Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

19.2.2019

Marko Meriniemi
lainsäädäntöneuvos

Eduskunta
Perustuslakivaliokunta

Sisäministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2019 vp).

Eduskunta on päättänyt eduskunnan puhemiesneuvoston ehdotuksesta hallituksen esityksen lähettämisestä takaisin hallintovaliokunnan käsiteltäväksi. Eduskunta on päättänyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava mietinnön sisältämästä lakiehdotuksesta lausunto hallintovaliokunnalle.

Sisäministeriö ottaa tässä lausunnossa kantaa niihin asioihin, joita käsitellään eduskunnan kanslian 14.2.2019 päivätyssä puhemiesneuvostolle laaditussa muistiossa.

1. Tekninen laitetarkkailu

Sisäministeriö toteaa, että siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöjä koskeviin hallituksen esityksiin sisältyvät teknistä laitetarkkailua koskevat toimivaltuussäännökset erosivat toisistaan perustelemattomalla tavalla, vaikka lakien valmistelun lähtökohtana oli, että esitysten toimivaltuussäännösten tuli olla keskenään yhteen sovitettuja. Tämän vuoksi hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 30/2018 vp) ehdotetaan, että poliisilain 5 ja 5 a luvun sisältämät teknistä laitetarkkailua koskevat pykälät tulee muuttaa samansisältöiseksi kuin sotilastiedustelulakiesityksessä. Perustuslakivaliokunta ei ollut kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 36/2018 vp) huomiota sotilastiedustelulakiesityksessä ehdotettuun teknistä laitetarkkailua koskevaan pykälään.

Sisäministeriö katsoo, että poliisilain 5 ja 5 a lukujen teknistä laitetarkkailua koskevien pykälien muuttamisessa sotilastiedustelulakiehdotusta vastaaviksi ei ole kyse toimivaltuuden laajentamisesta, joka olisi tullut saattaa perustuslakivaliokunnan uudelleen lausuttavaksi. Kyse on kahden olemassa olevan toimivaltuuden välisen rajanvedon muuttamisesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt asiasta säätämistä hallintovaliokunnan mietinnössä ehdotetulla tavalla perustuslainmukaisena jättäessään samansisältöisen sääntelyratkaisun vaille huomautusta lausunnossaan (PeVL 36/2018

vp). Kuten hallintovaliokunnan mietinnössä (HaVM 30/2018 vp, s. 45) todetaan, on teknisen laitetarkkailun toimivaltuuden soveltamisalan laajentaminen teknisen kuuntelun toimivaltuuden kustannuksella lisäksi omiaan parantamaan tiedustelun kohteen oikeusturvaa, koska teknisestä laitetarkkailusta päinvastoin kuin teknisestä kuuntelusta aina päättää tuomioistuin. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö siviilitiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista riippumattomalle tuomioistuimelle (PeVL 35/2018 vp, s. 19).

2. Syrjintäkielto

Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) ei sisältänyt syrjintäkieltoa koskevaa säännösehdotusta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan siviilitiedustelulakiehdotuksesta, että ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös siviilitiedustelun kohdalla nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä. Tällaisen säännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 35/2018 vp, s. 15).

Perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautuksen johdosta hallintovaliokunta ehdottaa mietinnössään, että tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 1 §:n 3 momentiksi otetaan säännös, jonka mukaan tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi. Sisäministeriön käsityksen mukaan syrjintäkieltosäännöksen muotoileminen tällä tavalla on perusteltua yhtäältä siksi, että voidaan täyttää perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestyshuomautuksessaan asettama vaatimus nimenomaisesta syrjintäkiellosta, ja toisaalta siksi, että voidaan välttää kiellettyjen syrjintäperusteiden erillinen ja joka tapauksessa ei-tyhjentävä luetteleminen. Sisäministeriön käsityksen mukaan ei ole välttämätöntä, että tietoliikennetiedustelulain syrjintäkieltosäännöksessä toistetaan perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältö, koska muutenkin on selvä, että viranomaisen on noudatettava kyseistä perusoikeussäännöstä toiminnassaan. Sisäministeriö myös kiinnittää huomiota siihen, että hallintovaliokunnan ehdotus syrjintäkieltosäännöksen muotoiluksi vastaa sitä, mitä lakivaliokunta esitti siviilitiedustelulainsäädännöstä antamassaan lausunnossa (LaVL 32/2018 vp, s.3).

Eduskunnan kanslian 14.2.2019 päivätyn puhemiesneuvostolle laaditun muistion mukaan ei ole aivan selvää, voidaanko hallintovaliokunnan ehdottamaa säännöstä pitää perustuslain 6 §:n ja sen esityölausumien, EU:n perusoikeuskirjan sekä kansainvälisten ihmisoikeusnormien valossa nimenomaisena syrjintäkieltona.

Sisäministeriö katsoo, että hallintovaliokunnan ehdottama muotoilu syrjintäkieltoa koskevaksi säännökseksi täyttää perustuslakivaliokunnan ponsilausumassa asetetut vaatimukset säännökselle. Kuten edellä on todettu, ei syrjintäkieltoperusteiden tyhjentävän luettelemisen tulisi olla välttämätöntä, koska viranomaisen toimintaa joka tapauksessa ohjaa perustuslain tasoinen säännös kattavasta syrjintäkiellosta. Perustuslakivaliokunta on esittänyt erillisen säätämisjärjestyshuomautuksen siitä, että tietoliikennetiedustelulaissa on säädettävä toiminnassa noudatettavista periaatteista. Tämän perusteella hallintovaliokunta on ehdottanut tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 1 §:n 2 momenttiin lisättäväksi säännöksen tietoliikennetiedustelun käyttämisessä noudatettavista periaatteista, joita ovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimus, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuuden periaate. Sisäministeriö pitää selvänä, että yleinen ja kattava syrjintäkielto seuraa jo näiden periaatteiden noudattamisvelvoitteesta. Esimerkiksi tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta seuraa,

että toimivaltuutta saa käyttää vain säädettyyn tarkoitukseen. Tämä merkitsee sitä, että tietoliikennetiedustelun kohdentamisen on perustuttava tietoliikennetiedustelun kohteena olevaan toimintaan (3 §), joka muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle (4 §). Hallintovaliokunnan ehdottaman tietoliikennetiedustelulain 4 §:n 1 momentin mukaan tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, eikä tietoja ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä.

Sisäministeriö viittaa kaikkeen edellä sanomaansa ja toteaa pitävänsä selvänä, että lakiehdotus kieltää tietoliikennetiedustelun syrjivän kohdentamisen.

Jos perustuslakivaliokunta edellä sanotusta huolimatta kuitenkin katsoo, ettei ehdotus lain 1 §:n 3 momentin säännökseksi yhdessä lain periaatesäännösten kanssa täytä säätämisjärjestyshuomautuksessa asetettuja vaatimuksia, on syrjintäkieltosäännöstä täsmennettävä perustuslain 6 §:n 2 momentin perusteella. Kyseisen säännöksen mukaan:

Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Sisäministeriö kiinnittää huomioita perustuslain säännöksen sisältämään ilmaisuun "ilman hyväksyttävää perustetta". Perustuslaissa mainitaan syrjintäkieltoperusteina vakaumus ja mielipide, joiden kuitenkin tulisi voida olla kohdentamisen perusteena silloin kun kyse on sellaisesta vakaumuksesta tai mielipiteestä, joka olennaisella tavalla liittyy johonkin kansallisen turvallisuuden vakavaan uhkaan ja säätelee henkilön toimintaa. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että henkilö kannattaa jonkin YK:n ja EU:n pakotelistoilla olevan terroristijärjestön toimintaa ja agitoi sen puolesta. Mainittakoon, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:n 1 kohdan mukaan tietoliikennetiedustelun kohteena on terrorismi, jonka osalta on välttämätöntä tiedustella väkivaltaista radikalisoitumista. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä perustuslain 10 §:n muuttamista annettua lakia (817/2018) koskevan hallituksen esityksen mukaan kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa on esimerkiksi väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvä toiminta (198/2017 vp, s. 35). Tietoliikennetiedustelun kohdentamiseen on tässä tapauksessa sisäministeriön näkemyksen mukaan olemassa perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu hyväksyttävä peruste.

Lisäksi perustuslain 6 §:n 2 momentissa mainitaan kiellettynä syrjintäperusteena "muu henkilöön liittyvä syy", jonka voitaneen ilmaisun laajuudesta johtuen katsoa pitävän sisällään esimerkiksi henkilön toiminnan. Jos tiedustelua ei saisi kohdentaa henkilön toiminnan perusteella, ei tietoliikennetiedustelu (tai muukaan tiedustelutoiminta tai esimerkiksi poliisitoiminta) olisi lainkaan mahdollista.

Kiellon tulisi koskea tietoliikennetiedustelun kohdentamista epäasiallisin perustein. Perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä se seikka, että peruste jossain tilanteessa saattaa olla asianmukainen ja toisessa epäasianmukainen, on huomioitu ilmaisussa "ilman hyväksyttävää perustetta". Koska ilmaisun kuitenkin voidaan katsoa viittaavan muun muassa positiivisen erityiskohtelun mahdollistamiseen, jolla ei ole relevanssia tiedustelun kohdentamisen kannalta, ei sitä sisäministeriön käsityksen mukaan ole aiheellista käyttää tässä yhteydessä. Kun harkittavana on tiedustelutoimenpiteiden epäasianmukaisen kohdentamisen kiellon muotoilu, tulisi kohdentamisen

asianmukaisuuden arviointi sitoa siihen, onko kohdentamisen perusteena olevalla seikalla yhteys kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan. Esimerkiksi henkilön iällä, sukupuolella, uskonnolla, terveydentilalla, vammaisuudella tai alkuperällä voi missään tilanteessa olla merkitystä kohdentamisen perusteena.

Sisäministeriö painottaa, että tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä edellä mainitusti on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, eikä tietoja ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä. Tietoliikennetiedustelusta päättää riippumaton tuomioistuin, jolle tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevan vaatimuksen esittäjän on tehtävä selkoa muun muassa tosiseikoista, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat sekä tietoliikennetiedustelun kohdentamisessa käytettävistä hakuehdoista.

Edellä sanotun johdosta tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain sisältämä syrjintäkieltosäännös on sisäministeriön käsityksen mukaan mahdollista muotoilla seuraavalla tavalla:

Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi siten, ettei se saa perustua henkilön sukupuoleen, ikään, alkuperään, kieleen, uskontoon, vakaumukseen, mielipiteeseen, terveydentilaan, vammaisuuteen tai muuhun henkilöön liittyvään syyhyn, jolla ei ole yhteyttä sellaiseen tietoliikennetiedustelun kohteena olevaan toimintaan, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

3. Yleisen ja kohdentamattoman tietoliikennetiedustelun kielto

Perustuslakivaliokunta totesi siviilitiedustelulakiesityksestä antamassaan lausunnossa seuraavaa:

> *"Perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa 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 säätämisjärjestyksessä."* (PeVL 35/2018 vp, s. 20)

Perustuslakivaliokunta edellytti näin ollen ponsilausumassaan, että tietoliikennetiedustelulakiin lisätään "nimenomainen säännös yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta". Vaatimus kieltosäännöksen "nimenomaisuudesta" viittaa sisäministeriön käsityksen mukaan lausunnon samassa kappaleessa olevaan mainintaan, jonka mukaan "säädösperustainen kielto on omiaan selventämään nyt vain hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja".

Ponsilausuma asettaa kieltosäännöksen sisällölle kaksi vaatimusta. Säännöksen on yhtäältä kiellettävä *yleinen* tietoliikenteen seuranta. Toisaalta sen on myös kiellettävä *kohdentamaton* tietoliikenteen seuranta.

Hallintovaliokunnan mietinnössä tietoliikennetiedustelulain 1 §:n 4 momentiksi ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa. Ehdotettu säännös täyttää sanatarkasti perustuslakivaliokunnan ponsilausumassa asetetut vaatimukset. Kyse on sellaisesta kiellon muotoisesta yleissäännöksestä, jota perustuslakivaliokunta edellyttää lausuntonsa edellä lainatun kappaleen viimeisessä ponsivirkkeessä.