

Professori Jukka Viljanen

HE 198/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 6.8.2018

[Perustuslain 10 §:n tarkistaminen ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet](#)

Tämän kirjallisen lausuntoni aluksi päivitän kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita koskevaa osuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on edellisen lausuntoni (27.2) jälkeen antamassaan yksimielisessä tuomiossa *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi* (19.6.2018, *Application no. 35252/08*) tarkastellut Ruotsin tiedustelulainsäädäntöä ja sen valvontaa, joten kyse on perustuslain 10 §:n tarkistamisen kannalta tärkeästä tulkintaratkaisusta.

Tapauksessa *Centrum för Rättvisa* EIT käsitteli valitusta, jossa väitettiin, että signaalitiedustelua koskeva lainsäädäntö ja sitä koskeva käytäntö oli loukannut valittajan oikeuksia 8 artiklan osalta ja jatkoi niiden loukkaamista. Valittaja myös väitti, ettei sillä ollut kotimaisia oikeussuojakeinoja käytössään. Tapaus sisältää

Tuore ratkaisu, jossa käsitellään Ruotsin tiedustelulainsäädännön yhteensopivuutta ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, on linjassa niiden ratkaisujen kanssa, jotka olivat pohjana perustuslaintarkistamistyöryhmälle laatimassani selvityksessä. *Centrum for Rättvisan* tapaus tarjoaa kuitenkin merkittävän tarkennuksen niiden vaatimusten suhteen, joita lainsäädännön valmistelussa pitää ottaa huomioon. Keskeinen piirre EIT:n argumentaatiossa on antaa merkittävää painoarvoa niille lainvalmistelutoimille, joissa on ymmärretty painottaa tiedustelutoiminnan yhteydessä kehiteltyä oikeussuojakeinojen valikoiman kokonaisuutta ja muutenkin yksityisyyden suojalle annettavaa painoarvoa.

Tuomioistuin korostaa niitä yleisiä periaatteita, jotka ovat vakiintuneet sen omassa oikeuskäytännössä. Käytännössä *Roman Zakharov* tapauksen yhteydessä määritellyt vähimmäissuojaa koskevat periaatteet ovat tässäkin tapauksessa arvioinnin pohjana. Lainsäädännössä

määriteltäviä ovat ne rikkeet, joiden perusteella voidaan puuttua ihmisten viestintään; ihmiset, joiden viestintään voidaan puuttua; puuttumisen keston määrittäminen; menettelyt, joita pitää noudattaa kun tutkitaan, käytetään ja säilytetään saatuja tietoja; varotoimenpiteet, kun saatua tietoa annetaan muille; olosuhteet joissa tallenteet poistetaan tai tuhotaan.

1. In its case-law on secret measures of surveillance in criminal investigations, the Court has developed the following minimum safeguards that should be set out in law in order to avoid abuses of power: a description of the nature of offences which may give rise to an interception order; a definition of the categories of people liable to have their communications intercepted; a limit on the duration of the measures; the procedure to be followed for examining, using and storing the data obtained; the precautions to be taken when communicating the data to other parties; and the circumstances in which recordings may or must be erased or destroyed (*Roman Zakharov*, § 231).

Centrum för Rättvisan tapauksessa EIT puhuu valtiolle kuuluvasta tietyistä harkintamarginaalista (certain margin of appreciation) määritellä ne toimenpiteet, joilla puututaan viestinnän suojaan kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. EIT muistuttaa, että kansallista turvallisuutta varmistamaan luotu salainen tiedustelu sisältää aina riskin, joka voi heikentää tai jopa tuhota demokratian, vaikka tarkoituksena on suojata sitä. EIT korostaa, että sen tulee varmistua siitä, että on olemassa riittävät ja tehokkaat takeet väärinkäyttöä vastaan.

EIT on arvioinut harkintamarginaalin laajuuden mahdollistavan myös massavalvonnan. Tapauksissa Weber and Saravia ja Liberty ym. EIT jakaa tiedustelun kohdennettuun ja massavalvontaan (Targeted and bulk interception). EIT korostaa, että jäsenvaltioihin kohdistuvat uhat terrorismin ja vakavien rikosten osalta, teknologinen kehitys, joka mahdollistaa terroristien ja rikollisten välttelyä kiinnijäämistä verkossa ja sähköisen viestinnän väylien ennustamattomuus, tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat harjoittaa laajempia massaluonteisia tiedustelutoimia (Bulk interception regime), joilla tunnistetaan tähän asti tuntemattomia kansallista turvallisuutta koskevia uhkia.

EIT korostaa, että niin kohdennetun kuin massaluonteisen valvonnan pitää täyttää minimivaatimukset. Viranomaisten toimivaltuuksia ja erityisesti harkintavallan laajuutta koskevat kysymykset on määriteltävä siten, että ne voidaan erotella lainsäädännöstä. EIT:n mukaan harkintavaltaa on enemmän silloin kun muodostetaan jäsenvaltiolle soveltuvaa

tiedustelujärjestelmää, mutta harkintavallan määrä kapenee silloin, kun järjestelmää käytetään ja sillä puututaan viestinnän suojaan.

Centrum för Rättvisan tapauksessa käydään läpi yksityiskohtaisesti muutamia keskeisiä minivaatimuksia, joita tiedustelujärjestelmältä ja sen toiminnalta edellytetään.

EIT:n mukaan laissa määriteltiin riittävän selvästi signaalitiedustelun toimivaltuuksista ja signaalitiedustelun toteutuksesta. Myös ajallisesti puuttumisen määrittely täytti sopimuksen asettamat tavoitteet. Erityisesti kestoja, uusimista, poistamista koskevat asiat olivat riittävästi määritelty. Tosin EIT esitti kriittisiä huomioita koskien tiedonhankinnan hylkäämistä koskevaa vaatimusta ja katsoi, ettei se ollut samalla tavalla selkeä kuin kaksi muuta.

EIT arvioi järjestelmää erityisesti siltä kannalta, miten siinä varmistettiin ennakkollinen valvonta. Kyse on kokonaisuudesta, jossa on usein sekä ennakkollinen lupajärjestelmä tuomioistuimen toimesta (judicial authorisation) ja toisaalta jälkikäteinen valvonta (judicial oversight) voi tasapainottaa mahdolliset puutteet, jotka koskevat valtuutta suorittaa tiedustelutoimenpiteitä. Ruotsin mallissa valvonnasta vastasi tiedustelutuomioistuin (Foreign Intelligence Court), jonka käsittelyssä oli mukana myös *integritesskyddsombud* eli asianajaja tai tuomari, jonka tehtävänä on valvoa, miten yksilöiden oikeudet huomioidaan viesteihin puuttumisessa. EIT katsoi, että edustajan läsnäolo toimii vastineena menettelyiden ja päätösten puutteelliselle läpinäkyvyydelle tuomioistuin­käsittelyn yhteydessä.

Merkittävänä suojakeinona EIT pitää kokonaisuutena sitä, että tiedonhankinta on luvanvaraista ja edellyttää, että pyyntö käsitellään ennakoon itsenäisessä valvontaelimessä. Kiireellistä mahdollisuutta puuttua viestintään ilman ennakkollista arviointia tulee käyttää säästeliäästi. EIT huomioi tässä yhteydessä, että kiireellistä päätöstä seuraa ilmoitus toimenpiteestä ja sen arviointi tiedustelutuomioistuimessa, jossa päätös voidaan muuttaa tai hylätä.

Myös arvioitaessa materiaalin säilyttämistä, käyttämistä, tutkimista ja tuhoamista päädyttiin siihen johtopäätökseen, että lainsäädäntö takasi riittävät suojakeinot väärinkäytöksiltä. Säännöissä oli riittävän selkeästi määritelty ne tilanteet, jolloin materiaali on tuhottava. EIT käsittelee myös esimerkiksi raakadatan säilyttämistä ja totesi, että se on käsittelemätöntä tietoa jota ei ole manuaalisesti arvioitu. On sen vuoksi perusteltua, että aineisto säilytetään, kunnes se on käsitelty.

EIT on myös kriittinen sen suhteen, miten kerättyjä tietoja voidaan välittää muiden käyttöön. EIT katsoo, että säännöt eivät ole kovin selkeitä, eivätkä määrittele riittävästi tietojen antamista muille

valtioille ja kansainvälisille järjestöille. EIT:n mukaan tämä aiheuttaa huolta mahdollisen yksilön oikeuksien väärinkäytön suhteen.

Valvonta oli lainsäädännön pohjalta järjestetty riittävästi. Se muodostui organisatorisesti sekä valtiollisesta tiedustelun valvontaelimestä (*Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* (SIUN)) että tietosuojavaltuutetusta. Lisäksi oikeusasiamies ja oikeuskansleri tarjosivat yleistä valvontaa.

Oikeussuojakeinojen suurin ongelma liittyy siihen, ettei Ruotsin järjestelmä brittiläiseen tapaan mahdollista julkista perusteltua vastausta kanteluun. EIT katsoi kuitenkin kaikkien oikeussuojakeinojen yhdessä olevan riittäviä. Painoa laitettiin alkuvaiheen valvontajärjestelmälle, jossa tiedustelutuomioistuin arvioi tiedusteluvaltuutuspyynnön ja toisaalta osittain julkinen valvonta useampien toimielinten toimesta, erityisesti valtiollisen tiedusteluvalvonnan (SIUN) toimesta. Myös korvausmahdollisuuden olemassaolo nostettiin esille.

Kokonaisarviossa EIT näkee positiivisena seikkana sen, että Ruotsissa pyrittiin sellaisiin lainsäädäntöratkaisuihin, joissa yksityisyyden suoja myös huomioitiin. Lainsäädäntöä oli korjattu siten, että se minimoisi yksityisyyden suojaan kohdistuvat puuttumisen ja kompensoisi järjestelmään sisältyvää puutteellista avoimuutta.

Suomen tiedustelulainsäädäntöä koskevan uudistuksen näkökulmasta on mielenkiintoista keskittyä siihen, että Ruotsin lainsäädännössä ilmeni muutamia kehittämiskohteita. Puutteet järjestelmän rakenteessa ja toiminnassa eivät olleet kuitenkaan niin vakavia, että ihmisoikeussopimusta olisi loukattu. Parantamisen varaa oli erityisesti henkilötietojen siirtämisessä muille valtioille ja kansainvälisille järjestöille. Toinen kehittämiskohta liittyi siihen käytäntöön, ettei yksittäisiin kanteluihin annettu julkisia perusteluja.

Ruotsin tiedustelujärjestelmä tarjosi riittävät (adequate and sufficient) suojakeinot mielivaltaa ja väärinkäytöksiä vastaan. Lainsäädäntö täytti laatuvaatimukset ja puuttumiset olivat välttämättömyysvaatimuksen mukaisia. Järjestelmän rakenne ja toiminta olivat oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

EIT korosti myös, että kyse oli tässä tilanteessa abstraktista arvioinnista ja se ei sulje pois mahdollisuutta, että jonkin yksittäisen valittajan kohdalla sopimusta olisi loukattu.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Centrum för Rättvisan tapaus muistuttaa, että myös Suomen tiedustelulainsäädäntöä kehitettäessä on tärkeää jatkuva seuranta ja kehittäminen. Kaiken lainvalmistelun tavoitteena on tiedustelujärjestelmän tehokkuuden kehittämisen lisäksi huomioida, että järjestelmän rakenne ja toiminta ovat yhteensopivia yksityisyyden suojan vaatimusten kanssa ja järjestelmään kehitetään vastineita salassapidolle.

Vastaukset lisäkysymyksiin:

Lisäkysymykset perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta esityksestä (HE 198/2017 vp)

1) Ehdotettua muutosta on valiokunnan kuulemisissa arvosteltu erityisesti siltä osin kuin siinä on kyse tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta. Kuulemisissa on muun muassa esitetty, että uusi 10 §:n 4 momentti kuuluisi seuraavasti: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.” Valiokunnalle on esitetty, että vaihtoehtoinen muotoilu sopisi hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua paremmin perustuslain yleiseen kirjoittamistapaan mutta muodostaisi myös riittävän perustuslaillisen normiperustan tiedustelulainsäädäntöön sisältyville luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuville toimivaltuuksille ja vastaisi siten hallituksen esityksen tavoitteita. Miten kommentoisitte sotilaallisen toiminnan sisällymistä lakiehdotukseen ja kuulemisissa esitettyä 4 momentin muotoilua?

Nähdäkseni hallituksen esityksen muotoilua voidaan pitää johdonmukaisena 10 §:n voimassaolevan muotoilun kanssa. Työryhmä, jonka esitykseen hallituksen esitys perustuu, oli laatimassa ehdotusta, jossa huomioidaan sekä siviilitiedustelun että sotilastiedustelun tarpeet. Tärkeä linjaus oli tuoda esille kansallisen turvallisuuden käsite, joka on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityisyyden suojaa koskevan 8 artiklan rajoituslausekkeessa.

Ihmisoikeussopimustekstissä kuulemisessa ehdotetun muotoilun vakavasti kansallisen turvallisuuden kanssa uhkaavan toiminnan sisälle ihmisoikeustulkinnassa mahtuu niin siviili- kuin sotilastiedustelun vaatimukset. Tärkeää perustuslain tulkinnan näkökulmasta on, että vaikka siviili- ja sotilastiedustelu olisivat samassa yhteydessä ja saman käsitteen alla, niiden tulkintaa ohjaavat samat vähimmäisvaatimukset, mutta niiden toimintalogiikka on kuitenkin erilainen. Tärkeää perustuslain muotoiluissa on miettiä sitä, miten näiden kahden tiedustelumuodon erilaisuus tullaan perustuslain tulkinnassa ottamaan jatkossa huomioon.

Kyse on siis enemmän siitä, miten johdonmukaista on käsitellä näitä kahta tiedustelun muotoa saman käsitteen alla. Ihmisoikeusargumentaatioon tällainen ilmaisu sopii, mutta toisaalta ihmisoikeussopimuksen muotoilut ovat kaiken kaikkiaan 10 §:n kirjoitusasua yleisemmällä tasolla.

Jos lähdetäisiin korjaamaan tekstiä laajemmin ihmisoikeussopimuksen rajoituslausekkeen pohjalta, nyt esitetty muotoilu ei ole riittävä. Laajempi muotoilullinen korjaustoimenpide voisi jättää enemmän tulkintaa perustuslakivaliokunnan tehtäväksi.

2) Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Ilmaisuihin ”rikosten tutkinnassa” ehdotetaan korvattavaksi ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Ehdotettua muutosta on valiokunnan tähänastisissa kuulemisissa sekä kritisoitu että pidetty perusteltuna. Miten kommentoisitte ehdotettua muutosta?

Pitäisin tärkeänä kiinnittää keskustelun perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä esitettyihin näkemyksiin, jotka ovat tulkinnallisesti laajentaneet nykyistä perustuslain sanamuotoa. Kuten työryhmä ehdotuksessaan toi esille, että lainsäädäntökäytäntö on varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen laajentunut tulkinnalla kattamaan myös rikosten estämisen (ks. PeVL 2/1996 vp, PeVL 5/1999 vp). On perusteltua käyttää perustuslaissa sellaisia ilmaisuja, jotka mahdollisimman selkeästi vastaavat myös sanamuodoltaan tehtyä tulkintaa. Perustuslain näkökulmasta on ollut tarve sille, että aikaisempaa käsitettä on tulkinnalla laajennettu. Pidän perusteltuna, että muutoksen yhteydessä vallinnut linjaus myös kirjoitetaan varsinaiseen lakitekstiin. Olen pitänyt hallituksen esityksessä ehdotettua muotoilua paremmin yhteensopivana sen kanssa, millaiseksi perustuslakivaliokunnan linjauksen perusteella tulkinta on laajentunut.

3) Hallitus ehdottaa (HE, s. 40), että perustuslain muutosesitys käsiteltäisiin eduskunnassa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Miten kommentoisitte kiiremenettelyn käyttöä ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan saamat lausunnot (UaVL 3/2018 vp, HaVL 7/2018 vp, PuVL 4/2018 vp) ja hallituksen esityksen antamisesta kuluneen ajan?

Perustuslain muuttamisen kiireellisyyden määrittely on kysymys, jossa on esitetty hyvin erilaisia näkemyksiä. Yksimielisyys vallitsee siitä, että Suomessa ei ole riittävää tiedustelutoimintaa koskevaa sääntelyä ja perustuslain muuttamiselle on tarve. Olen itse nähnyt kysymyksen säätämisyjärjestyksestä sellaiseksi asiaksi, jonka päättämiseen tarvitaan poliittinen yhteisymmärrys pakottavasta tarpeesta. Jos pakottava yhteiskunnallinen tarve on olemassa, niin perustuslain tarkistaminen on mahdollista perustuslain mukaan tehdä kiireellisesti.

Valiokuntien lausunnoissa viitataan siihen, että muutoksen nopeus on viime vuosina kiihtynyt. Erityisesti globaalitilanne on heikentynyt nopeasti. Tarvetta tiedustelulainsäädännön uudistamiseen viivyttelämättä perustellaan muiden valiokuntien lausunnoissa. Lisääntyvät todisteet esimerkiksi vaalien häirinnästä voisivat olla tarvittava lisäperuste kiireelliseksi julistamiselle. Nähdäkseni

valiokuntien näkemysten pohjalta voidaan perustella, että kiireellistä säätämistä käytetään. Mutta toisaalta perustuslakivaliokunnan on syytä myös arvioida, onko viive riittävän iso eli miten paljon nopeammin lainsäädäntö tulee voimaan.

Olen itse nähnyt yleisesti tärkeänä, että perustuslakia muutettaessa saadaan kahden eduskunnan hyväksyntä. Se kertoo vakaasta demokraattisesta järjestelmästä, jossa tärkeissä asioissa kansalaiset saavat äänestämällä vaikuttaa. Uudistuksen valmistelu on perustunut siihen, että aikataulut ovat olleet realistisia ja siten on onnistuttu tekemään esitys, joka täyttää myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamat vaatimukset.

Työryhmä esitti voimaantulo ajankohdaksi vuoden 2020 alkua. Kun tehdään merkittäviä muutoksia perustuslakiin ja tiedusteluvaltuuksiin, on näiden muutosten varalla tehtävien valvontajärjestelmien oltava riittävällä huolellisuudella valmisteltuja, jotta ne toimivat moitteettomasti välittömästi, kun uudet toimivaltuudet astuvat voimaan. Nopea aikataulu ei saa vaarantaa perus- ja ihmisoikeussuojaa. Päätyy perustuslakivaliokunta mietinnössään kumpaan tahansa, tavalliseen perustuslainsäätämistäjärjestykseen tai kiireelliseksi julistamiseen, on huolehdittava siitä, että valvontajärjestelmä ja oikeusturvamekanismit ovat heti valmiina ja riittävästi resursoituina.

Tampereella 6 elokuuta 2018

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Johtamiskorkeakoulu
Tampereen yliopisto