön kehittymiseen. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen EIT on antanut merkittäviä yksityiselämän suojaa koskevia jaostoratkaisuja (esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018 ja Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2018).

Tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (19.6.2018) EIT arvioi ruotsalaista sähköisen viestinnän tiedustelua. Kyse oli armeijan signaalitiedusteluun kuuluvasta valikoimattomien tietojen hankintajärjestelmästä, joka kohdistui Ruotsin rajat ylittävään viestiliikenteeseen, oli ajallisesti rajoitettu kuuden kuukauden keston ja edellytti pääsääntöisesti tuomioistuimen lupaa. EIT tarkasteli ratkaisussaan Ruotsin kansallisen lainsäädännön saavutettavuutta, signaalitiedustelun alaa ja kestoja, toiminnan valtuutusta, menettelyitä, joita noudatetaan hankitun tiedon säilytyksessä, saatavuudessa, tutkinnassa, käytössä, tiedoista kertomisessa ja niiden tuhoamisessa, toimenpiteiden täytäntöönpanon valvontaa, ilmoitusmenettelyä sekä oikeussuojakeinoja.

EIT arvioi sääntelyn hyväksyttäväksi 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta. Ratkaisu perustui muun ohella siihen, että viestintään puuttumiseen tarvitaan tuomioistuimen lupa, jonka perusteella tiedonhankintaa voidaan suorittaa enintään kuusi kuukautta. EIT painotti useiden itsenäisten tiedustelutoimintaa valvovien elimien olemassaolon merkitystä järjestelmän

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

hyväksyttävyydelle. Oikeusturvamekanismien lukuisuus kompensoi myös sitä, että tiedustelutoimista ei aina ilmoiteta niiden kohteelle. Valvontajärjestelmän osalta tuomioissa kiinnitetään huomiota riippumattomuuteen ja valvonnassa esitettyjen huomioiden vaikuttavuuteen.

Ruotsalaisessa järjestelmässä valvovalla valtuutetulla on lähtökohtainen läsnäolovelvollisuus tuomioistuinmenettelyssä, pääsy asian kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin ja oikeus lausua tuomioistuimessa niiden johdosta. EIT:n mielestä tällainen järjestely kompensoi osittain tuomioistuinmenettelyyn ja tuomioistuimen päätöksiin kohdistuvia julkisuuden rajoituksia (kohdat 137, 138).

EIT ei ratkaisussa torju ehdottomasti ns. massavalvonnan (bulk interception regime) käyttöä. EIT katsoo, että sillä torjuttavien uhkien vakavuus, uhkien takana olevien henkilöiden kyky toimia paljastumatta tietoverkoissa ja sähköisen viestinnän reitityksen ennakoimattomuus perustelevat kansallista turvallisuutta vaarantavien uhkien tunnistamiseen tähtäävän massavalvonnan käytönoton kuulumista kansallisen harkintamarginaalin alaan. EIT on pitänyt yleisemminkin harkintamarginaalia laajana kansallisen turvallisuuden turvaamisen keinovalikoiman valinnassa (kohta 112). EIT painottaa kuitenkin, että sekä kohdistettujen että massavalvontajärjestelmien sääntelyn tulee vallan väärinkäytön estämiseksi sisältää ainakin edellä luetteloidut vähimmäisvaatimukset.

EIT kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että ruotsalaista sääntelyä ja järjestelmää on jatkuvasti arvioitu ja tarvittaessa uudistettu myös yksityisyyden suojan parantamiseksi (kohta 180).

Tapauksessa Big Brother Watch ja muut v. the United Kingdom (13.9.2018) ihmisoikeustuomioistuin puolestaan arvioi Ison-Britannian massatiedustelujärjestelmää ja tiedonhankkimista tietojärjestelmäpalveluiden tuottajilta. Myös tässä tuomioissa massavalvonta katsotaan sinänsä sallituksi ja jopa "hyödylliseksi keinoksi" päästä tiedustelulla tavoiteltaviin päämääriin ("bulk interception is a valuable means to achieve the legitimate aims pursued", kohta 386). EIT:n mukaan järjestelmän toteutus kuitenkin loukkasi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Keskeiseksi arvion perusteeksi nousee tuomioissa tiedustelumenetelmien käytön kynnyksen alhaisuus (crime vs. serious crime) sekä ennakkollisen valvonnan puute. Tuomioistuin kiinnitti huomiota myös muun ohella siihen, että Isossa-Britanniassa ei ollut massatiedustelun hakukriteereihin kohdistuvaa itsenäistä valvontajärjestelyä. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevan 10 artiklan loukkaukseksi arvioitiin tiedon kerääminen journalistin käyttämistä tietolähteistä ja sen puutteelliset turvatakeet.

EIT kuitenkin katsoi, että valittajien esittämät vaatimukset järkevästä ja perustellusta epäilystä tai ilmoitusvaatimus eivät ole massatiedustelujärjestelmässä perusteltuja. Ennakollinen lupamenettely ei kuitenkaan sellaisenaan ole riittävä, jos ennakkovalvonta ei ole tehokasta tosiasiallisesti estämään väärinkäytöksiä. Siten huomiota on kiinnitettävä myös järjestelmän tosiasialliseen toimintaan, mukaan lukien sen valvontajärjestelmät, ja väärinkäytösten olemassaoloon (kohta 317—320). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arviossa on kyse siitä, että lainsäädännön olemassaolon lisäksi olennaista on myös se, miten järjestelmä käytännössä toimii. Valiokunnan mielestä tällä seikalla on olennaista merkitystä arvioitaessa siviilitiedustelulakiehdotuksen oikeusturva-, valvonta- ja seurantajärjestelmien sääntelyä. Valiokunta arvioi valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietin-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

töasioina (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Valiokunta painottaa kuitenkin sääntelyn vaikutusten asianmukaista seurantaa ja esiin nousseiden epäkohtien asianmukaisen korjaamisen merkitystä. Valiokunta kiinnittää jäljempänä erityistä huomiota esityksen mukaisten oikeusturvajärjestelmien sääntelyn asianmukaisuuteen.

EIT kiinnittää Big Brother Watch -tuomiossa huomiota myös tarpeeseen rajoittaa tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvän aineiston julkisuutta. Vaikka sellaiset sisäiset viranomaismääräykset, jotka eivät ole kansalaisten saatavilla, eivät täytä ennakoitavuusvaatimusta, kaikkien yksityiskohtien julkaisemiseen ei ole velvollisuutta. Olennaista on, että koko järjestelmä ei ole julkisuudelta piilossa. Järjestelmän julkisten osien ja normien on kyettävä tuottamaan riittävä ennakoitavuus vallan väärinkäytön estämiseksi (kohta 326). Myös perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että valvonnan olemassaolo ei voi korvata täsmällistä ja tarkkarajaista laintasoista sääntelyä. Valiokunnan mielestä olennaista on, että tiedustelujärjestelmää koskeva sääntely mahdollistaa sen valvomisen, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 7 ja 9).

Euroopan unionin perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä 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 oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Hallituksen esityksessä on pyritty tekemään selkoa tiedustelutoimivaltuuksien kannalta merkityksellisestä EUT:n käytännöstä, ja perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä esitettyyn. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin seikkoihin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määräyksen mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Unionilla ei ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. Kansallinen turvallisuus on myös vakiintuneesti hyväksytty EUT:n oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sanottu ei kuitenkaan merkitse kansalliselle lainsäätäjälle rajoituksetonta toimivaltaa. Kansallisen turvallisuuden perusteella tehtäviä rajoituksia perusoikeuksiin on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulkittava EU-oikeudessaakin suppeas-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

ti. Valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeuden soveltamisala ja siitä seuraava perusoikeuskirjan soveltamisala on EU-oikeudellinen kysymys, eikä jäsenvaltiolla ole siten toimivaltaa EU-oikeuden soveltamisalan määrittelyyn edes kansallisen turvallisuuden perusteella. Kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen vetoavan jäsenvaltion on siten osoitettava objektiivisin perustein tarve turvautua siihen.

EUT:ssa on vireillä Ison-Britannian tiedusteluvalvontatoimielimen (Investigatory Powers Tribunal) ennakkoratkaisupyynnö (31.10.2017) asiassa *Privacy International (C-623/17)*, joka koskee erityisesti sähköisen viestinnän direktiivin 2002/58 1 artiklan 3 kohdan tulkintaa tapauksessa, jossa turvallisuus- ja tiedustelupalvelut käyttävät palveluntarjoajien niille toimittamia valikoimattomia viestintätietoja. Ennakkoratkaisupyynnössä kysytään myös, miten kansallisten tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedustelutoimivaltuuksia pitäisi arvioida ottaen huomioon EU-tuomioistuimen asioissa *Tele2* ja *Watson* antamat ennakkoratkaisut. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu selkiyttänee sitä, miten EU-oikeuden soveltamisala ja siten myös jäsenvaltioiden suhde EU:n perusoikeuskirjaan määräytyy kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Hallituksen esityksessä ei ole sen antamisajankohdasta johtuen otettu huomioon EUT:n antamaa ratkaisua asiassa *Ministerio Fiscal (C-207/16, 2.10.2018.)* Ratkaisussa oli muun muassa kysymys sellaisesta rikoksen vakavuusasteesta, jonka perusteella viranomaisella on oikeus saada tietoja tutkintaa varten. Ratkaisussa katsotaan, että tietojensaantioikeus, jonka perusteella viranomaiset saivat varastetulla matkapuhelimella aktivoitujen SIM-korttien haltijoiden tunnistamiseksi tietoja, kuten näiden haltijoiden etu- ja sukunimen ja mahdollisesti osoitteen, ei ollut vakuudeltaan sen laatuista puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, että tätä tiedonsaantia pitäisi rikosten ehkäisemisen, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla rajoittaa vain vakavan rikollisuuden torjumiseen.

Ennakkoratkaisussa kuitenkin todetaan aiempaan oikeuskäytäntöön tukeutuen, että jos tietojensaanti mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen asianosaisten henkilöiden yksityiselämästä, mikä merkitsee syvälle käyvää puuttumista yksityiselämän suojaan, rikosten torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla vain vakavan rikollisuuden torjuminen voi oikeuttaa viranomaisen tiedonsaannin viestintäpalvelujen tarjoajien säilyttämistä henkilötiedoista (ks. tuomion kohta 56).

EUT:n käytännössä suhtaudutaan ns. massavalvontaan toisin kuin EIT:n kansallista harkintamarginaalia korostavassa käytännössä. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa (s. 65—68) todetaan, EUT:n oikeuskäytännössä on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävän kohdennettua ja yksilöityä. EUT:n mukaan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja unionin tasolla edellyttää, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti välttämätöntä (tuomio *Digital Rights Ireland ym. 52* kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sääntely, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, ei siten EUT:n käsityksen mukaan ole rajattu vain siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen ja täysin välttämätöntä. Tällaisella sääntelyllä loukataan EUT:n mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä (EUT:n tuomio asiassa *Schrems*, kohta 94, ks. vastaavasti tuomio *Digital Rights Ireland ym.*, 39 kohta).

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Merkityksellistä arvioitaessa EUT:n massavalvontaa koskevan käytännön suhdetta EIT:n käytäntöön on, että EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vain perusoikeuskirjassa turvattu perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. myös EUT:n tuomio asioissa Tele2 ja Watson, kohta 129). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Valiokunta totesi erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 7—8). Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota myös siihen, että em. Schrems-tuomion mukaan yleinen ja erittelemätön pääsy viestien sisältöihin loukkaa yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä (ks. myös PeVL 28/2016 vp, s. 6). Myös valiokunnan aiemman käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa edellä mainittuihin perus- ja ihmisoikeuksiin (PeVL 20/2016 vp, s. 5, PeVL 18/2014 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mielestä EIT:n edellä selostettu massavalvonnan kuulumista kansallisen harkintamarginaalin piiriin korostava käytäntö ei siten muodosta EUT:n oikeuskäytäntökin huomioon ottaen perustetta arvioida massavalvonnan sallittavuutta toisin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EUT on tuomiossa Tele2 ja Watson katsonut, että kansallisen säännösten on perustuttava objektiivisiin kriteereihin niiden olosuhteiden ja edellytysten määrittelemiseksi, joilla viranomaisille on annettava oikeus saada tilaajien tai rekisteröityjen käyttäjien tietoja. EUT tarkensi, että oikeus voidaan lähtökohtaisesti myöntää rikollisuuden torjumisen tavoitteen yhteydessä vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekvän tai tehneen vakavan rikoksen tai olevan jollakin tavalla mukana tällaisessa rikoksessa. EUT katsoi kuitenkin myös, että erityisissä tilanteissa, kuten niissä, joissa kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden elintärkeitä intressejä uhkaa terrorismi, oikeus saada muiden henkilöiden tietoja voidaan kuitenkin myöntää myös, jos olemassa on objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että näillä tiedoilla voidaan konkreettisessa tapauksessa tosiasiallisesti myötävaikuttaa tällaisen toiminnan torjumiseen (kohta 119). Valiokunnan käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole selvää, mitä ovat ne erityiset tilanteet, joissa kansallisen turvallisuuden intressien uhkaaminen oikeuttaa rikosperustaisesta sääntelystä irtautumisen. Valiokunnan mielestä on kuitenkin luontevaa olettaa, että EU-oikeudessa erityiset tilanteet merkitsevät poikkeusta pääsäännöstä, minkä johdosta käsitettä on tulkittava suppeasti.

Perustuslakivaliokunta korostaa myös edellä todetun johdosta välttämättömyysvaatimuksen merkitystä tiedusteluvaltuuksien sääntelyssä. Valiokunnan mukaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 7 ja 9).

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

EU-oikeudessa on korostettu myös tiedusteluun liittyvien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden merkitystä. Esimerkiksi tuomiossa Tele2 ja Watson EUT korosti olennaista olevan, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytettyjä tietoja edellyttää lähtökohtaisesti asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen estämis-, selvittämis- tai syyteharkintamenettelyssä (kohta 120).

EUT on lisäksi nimenomaisesti painottanut Schrems-tuomiossa, että säännöstö, jossa yksityisille ei anneta mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja, jotta he saisivat tutustua henkilötietoihinsa tai voisivat saada tällaiset tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi, ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden keskeisen sisällön mukainen. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Tuomioistuin korosti erikseen, että unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitettua tehokkaan tuomioistuinvalvonnan olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon (tuomion kohta 95).

Myös perustuslakivaliokunnan mielestä erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös PeVL 20/2016 vp, s. 4—5).

Tiedustelutoimivaltuuksien arviointi

Yleiset säännökset

Siviilitiedusteluesityksessä siviilitiedustelun toimivaltuuksista ehdotetaan säädettäväksi poliisilain uudessa 5 a luvussa siltä osin kuin kyse on toimivaltuuksista, jotka poliisilla on aikaisemmin ollut käytössä rikosperusteisesti. Tällaisia tiedustelumenetelmiä ovat ehdotetun 5 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen lait tarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja ohjattu tietolähdetoiminta. Valtiosääntöoikeudellisesti siviilitiedustelun merkittävin toimivaltuus liittyy tietoliikennetiedusteluun, josta ehdotetaan säädettäväksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (jäljempänä tietoliikennetiedustelulakiehdotus).

Valiokunta tähdentää tiedustelutoiminnan valvonnan poikkeuksellista merkitystä siviilitiedustelussa. Valiokunnan käsityksen mukaan siviilitiedustelulain säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan tiedustelun tehokas valvonta. Ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että poliisin käytössä olevien rikosten selvittämistarkoituksessa säädettyjen toimivaltuuksien osoittaminen muuhun tarkoitukseen edel-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

lyttää myös niiden sisällöllistä tarkastelua. Esimerkiksi valeostoa on valiokunnan käytännössä luonnehdittu epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunta on painottanut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Valeoston osalta merkityksellistä oli, että periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Tuolloin arvioitujen valeoston määritelmän mukaan valeostolla tarkoitettiin ostotarjouksen esittämistä laittomasti hallussa pidetyn esineen, aineen tai omaisuuden hallussapidon, siihen kohdistuvan kaupan käynnin taikka esineen, aineen tai omaisuuden laittoman valmistuksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka edellä tarkoitettujen esineen, aineen tai omaisuuden löytämiseksi taikka rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi (ks. HE 34/1999 vp, s. 28).

Poliisilain 5 a luvun 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valeostosta päättämisestä. Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 194) viitataan siihen, että kyse voisi olla esimerkiksi sellaisen kaksikäyttötuotteen valeostosta, jonka hallussapitäminen ei olisi rangaistavaa, mutta kansallisen turvallisuuden kannalta valeostotoimi saattaisi olla välttämätöntä toteuttaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valeostoa koskeva sääntely vaikuttaisi kattavan mahdollisesti myös sellaisia tavanomaisia siviilioikeudellisia oikeustoimia, jotka eivät ole lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja joille ei ole osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena. Hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää, millaisia toimenpiteitä valeostosääntelyn perusteella on tarkoitus käyttää ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Tiedustelun kohteet

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta tulkita perustuslain 10 §:n 4 momentin perusoikeusrajoitusta suppeasti. Valiokunta painotti, että tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta "koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle" ja että lailla "tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta" (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvussa säädetään sen 1 §:n mukaan suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (siviilitiedustelu). Soveltamisalasäännöksessä ei ole mainintaa siitä, että tiedustelun kohteena voivat olla vain tilanteet, joissa kyse on vakavista uhista. Säännöstä on asianmukaista täsmentää jo yksinomaan perustuslain 10 §:n 4 momentin sanamuodon johdosta.

Tiedustelun kohteet määritellään tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:ssä ja poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä samalla tavalla. Säännökset sisältävät luettelon siviilitiedustelun kohteista, joista saadaan hankkia tietoa tiedustelumenetelmiä käyttäen. Lähtökohdiltaan luettelon sisältämiä kohteita voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää vakavia uhkia muodostavina. Ehdotet-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

tua sääntelyä on kuitenkin arvioitava nimenomaisesti siitä näkökulmasta, että lailla tulee säätää tyhjentävästi tiedustelutoimivaltuuksien kohdentumisesta, kansallisen turvallisuuden käsitettä tulee tulkita suppeasti ja uhkan vakavuusaste tulee asettaa korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9). Lisäksi valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä perustuslain 10 §:n 4 momentin uutta rajoitusperustetta tulkittaessa (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Näistä valtiosääntöisen arvion perusteista seuraa, että siviilitiedustelun kohteiden tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ehdotetut säännökset eivät ole täysin ongelmattomia perustuslakivaliokunnan painottamien vaatimusten kannalta. Säännöksen 5 ja 10 kohdassa mainitaan sinänsä uhka, mutta ilman vakavuutta koskevaa kvalifikaatiota. Perustuslakivaliokunnan mielestä kohtia on täsmennettävä ja edellytettävä mainitun uhan vakavuutta. Hallintovaliokunnan tulee myös huolehtia sääntelyn symmetrisyydestä: 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta ja 11 kohdassa pelkästään yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta.

Säännösteknisenä huomiona perustuslakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota siihen, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:n ja poliisilain 5 a luvun 3 §:n alussa oleva verbi "saadaan hankkia" ei ole onnistunut, koska se viittaa tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin, joista säädetään tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ssä ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä. Valiokunnan mielestä olisi parempi, että ensiksi mainituissa lainkohdissa todettaisiin, että siviilitiedustelun kohteena ovat siinä lueteltavat toiminnat, ja edellytyksiä koskevissa säännöksissä säädettäisiin tyhjentävästi tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä.

Yleiset periaatteet

Tietoliikennetiedustelussa on kysymys tietoliikenteen seulomisesta tietyinä aikana tiettyjä hakuehtoja tai hakuehtojen luokkia hyödyntämällä. Kyse olisi siten varsin konkreettisesti luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta tiedustelumenetelmästä, jonka hyväksyttävyyden arvioinnissa on kiinnitettävä perustuslain vaatimusten lisäksi korostettua huomiota Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamiin vaatimuksiin. Erityisesti tämä huomioon ottaen perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että tietoliikennetiedustelulakiehdotus ei sisällä säännöksiä vastaavista tiedustelussa noudatettavista yleisistä periaatteista, joista säädetään poliisilain 1 luvussa ja joista ehdotetaan säädettäväksi myös sotilastiedustelulain 5—8 §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietoliikennetiedustelulakiin tulee sisällyttää poliisilain 1 luvun säännösten kaltaiset normit perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä tarkoituksidonnaisuuden, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteista. Ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjäntäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä. Tällaisen säännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi tarvetta säätää yleisistä periaatteista tietoliikennetiedustelulaissa ja sotilastiedustelulaissa sekä poliisilaissa yhdenmukaisesti (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3). Tämä on tärkeää myös virheellisten vastakohtaispäätelmien välttämiseksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan mukaan uuteen rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sekä osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa (ks. PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunta korostaa, että velvollisuus osoittaa siviilitiedustelutoimenpiteen yhteensopivuus tiedusteluun sovellettavien yleisten periaatteiden kanssa kussakin yksittäistapauksessa on aina siviilitiedusteluviranomaisilla, joilla on muutoinkin velvollisuus esittää riittävät perustelut tiedustelutoimenpiteen lakisääteisten edellytysten täytymisestä. Valiokunnan käsityksen mukaan viranomaisen velvollisuudesta osoittaa tiedon hankkimisen tehokkuus ja välttämättömyys kussakin yksittäistapauksessa on syytä vielä tarkemmin säätää nimenomaisesti laissa. Toimivallan käyttöä rajoittavien sääntöjen ja periaatteiden merkitys on erittäin keskeinen käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, ja niiden säätäminen mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti luo edellytyksiä niiden tosiasialliselle toteutumiselle.

Tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa olisi, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Siviilitiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa sisältää pääasiassa vain säännökset tiedustelumenetelmiä koskevasta päätöksenteosta, koska 5 a luvussa on käytännössä pitkälti kysymys poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen keinojen tiedusteluperusteisista käyttöedellytyksistä ja lain 5 luku jo sisältää mainittujen keinojen määrittämäsäännökset (esim. HE 202/2017 vp, s. 116). Tämä myös tarkoittaa, että mainituille tiedustelumenetelmille asetettavat erityiset käyttöedellytykset käytännössä jäävät ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin varsin niukan sääntelyn varaan.

Uudet toimivaltuudet, joilla voitaisiin esityksen perustelujen mukaan syvimmin puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, on mainittu 5 a luvun 4 §:n 2 momentissa. Niiden osalta edellytyksenä on, että niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitettusta toiminnasta. Säännöksessä ei mainita televalvontaa tai tukiasematietojen hankkimista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 11 §:n 2 momentin vastaavan kaltainen säännös sisältää myös televalvonnan. Toiseksi valiokunta huomauttaa, että näin säädettäessä toimivaltuuksien käytön kynnys jää vain 4 §:n 1 momentin verrattain yleisluonteisen sääntelyn varaan. Hallintovaliokunnan tulee harkita perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä mainittujen toimivaltuuksien lisäämistä 4 §:n 2 momenttiin.

Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä olisi tietoliikennetiedustelulain 4 §:n 1 momentin mukaan, että tiedustelulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Esityksen perusteluiden (s. 125, 236) mukaan kaiken tietoliikennetiedustelun edellytyksenä näin olisi "perusteltu toiminnan tuloksellisuus" tai "perusteltu tuloksellisuusodotus". Ehdotetun 2 momentin mukaan, jos tietoliikennetiedustelun hakuheitojen käyttö ei koske ainoastaan val-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

tiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä, on edellytyksenä lisäksi, että tietoliikennetiedustelun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut painokkaasti (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9) perustuslain säännöksen 10 §:n 4 momentin välttämättömyys-edellytystä. Valiokunta totesi, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä seuraa, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ään ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ään on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Välttämättömyyden asettaminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ilmentää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja rikosepäilystä irtautunutta luonnetta. Tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus puoltavat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi tietoliikennetiedustelulain 4 §:n täsmentämistä myös siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisättäisiin niillä oletettavasti saatavan tiedon tärkeyttä koskeva edellytys. Yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvästä täsmällisyysvaatimuksesta seuraa valiokunnan mielestä se, että tietoliikennetiedustelulakiin on syytä lisätä valtiollisen toimijan tai siihen rinnastettavan tahon määritelmä, kuten sotilastiedustelulakiehdotuksen 9 §:n 10 kohdassa on ehdotettu säädettäväksi. Lisäksi, jotta tiedustelumenetelmien käytölle asetettavat edellytykset ilmentäisivät paremmin tiedustelumenetelmien salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista eroavaa luonnetta, myös poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momenttia tulee täsmentää koskemaan siviilitiedustelun kohteeseen liittyviä tärkeitä tietoja.

Tiedustelumenetelmät

Merkittävä osa tiedusteluviranomaisille ehdotetuista tiedustelumenetelmistä vastaisi poliisin poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Kyseiset keinot on poliisilaissa annettu poliisille rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi. Nämä toimivaltuudet on kuitenkin pääosin saman sisältöisinä otettu uudenlaiseen käyttöön siviili- ja sotilastiedustelussa. Vaikka kyseiset toimivaltuudet on säädetty poliisille perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp), ei tästä seuraa vielä se, että ne olisivat ongelmattomia tiedusteluviranomaisen toimivaltuuksina ilman rikosepäilykytkentää. Perustuslakivaliokunta pitää lähtökohtaolettamana, että tiedustelutoimivaltuudet on muotoiltava samat perus- ja ihmisoi-keusvaatimukset huomioon ottaen kuin poliisilaissa säänneltyjen salaisten tiedonhankintakeinojen kohdalla.

Tiedustelutoiminnassa nykyisiä salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää siviilitiedustelussa nykyiseen toimivaltuussääntelyyn verrattuna huomattavasti pitemmän ajan. Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta säätää toimivaltuuksien keston pituudesta laissa.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 9 §:ssä tarkoitettu suunnitelmallinen tarkkailu, 10 §:ssä tarkoitettu peitelty tiedonhankinta, 11 §:ssä tarkoitettu tekninen kuuntelu ja 12 §:ssä tarkoitettu tekninen katselu voitaisiin tiedustelumenetelminä kohdistaa myös henkilöryhmään. Lisäksi luvun 17 §:n

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

ja 18 §:n mukaisesti peitetoiminta siviilitiedustelussa voitaisiin kohdentaa henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä. Säännöksissä ei määritellä, mitä niissä henkilöryhmällä tarkoitetaan tai mitä edellytyksiä henkilöryhmälle asetetaan. Esityksen perustelujen mukaan (s. 186) henkilöryhmään tulisi kuulua vähintään kolme henkilöä ja kyseisten henkilöiden tulisi muodostaa tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tai joilla on ainakin yhteinen tavoite. Esityksen perusteluista (s. 186) käy lisäksi ilmi, että poliisilain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitetun vähimmän haitan periaatteen mukaisesti tiedustelumenetelmän käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa tiettyyn henkilöön. Tarkoitus näin vaikuttaa olevan, että henkilöryhmään kohdistettu tiedustelumenetelmän käyttäminen olisi toissijaista suhteessa henkilöön kohdistettavaan menetelmän käyttämiseen.

Laissa on syytä täsmällisemmin määritellä, mitä siinä henkilöryhmällä tarkoitetaan ja mitä edellytyksiä useamman henkilön pitämiseksi henkilöryhmänä asetetaan. Esityksen perusteluissa mainitut edellytykset muistuttavat rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja järjestäytyneelle rikollisryhmälle asetettuja edellytyksiä. Poliisilain 5 a lukuun on tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden turvaamiseksi perusteltua sisällyttää vastaavan kaltainen henkilöryhmän määritelmä.

Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan perusteluissa esiintuotu toissijaisuus ei myöskään ilmene ehdotetusta lakitekstistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden nimenomainen mainitseminen asiaa koskevissa säännöksissä on tiedustelumenetelmän kohdentamisen turvaamiseksi asianmukaista.

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan poliisille voidaan antaa lupa luvun 8 §:n 2 momentissa (televalvonnan perusterikokset) tarkoitetun rikoksen estämiseksi merkityksellisten tukiasematietojen hankkimiseen. Tukiasematietojen hankkimista salaisena tiedonhankintakeinona koskee poliisilain 5 luvun 2 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen edellytys, jonka mukaan sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tietoja.

Tiedonhankintamenetelmänä tukiasematietojen hankkimiselle ei ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 8 §:ssä asetettaisi erityisiä edellytyksiä. Sitä koskisi vain ehdotetun luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen edellytys ("sillä voidaan olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta"). Käytännössä tiedustelumenetelmänä käytettävää tukiasematietojen hankkimista voitaisiin näin ilmeisesti käyttää kaiken mahdollisen tukiasematiedon hankkimiseen. Sääntelyä on tältä osin syytä täsmentää siten, että se rajataan koskemaan tiedustelutehtävän toteuttamisen kannalta merkittäviä tai erittäin merkittäviä tietoja.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 8 §:n 2 momentin mukaan lupa tukiasematietojen hankkimiseen voitaisiin antaa tietyksi ajanjaksoksi, mutta enimmäiskesto ei määritellä laissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin tiedustelumenetelmien suhteen käytännössään edellyttänyt menetelmien käytön ajallista rajoittamista (ks. esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 103 kohta). Sääntelyä tulee perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä täsmentää siten, että siinä säädetään

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

toimivaltuuden enimmäiskestosta. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Suojelupoliisilla on poliisilakiin ehdotetun 5 a luvun 31 §:n mukaan oikeus siviilitiedustelussa jäljentää kirje tai muu lähetys ennen sen saapumista vastaanottajalle. Lähetysten pysäyttämistä jäljentämistä varten ehdotetaan säädettäväksi saman luvun 32 §:ssä ja jäljentämisestä päättämisestä 33 §:ssä.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä suojatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan (PeVL 59/2006 vp, s. 2/I, PeVL 30/2001 vp, s. 2/I).

Nyt ehdotettavassa sääntelyssä lähetysten jäljentämiselle ei aseteta muita edellytyksiä kuin se poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukainen yleinen edellytys, että tiedustelumenetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Edellytys lähetysten jäljentämiselle on perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen liittyvän välttämättömyydedellytyksen kannalta puutteellinen. Edellytyksiä toimivaltuuden käyttämiselle on siten täsmennettävä, mikä voidaan toteuttaa myös lakiin lisättävällä yleissäännöksellä toimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Jäljentämisestä päättää ehdotetun poliisilain 5 a luvun 33 §:n mukaan suojelupoliisin virkamies. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että päätöksenteko jäljentämisestä osoitettaisiin — mahdollisesti kiiretilanteita lukuun ottamatta — tuomioistuimelle.

EIT on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinvalvontaa parhaana takeena turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä puoltaa siviilitiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista riippumattomalle tuomioistuimelle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että siviilitiedustelussa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä ei lakiehdotuksen 18 ja 20 §:n mukaan päättäisi tuomioistuin, vaan suojelupoliisin päällikkö. Tämä ei ole asianmukainen eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottava ratkaisu. Valiokunta on pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Perustuslakivaliokunta pitää myös tiedustelutoiminnassa perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitettaisiin tuomioistuimelle.

Tiedonhankinta tietoliikenteestä

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 2 §:n mukaan tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä. Säänte-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

lyn rajat ylittävää luonnetta korostaa 12 §:n tiedustelukieltoa koskeva säännös, jonka mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, ja sanottuja tietoja koskeva 15 §:n mukainen hävittämisvelvollisuus. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa on asianmukaisesti rajattu tiedustelu koskemaan rajat ylittävää tietoliikennettä.

Vaikka tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään tyhjentävästi tietoliikennetiedustelun kohteista, lakiehdotus jättää muutoin avoimeksi sen, miten kohdistetusta tiedustelusta tietoliikennetiedustelussa itse asiassa on kysymys. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan tietoliikennetiedustelu kohdistetaan tietoliikenteen "automatoisoidun erottelun avulla". Automatoisoitu erottelu perustuu 7 tai 9 §:n mukaisessa menettelyssä hyväksytyjen hakuehtojen käyttöön. Ehdotuksen 7 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelua koskevasta tuomioistuimen luvasta ja 9 §:ssä päätöksenteosta kiireellisessä tilanteessa. Esityksen perustelujen (s. 238) mukaan tietoliikennetiedustelun hakuehtoja käytettäisiin tietyssä osassa viestintäverkkoa kulkevaan tietoliikenteeseen. Sääntely ei kuitenkaan mitenkään rajaa sitä, kuinka suuresta osasta viestintäverkkoa voi olla kysymys. Kysymys on myös sellaisesta teknisestä seikasta, josta tiedustelumenetelmän käytöstä päättävällä tuomioistuimella ei ole välttämättä erityisen yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa. Perustuslakivaliokunta korostaa esityksen perusteluissa (s. 244) mainittua seikkaa, että siviilitiedusteluviranomaisen velvollisuutena olisi lupavaatimuksessa määritellä viestintäverkon osa mahdollisimman tarkasti.

Perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tällainen kielto johtuu myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Säädösperustainen kielto 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.

Tietoliikennetiedustelun viimesijaisuus muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa ilmenee tietoliikennetiedustelulain 4 §:n 2 momentissa asetetusta välttämättömyydestä koskevasta edellytyksestä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 237) mukaan tietoliikennetiedustelun käytön edellytykseksi ehdotettavalla välttämättömyydellä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta eli sitä, että tietojen hankkiminen muulla keinolla kuin tietoliikennetiedustelulla ei ole mahdollista tai esimerkiksi vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivästyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisessa poikkeuksellisessa sääntely-yhteydessä olisi perusteltua säätää perusteluissa esitetyin tavoin tietoliikennetiedustelun käyttämisestä viimesijaisena tiedustelumenetelmänä.

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksessa ei määritellä, mitä siinä tarkoitettulla hakuehdolla tai hakuehtojen joukolla tarkoitetaan. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaisesti viestin sisältöä kuvaavaa hakuehtoa saisi käyttää ainoastaan tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Koska hakuehdon käsite on tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeä, sääntely-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

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".

Välttämättömyyttä koskeva edellytys perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja että tiedonhankinnassa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8 ja HE 198/2017 vp, s. 37—38). Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 273) välttämättömyyttä koskeva edellytys kytketään siviilitiedustelun kohteiden tyhjentävään määrittelyyn. Välttämättömyyttä on kuitenkin arvioitava myös tiedustelumenetelmien käytölle asetettujen edellytysten kannalta, millä tulisi olla vaikutusta tiedustelumenetelmän käyttöä tietyssä yksittäistapauksessa arvioitaessa (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Tiedustelutietojen luovuttaminen eräissä tapauksissa

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 214), että kysymys on eräänlaista palomuuria koskevasta sääntelystä. Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisääntely koskisi perustelujen mukaan eräitä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä on hiljattain laajasti tarkasteltu perustuslakivaliokunnan käytännössä. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään asettanut ylimääräisen tiedon käyttämiseksi merkittäviä rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, joihin kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttäminen olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4—5). Valiokunta on sittemmin tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi olla tietyin edellytyksin sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6—7). Lähtökohtana on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).

Ehdotettu sääntely muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä, joskin esityksessä on katsottu (s. 95—96), että poliisilain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely ei sovi palomuurisääntelyn esikuvaksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55—56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53—54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoja, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

Ehdotettua poliisilain 5 a luvun sisältämää sääntelyä voidaan tältä osin pitää osin ongelmallisena, koska siitä ei käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn. Sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä kuitenkin huomiota ensinnäkin siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/I; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/I ja HaVM 38/2014 vp, s. 4—5).

Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tässä suhteessa esityksen perustelut ovat osaksi hyvin ongelmallisia ja ristiriidassa säännösehdotuksen kanssa. Perustelujen mukaan "toimivaltaiselle viranomaiselle luovutettava tieto voisi liittyä paitsi rikoksen estämiseen, myös sen paljastamiseen tai esimerkiksi esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen". Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa tietoa ei voida vähäisissä rikoksissa luovuttaa perustelujen mukaisesti esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään suhtautunut torjuvasti lainsäädäntöön, jonka perusteella ylimääräisen tiedon käyttö sallittaisiin muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikoksen selvittämiseen. Valiokunta on katsonut tämänkaltaisen ehdotetun lainsäädännön merkitsevän eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II ja PeVL 33/2014 vp, s. 4/I).

Ehdotettua poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja ehdotetun tietoliikennetiedustelua koskevan lain 17 §:n sääntelyä voidaan arvioida samoin. Tässä arvioissa merkityksellistä on myös, että tiedustelutoiminnassa saadaan poliisi- ja pakkokeinolaissa tarkoitettua ylimääräistä tietoa muistuttavaa tietoa tavalla, jossa ollaan puututtu mahdollisesti tiedustelutoiminnan kohteisiin liittymättömien henkilöiden yksityisyyden piiriin heidän tietämättään (ks. myös PeVL 33/2014 vp, s. 4/I). Samoin merkityksellinen on se näkökohta, että rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa ei pidä säännellä siten, että se avaisi tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai väljentää poliisilaisissa ja pakkokeinolaissa tietyille salaisille tiedonhankintakeinoille tai salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Esitetty sääntely, jossa suojelupoliisi saisi harkintansa mukaan luovuttaa tai olla luovuttamatta sillä olevaa tietoa, jonka se tietää olevan syyttömyyttä tukevaa, ei ole aivan asianmukainen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa kuitenkin tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä.

Tiedustelukiellot, tiedustelutietojen hävittäminen ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:n tiedustelukielloa koskevan säännöksen mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, eikä tietoon, josta lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta oikeudenkäymiskaaren nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuodon mukaan jää epäselväksi, että esimerkiksi rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä kuuluu kokonaisuudessaan tiedustelukiellon piiriin samalla tavalla kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä on säädetty kuuntelukielloista. Hallintovaliokunnan on varmistettava siitä, ettei tiedustelukiello ole soveltamisalaltaan rajatumpi kuin pakkokeinolaissa.

Poliisilain 5 a luvun 45 §:ssä ja tietoliikennetiedustelulain 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelulla hankittujen tietojen hävittämisestä. Tietoja voitaisiin kuitenkin säilyttää ja tallettaa, jos se on tarpeen poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Sanotussa pykälässä säädetään tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä poliisilain 5 a luvun 45 § ja tietoliikennetiedustelulain 15 § ovat sikäli ongelmallisia, että niissä sallittaisiin tietojen säilyttäminen ja tallettaminen ilman mitään ajallista rajoitusta. Valiokunnan mielestä sääntelyyn on lisättävä velvollisuus tietyin määräjain arvioida, tarvitaanko tietoa enää.

Poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta ja tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 20 §:ssä tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamisesta. Ehdotetun 20 §:n perusteella ilmoittamisvelvollisuus tietoliikennetiedustelussa koskee ainoastaan tilanteita, joissa viestin tai tallennetun tiedon sisältö on selvitetty manuaalisesti. Ehdotus merkitsee sitä, ettei ilmoitusvelvollisuutta olisi koskaan pelkästään viestien tunnistamistietoihin perustuvasta käsittelystä, vaikka sekin olisi tehty manuaalisesti. Velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta ei olisi, jos tieto on hävitetty 9 §:n 2 momentin (tuomioistuimen mukaan edellytyksiä tietoliikennetiedustelulle ei ole ollut) tai 15 §:n (velvollisuus tietyissä tilanteissa hävittää tieto) perusteella.

Säännöksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei olisi myöskään silloin, jos kohde on ulkomailla. Säännöksestä ei ilmene, tarkoitetaanko olemisella toimenpiteen suorittamishetken olinpaikkaa vai ilmoitushetken tilannetta. Säännöstä on syytä täsmentää.

Edellä esiintuodun mukaisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lukuisissa ratkaisuisaan ottanut kantaa kysymykseen siitä, tuleeko ja missä tilanteissa tiedonhankinnan kohdehenkilöllä olla oikeus saada viranomaiselta tieto häneen kohdistetusta tiedonhankintatoimenpiteestä, esi-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

merkiksi tietoliikennetiedustelusta. Lähtökohtana sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta on, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain laissa soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita. Sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin käytännössä olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että hallituksen esityksessä viitattu (s. 272) erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (ks. myös PeVL 18/2014 vp). Esimerkiksi paikkatietojen tai vierailtuja sivustoja koskevien tunnistamistietojen perusteella yksilöstä voidaan selvittää hyvinkin tarkasti yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja esimerkiksi henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai sosiaalisista suhteista. Valiokunta pitää tämän vuoksi välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisestä yhteistyöstä siviilitiedustelussa ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 57 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisi voi tehdä yhteistyötä sekä hankkia tietoja yhdessä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Suojelupoliisin päällikkö päättää 3 momentin mukaan kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä.

Säännöksen perustelujen (s. 228) mukaan toisen valtion kanssa kyseisen valtion alueella suoritettavalla yhteisoperaatiolla tulisi olla "ainakin välillinen kosketuspinta Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi". Perustuslakivaliokunnan mielestä perusteluissa esitetty käsitys kosketuspinnasta Suomeen on hyvin väljä sellaisessa tilanteessa, jossa yhteisoperaatiossa olisi tarkoitus käyttää luottamuksellisen viestin suojaa rajoittavia toimivaltuuksia. Valiokunta on arvioidessaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua kansalliseen turvallisuuteen kiinnittyvää viestin suojan rajoitusperustetta todennut muun muassa, että kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä on se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkasi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on ehdotetun 5 a luvun 57 §:n 3 momentin mukaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää osaa laissa säädetyistä tiedustelumenetelmistä. Tällaisia menetelmiä ovat suunnitelmallinen tarkkailu, peitely tiedonhankinta, peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Vieraan valtion virkamiehelle osoitettavia toimivaltuuksia on siten rajattu säädös-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

perusteisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, ettei ehdotetuissa toimivaltuuksissa ole kuitenkaan kyse vain vähäisestä puuttumisesta perusoikeuksiin, kuten säännösehdotuksen perusteluissa (s. 229) esitetään (ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Ehdotettu sääntely vieraan valtion virkamiehen toiminnasta on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitettun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Lakiehdotusta ei esityksen perusteluissa kuitenkaan tarkastella tältä kannalta.

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I, PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II). Lähtökohdiana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Nyt ehdotettavalla sääntelyllä ei ole liittymää Suomen jäsenyyteen kansainvälisissä järjestöissä. Täysivaltaisuutta koskevan arvioinnin kannalta merkityksellistä kuitenkin on, että vieraan valtion virkamiehen toiminta perustuu Suomen viranomaisten päätökseen (ks. myös PeVL 66/2016 vp, s. 3 ja PeVL 65/2016 vp, s. 3).

Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 65/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3). Ehdotetussa 57 §:ssä vieraan valtion virkamiehen käytössä olevia toimivaltuuksia on rajattu edellä kuvatulla tavalla. Tiedustelumenetelmiä käytetään säännöksen mukaan suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa, ja lainkohdan perusteluissa (s. 229) on lisäksi tehty selkoa vieraan valtion virkamiehen avustavasta asemasta ja virkamiehen toimimisesta suojelupoliisin vastuulla, määräysvallassa ja johdossa. Säännöksen sanamuodosta tulee kuitenkin käydä ilmi nyt ehdotettua selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä on täydennettävä säännöksiin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta (PeVL 56/2006 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II).

Suojelupoliisi voi poliisilain ehdotetun 5 a luvun 57 §:n 4 momentin mukaan salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tietojen luovuttamisessa toiselle valtiolle on otettava huomioon myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset esimerkiksi siten, ettei tietoja luovuteta sellaisille valtioille, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä ilmenee säädösperustaisesti ja nimenomaisesti sanottu rajoitus. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Rajaus voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi säännökseen otettavalla viittauksella siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, ja kieltämällä nimenomaisesti kansainvä-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

linen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (ks. myös PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II).

Poliisilain ehdotetun 5 a luvun 57 §:n 5 momentin mukaan henkilötietojen luovuttamisesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa. Lainkohdan perusteluista (s. 230) käy ilmi, että henkilötietojen luovuttamiseen kansainvälisessä yhteistyössä sovelletaan sannonnottua lakia eikä poliisilakia. Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ää on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei pykälän perusteella voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta painottaa, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen luovutuksessa tietojen vaihtoa perustelevat intressit syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39 ja siinä viitatu lausunnot). Tietojen luovuttaminen tulisi valiokunnan käsityksen mukaan sitoa välttämättömyydedellytykseen (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatu lausunnot).

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 39 §:n mukaan muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättää suojelupoliisin päällikkö. Säännös koskee sen perustelujen mukaan ulkomaantiedustelua. Perustelujen mukaan suojelupoliisin päällikkö tekisi operatiivisen tason päätöksen siviilitiedustelun toteuttamisesta ulkomailla sekä sen yhteydessä käytettävistä tiedustelumenetelmistä. Ulkomaan tiedusteluun liittyvän ulkopoliittisen herkkyyden johdosta päätöksenteossa olisi otettava huomioon tiedonhankinnalle asetetut prioriteetit sekä 58 §:n sääntely ja sen nojalla asetetut suuntaviivat. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely on sen suuri periaatteellinen merkitys huomioon ottaa kovin niukkaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ulkomailla toteutettavassa tiedustelussa toiminta saattaa tapauskohtaisesti myös täyttää jonkin kohdevaltion rikoslainsäädännössä rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön (ks. s. 102). Esityksessä ei kuitenkaan juurikaan ole arvioitu sääntelyn hyväksyttävyyttä ja seurauksia virkamiehelle. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä tarkastella huolellisesti virkamiehen oikeusasemaa tällaisessa tilanteessa ja harkita muun ohella, voidaanko pykälän tarkoittamaan osallistumiseen määrätä ilman virkamiehen suostumusta tehtävään (ks. esim. PeVL 65/2016 vp, s. 4–5).

Muualla kuin Suomessa toteutettavaan siviilitiedusteluun ja tiedustelumenetelmän käyttöön voidaan poliisilain ehdotetun 5 a luvun 39 §:n 3 momentin mukaan soveltaa muun muassa tiettyjä toimivaltuuksien rajoituksia. Säännöksen tarkoituksena on jättää viranomaiselle harkinnanvaraa siinä, miten säännöksessä lueteltuja toimivaltuuksien rajoituksia sovelletaan. Harkinnanvaraisesti sovellettaviin säännöksiin lukeutuu esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 41 §, jonka mukaan tiedustelutoimivaltuuksia ei saa kohdistaa muun muassa sellaiseen viestintään tai tietoon, josta osapuoli ei saa todistaa tai josta hänellä on oikeus olla todistamatta oikeudenkäymiskaaren nojalla.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 211) viitataan sinänsä asianmukaisesti siihen, että perustuslain 2 §:n 3 momentista yhdessä 22 §:n kanssa seuraa, että suomalainen virkamies ei voi ulkomailla ollessaan toimia tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä virkamiehen perustuslakiin perustuva velvollisuus olla ulkomailla ollessaan toimimatta tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia, ei voi perustua näin avoimella sääntelyllä määriteltyyn laajaan harkintavaltaan. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti.

Yhteistyö yhteisöjen kanssa

Suojelupoliisi voi ehdotetun poliisilain 5 a luvun 55 §:n mukaan siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muun muassa yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Säännöksen sanamuodon perusteella jää hyvin avoimeksi, mitä suojelupoliisin ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi olla ja mitä yhteisöjä säännös koskisi. Lainkohdan perusteluissa (s. 227) todetaan lähinnä vain, että yhteistyö voi liittyä yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen. Epäselväksi jää muun muassa, miten ehdotettu sääntely suhtautuu perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevaan sääntelyyn. Säännös yhteistyöstä yhteisöjen kanssa tulee joko poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tulee olennaisesti tämentää yhteistyön sisällön ja osapuolten suhteen ja perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla. Tällainen muutos on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Säännöksen perustelujen mukaan 55 §:n sääntely ei koske henkilötietojen antamista. Tällainen rajausta ei kuitenkaan ilmene säännöksestä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että henkilötiedon käsite on laaja. Eduskunnan hyväksymä laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp) sisältää määritelmäsäännöksen (3 §:n 1 momentti), jonka mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröity) välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja. Mikäli tarkoituksena on vastoin esityölausumaa, että säännöksen perusteella voidaan luovuttaa henkilötietoja yhteisöille salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Ehdotetussa 55 §:ssä on siksi määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen piiri, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajausta, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällainen muutos on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan on lisäksi syytä vielä arvioida, onko asianmukaista, että tietojen antamiselle yhteisöille ei ole asetettu korkeampaa kynnystä kuin tietojen antamiselle viranomaisille.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Tallenteiden tutkiminen

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 14 §:n ja poliisilain ehdotetun 5 a luvun 43 §:n mukaan tiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuimien ja suojelupoliisin päällystössä kuuluva poliisimies. Suojelupoliisin päällystössä kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muun muassa asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että tiedusteluvaltuutetulla tulee perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olla sama oikeus tutkia tallenteita. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. ja 2. lakiehdotukseen on edellytys sille, että ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Ehdotettua sääntelyä asiantuntijan tai muun henkilön oikeudesta tutkia tallenteita on arvioitava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotohtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Sääntely on perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallisen väljä. Kun otetaan huomioon tiedustelutiedon luonne ja sen keräämiselle asetetut merkittävät rajoitukset, ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista, että tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkimista annettaisiin näin avoimen sääntelyn perusteella ulkopuolisille henkilöille, joiden ei myöskään edellytetä olevan virkamiehiä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa, kuten arvioidessaan kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpidetoimivaltuuksia (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 10 ja PeVL 40/2002 vp, s. 3/II) ja vapaudenmenetykseen liittyvien tehtävien antamista yksityisen hoidettaviksi (PeVL 22/2014 vp), yksityiselle annettavien tehtävien epäitsenäisyyttä ja tehtävää hoitavaa viranomaista avustavaa roolia. Valiokunnan mielestä poliisilain 5 a luvun 43 §:ssä ja tietoliikennetiedustelulain 14 §:ssä tarkoitettuna ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain viranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaiseen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että 1. ja 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisympäristössä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä laissa on syytä säätää myös ehdotettua täsmällisemmin henkilöpiiristä, joka voi tulla kyseeseen muuna henkilönä, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Lisäksi säännösperustaisesti on varmistettava siitä, että säännöksessä viitatuilla viranomaiskoneiston ulkopuolisilla henkilöillä on tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi.

Oikeusturva

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Hallituksen esitys sisältää erinäisiä oikeusturvaan liittyviä järjestelyjä. Useiden vakavimmin perusoikeuksiin puuttuvien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää tuomioistuimen lupaa (vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu ja tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tu-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

kiasematietojen hankkiminen, kotirauhan piiriin tai vastaavaan ulottuva paikkatiedustelu, tietoliikennetiedustelu). Myös tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikka kyse onkin jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta.

Tuomioistuimille myönnettävää lupaharkintaa arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei säädetty tuomioistuinkontrolli muodostu näennäiseksi. Tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asoiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset huomioon ottaen samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset huomioon ottaen. Asianmukainen tuomioistuin käsittely edellyttää, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta tuomioistuimelle toimitettaviin tiedustelumenetelmiä koskeviin vaatimuksiin on aina sisällytettävä tuomioistuimen asianmukaisen ja perusteellisen arvioinnin turvaamiseksi riittävät tiedot ja perustelut niistä seikoista, jotka kutakin tiedustelumenetelmää koskevassa vaatimuksessa on ehdotetun lainsäädännön mukaan mainittava.

Siviilitiedustelun tiedustelumenetelmää koskeva lupa-asia käsiteltäisiin Helsingin kärjäoikeudessa (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 35 §). Perustuslakivaliokunta pitää asioiden keskittämistä perustuslain 21 §:n kannalta perusteltuna. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulee kuitenkin harkita lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskäärän 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on ehdotetun (HE 199/2017 vp) tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 14 §:n mukaan oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitettussa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin kärjäoikeus tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, kohdat 137—138). Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä taataan yleisesti oikeus kannella tehdyistä päätöksistä, mutta siitä puuttuu säännös, jossa määritetään, kuka tällaisen kantelun voisi tehdä. Kun päätös ei nykyisten pakkokeinojen tapaan koskisi tietyn rikoksesta epäillyn henkilön teleliikennettä, ei päätöksestä ilmene, ketä se koskee. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Esityksen perusteluissa (s. 52) selostetaan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä, jonka mukaan ihmisoikeusvalitus otetaan tutkittavaksi, jos kohtuudella voidaan olettaa henkilön joutuneen salaisten valvontakeinojen kohteeksi. Sama periaate tulisi ilmetä myös kansallisten oikeussuojakeinojen käytettävyydessä. Lisäksi tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää oikeus kannella kärjäoikeu-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

den päätöksistä hovioikeuteen. Tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä.

Poliisilaissa ehdotetaan säädettäväksi paikkatiedustelusta. Toimivaltuus on kokonaan uusi, eikä sitä ole käytössä rikostentorjunnassa. Paikkatiedustelulla tarkoitetaan lain 5 a luvun 26 §:n mukaan muussa kuin vakituiseen asumiseen käytettävässä paikassa tai sellaisessa paikassa, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren eräiden säännösten mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, toimitettavaa tiedustelua esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi. Päätöksen paikkatiedustelusta tekisi eräissä tapauksissa tuomioistuimien, eräissä tapauksissa suojelupoliisin päällikkö tai virkamies.

Sääntely eroaa kotietsintää koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä, jonka mukaan kotietsintä on saatettavissa jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Korkein oikeus on laajentanut tämän jälkikontrollin myös paikanetsintään muualla kuin kotirauhan suojaamissa paikoissa (KKO 2017:40, tilitoimisto). Ratkaisua on perusteltu EIT:n asettamilla velvoitteilla. Aihetta koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 66/2010 vp, jossa katsottiin jälkikontrollin olleen edellytyksenä lakiehdotuksen säätämiseksi tavallisen lain säätämisympäristössä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuimen etukäteen antama lupa paikkatiedustelulle ei korvaa jälkikäteen kontrollia, koska asianosainen tiedustelun kohde ei voi osallistua etukäteiseen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta johtuvista syistä jälkikontrollin säätäminen myös nyt kyseessä olevaan tilanteeseen on välttämätöntä.

Keskeisessä roolissa oikeusturvankin toteutumisen kannalta on tiedusteluvaltuuksien käytön valvonta vahvan valvontajärjestelmän avulla. Perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että kertomus on annettava myös tiedusteluvalvontavaluokunnalle. Sama huomio koskee myös poliisilakiin ehdotettua 5 a luvun 60 §:ää.

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 25 §:n 2 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan tiedusteluvaltuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan kokonaisuuden perusteella parlamentaariseen valvonnasta säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Viittaussäännöstä tulee tarkistaa niin, että siinä viitataan myös parlamentaariseen valvontaan ja eduskunnan työjärjestyksen asiaa koskevaan sääntelyyn. Sama huomio koskee myös poliisilakiin ehdotettua 5 a luvun 60 §:ää.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ehdotukset laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja eduskunnan tiedusteluvalvontavalioikuntaa koskeviksi eduskunnan työjärjestyksen säännöksiksi ovat eduskunnassa käsiteltävinä muodollisesti erillisinä esityksinä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetusta tiedustelutoiminnasta säättäminen tavallisella lailla edellyttää, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti siviilitiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa.

Kotirauhan suoja

Poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 39/2016 vp).

Ehdotettu peitetoimintaa ja valeostoa koskeva sääntely muistuttaa salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain 5 luvun 28 ja 35 §:ssä säädettyä. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksia muun muassa kotirauhan suojan kannalta (PeVL 5/1999 vp, s. 5—6). Valiokunta on tuolloin pitänyt kotirauhan valtiosääntöoikeudellisen suojan kannalta yleisellä tasolla riittävänä, että lakiehdotuksen on katsottu edellyttävän konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/II).

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä nyt ehdotettavassa sääntelyssä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Peitetoiminnan ja valeoston edellytyksenä on lisäksi se, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioimasta poliisilain 5 luvun sääntelystä poiketen nyt ehdotetussa sääntelyssä ei siis ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Toimivaltuudessa ei siten ole kyse perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua rikosten selvittämisestä. Säännöksestä ei myöskään käy ilmi, että peitetoiminta tai valeosto asunnossa olisivat perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 11/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Kotirauhan suojan piiriin kohdistuva peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksien käyttö on lakiehdotuksessa kytketty asuntoa käyttävän aktiiviseen myötävaikutukseen. Perustuslakivaliokunta toteaa pitäneensä suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ongelmallisena ja korostaneensa suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Tämä pidättyväisyys vielä entisestään korostuu, jos perusoikeussäännökseen liittyy ns. kvalifioitu lakivaraus, kuten kotirauhan suojassa. Valiokunnan mielestä sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp, s. 6/II) Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista (ks. PeVL 7/2010 vp, s. 5, PeVL 37/2005 vp, s. 3 ja PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Tällaisesta suostumuksesta ei nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ole kyse.

Poliisilain 5 a luvun 4 §:n sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa. Sääntely on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on sääntelyä myös täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Eräisiin tiedustelumenetelmiin käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa poliisilain 5 a luvun 16 §:n mukaan asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuimien on antanut siihen luvan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Säännösehdoituksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä. Pykälän 2 momentin sääntely on siten ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Lisäksi pykälän 1 momenttia tulee täydentää maininnalla siitä, ettei asentamisoikeus koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 16/2004 vp ja PeVL 18/2010 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliisilain 5 luvun ja nyt ehdotettavan 5 a luvun toimivaltuuksien sääntelyssä on omaksuttu ilmaisut "vakituiseen asumiseen käytettävä tila" ja "vakituiseen asumiseen käytettävä paikka". Valiokunta on katsonut tällaisen käsitteen käytön mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun ilmaisun "vakituiseen asumiseen käytetty huone tai tila" on ymmärrettävä tarkoitettavan valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan käsitettä, joka kattaa kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (PeVL 37/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että sääntelyä on tulkittava ja sovellettava myös tiedustelukäytännöissä perustuslainmukaisesti. Valiokunta pitää tähän nähden ongelmallisina eräitä esityksen perustelulauseita, jotka voivat ohjata säännösten tulkintaa. Esimerkiksi paikkatiedustelu voisi perustelujen (s. 200) mukaan lähtökohtaisesti kohdistua loma-asuntoon, mikäli ei ilmenisi, että sitä käytettäisiin vakituiseen asumiseen. Valiokunta toteaa, että myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan (PeVL 65/2010 vp, s. 3/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että perusteluista ilmenevä ristiriita valiokunnan käytännön kanssa poistuu. Hallintovaliokunnan on siten perustuslakivaliokunnan mielestä syytä muuttaa sääntelyä sanonnallisesti siten, että siinä viitataan "vakituiseen asumiseen käytettävän tilan" sijasta "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan". Vaihtoehtoisesti hallintovaliokunnan mietinnössä tulee tehdä asiasta huolellisesti toimivaltuuskohtaisesti selkoa.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista (PeVL 36/2017 vp, s. 5—6 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5—6). Valiokunnan mukaan perustuslain muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Valiokunta korostaa edelleen näiden näkökohtien merkitystä.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 27 §:n mukaan siltä osin kuin tietoliikennetiedustelulla saatujen tietojen käsittelystä ei säädetä tässä laissa, tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetussa laissa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että siviilitiedustelussa käsitellään myös henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelystä siviilitiedustelussa ehdotetaan säädettäväksi valmisteilla olevassa poliisin henkilötietolakia koskevassa uudistuksessa, johon keskitettäisiin suojelupoliisin suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset.

Säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan myös siihen, että laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa säädettäisiin kattavasti ja yksityiskohtaisesti siviilitiedustelua koskevasta henkilötietojen käsittelystä, henkilötietojen käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä, henkilötietojen luovuttamisesta toiselle valtiolle ja kansainväliselle järjestölle, suojelupoliisin oikeudesta saada henkilötietoja tehtävänsä suorittamista varten sekä henkilötietojen poistamisesta suojelupoliisin rekistereistä.

Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen mukaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain 5 §:n 2 momenttia muutettaisiin niin, että suojelupoliisin toiminnallinen tietojärjestelmä voisi sisältää myös tietoja, joita olisi tarpeen käsitellä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai rikosten paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossa, että vaikka valiokunta on EU:n tietosuojasetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta, merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuojasetus ns. poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3—4, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin perusoikeusher-

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

kissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Merkityksellistä tässä suhteessa oli myös, että ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä olisi soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp, s. 3—4). Valiokunta huomautti myös, että lain soveltamisalan laajennus kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen täyttää henkilötietojen turvaamista koskevan perustuslaillisen velvoitteen myös tältä osin (PeVL 26/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 vp) viitannut siihen, että tuolloin arvioidun lakiehdotuksen tarkoitus oli toimia tällaisena täydentävänä erityislainsäädäntönä (PeVL 29/2018 vp, s. 3). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt arvioitavan esityksen säätämisympäristöissä esitetty viittaa samankaltaiseen sääntelyasetelmaan. Sekä voimassa oleva että valmisteilla oleva poliisin henkilötietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö muodostaa siviilitiedustelun toimeenpanon kannalta välttämättömän yksityiskohtaisen ja kattavan sääntelyn.

Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin todennut, että laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on rakenteeltaan ja sisällöltään varsin monimutkainen, ja painottanut sen uudistamistarvetta (PeVL 18/2012 vp). Valiokunta on uudistanut tämän kantansa korostaen sitä, että tulevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointi tulee aikanaan tehtäväksi lainsäädännön kokonaisuuden pohjalta. Poliisin henkilörekistereihin talletetaan runsaasti sellaisia tietoja, joiden suojaaminen oikeudettomalta käytöltä on erittäin tärkeää. Tällaisessa tilanteessa tietojen käytön valvontaan on kiinnitettävä korostettua huomiota (ks. PeVL 42/2014 vp, s. 2/II—3/I). Valiokunta korostaa edelleen sanottuja seikkoja pitäen niitä erityisen merkityksellisinä nyt käsillä olevassa sääntelykontekstissa.

Asetuksenantovaltuudet

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 27 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun käytön järjestämisestä ja valvonnasta sekä toimenpiteiden kirjaamisesta ja valvontaa varten annettavista selvityksistä.

Poliisilain 5 a luvun 62 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle ja ministeriölle osoitettavista asetuksenantovaltuuksista. Säännöksen perustelujen (s. 232) mukaan asetuksenantovaltuudet on rajattu koskemaan teknisiä tai menettelyllisiä seikkoja. Lisäksi säätämistä asetustasolla pidetään perusteltuna, koska kyse ei ole yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä paitsi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista myös asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Siten perusteluissa esitetty käsitys on yksinkertaistava. Valiokunnan mielestä ei ole lainkaan selvää, että esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 62 §:n 1 momentin 4 kohdan valtuus säätää asetuksella rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevas-ta menettelystä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta asianmukainen, sillä valiokunta on vakiintuneessa henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään katsonut, että perustuslain 10 §:n 1

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

momentissa edellytetty lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuden luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (ks. esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6). Valtuus on valiokunnan mielestä syytä muotoilla perustuslain 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi (PeVL 11/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 5/II). Hallintovaliokunnan tulee paitsi täsmentää sääntelyä myös varmistua siitä, että sääntelykokonaisuudessa on todella perussäännökset niistä seikoista, joista tarkempia säännöksiä ja määräyksiä valtuussäännöksen nojalla on tarkoitus antaa. Lisäksi asetuksenantovaltuussäännökset on asianmukaista sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.

Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut myös siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

Eräitä muita seikkoja

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan laajennettaessa olemassa olevien toimivaltuuksien käyttöalaa ja otettaessa käyttöön uusia toimivaltuuksia lainsäädännön toimeenpanon huolellinen seuranta ja sääntelyssä mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukainen korjaaminen ovat erityisen merkityksellisiä.

Perustuslakivaliokunta on edellä katsonut tiedusteluun liittyvien toimivaltuuksien merkitsevästä syväkävyydestä puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin merkitystä asiassa on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tästä seuraa valiokunnan mielestä se, että jos hallintovaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa hallituksen esittämiä toimivaltuuksia, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi (ks. PeVL 33/2013 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunnassa on vireillä mietintöasioina tiedustelun laillisuusvalvontaa koskeva hallituksen esitys (HE 199/2017 vp) ja puhemiesneuvoston ehdotus tiedusteluvalvontavalioikunnan perustamisesta (PNE 1/2018 vp). Valiokunta arvioi valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Valiokunta huomauttaa kuitenkin jo tässä vaiheessa, että ehdotetun tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvaltuutetun ja ehdotetun uuden tiedusteluvalvontavalioikunnan nimet eivät ole sopusoinnussa keskenään. Valiokunnan mielestä laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa valiokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu. Huomio koskee 1. lakiehdotuksen 38, 60 ja 61 §:ää, 2. lakiehdotuksen 25 ja 26 §:ää sekä 8. lakiehdotuksen 5, 12 ja 16 §:ää.

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

Tiedustelulainsäädännön viivytyksetön käsittely

Eduskunnan täysistunto hyväksyi 3.10.2018 hallituksen esittämän perustuslain muutoksen perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiiremenettelyssä. Taustalla oli perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan hallituksen esityksessä esitetty selvitys, perustuslakivaliokunnan muilta valiokunnilta saamat lausunnot ja muu saatu asiantuntijaselvitys huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä voitiin ajatella, että tilanne poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6) ja kyseessä on pakottava tilanne (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Kun eduskunnan täysistunto oli tehnyt päätöksen perustuslain muuttamisesta 73 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä, eduskunnan vastaus vietiin viivytyksettä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn 4.10.2018, ja tasavallan presidentti vahvisti 5.10.2018 perustuslain muutoksen tulemaan voimaan 15.10.2018.

Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä järjestää valiokunnan kuulemiset ja kokoukset siten, että siviili- ja sotilastiedustelua sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat esitykset käsitellään ja voidaan saattaa voimaan viivytyksettä. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan täysistunnon suurella enemmistöllä tekemä päätös käsitellä perustuslain muutos kiireellisenä luo niin eduskunnan valiokunnille kuin myös valtioneuvostolle ja toimeenpaneville viranomaisille velvoitteen toimia tiedustelulainsäädännön voimaansaattamisessa ja täytän-
töönpanossa viivytyksettä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 a luvun 4, 8, 16, 31, 35, 43, 55 ja 57 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, sekä

2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan periaatesäännöksistä, yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta sekä 14 ja 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 15.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk

Valiokunnan lausunto PeVL 35/2018 vp

jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin (osittain)
jäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps (osittain)
jäsen Ville Niinistö vihr (osittain)
jäsen Juha Rehula kesk (osittain)
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Matti Torvinen sin (osittain)
jäsen Kaj Turunen kok (osittain)
varajäsen Olli Immonen ps (osittain)
varajäsen Ben Zyskowicz kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen