

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI POLIISILAIN 5 A LUVUN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI MUIKSI LAIKSI (HE 29/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi poliisilakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia sekä sotilastiedustelulakia. Esityksessä ehdotetaan selkeytettäväksi niin sanottua palomuurisääntelyä eli tiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan sekä siihen liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi ehdotetaan muutoksia tiedonluovutukseen kansainvälisessä yhteistyössä, mukaan lukien henkilötietojen luovutus suojelupoliisilta Pohjois-Atlantin liitolle (Nato). Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso (12). Perustuslakijaksossa ehdotuksia on viitattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin (oikeusvaltioperiaate), 10 §:ään (yksityiselämän suoja), 21 §:ään (oikeusturva) ja 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite). Esitykseen sisältyy lisäksi viittauksia EU-oikeuteen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sitä koskevaan tulkintakäytäntöön. Esityksessä on katsottu, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Arviointiperusta

Kansallisen oikeuden viitekehys

Viranomaisen toimivaltuuksien ja niiden käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Lailla säätämisen vaatimus kuuluu lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

Perustuslain 10 §:ssä on turvattu yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja. Henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan henkilötietoja ei voida käyttää tavalla, joka ei ole yhteensopiva niiden alkuperäisen keräämisen ja käsittelyn kanssa.

Tiedustelua koskeva lainsäädäntö tuli Suomessa voimaan kesäkuun 2019 alusta. Siviilitiedustelusta säädetään poliisilain (872/2011) 5 a luvussa (581/2019) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (582/2019). Sotilastiedustelusta säädetään puolestaan sotilastiedustelusta annetussa laissa (590/2019).

Palomuurisääntelyssä on kyse siviili- ja sotilastiedustelussa saatujen tietojen luovuttamista rikostorjuntaan. Tällaista sisältyy poliisilain 5 a luvun 44 §:ään, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 17 §:ään sekä sotilastiedustelusta annetun lain 79 ja 80 §:ään.

Tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä perustuslakiin säädettiin uusi 10 §:n 4 momentti luottamuksellisen viestinnän rajoitusedellytyksistä. Perustuslakivaliokunta totesi tämän perustuslain muutoksen yhteydessä, 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 on kiinnittänyt huomiota myös perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyvien käsitteiden ”kansallinen turvallisuus” ja ”vakava uhka” laaja-alaisuuteen. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettuja perusvaatimuksia. Valiokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita 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, PeVL 35/2018 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on kiinnitettävä huomiota 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 arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä. (PeVL 33/2014 vp, s. 4, ks. myös HaVM 38/2014 vp, s. 4–5, LaVL 15/2014 vp, s. 3.)

Henkilötietojen luovuttamiseen tiedusteluviranomaiselta muille viranomaisille sovelletaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (laki henkilötietojen käsittelyssä poliisitoimessa 50 § ja laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa 29 ja 30 §). Muiden kuin henkilötietojen luovuttamiseen tiedusteluviranomaiselta toisille viranomaisille sovelletaan puolestaan tiedusteluviranomaisten ja muiden viranomaisten välistä yhteistyötä koskevaa sääntelyä (poliisilaki 5 a luku 55 § 2 momentti ja laki sotilastiedustelusta 18 § 1 momentti). Henkilötietojen luovuttamista tiedusteluviranomaiselta ulkomaisille viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille sovelletaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 51 § ja laki henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa 32 §). Muiden kuin henkilötietojen luovuttamista tiedusteluviranomaiselta ulkomaisille viranomaisille ja kansainvälisille järjestöille sovelletaan kansainvälistä yhteistyötä koskevaa sääntelyä (poliisilaki 5

a luku 57 § 4 ja 5 momentti sekä laki sotilastiedustelusta 20 § 1 momentti 1 kohta ja 5 ja 6 momentti).

Ihmisoikeusvelvoitteet ja EU-oikeus

Tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa. Huomioon tulee ottaa myös niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö (ks. esim. PeVL 35/2018 vp, s. 4).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä löytyy useita tiedustelutoimintaa koskevia merkittäviä ratkaisuja. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on muodostettu vähimmäisedellytykset tiedustelutoimintaa koskevalle lainsäädäntökokonaisuudelle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on käsitelty myös tiedustelutiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja siitä poikkeamista sekä rikosprosessissa sallittujen tiedustelumenetelmien käyttöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään edellyttänyt, että lainsäätäjät ja julkinen valta jatkuvasti huolehtivat siitä, että tiedustelun toimivaltuudet pysyvät ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetuissa puitteissa ja rajoissa. (Ks. esim. Ekimdzhiev ym. v. Bulgaria, 11.1.2022, Big Brother Watch ym. v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 25.5.2021, Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 25.5.2021.)

Myös EU-oikeudellinen näkökulma on välttämätön ehdotetun sääntelyn arviointia varten. Merkittäviksi nousevat ainakin EU:n yleinen tietosuoja-asetus, ePrivacy-direktiivi ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi sekä näitä täsmentävä runsas Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tuomioistuin on arvioinut tietojen käyttöä, säilyttämistä ja luovuttamista rikosten ennalta ehkäisemiseksi sekä kansallisen turvallisuuden nimissä, henkilötietojen siirtoa sekä tietosuojaoikeudellista käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. (Ks. esim. C-311/18, Schrems II, C-623/17, Privacy International, yhdistetyt asiat C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, La Quadrature du Net).

Yleisarvio

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 10 §:n kannalta. Tiedustelutoimivaltuudet merkitsevät ylipäänsä syvällekäyvää puuttumista perus- ja ihmisoikeuksiin, varsinkin yksityiselämän suojaan sekä henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (PeVL 36/2018 vp, s. 3, PeVL 35/2018 vp, s. 3). Myös nyt ehdotettu sääntely merkitsisi rajoituksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan.

Pidän hyvin ongelmallisena, että esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin ei sisälly asianmukaista arviointia ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:ään. Etenkin palomuurisääntelyyn ehdotetun muutoksen arviointi perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta muodostaa asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisen osan, mutta tämä tärkeä näkökohta on lähestulkoon sivuutettu esityksen perustuslakijaksossa. Säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy lähinnä selostusta perustuslain 10 §:n 4 momenttia koskevasta perustuslakivaliokunnan mietinnöstä, mutta varsinaista arviointia lakiehdotusten merkityksestä tältä kannalta ei esitetä.

Esityksessä ei ole tehty asianmukaisesti myöskään arviointia suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin. Säättämisyjärjestysperusteluissa on tältä osin tyydytty hajanaisiin ja perustelemattomiin toteamuksiin esimerkiksi suhteellisuusvaatimuksen täyttymisestä. Ehdotetun sääntelyn keskeisiin osiin sisältyy ehdotuksia, joiden osalta vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta jäävät toteutumatta tavalla, jota selostan myöhemmin yksityiskohtaisemmin. Kiinnitän ylipäättään vakavaa huomiota siihen, että esityksen suhdetta perustuslakiin koskeva jakso on hyvin sekava ja täsmentymätön.

Esitykseen sisältyy viittauksia asiassa relevanttiin EU-oikeuteen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin sekä EU-tuomioistuimen ja Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön (jakso 5.2 ja säättämisyjärjestysperustelut). Esityksestä kuitenkin jää puuttumaan seikkaperäinen, johdonmukainen ja kokonaisvaltainen arviointi mainitun EU- ja ihmisoikeustulkintakäytännön merkitystä. Asiassa on syytä vielä varmistua esityksen EU-oikeuden mukaisuudesta, mukaan lukien rikosasioiden tietosuojadirektiivissä asetettujen vaatimusten täyttymisestä.

Vaikutusarviointia koskevassa esityksen jaksossa (4, s. 16) on todettu lyhyesti, että ”Ehdotettu sääntely ei laajentaisi tiedusteluviranomaisten tiedustelutoimintaa koskevia toimivaltuuksia. Tiedon luovuttaminen tarkistetun palomuurisääntelyn perusteella tapahtuisi alkuperäisen käyttötarkoituksen puitteissa. Ehdotettu sääntely ei vaikuttaisi heikentävästi luottamuksellisen viestin suojaan. – Lakiehdotus parantaisi kansallista turvallisuutta.” Esitykseen ei sisälly arviota ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista. Merkillepantavaa on myös, ettei esityksessä ole myöskään esitetty seikkaperäistä arviointia ehdotuksen käytännön vaikutuksista rikostorjunnan tehokkuuden ja rikosvastuun toteutumisen kannalta. Esitykseen sisältyvää jaksoa vaikutusarvioinneista on pidettävä kaikkiaan erittäin suppeana.

Esityksen suppeat vaikutusarvioinnit sekä sekavat ja puutteelliset säättämisyjärjestysperustelut vaikeuttavat perusteellista valtiosääntöoikeudellista arviointia ehdotetusta tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä saatujen tietojen luovuttamismahdollisuuksien laajentamisesta. Esitys ei vastaa tältä osin hyvän lainvalmistelun kriteerejä. Tämän merkitys nähdäkseni korostuu tiedustelutoiminnan kaltaisessa perusoikeus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä.

Esityksessä ei ole havaintojeni mukaan myöskään käyty läpi suhdetta esitykseen liittyviin muihin lainsäädäntöhankkeisiin. Tältä kannalta on syytä panna merkkeille hanke rikostorjuntaviranomaisten toimivaltuuksien laajentamisesta, minkä yhteyttä esitykseen ei ole nähdäkseni käyty läpi. Esitys on vaitonainen myös vireillä olevasta perustuslain 10 §:n tarkastamishankkeesta.

Tavoitteen hyväksyttävyys

Esityksen mukaan tavoitteena on mahdollistaa suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaiselle tietojen luovutus kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi riittävän laajasti sekä selkeyttää tiedustelumenetelmän käytön avulla saadun rikosta koskevan tiedon luovutusta poliisille.

Esityksen säättämisyjärjestysperusteluissa (s. 43) on todettu, että ”Ehdotetulla sääntelyllä suojataan toisia perusoikeuksia, ja sääntelyyn on painava yhteiskunnallinen intressi. Ehdotetulle

sääntelylle voidaan siten katsoa olevan perusoikeuksien muodostaman kokonaisuuden kanalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti painavat perusteet.”

Esityksen taustalla on valtioneuvoston 16.12.2021 eduskunnalle tiedustelulainsäädännöstä antama selonteko (VNS 11/2021 vp). Sen käsittelyn yhteydessä eduskunta edellytti, että hallitus tekee perusteellisen selvityksen tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyn toimivuudesta ja täsmentämistarpeista, ja arvioinnin pohjalta valmistelee tarvittavat kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännösehdotukset sääntelyn selkeyttämiseksi. Lisäksi eduskunta edellytti, että hallitus muutoinkin tarkastelee tiedustelulainsäädännön toimivuutta, vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita, huolehtii lainsäädännön ajantasaisuudesta muuttuvassa toimintaympäristössä sekä varmistaa tiedustelutoiminnan ja sen valvonnan riittävät resurssit. (EK 70/2022 vp, ks. HaVM 35/2022 vp.)

Esitys on sinänsä lähtökohdiltaan tiedustelulainsäädäntöä koskevasta valtioneuvoston selonteosta annetun eduskunnan kannanoton mukainen siinä, että sillä pyritään selkeyttämään tiedustelulainsäädännön palomuurisääntelyä. Lisäksi on selvää, että Suomen turvallisuusympäristön muutokset korostavat tarvetta varmistaa tiedustelulainsäädännön ajantasaisuus ja toimivuus.

Esityksen tavoitetta koskevassa jaksossa (3) tavoite on pitkälti tyydytty ilmaisemaan esityksen keskeisen sisällön läpikäyntinä. Myöskään suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa ei ole havaintojeni mukaan kiinnitetty asianmukaista huomiota ehdotetun muutoksen säätämistarpeeseen. Arvio sääntelyn hyväksyttävyydestä on kytketty epämääräisesti vain ”toisten perusoikeuksien suojaamiseen”. Myöskään toteamusta siitä, että sääntelylle on painava yhteiskunnallinen intressi, ei perustella tarkemmin. Esityksen valossa jää kaikkiaan epäselväksi se, millä perusteilla ehdotukset täyttävät perusoikeuksien rajoituksilta edellytetyn hyväksyttävän tavoitteen vaatimuksen.

Lisäksi pidän tarpeellisena kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelulainsäädäntö on ollut voimassa vasta suhteellisen vähän aikaa (n. kuusi vuotta), mikä nähdäkseni osaltaan rajoittaa laajan ja kattavan tulkintakäytännön muodostumista muutosten perustaksi. Esityksestä ei valitettavasti ole luettavissa tältäkkään osin tarkempia tietoja. Selvää sinänsä on, että tiedustelutoiminta on luonteeltaan salassa pidettävää, minkä vuoksi kaikilta osin erityisen yksityiskohdaisen tiedon antaminen ei ole mahdollista. Esimerkiksi oikeuskansleri on kuitenkin huomauttanut tarpeesta saada tilasto- ja indikaattoritietoja salassapitosäännösten puitteissa tiedustelulaeista ja niiden toimivuudesta käytävän yhteiskunnallisen keskustelun mahdollistamiseksi (OKV/565/21/202, 19.3.2021). Tämäkin huomioon ottaen esityksessä olisi voinut esittää nyt tehtyä seikkaperäisemmin perusteluja muutostarpeille.

Esityksessä viitataan useissa kohtaa voimassa olevan sääntelyyn tulkinnanvaraisuuteen ja tarpeeseen selkeyttää ja tarkistaa sitä. Sinänsä sääntelyä täsmentävää ja tulkintaa selkeyttävää tavoitetta voidaan pitää kannatettavana lailla säätämisen vaatimukseen ja perusoikeusrajoitusten yleisiin edellytyksiin sisältyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen vuoksi. Esityksessä on kuitenkin varsin vähän avattu, mitä mainitulla tulkinnanvaraisuudella tarkoitetaan. Lisäksi ehdotettujen muutosten kuvaaminen ”sääntelyn selkeyttämiseksi” on mielestäni paikoin jopa harhaanjohtavaa, esimerkiksi siinä, että palomuurisääntelyn muutoksilla tiedonluovutusta rikostorjuntaan laajennettaisiin merkittävästi nykyisestä.

Kiinnitän myös yleisellä tasolla huomiota ehdotetun sääntelyn epäselvyyteen. Tiedustelulainsäädäntö muodostaa varsin monimutkaisen ja osin vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Vaikka ehdotettujen muutosten ilmaistaan tavoittelevan sääntelyn selkeyttämistä, ehdotetut säännökset ovat kuitenkin monelta osin epäselviä ja sellaisina entisestään sääntelykokonaisuutta monimutkaistavia. Myös ehdotetun sääntelyn suhde muuhun sääntelyyn jää osin tämentymättömäksi.

Tiedustelutoimintaan liittyvien henkilötietojen luovuttamiseen sovellettava voimassa oleva sääntelykehys on nähdäkseni erityisen monimutkainen ja jokseenkin tulkinnanvarainen. Perustuslakivaliokunta onkin toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että poliisin henkilötietojen käsittelyyn sovellettavan lainsäädännön kokonaisuutta ei voi luonnehtia selkeäksi ja ymmärrettäväksi (ks. esim. PeVL 40/2021 vp, kappeli 13, PeVL 51/2018 vp, s. 5). Tämä huolenaihe voidaan toistaa tämän esityksen kohdalla.

Katson tarpeelliseksi kiinnittää vielä erikseen huomiota ehdotettuun palomuurisääntelyyn erityisesti suhteessa sääntelyyn salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista ja siihenkin liittyen tiedonluovutukseen maan- ja valtiopetosrikoksista sekä terrorismirikoksista. Tarkastelun palomuurisääntelyä myös perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta sekä valvontatarpeen näkökulmasta. Lisäksi nostan esille eräitä seikkoja tiedonluovutuksesta kansainvälisessä yhteistyössä. Viittaan näiltä osin pääasiassa ehdotettuun lakiin poliisilain 5 a luvun muuttamisesta (1. lakiehdotus). Lauseutu koskee soveltuvien osien sotilastiedustelusta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia (4. lakiehdotus).

Palomuurisääntely

Esityksessä ehdotetaan, että poliisilaissa selkeytettäisiin niin sanottua palomuurisääntelyä eli siviilitiedustelumenetelmän käytön aikana saadun rikosta koskevan tiedon luovuttamista rikostorjuntaan sekä siihen liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Kyseinen sääntely on esityksen mukaan osoittautunut käytännössä tulkinnanvaraiseksi. Ehdotuksen mukaan suojelupoliisille sallittaisiin tiedustelumenetelmän avulla saadun kansallista turvallisuutta vaarantavia rikoksia eli maanpetosrikoksia, valtiopetosrikoksia ja terrorismirikoksia koskevan rikostiedon luovuttaminen toimivaltaiselle viranomaiselle siihen katsomatta, mikä on kyseisistä rikoksista säädetty ankarin rangaistus. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusista rikostiedon luovutustarkoituksista, jotka olisivat kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja rikoksen selvittämiseksi ja estämiseksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaaminen. Jos tietoa luovutettaisiin edellä mainituissa tarkoituksissa, kohdistuisi sen käyttöön rajoituksia oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden takaamiseksi ja siviili- sekä sotilastiedustelun suojaamiseksi. Esityksellä selvennettäisiin, että tiedustelumenetelmän avulla saadun muun tiedon kuin rikosta koskevan tiedon luovuttamiseen ei sovellettaisi palomuurisääntelyä, vaan muita poliisilain tai henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain säännöksiä myös siinä tapauksessa, että luovutuksensaajana olisi rikostorjuntaviranomainen. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettua lakia ja sotilastiedustelusta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti rikostiedon luovuttamisen osalta.

Suhde salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyyn

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tiedustelulainsäädäntöä säädettäessä huomiota tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroavaan luonteeseen. Valiokunta korosti tarvetta varmistua siitä, että tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei saa avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (PeVL 36/2018 vp, s. 26, PeVL 35/2018 vp, s. 22).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tulkintakannanoton mukaan kansallista turvallisuutta uhkaavien rikosten estämistä ja paljastamista sekä selvittämistä voidaan pitää tiedustelumenetelmiä käyttämällä hankittujen tietojen alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa yhteensopivina tietojen käyttötapoina (Tiedusteluvalvontavaltuutetun kertomus vuodelta 2019, s. 24–25).

Valtioneuvoston oikeuskansleri on huomauttanut tarpeesta selkeyttää palomuurisääntelyä ja todennut, että asiaa koskevan arvioinnin pohjalta on tarpeen huolehtia siitä, että laissa on asiasta riittävän kattavat, tarkkarajaiset ja täsmälliset säännökset (OKV/565/21/2021, 19.3.2021, s. 10).

Eduskunnan oikeusasiamies on puolestaan korostanut tarvetta tarkkaan pitäytyä voimassa olevassa palomuurisääntelyssä (ks. EOAK/289/2021, 23.11.2021). Oikeusasiamies totesi päätöksessään, että yksityiselämä ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslaissa eikä käyttötarkoitussidonnaisuuteen voida tehdä perusoikeuksia heikentäviä tulkintoja. Tiedustelua koskevien lakien palomuurisäännökset osoittavat, minkälaisin edellytyksin tiedustelumenetelmillä saatuja tietoja pitää, saa tai ei saa luovuttaa rikostorjuntaan. Oikeusturvatakeet tiedustelutiedon johtaessa rikosprosessiin sekä tiedustelumenetelmin saadun tiedon säilyttäminen ja tallettaminen muuhun kuin tiedustelutarkoituksiin ovat kytketyt palomuurisääntelyyn. Oikeusasiamies torjui tiedusteluvalvontavaltuutetun esittämän näkemyksen siitä, etteivät palomuurisäännökset rajoittaisi tiedustelutiedon luovuttamista rikostorjuntaan tiedusteluviranomaisten omaan tehtäväpiiriin kuuluvista rikoksista.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun ja oikeusasiamiehen näkemyseroissa nykyisen palomuurisääntelyn tulkinnasta on ollut kyse erityisesti tiedustelumenetelmiä käyttämällä saatujen tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvästä mahdollisuudesta erottaa kansallista turvallisuutta uhkaavat rikokset ja muut rikokset toisistaan. Nämä eriävät käsitykset sinänsä havainnollistavat voimassa olevan palomuurisääntelyn epäselvyyttä ja tulkinnanvaraisuutta sekä palomuurisääntelyn selkeyttämisen tarpeellisuutta tai ainakin tarvetta arvioida sen selkiyttämismahdollisuuksia.

Nähdäkseni on syytä ottaa keskeiseksi arviointiperustaksi eduskunnan oikeusasiamiehen tulkinta, jonka mukaan tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta. Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan. Tiedustelulakeja säädettäessä perustuslakivaliokunta painotti, että tiedustelumenetelmiä ei saa käyttää salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Juuri tämän estämiseksi palomuurisäännökset on säädetty. Palomuurisääntely asettaa rajat sille, kenelle ja millaista tietoa tiedusteluviranomaiset saavat luovuttaa.

Esityksen arvioinnin kannalta on siten olennaista eronteko tiedustelumenetelmien ja rikosperusteisen tiedonhankinnan välillä. Käytännössä tiedustelumenetelmät ovat pitkälti salaisia tiedonhankintakeinoja vastaavia, mutta tiedustelumenetelmiä voidaan käyttää vaiheessa, jossa käsillä ei ole epäilyä rikoksesta, vaan menetelmiä käytetään tiedon saamiseksi tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta. Kysymys on myös muuten huomattavasti poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja väljemmin edellytyksin käytettävissä olevista keinoista, mitä sinänsä voidaan osin perustella tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja -tutkinnasta eriytyneellä luonteella ja kohteiden erilaisuudella (ks. EOAK/6084/2020, 24.9.2020, s. 7.) Tiedusteluviranomaisilla on käytettävissä myös tiedustelumenetelmiä, joita ei voida lainkaan käyttää rikosperusteisessa tiedonhankinnassa.

Tiedustelutoiminnan ja rikosperusteisen tiedonhankinnan välinen rajanveto hämärtyisi ehdotetun sääntelyn voimaantulon seurauksena. Rikostorjunnassa käytettävät salaiset tiedonhankintakeinot eivät voi luonteeltaan alkaa lähestyä tiedustelumenetelmiä, koska rikostorjunnan tavoitteet ja tehtävät ovat tiedustelutoiminnasta poikkeavat. Pidän tärkeänä korostaa tiedustelutoiminnan ja rikostorjunnan sekä rikostutkinnan toisistaan eroavaa luonnetta. On syytä korostaa, että tiedustelutoiminnan ja rikosperusteisen tiedonhankinnan kaltaiset perus- ja ihmisoikeuksiin merkittävästi puuttuvien puuttuvat toimenpiteet on syytä pitää selkeästi toisistaan erillisinä. Tätä on nähdäkseni vaikea toteuttaa nyt ehdotetuilla palomuurisääntelyn muutoksilla. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, tulee sääntelyssä varmistua siitä, ettei lain säädäntö avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (ks. esim. PeVL 35/2018 vp, s. 22). Esityksen perusteella jää kuitenkin käytännön tasolla epäselväksi, millä tavoin tämä ongelma voidaan välttää.

Ehdotettu sääntely mahdollista sen, että tiedustelumenetelmiä käytettäisiin paitsi tietojen saamiseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, myös tosiasiaassa rikostorjunnan tarpeisiin. Näin voisi olla esimerkiksi, jos suojelupoliisi olisi jo ilmoittanut tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille tai tieto asiasta olisi keskusrikospoliisilla muutoin, mutta sillä ei olisi lainmukaisia edellytyksiä salaisten tiedonhankinta- tai pakkokeinojen käyttöön, ja suojelupoliisi jatkaisi tiedustelumenetelmien käyttöä sinänsä niiden käyttötarkoituksen mukaisesti, mutta samalla luovuttaisi niillä saatua tietoa keskusrikospoliisille ehdotetun sääntelyn mukaisesti. Pidän tällaista mahdollisuutta ongelmallisena.

Esityksen perusteella herää myös kysymys siitä, voiko ehdotetun sääntelyn epämääräisyys ja epäselvyys johtaa palomuurisääntelyn korkeiden edellytysten tai jopa pakkokeinoille asetettujen edellytysten kiertämiseen.

On kaikkiaan syytä painokkaasti korostaa, että ehdotettua sääntelyä ei saa käyttää salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tätä voitaisiin vielä varmistaa sääntelyn täsmentämisellä sekä mahdollisesti nimenomaisin säännöksinkin suhteesta salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja salaisiin pakkokeinoihin.

Tiedonluovutus maan- ja valtiopetosrikoksista sekä terrorismirikoksista

Ehdotettuun poliisilain 5 a luvun 44 §:n uusi 5 momentti merkitsisi sitä, että suojelupoliisi saisi aina ilmoittaa tiedustelumenetelmän käytön avulla havaitusta jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoslain 12, 13 tai 34 a luvussa säädetystä rikoksesta sekä luovuttaa tietoa sellaisesta rikoksesta 1 ja 2 momentissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille. Kyse olisi maanpetos-, valtiopetos- ja terrorismirikoksista. Tätä oikeutta ei sidottaisi rangaistusasteikkoon eikä siihen sisältyisi myöskään sitä jo tehdyksi oletettujen rikosten kohdalla olevaa edellytystä, että tiedon luovutuksella ”voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys” rikoksen selvittämiseksi. Pääsääntö nykyisessä sääntelyssä on, että suojelupoliisi voi luovuttaa tietoja keskusrikospoliisille vain sellaisten rikosten kohdalla, joista säädetty ankarin rangaistus ylittää tietyt pykälässä säädetyt rajat.

Tiedustelulakeja säädettäessä palomuurisäännöksen 1 ja 2 momentin rangaistusmaksimiedellytysten yhteydessä lakivaliokunta piti tärkeänä kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole asetettu eikä voida asettaa perusterikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely oli rakennettava käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden siten, että tietojen luovuttamista rajataan riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan. (LaVL 32/2018, s. 14.)

Esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jossa myös lievemmin rangaistavien rikosten ilmoittaminen mahdollistettaisiin eli nykyistä palomuurisääntelyä lievennettäisiin ja siten sen tarjoamaa suojaa yksityiselämälle, henkilötiedoille sekä luottamukselliselle viestinnälle heikennettäisiin. On kysyttävä, onko rikostorjuntaan ilmoittaminen kaikkien ehdotettujen rikosten kohdalla sillä tavalla oikeasuhtaista, että rikostorjuntakeinoja väljemmin edellytyksin käytetyllä tiedustelumenetelmällä saatua tietoa olisi mahdollista käyttää rikostorjuntaan. Huomioon on otettava myös tältä osin edellä mainittu lakivaliokunnan kanta siitä, että tietojen luovuttamista olisi rajattava riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan. Lisäksi on syytä panna merkille, että ehdotettu sääntelyratkaisu tarkoittaisi sitä, että mikä tahansa mainittuihin rikoslain lukuihin tulevaisuudessa sisällytettävä rikos tulisi automaattisesti tietojen ilmoitus- ja luovutusoikeuden piiriin.

Suhde yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan

Tiedustelulainsäädännön antaminen mahdollistettiin muuttamalla perustuslain 10 §:ää. Siihen lisättiin uusi 4 momentti, johon koottiin sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Säännöksen 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.

Perustuslain 10 §:n muuttamisen yhteydessä lisättiin uusi rajoitusperuste, joka mahdollistaa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Kyseisessä rajoitusperusteessa on irtauduttu rajoituksen perustumisesta rikokseen tai rikos epäilyyn. Säännös on muotoiltu erityisesti mahdollistamaan tiedusteluvaltuuksien käytöstä säätämisen, mutta perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain uusi 10 §:n 4 momentti ei vastaisuudessa koskisi ainoastaan tiedusteluvaltuuksia, vaan kaikkia tulevaisuudessa mahdollisesti ehdotettavia uusia luottamuksellisen viestinnän rajoitusvaltuuksia (PeVM 4/2018 vp). Kyseistä rajoitusperustetta on näin ollen mahdollista soveltaa myös muissa tilanteissa kuin säädettäessä suoraan tiedusteluvaltuuksista.

Perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä on käsitelty ja kuvattu sitä, mitä 4 momentissa tarkoitetaan muulla toiminnalla, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (ks. HE 198/2017 vp, s. 35–39). Perustuslakivaliokunta tähdensi mietinnössään valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana sitä, että ”perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan 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.” (PevM 4/2018 vp.)

Esityksessä ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota näkökohtiin, jotka liittyvät luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Asiassa on tältä osin keskeistä arvioida, millä tavalla ehdotetut laajennukset tiedustelumenetelmillä hankittujen tietojen luovutuksen käyttötarkoituksiin liittyvät perustuslaissa säädettyihin viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksiin ja millä tavalla ne vaikuttaisivat yksityiselämän suojaan. Esityksessä ei ole nähdäkseni arvioitu, luovutettaisiinko siinä mainittuihin laajempiin käyttötarkoituksiin luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvia tietoja.

Ehdotettu sääntely ei sinänsä laajentaisi tiedusteluviranomaisten tiedustelutoimivaltuuksia, vaan koskisi ainoastaan tiedustelumenetelmän avulla ja niille säädettyjen rajoitusten puitteissa hankittujen tietojen edelleen luovuttamista toiselle viranomaiselle. Jos tiedustelumenetelmällä saatu tieto on luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa, tulisi perustuslain 10 §:n valossa arvioida myös nyt säädettäväksi ehdotetusta tietojen luovuttamisesta seuraavaa uutta luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoitusta perusoikeuksien rajoitusedellytysten ja erityisesti perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitujen lakivarausten näkökulmasta.

Joka tapauksessa sääntelyssä on kyse yksityiselämän suojan rajoituksesta, jonka perusteltavuutta tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Se, että suojelupoliisilla on mahdollisuus saada tietoja perustuslain 10 §:n 4 momentin puitteissa säädettyjen tiedustelutoimivaltuuksiensa mukaisesti, ei vielä tarkoita sitä, että saatuja tietoja voitaisiin luovuttaa ja käyttää tietojen alkuperäistä käyttötarkoitusta laajemmin. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä myös sen jälkeen, kun esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu siitä tieto (ks. PeVL 98/2022 vp, kappale 17). Myös tietojen luovuttamista koskevan perusoikeusrajoituksen tulisi

olla yhteensopiva perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädettyjen kvalifioitujen lakivarausten kannalta siltä osin kuin luovutettavaksi tulisi luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvaa tietoa.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan näkökulmasta huomio kiinnittyy erityisesti poliisilain 5 a lukuun ehdotettuun uuteen 44 a §:ään (Tiedon luovuttaminen eräissä tapauksissa), joka mahdollistaisi sen, että suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi.

Säätämisyjärjestysperusteluista tai säännöskohtaisista perusteluista ei käy ilmi, koskisiko tämä säännös myös luottamuksellisen viestin salaisuuden alaista tietoa. Kyseisessä momentissa rikosta koskeva tieto määrittyy hyvin väljästi, koska se voisi käsittää sanamuotonsa mukaan mitä tahansa rikosta koskevaa tietoa. Myös perustelujen valossa käsitteen sisältö jää avoimeksi ja monitulkintaiseksi. Tämä on ongelmallista perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen kannalta.

Lisäksi ehdotettu uusi käyttötarkoitus ”kansallisen turvallisuuden suojaaminen” on terminä hyvin laaja-alainen ja epämääräinen ja voi siten sisältää monenlaista uhkaa. Kansallisen turvallisuuden määritelmä on jo sinänsä melko epämääräinen ja lakea, mutta sen tulkintaan on kuitenkin olemassa jonkin verran kansallista ja eurooppaoikeudellista lähteistöä.

Myös ehdotettu ”muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi” on lakea ja ongelmallinen muun ohella perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Oikeus luovuttaa tietoja aina luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi vaikuttaa lisäksi varsin väljältä henkilötietojen käyttötarkoitukselta, ottaen huomioon myös tiedustelutiedon sensitiivisen luonteen ja perusoikeusherkän sääntelykontekstin. Sille, että sallittaisiin sensitiivisen tiedustelutiedon luovuttaminen silloinkin, kun tiedolla ei olisi yhteyttä mihinkään rikokseen, tulisi esittää erityisen vahvat perustelut. Nähdäkseni tällaisia ei esitykseen sisälly. Asianmukaista on kuitenkin se, että ehdotetussa sääntelyssä on nimetty viranomaiset, joille tietoja voitaisiin luovuttaa (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8–9).

Lisäksi perustuslain 10 §:n 4 momentin osalta merkitystä on myös sillä, että rikosten tutkintaa koskeva luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva rajoituslauseke asettaa määrätyn kvalifikaation rikoksille, jotka oikeuttavat rajoituksiin. Momentissa tarkoitettujen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54). Myös yleisvaarallisten rikosten törkeät tekemuodot (PeVL 36/2002 vp) samoin kuin törkeä laittoman maahanmuuton järjestäminen, törkeä sukupuolisiveellisyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan levittäminen, ihmiskauppa ja törkeä paritus on katsottu mainitussa perustuslain säännöksessä tarkoitetuiksi rikoksiksi (PeVL 9/2009 vp, PeVL 13/2004 vp).

Ehdotettu säännös ei sisältäisi kvalifikaatiota rikoksista, joita koskevia tietoja suojelupoliisi voisi aina luovuttaa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi. Kyseeseen voisi käsitykseni mukaan tulla mikä tahansa vähäinenkin rikos, josta suojelupoliisi on saanut tiedustelumenetelmän avulla tiedon. Näin ollen näyttäisi

siltä, että ehdotettu säännös mahdollistaisi perustuslain 10 §:n 4 momentin rikosten tutkintaa koskevaa rajoituslauseketta laajemman luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen.

Siltä osin kuin ehdotettu säännös mahdollistaa mitä tahansa rikosta koskevan tiedon luovuttamisen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi luovutuksensaajan toiminnan suuntaamiseksi, olisi esityksessä tullut perustella se, miten nyt ehdotettavien tiedonluovutus-oikeuksien määrittämät tietojen käyttötarkoitukset oikeuttavat luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisen. Esityksen perusteella jää kuitenkin avoimeksi, onko ehdotettavassa rajoitusperusteessa kyse tiedon saamisesta sellaisesta toiminnasta, joka aina vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Huomio kiinnittyy myös siihen, että ehdotetun sanamuodon mukaan tietoja luovutettaisiin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, mikä kynnyksenä on matalampi kuin perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Myös poliisilain 5 a luvun 44 §:n (Rikosepäilystä ilmoittaminen ja rikostiedon luovuttaminen rikostorjuntaan) osalta jää epäselväksi, mikä on sen suhde perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaisiin luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksiin. Tältä osin on myös syytä kiinnittää huomiota perustuslain muuttamista koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp) esiin nostettuihin käsitteellisiin eroihin rikoksen selvittämisen ja ennalta estämisen (torjunnan) välillä. Pykälän sisällöstä saa vaikutelman, että siinä ei kaikilta osin olisi kyse rikostorjunnasta, vaan perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua rikoksen tutkinnasta.

Valvonta

Perustuslakivaliokunta painotti tiedustelulakeja säädettäessä riittävien valvontajärjestelmien olemassaoloa ja valvonnan tehokkuutta tiedustelutoiminnan vastapainoksi. Ilman tehokasta valvontaa tiedustelulainsäädäntöä ei ole mahdollista toteuttaa. Tiedustelutoiminnan valvonnan on oltava myös riittävän kattavaa. (PeVM 9/2018 vp, s. 3, ks. myös PeVL 36/2018 vp, s. 34, PeVL 35/2018 vp, s. 30).

Tiedustelutoimivaltuuksien käytön perusoikeusherkkyiden vuoksi korostuu kattavan ja systemaattisen valvonnan tarve. Myös tiedustelulainsäädäntöä muutettaessa on syytä varmistua siitä, että tiedustelutoimintaa koskevan valvonnan kokonaisuus on mahdollisimman kattavaa ja toimivaa. Vaikka nyt ehdotetuilla muutoksilla ei muutetakaan tiedustelutoimivaltuuksia, olisi ehdotetun tietojenluovutuksen laajentamisen oltava tehokkaan ja kattavan valvonnan kohteena. Esityksessä tähän seikkaan ei ole nähdäkseni kiinnitetty lainkaan huomiota. Valvontatarve kohdistuu osaltaan myös seuraavassa vielä erikseen tarkasteltavaan kansainväliseen tietojen luovutukseen.

Tiedonluovutus kansainvälisessä yhteistyössä

Esityksessä ehdotetaan henkilötietojen luovuttamista kansainvälisessä yhteistyössä koskevan sääntelyn muuttamista. Tämä tarkoittaisi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu lain (616/2019, jäljempänä poliisin henkilötietolaki) 7 luvun 51 §:n (2. lakiehdotus) sekä poliisilain 5 a luvun 57 §:n (1. lakiehdotus) suojelupoliisin kansainvälistä yhteistyötä koskevan sääntelyn tarkistamista. Suojelupoliisi saisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle sekä ulkomaan viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä edellä tarkoitettua tehtävää hoitavalle Euroopan unionin virastolle ja toimielimelle sekä Natolle ja kansainväliselle rikospoliisijärjestölle (Interpol), jos luovuttaminen on välttämätöntä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi. Poliisilain sääntelyä muun tiedon kuin henkilötiedon kansainvälisestä luovuttamisesta tarkistettaisiin vastaavalla tavalla, mutta kuitenkin siten, että edellytyksenä olisi se, että luovuttaminen olisi tarpeen suojelupoliisin tai luovutuksensaajan tehtävän suorittamiseksi eikä tietojen luovuttaminen olisi vastoin kansallista etua.

Tavoitteena on mahdollistaa henkilötietojen luovuttaminen Natolle ja muille kansainvälisille järjestöille. Poliisin henkilötietolaki mahdollistaa suojelupoliisille henkilötiedon luovuttamisen Naton jäsenvaltioiden turvallisuus- ja tiedustelupalveluille sekä Interpolille ja Europolille, mutta ei Naton toimielimille.

Ehdotetun sääntelyn arvioinnin perustaksi on syytä huomauttaa siitä, että esitykseen liittyvä henkilötietojen suojaa ja muuta tietosuojaa koskeva sääntelykehikko on varsin monimutkainen. Lähtökohtainen epäselvyys jopa siitä, mitä lainsäädäntöä milloinkin tulisi soveltaa, vaikeuttaa osaltaan nyt ehdotetun sääntelyn hahmottamista ja arviointia. Myös esityksen valossa jää nähdäkseni epäselväksi, voiko ehdotettu tiedonsaantiin oikeutettujen organisaatioiden ja tiedonluovutustarkoitusten laajennus aiheuttaa sen, että kansainvälisissä henkilötietojen tiedonsiirroissa voisi tulla sovellettavaksi montakin eri tietosuojan sääntelykehystä.

Esityksellä lisättäisiin merkittävä määrä kansainvälisiä organisaatioita tietojen saantiin oikeutetuiksi tahoiksi. Ehdotetussa sääntelyssä on asianmukaisesti täsmennetty ne tahot, joille tietoja voitaisiin luovuttaa kansainvälisessä yhteistyössä.

Lisäksi esityksellä laajennettaisiin merkittävästi suojelupoliisin oikeutta luovuttaa henkilötietoja. Perustuslakijaksossa on tarkasteltu henkilötietojen käsittelyä. Vaikka tätä käsittelyä ei voi pitää seikkaperäisenä, on siinä kuitenkin nostettu asianmukaisesti esille eräitä asian valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisiä kysymyksiä, kuten kysymys arkaluonteisten henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä henkilötietoja vastaanottavan valtion tietosuojan tasosta ja luovutuksen merkityksestä rekisteröidyn oikeuksille. Edellä lausunnossani käyttötarkoitussidonnaisuudesta esitetyt näkökohdat koskevat soveltuvien osin myös henkilötietojen luovuttamista.

Ehdotetussa sääntelyssä huomio kiinnittyy erityisesti poliisilain 5 a luvun 57 §:ään, jossa ehdotettavat muutokset mahdollistaisivat laajan harkintavallan suojelupoliisille luovuttaa muita

kuin henkilötietoja kansainvälisessä yhteistyössä. Säännös näyttäytyy väljänä perustuslain tulkintakäytännön valossa. Ehdotettavassa momentissa ei täsmennetä luovutettavia tietoja, eikä tiedonluovutusta ole sidottu tietojen välttämättömyyteen. Nykytilaan nähden tiedon luovuttamisen kynnys laskisi kansallisen turvallisuuden suojaamisen tarpeen arvioinnista siihen, että tiedonluovutuksen edellytyksenä olisi luovuttamisen tarpeellisuus suojelupoliisin tai luovutuksensaajan tehtävän suorittamiseksi. Lisäksi säännöksessä mainittu lisäedellytys siitä, ettei tietojen luovuttaminen saisi olla vastoin kansallista etua, jää epämääräiseksi.

Esityksestä ei ilmene, voisiko ehdotettu poliisilain 5 a luvun 57 § merkitä myös luottamuksellisen viestin salaisuuden piiriin kuuluvien tietojen luovutusoikeutta. Tältä osin jää epäselväksi, täyttyvätkö perustuslain 10 §:n 4 momentissa asetetut edellytykset.

Kokonaisarvio

Kaiken kaikkiaan ehdotettuun sääntelyyn liittyy useita valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, jotka koskevat etenkin sääntelykokonaisuuden koherenssia ja sovellettavuutta käytännössä, käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamista, perustuslain 10 §:n 4 momentin kvalifioitujen rajoitusedellytyksien täyttymistä ja yleisemmin sääntelyn täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta sekä perusoikeuksien muiden yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä.

Helsingissä 4.6.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori