

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

Viite:

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyynnöt asiassa HE 202/2017 vp siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi, kuuleminen 20.2.2019

Asia:

Hallituksen esityksen siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi HE 202/2017 vp perustuslainmukaisuus hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 30/2018 vp perusteella

Tässä käsittelyvaiheessa perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti arvioida, onko hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunnan aikaisemmin antama lausunto PeVL 35/2018 vp otettu asianmukaisesti huomioon hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 30/2018 vp. Tarkastelussa on myös otettava huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 4/2018 vp Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta esitetyt valtiosääntöoikeudelliset tulkinnot.

Olen itse tai oikeuskanslerinvirasto on aikaisemmassa käsittelyn vaiheessa antanut eduskunnan laki- ja puolustusvaliokunnille lausunnot, joissa olen käsitellyt erityisesti näiden valiokuntien toimialan kannalta tärkeitä näkökohtia. Lisäksi olen hallituksen esityksen antamisen yhteydessä perustuslain 108, 111 ja 112 §:n mukaisesti valvonut, että hallituksen esityksen antamiselle ei ole oikeudellisia esteitä ja ettei hallituksen esityksen perusteluissa ole sellaisia ilmeisiä oikeudellisia virheitä, ettei eduskunta pystyisi oikean tiedon pohjalta arvioimaan esitystä ja että varsinkin eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetaan riittävät ja oikeat tiedot perustuslakivaliokunnalle perustuslain 74 §:n mukaan kuuluvan perustuslainmukaisuuden ja yhteensopivuuden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa arviointia varten. Tiedustelulait olivat pilotin omaisesti valmistelun viime vaiheessa myös oikeuskanslerinviraston käynnistämässä uudessa säädösehdotusten ennakkotarkastusmenettelyssä (ks. siitä valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2017, oikeuskansleri Tuomas Pöystin puheenvuoro, K 4/2018 vp, s. 12-23 ja perustuslakivaliokunnan lausunto siitä PeVM 5/2018 vp). Ennakkotarkastuksen johdosta esitykseen ja varsinkin sen perusteluihin tehtiin monia ehdotusta parantavia muutoksia. Ennakkotarkastuksen yhteydessä keskusteltiin laajemminkin osasta niitä asioita, joista perustuslakivaliokunta sittemmin teki säätämisyjärjestykseen vaikuttavan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen ponsiosaan tai teki muita painavia valtiosääntöoikeudellisia huomioita.

Hallituksen esityksen arvioinnissa on kuitenkin tässä tapauksessa hyvä ottaa erityisesti huomioon, että kyseessä on ensimmäinen kerta, kun sovellettavaksi tulee tässä saman asiakokonaisuuden yhteydessä uudistettu perustuslain 10 §:n 4 momentti ja lisäksi perustuslain säännöstä muutettiin eduskunnassa. Hallituksen esityksessä ei näin voitukaan ottaa sen soveltamista koskevia perustuslakivaliokunnan linjauksia huomioon. Muutenkin kyse on osin uudesta lainsäädäntötilanteesta, jossa perustuslakivalio-

kunta on nyt määritellyt kantansa perusoikeuksien rajoittamiseen tiedustelun yhteydessä. Oikeuskanslerin valvonnassa myös korostetaan perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:n mukaista tehtävää ja sen mukaista perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa lakiesitysten perustuslainmukaisuuden valvonnassa sekä sitä, että eduskunnan luottamusta nauttivalla hallituksella on perustuslain kansanvallan ja parlamentaarisen hallitustavan periaatteiden mukaisesti lähtökohtaisesti oikeus tehdä tarpeellisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi harkitsemiaan esityksiä eduskunnalle.

Nyt tässä käsittelyvaiheessa on taas kyse siitä, onko mietintövaliokunnassa asianmukaisesti otettu huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 35/2018 vp esitetyt seikat. Kiinnitän sen vuoksi arviointini perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja siinä esitettyjen perustuslakivaliokunnan kannanottojen soveltamisessa käytettäviin seikkoihin enemmän kuin omaan aikaisempaan arviointiini. Samoin raajan tarkasteluni tähän enkä käsittele esimerkiksi EU- ja ihmisoikeusulottuvuuksia laajemmin (näitä näkökohtia on osin käsitelty laki- ja puolustusvaliokunnille sekä hallintovaliokunnalle tiedustelun valvontaa koskeneesta hallituksen esityksestä oikeuskanslerin tai apulaisoikeuskanslerin sijaisen antamissa lausunnoissa).

Siviilitiedustelulainsäädännössä tulee näin ottaa huomioon perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetty edellytykset rajoittaa luottamuksellisen viestinnän suojaa. Rajoitusedellytyksissä korostetaan voimakkaasti perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 4/2018 vp mukaan välttämättömyyedellytystä sekä rajoitusten ja niiden ilmaisemisessa käytettyjen käsitteiden suppeaa tulkintaa sekä sitä, että kynnyksen puuttua luottamuksellisen viestin suojaan tulisi olla mahdollisimman korkealla. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että perustuslain 10 §:n 4 momentin mahdollistamien toimivaltuuksien tulee olla sopuosinnassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kanssa. Perustuslaissa turvattu suojan taso voi olla tällöin korkeampi kuin mitä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettama vähimmäistaso edellyttää (PeVM 4/2018 vp s. 9).

Tämän ja muiden siviilitiedustelulainsäädännön arvioinnissa keskeisten perusoikeussäädösten, joista erityisesti on korostettava tässä perustuslain 10 §:ää ja sen sisältämää yksityiselämän suojaa kokonaisuutena sekä perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeutta oikeusturvaan ja sen edellyttämiin tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, asettamien erityisten rajoitusedellytysten lisäksi arvioinnissa on varmistettava, että tiedustelulainsäädännön antamien toimivaltuuksien käytössä toteutuvat kattavasti ja tehokkaasti myös perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneet perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ovat (1) lailla säätämisen vaatimus, (2) rajoitusten riittävä tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, (3) perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden vaatimus, mikä sisältää vaatimuksen perusoikeusrajoitusten perustumisesta painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen, (4) perusoikeuden yhdinalueen koskemattomuuden vaatimus, (5) rajoitusten välttämättömyys perusoikeuksien kannalta hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiselle ja oikeasuhtaisuus rajoituksella saatavan hyödyn ja sen yhteiskunnallisen painoarvon sekä perusoikeusrajoituksen laajuuden välillä (suhteellisuusvaatimus); (6) riittävien ja tehokkaiden oikeusturvan vaatimusten toteutuminen sekä (7) ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.

Hallintovaliokunnan mietinnössä lakiehdotuksiin tehtyjä muutoksia onkin arvioitava siitä näkökulmasta, että täyttävätkö ne riittävällä tavalla perusoikeuksien rajoitusten yleiset edellytykset ja taustalla olevan keskeisen periaatteen perusoikeuksien mahdollisimman tehokkaasta suojaamisesta sekä perusoikeuksien toteutumisen ja yksilön tehokkaan oikeussuojan ja perusoikeuksien näkökulmasta hyväksyttävien ja painavien yhteiskunnallisten tavoitteiden välisen tasapainon toteutumisen. Perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet tulee toteutua tiedustelulainsäädännössä niin lainsäädännön kokonaisuuden kuin myös yksittäisten toimivaltuuksien yhteydessä. Pelkkä muodollisten vähimmäisvaatimusten toteuttaminen ei näin vielä ole riittävää, jotta sääntely olisi perustuslain mukaista.

Hallituksen esityksessä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja sitä koskevassa eduskunnan hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 30/2018 vp on kyse poikkeuksellisen korostetusti perusoikeusherkästä sääntely-yhteydestä. Siviilitiedustelua koskevalla lainsäädännöllä jo lähtökohtaisesti puututaan syvästi yksilön perusoikeuksiin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pelkästään jo esimerkiksi tiedustelua koskevien, luottamuksellisen viestinnän suojaan ja yksityiselämän suojan ja siihen liittyvän henkilötietojen piiriin kuuluvien viranomaisvaltuuksien olemassa olo lainsäädännössä on jo sinällään perusoikeuksien loukkaus (ks. PeVL 35/2018 vp s. 7 ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa Klass v. Saksa 6.9.1978 ja Liberty ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 1.10.2008). Perusoikeuksien rajoitusedellytysten tulkinnassa korostuu tiedustelulainsäädännön yhteydessä myös ristiriidattomuus Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa PeVM 25/1994 vp. s. 5/II esityn kannan mukaisesti. Tiedustelu on lisäksi toimintaa, jossa toimivaltuudet määrittellään yleisluonteisemmilla ilmaisuilla kuin esimerkiksi rikosoikeudellisten pakkokeinojen yhteydessä, mikä luo omat erityispiirteensä perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin kuuluvan rajoituksen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksen tulkinnalle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kuitenkin on esitetty jäsenvaltioiden lainsäätäjää sitova vaatimus siitä, että tällaisessa asetelmassa on vastaavasti myös laajempien viranomaisvaltuuksien ja mahdollisten väljempien määrittelyiden aiheuttamaa riskiä perusoikeuksien toteutumiselle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on tässä korostettu erityisesti väärinkäytösten ja mielivallan riskin torjumisen kannalta riittävän täsmällistä, tarkkarajaista ja yksityiskohtaista sääntelyä sekä samanaikaisesti mahdollisimman tehokasta ja monipuolista valvontajärjestelmää samoin kuin yksilön oikeussuojakeinoja. Arvioinnissa on huomattava, että nämä **toimivaltuuden väärinkäytön ja mielivallan riskiä vähentävät keinot eivät ole ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa vaihtoehtoisia vaan toisiaan täydentäviä. Ratkaisevaa on sääntelyn kokonaisuus.** Tämän johdosta on arvioitava myös sääntelyä myös kokonaisuutena hallintovaliokunnan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisten huomautusten sekä perustuslakivaliokunnan ja muiden valiokuntien esittämien näkökohtien huomioimisen jälkeen.

Kun kyse on uudesta ja yksilön oikeuksien ja painavien yhteiskunnallisten intressien tasapainoa hakevasta sääntelystä, on lainsäädännön toimivuutta arvioitava perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta myös toimeenpanossa ja tehtävä sen johdosta tarpeelliset muutokset lainsäädäntöön. Tämä jälkiarviointi on eri asia kuin erikseen säädettävä tiedustelun valvonta. Hallintovaliokunnan mietinnössä esittämä eduskunnan lausuma antaa hyvän perustan perusoikeuksien asianmukaisen toteutumisen edellytysten seurannalle ja jälkiarvioinnille.

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaisesti antaa lausuntonsa käsiteltävän asian perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on näin perustuslakimme mukaan perustuslain ensisijainen tulkitsija. **Perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuslainmukaisuudesta ovat käytännössä eduskuntaa sitovia** (PeVM 10/1998 vp. s. 10) ja tarkoitus perustuslakiuudistuksen yhteydessä oli korostaa perustuslakivaliokunnan johtavaa asemaa perustuslainmukaisuuden valvonnassa ja perustuslain tulkinnassa sekä siten valiokunnan perustuslainmukaisuutta koskevien kannanottojen tosiasiallista sitovuutta. Tämän mukaisesti eduskunnan täysistunnon ja muiden valiokuntien tulee ottaa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset asianmukaisesti huomioon (HE 1/1998 vp, s. 126/II). Tämän voi tulkita niiden ottamista huomioon sisältönsä puolesta mahdollisimman hyvin ja perusoikeusherkissä tilanteissa juuri perusoikeuksien suojaamisen veloitteen mahdollisimman hyvän toteutumisen näkökulmasta.

Käytännössä perustuslakivaliokunnan kannanottojen sitovuuden ja painoarvon osalta on erotettava seuraavat eri tilanteet:

1. **perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomautukset**, jotka esitetään säätämisyjärjestystä koskevinä ponsina. Nämä ovat perustuslakivaliokunnan tosiasiallisesti sitovaksi tarkoitettuja valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia;
2. **perustuslakivaliokunnan esittämät, laajasti tai painavasti perustellut muut valtiosääntöoikeudelliset seikat ja näkökohdat**. Nämä on mietintövaliokunnassa arvioitava ja pyrittävä toteuttamaan tai vaihtoehtoisesti valtiosääntöoikeudellisella ja muulla argumentaatiolla esittämään riittävät perusteet
3. **perustuslakivaliokunnan lainsäädäntötekniset ja muut kuin valtiosääntöoikeudelliset kannanotot** ovat merkitykseltään samassa asemassa kuin muidenkin valiokuntien lausunnoissa esitetyt kannanotot (Puhemiesneuvoston antamat valiokuntien yleisohjeet, Valiokuntaopas 2015, s. 96-97). Valtiosääntöoikeuteen kiinnittyvien kannanottojen osalta myös näistä poikkeaminen on tarpeen perustella myös oikeudellisilla seikoilla.

Siviilitiedustelulainsäädännön ja sotilastiedustelulainsäädännön yhteydessä on kyseessä suhteellisuusperiaatteen mukaisen **tasapainon hakemisesta** perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän tavoitteen kansallisen turvallisuuden turvaamisen ja siinä perustellusti välttämättömiksi arvioitujen viranomaistoimivaltuuksien sekä yksilön suojaamisen ja oikeusturvakeinojen sekä perusoikeuksien rajoittamisen minimiin välillä. On siksi tarpeen myös pitää silmällä, että tiedusteluviranomaiset voivat tehokkaasti hoitaa myös tehtävänsä. Tätä on myös korostettu hallintovaliokunnan mietinnössä (ks. esim. HaVM 30/2018 vp, s. 32.).

On kuitenkin voimakkaasti syytä korostaa, että tiedustelulainsäädännön kaltaisessa syvästi perusoikeuksiin puuttuvan lainsäädännön yhteydessä toimivaltuuksien välttämättömyyden vaatimus ja sen lakiperusteisuus, toimivaltuuksien tarkkarajaisuus ja täsmällisyys sekä mahdollisimman kattavat ja tehokkaat oikeussuojan ja valvonnan vaatimukset korostuvat. Siksi juuri niille on annettava painoa lakiesityksen viimeistelyssä. Se on osaltaan myös luomassa onnistuneelle tiedustelutoiminnalle ja sen yhteiskunnalliselle hyväksyttävyydelle tarvittavia edellytyksiä. Tämä ja haettava oikeuksien tasapainon vaatimus onkin hyvin todettu toisaalta hallintovaliokunnan mietinnössä mm. sivulla 41, jossa hallintovaliokunta muun muassa korostaa tiedustelutoimivaltuuksien ja oikeusturvan tasapainon sekä tehokkaan valvonnan merkitystä.

Yleisarvioni kokonaisuudesta on, että tiedustelulainsäädäntö on jäljempänä esitettävien huomautuksien varsin tasapainoinen kokonaisuus.

Nähdäkseni hallintovaliokunta on pyrkinyt tekemään perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestykseen vaikuttaviin ponsiin nostamien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten edellyttämät muutokset. Lisäksi hallintovaliokunta on myös ottanut huomioon osaksi myös muut perustuslakivaliokunnan perustelemaat huomautukset tai pyrkinyt, osaksi myös valmisteluvastuussa olevan ministeriön vastineeseen nojautuen perustelemaan poikkeavat kantansa. Näistä muista huomioista kuitenkin monia on eri laajuisin perustein jätetty ottamatta huomioon. Mietintövaliokunnalle sinänsä on tähän toimivalta ja täysi oikeus.

Eräiltä osin säätämisyjärjestykseen vaikuttavien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten johdosta tehdyt korjaukset ovat varsin suppeita. Tältä osin herää kysymyksiä siitä, täyttävätkö ne kaikilta osin edellä todetut yleiset periaatteet perusoikeuksien mahdollisimman tehokkaasta suojaamisesta.

Poliisilain uuden 5a luvun 4 §:n 1 momenttiin lisättäisiin **tiedustelumenetelmän käytön välttämättömyys** tärkeiden tietojen saamiseksi ja lisäksi valtiollisiin toimijoihin kohdistuvan tiedustelun osalta vaatimus tarpeellisuudesta vakavan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan osalta. Mitkä tiedot ovat lähtökohtaisesti välttämättömiä jää soveltamisen varaan eli kovin tarkasti sääntelyä ei ole tehty.

Hallintovaliokunnan mietinnön arvioinnin suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 30/2018 vp osalta erityisesti kysymyksiä liittyy arvioni mukaan siviilitiedustelulainsäädännössä **kohdentamattoman massavalvonnan kieltoon** ja sen estämiseen sekä tässä yhteydessä myös tietoliikennetiedustelun hakutermien määrittelyyn, syrjinnän kieltoon ja syrjivien menettelyiden estämiseen.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut kriteerit massavalvonnalle ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta tiukemmat. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole uudessakaan oikeuskäytännössä kokonaan sulkenut pois massavalvontaa kunhan väärinkäyttöä ja mielivaltaa vastaan on mahdollisimman tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset, menettelyyn liittyy kattavat ja tehokkaat oikeussuojakeinot sekä tehokas ja kattava valvonta (Centrum för Rättsvisa v. Ruotsi, 19.6.2018) sekä Big Brother Watch ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2018). Lisäksi yleisinä edellytyksinä on, että tiedonhankinta on välttämätöntä ja oikeasuhtaista demokraattisessa yhteiskunnassa. EUT asettaa käytännössään tiukemmat vaatimukset, joiden mukaan tiedonhaun tulee olla mahdollisimman yksilöityä ja kohdennettua (ks. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-293/12 ja C-594/12 Digital Rights Ireland sekä asuassa C-362/14 Schrems). Lähtökohtaisesti massavalvonta on siten kiellettyä.

EU-tuomioistuin on korostanut myös toimivaltuuksien ja tietojen välttämättömyysvaatimuksen tiukkaa ja siten toimivaltuuksien hyvin suppeaa tulkintaa ilmaisuillaan, joissa korostetaan *ehdotonta välttämättömyyttä* viestintään puuttumisen edellytyksenä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan vaatimusta hakuehdon tai niiden joukon määrittelystä sekä hyväksytyjen hakuehtojen perusteiden tarkemmasta sääntelystä on tulkittava tämän Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetun kriteerin valossa. Pitäisin perusoikeuksien kannalta perusteltuna jonkin verran täsmällisempää sääntelyä kuin hallintovaliokunnan mietinnössä esitetään. Kyse on nimenomaan hakuehtojen kohdentamisen yleisistä perusteista ja siitä, että hakuehdot eivät johda tarpeettomaan tiedon kertymiseen ja että hakuehdot rajoitetaan niihin, jotka ovat välttämättömiä kyseisen tiedustelutehtävän suorittamiseen. Kiinnitän huomiota siihen, että automaattisten haku- ja suodatustoimintojen kehittyessä tietoliikenteestä voidaan yhä osuvammin poimia myös viestin sisältöön liittyvää tai siihen yhdistettävissä olevaa tietoa. Pidän **hallintovaliokunnan mietinnössä esitettyä sääntelyä tältä osin vähimmäisvaatimukset juuri ja juuri täyttävänä, mutta tarkempi sääntely olisi perusteltua perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta**. Pitäisin tätä huomiota myös hallintovaliokunnan mietinnön osalta yhtenä painavimmista. **Perustuslakivaliokunnan olisikin vakavasti harkittava tältä osin sääntelyn täydentämistä**. On myös totta, ettei hakuehtojen itsensä sääntelyä juuri ole tiedustelua koskevissa laeissa muissa oikeusjärjestyksissä. Olenaisista onkin kiinnittää sääntely lisäksi kohdentamattoman massavalvonnan kieltoon ja mielivaltaisen sekä liian laajan tiedustelun ehkäisemiseen säädöksillä sekä tässä tarkoituksessa myös syrjivien menettelyiden ehkäisemiseen. Tärkeintä on siis edellyttää hakuehdot rajattavaksi välttämättömimpään ja siten, ettei tietoliikennettä seurata tiedustelutehtävän välttämättä edellyttämää laajemmin tai muuhun kuin kulloisenkin tiedustelutehtävän edellyttämään tarkoitukseen (toimivallan käytön tarkoitussidonnaisuuden ja tietojenkäsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden yleiset periaatteet).

Poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momenttiin teknisestä laitetarkkailusta ehdotetaan hallintovaliokunnan mietinnössä muutosta, jonka olennainen sisältö on yhtenäistää sääntelyä sotilastiedustelun kanssa. Samalla tarkoitus on oikaista liian tiukaksi valiokunnan arvioimaa tulkintaa. **Asiallisesti ottaen kyseessä on toimivaltuuden laajennus**. Tätä ei ole erikseen arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Toimivaltuuden laajentamiselle sinänsä näyttää olevan asiallisia perusteita enkä arvioi sen johtavan merkittäviin lisäriskeihin perusoikeuksien kannalta.

Tietoliikennetiedustelusta annettavaan lakiin hallintovaliokunta ehdottaa otettavaksi 1 §:ään perustuslakivaliokunnan edellyttämät tiedustelutoimintaa koskevat yleiset periaatteet. Ne ovat suppeasti kirjoitettuja. Yleisen ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellon periaatteen toteuttamisen ja tietoliikennetiedustelun kohdentamisen syrjimättömästi vaatimuksen lyhyen toteuttamisen ohella kyse on

viittaussäännöksistä poliisilain 1 luvun mukaisiin periaatteisiin. Sääntelymalli eroaa tässä sotilastiedustelulain 5-8 §:en sääntelystä, joka on myös perusoikeuksien kannalta kehittynyt myönteiseen suuntaan puolustusvaliokunnan mietinnössä PuVM 4/2018 lakiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta tehtyjen muutosten tuloksena. Hallintovaliokunta ei ole perustellut, miksi poliisilain yleiset periaatteet soveltuvat tältä osin ilman tarkempaa sääntelyä. Toisaalla valiokunnan mietinnössä ja hallituksen esityksessä korostetaan siviilitiedustelun poliisitoiminnasta poikkeavaa luonnetta. Tiedustelu poikkeaa poliisitoiminnasta joiltain osin merkittävästikin. Sen vuoksi tiedusteluun sovitettut perus- ja ihmisoikeusmyönteisen lainsäädännön ja lain soveltamisen käytäntöjen sisällyttäminen lakiin riittävän selvinä omina periaatteineen on tärkeää. **Pitäisin perusoikeusmyönteisen lainsäädäntötavan ja sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta selvästi parempana sitä, että periaatteet kirjoitettaisiin auki tietoliikennetiedustelulakiin ja samalla perusteltaisiin niiden soveltamista ja sen merkitystä. En kuitenkaan katso, että tältä osin valiokunnan mietintö olisi perustuslain vastainen.**

Tietoliikennetiedustelun toteuttaminen syrjimättömästi on todettu varsin lakonisesti hallintovaliokunnan mietinnössä ja siinä ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 1 §:ssä. On myös huomattava, että säännös on soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevassa pykälässä, mitä ei voi pitää onnistuneena periaatesäännösten ja syrjintäkiellon keskeisen merkityksen perusoikeuksien toteutumisen kannalta valossa.

Perustuslaissa jo säädettyjen asioiden pelkkä toistaminen tavallisessa laissa ei ole perusteltua. Se voi aiheuttaa epäselvyyttä perustuslain suoraan sovellettavien säännösten sovellettavuudesta ja tulkinnastakin. Kuitenkin liian suppea viittaaminen ja esimerkiksi avoimen luettelon esittäminen suljettuna ei ole asianmukainen tapa. Samoin jos suppea kirjoittaminen peittää perustuslain ja kansainvälisen perus- ja ihmisoikeusnormiston asiaa sovellettavaksi tulevat laajemmat vaatimukset.

Nähdäkseni hallintovaliokunnan ilmaisu ei ole kaikilta osin onnistunut. Tietoliikennetiedustelulain 1 §:stä ei ilmene yleinen yhdenvertaisuuslauseke yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksena ja toisaalta syrjintäkielto. Syrjintäkiellon osalta olisi myös tarpeen toteuttaa avoin luettelo kielletyistä syrjinnän perusteista. En sinänsä pidä kuitenkaan lakiesitystä perustuslain vastaisena, mutta perustuslakivaliokunnan säätämisympäristönsä toteutus on jäänyt puutteelliseksi.

Tietoliikennetiedustelua koskevan lain 14 §:n säännöksistä tallenteiden tutkimisesta ei käy ilmi selvästi pykälässä tarkoitetun asiantuntijan avustava rooli. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan edellyttämä toiminta suojelupoliisin ohjauksesta toimimisesta on otettu säännöksiin. **Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottaminen ei ole siten niin kattavaa mitä perustuslakivaliokunta edellytti.**

Pidän tiedustelutoimivaltuuksien käytöstä päättämisen järjestelyitä hallintovaliokunnan mietinnössä perustuslain mukaisina. Perustuslakivaliokunta on vahvemmin korostanut tuomioistuinten roolia. Hallintovaliokunta on perustellut ratkaisunsa. Osittain perustelut ovat kuitenkin kritiikille alttiita (esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteesta johdetut rajoitukset ulkomailla tapahtuvan tiedustelun kontrollissa ja oikeusturvajärjestelyissä). Samoin tiedustelukiellot, jotka pakkokeinolaista poiketen yhdistetään nimenomaan oikeudenkäymiskaaren säännöksiin ovat tiedustelun asiayhteydessä hyväksyttäviä. Pidän riittävinä perusteluita sille, että tiedustelukiellon alainen tieto heti ja mahdollisimman automaattisesti hävitetään ja sitä ei missään tarkoituksessa käsitellä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonassa on syytä tehokkaan oikeussuojan vaatimusten turvaamiseksi myös kiinnittää huomiota tätä koskeviin käytäntöihin. Tällöin voidaan antaa myös perustakeet lähdesuojalle sekä toteuttaa se EU:n perusoikeusperuskirjan 47 artiklasta ja EU-tuomioistuimen asiassa C-362/14 Schrems ilmaisema vaatimus tehokkaasta valvonnasta ja tarvittaessa tuomioistuinvalvonnasta mikäli loukkauksen kohteelle ei ilmoiteta loukkauksesta.

Varsinkin henkilötietojen suojan osalta suojelupoliisin toimivaltuuksien kokonaisuus muodostuu ehdotetun poliisin henkilötietolain (HE 242/2018 vp) ja siviilitiedustelulainsäädännön kokonaisuuden perusteella. Kiinnitän huomiota, että ehdotetun poliisin henkilötietolain nojalla ja poliisilain muiden kuin tiedustelua koskevien valtuuksien osalta suojelupoliisilla on hyvin laajat tietojensaantioikeudet. Perustuslakivaliokunta on antanut useita säätämisyjärjestykseen vaikuttavia valtiosääntöoikeudellisia huomautuksia ehdotuksesta poliisin henkilötietolaiksi (PeVL 51/2018 vp). Hallintovaliokunnan on hyvä arvioida perustuslakivaliokunnan lausuntoa myös tiedustelun tilanteiden kannalta. Tässä suhteessa poliisilakiin ehdotettu 5a luvun 44 §:n palomuurisäännös on tärkeä. Toisaalta suojelupoliisi saa - mitä voidaan pitää sinänsä perusteltuna - käyttää myös kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä toiminnassa ja esim. tiedustelun taustatietona poliisilain ja poliisin henkilötietolain perusteella saatua tietoa. Tietojen keräämisen oikeasuhtaisuuteen ja käyttötarkoitussidonnaisuuteen on näin kiinnitettävä vielä erityistä huomiota.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen yleisten kriteerien mukaisesti lainsäätäjän ja julkisen vallan on **huolehdittava jatkuvasti siitä, että tiedusteluvaltuudet täyttävät perusoikeuksien rajoitusperusteet.** Hallintovaliokunnan ehdottaman ponnien mukainen eduskunnan lausuma on tarpeellinen näin myös perusoikeuksien kannalta. Arvioinnin merkitystä osaltaan korostaa, että kyseessä on uusi lainsäädäntö. Arvioinnin perusteella on tarpeen myös arvioida suojelupoliisin asemaa yhtäältä poliisiviranomaisena ja sen mukaisia toimivaltuuksia sekä toisaalta nyt painottuvaa roolia tiedusteluviranomaisena. Tämä kaksoisrooli antaa suojelupoliisille sinänsä tehokkaita työvälineitä mutta myös huomattavan vahvat tietojensaantioikeudet. Vaikka ratkaisulle on hyväksyttävät perusteet, on sen välttämättömyyttä ja mahdollisia ongelmakohtia myös tarkasteltava jatkossakin. Lisäksi arvioinnissa on tarpeen tarkastella muun muassa niitä seikkoja, joissa hallintovaliokunta katsoi perustelluksi poiketa perustuslakivaliokunnan muista kuin ponsiin ottamista valtiosääntöoikeudellisista seikoista. Tällöin on hyvä tarkastella tietojensaannin ja käsittelyn kokonaisvaltuuksia suojelupoliisissa ja sitä, ovatko omaksutut tiedustelun käytännöt huomioon ottaen tarvetta muuttaa sääntelyä perusoikeuksien suojaamiseksi.

Valtioneuvoston oikeuskansleri

Tuomas Pöysti