19.2.2019 EOAK/1089/2019

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 202/2017 vp laiksi siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä.

Asiassa on kysymys perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp) esittämistä valtiosääntöoikeudellisista huomautuksista ja muista huomioista sekä hallintovaliokunnan asiassa antamasta mietinnöstä (HaVM 30/2018 vp). Tämän vuoksi en tässä lausunnossani enää enemmälti käsittele muita hallituksen esitykseen sisältyviä ongelmakohtia.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

I PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISET HUOMAUTUKSET

Perustuslakivaliokunta on päätösesityksessään esittänyt:

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,*
>
> *1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 5 a luvun 4, 8, 16, 31, 35, 43, 55 ja 57 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon, sekä*
>
> *2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan periaatesäännöksistä, yleisestä ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kiellosta sekä 14 ja 20 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Käsittelen tässä jaksossa lähinnä näitä perustuslakivaliokunnan huomautuksia, mutta asiayhteyden mukaan myös eräitä muita perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiä huomioita.

POLIISILAKI

5 a luvun 4 §

Ehdotetussa pykälässä on kysymys **tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä**.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen (s. 17) mukaan tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa *välttämättömyyttä* koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ään ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ään on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta toteaa, että tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus puoltavat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi tietoliikennetiedustelulain 4 §:n täsmentämistä myös siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisättäisiin niillä oletettavasti saatavan *tiedon tärkeyttä* koskeva edellytys.

Hallintovaliokunnan mietinnössä ko. pykälän 1 momentin muotoilu kuuluu:

> Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tältä osin näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi sekä ”tärkeyttä” korostava huomautus on otettu huomioon.

Kiinnitän huomiota ensinnäkin siihen, että puolustusvaliokunnan mietinnössä vastaava säännös (ehdotettu 12 §) on muotoiltu eri tavalla. Pidän välttämättömänä, että molemmissa laeissa tiedustelumenetelmän käytön edellytykset muotoillaan samalla tavalla, koska kysymys on samojen menetelmien käyttöedellytyksistä.

Toiseksi kiinnitän huomiota siihen, että ainakin poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä (tiedonhankinnan jatkaminen eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi) on edelleen hallituksen esityksen mukainen muotoilu ”…eikä tiedustelumenetelmällä enää voida olettaa saatavan tietoja…”. Käsitykseni mukaan säännöksessä on käytettävä 4 §:n uutta muotoilua ”…eikä tiedustelumenetelmän käyttäminen enää ole välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi…”.

Minulla ei ole ollut mahdollisuutta käydä systemaattisesti läpi, onko ehdotetulla 4 §:n muutoksella vastaavia heijastusvaikutuksia joihinkin muihin säännöksiin.

Hallituksen esityksessä 5 a luvun 4 §:n 4 momentissa ehdotettiin, että tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytet-

tävään tilaan. Peitetoiminta ja valeosto olisivat kuitenkin olleet asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.

Perustuslakivaliokunta katsoi (s. 32), että sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa. Sääntely on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on sääntelyä myös täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä 4 momentti kuuluu seuraavasti:

> Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Lisäksi momentista on poistettu sen toinen virke. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on otettu huomioon.

5 a luvun 8 §

Ehdotetussa pykälässä on kysymys **tukiasematietojen hankkimisesta päättämisestä**.

Hallituksen esityksen 2 momentin mukaan lupa olisi annettu tietyksi ajanjaksoksi ilman laissa säädettyä enimmäiskestoa. Perustuslakivaliokunnan mukaan (s. 18) sääntelyä tulee perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä täsmentää siten, että siinä säädetään toimivaltuuden enimmäiskestosta. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tässä viitattiin EIT:n ratkaisuun Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 103 kohta. Perustuslakivaliokunta ei arvioinut enimmäiskeston pituutta.

Hallintovaliokunnan mietinnössä ko. lainkohdan muotoilu on

> Lupa voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jos lupa tai päätös koskee luvan antamista tai päätöksen tekemistä edeltänyttä määrättyä aikaa, voi se olla kuutta kuukautta pidempi.

Tältä osin näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on otettu huomioon. Hallituksen esityksen muotoilu (”Lupa annetaan tietyksi ajanjaksoksi”) vastasi poliisilain 5 luvun 12 §:n 2 momenttia. Lisäys, joka koskee päätöksen tekemistä edeltänyttä määräaikaa, on tullut hallintovaliokunnan käsittelyssä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, <u>olisiko myös menneeseen aikaan sijoittuva lupa tullut ajallisesti rajata</u>. Totean, että luvan sisältämät tiedot eivät ainakaan voi ajoittua ennen ehdotetun lain voimaantuloa sijoittuvaan aikaan.

5 a luvun 16 §

Ehdotetussa pykälässä on kysymys **laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta**.

Hallituksen esityksen mukaan 2 momentissa mainituissa siviilitiedustelumenetelmissä käytettävän laitteen tms. olisi saanut asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan tuomioistuimen luvalla.

Perustuslakivaliokunnan (s. 32) mukaan pykälän 2 momentin sääntely on siten ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Lisäksi pykälän 1 momenttia tulee täydentää maininnalla siitä, ettei asentamisoikeus koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä 2 momentti on poistettu ja jäljelle jäävä 1 momentti kuuluu.

> Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus siviilitiedustelussa sijoittaa telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan tai tietojärjestelmään, jos mainitun tiedustelumenetelmän käytön toteuttaminen sitä edellyttää. Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on tällöin oikeus laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi, käyttöön ottamiseksi ja poistamiseksi salaa mennä edellä mainittuihin kohteisiin tai tietojärjestelmään ja kiertää, purkaa tai muulla vastaavalla tavalla tilapäisesti ohittaa kohteen tai tietojärjestelmän suojaus tai haitata sitä. Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai sen poisottaminen ei saa tapahtua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.

Säännöksen viimeinen virke on uusi. Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on otettu huomioon.

5 a luvun 31 §

Kysymys on **lähetyksen jäljentämisestä siviilitiedustelussa**. Hallituksen esityksen mukaan Suojelupoliisilla olisi oikeus siviilitiedustelussa jäljentää kirje tai muu lähetys ennen sen saapumista vastaanottajalle.

Perustuslakivaliokunta totesi (s. 19), että ehdotettavassa sääntelyssä lähetyksen jäljentämiselle ei aseteta muita edellytyksiä kuin se poliisi-

lain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukainen yleinen edellytys, että tiedustelumenetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Edellytys lähetyksen jäljentämiselle on perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen liittyvän välttämättömyysedellytyksen kannalta puutteellinen. Edellytyksiä toimivaltuuden käyttämiselle on siten täsmennettävä, mikä voidaan toteuttaa myös lakiin lisättävällä yleissäännöksellä toimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kuten edellä on todettu, hallintovaliokunnan mietinnössä poliisilain 5 a luvun 4 §:ään on lisätty välttämättömyysedellytys.

Tältä osin näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on otettu huomioon.

5 a luvun 35 §

Kysymys on **tuomioistuinmenettelystä siviilitiedustelussa**.

Hallituksen esityksessä ei tältä osin ehdotettu säädettäväksi tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolosta. Perustuslakivaliokunta katsoi (s. 29), että tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitetussa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, kohdat 137— 138). Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä 5 a luvun 35 §:n 2 momentti kuuluu:

> Vaatimus tiedustelumenetelmän käytöstä on tehtävä kirjallisesti. Tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva vaatimus on otettava viipymättä tuomioistuimessa käsiteltäväksi vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä asiaan perehtyneen virkamiehen läsnä ollessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen käsittelyn päättymistä.

”Tulla kuulluksi” tarkoittanee samaa kuin ”oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta” joten näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on tältä osin otettu huomioon.

Tuomioistuimen kokoonpanon osalta perustuslakivaliokunta katsoo, että hallintovaliokunnan tulee harkita lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäy-

miskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä olisi merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Tältä osin hallintovaliokunta (s. 63–65) ei katsonut tarpeelliseksi säätää asiasta hallituksen esityksestä poikkeavasti ja totesi, että Helsingin käräjäoikeus on kykenevä asianmukaisesti harkitsemaan ja päättämään kunkin 35 §:ssä tarkoitetun lupa-asian edellyttämästä tuomioistuimen kokoonpanosta hallituksen esityksen mukaisesti säädettävän 35 §:n 1 momentin pohjalta. Joka tapauksessa on välttämätöntä, että kokoonpanoratkaisun toimivuutta seurataan tarkoin ja sääntelyä arvioidaan tarvittaessa uudelleen.

Perustuslakivaliokunnan näkemykset käräjäoikeuden kokoonpanosta eivät johtaneet hallintovaliokunnan muutosehdotukseen.

Perustuslakivaliokunnan tiedusteluvalvontavaltuutetun kanteluoikeudesta lausuman (s. 29) johdosta 5 a luvun 35 §:ään on lisätty maininta tiedusteluvalvontavaltuutetun kanteluoikeudesta.

5 a luvun 43 §

Pykälässä on kysymys **siviilitiedustelussa kertyneiden tallenteiden tutkimisesta**.

Perustuslakivakiokunnan mukaan (s. 28) tiedusteluvaltuutetulla tulee perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olla sama oikeus tutkia tallenteita. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytys sille, että ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa, että poliisilain 5 a luvun 43 §:ssä tarkoitetun ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain viranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaiseen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä 5 a luvun 43 § kuuluu:

> Tiedustelumenetelmien käytössä siviilitiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin tai suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies taikka tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteuttaessa.

> Jos 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija tai muu henkilö on yksityinen taho, sovelletaan asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.
>
> Käytettäessä 2 momentissa tarkoitettua asiantuntijaa tai muuta henkilöä on tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on tältä osin otettu huomioon.

Todettakoon, että oikeusasiamiehellä (ja oikeuskanslerilla) on perustuslain 111 §:n mukaan oikeus tutkia säännöksessä tarkoitettuja tallenteita laillisuusvalvonnassaan. Siinä mielessä säännöstä voitaisiin pitää perustuslain vastaisena. Toisaalta ylimpien laillisuusvalvojien tiedonsaantioikeutta ei käsitykseni mukaan yleensä erikseen mainita tiedonsaantioikeutta koskevissa säännöksissä. Selvyyden vuoksi ja ehdotetun säännöksen muotoilu huomioon ottaen (”saa tutkia vain”) sen voisi mainita säännöksessä (esim. ”oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tiedonsaantioikeudesta on säädetty perustuslaissa”), taikka ainakin perustuslakivaliokunnan nyt annettavan lausunnon perusteluissa.

5 a luvun 55 §

Hallituksen esityksen mukaan lainkohta koskee **yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa**.

Hallituksen esityksessä lainkohta kuului:

> Suojelupoliisin on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.
>
> Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.
>
> Tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetään 44 §:ssä.

Perustuslakivaliokunta katsoi (s. 27), että säännöksen sanamuodon perusteella jää hyvin avoimeksi, mitä suojelupoliisin ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi olla ja mitä yhteisöjä säännös koskisi. Lainkohdan perusteluissa (s. 227) todetaan lähinnä vain, että yhteistyö voi liittyä yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen. Epäselväksi jää

muun muassa, miten ehdotettu sääntely suhtautuu perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevaan sääntelyyn. Säännös yhteistyöstä yhteisöjen kanssa tulee joko poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tulee olennaisesti täsmentää yhteistyön sisällön ja osapuolten suhteen ja perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla. Tällainen muutos on perustuslakivaliokunnan mukaan edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edelleen valiokunta totesi, että ehdotetussa 55 §:ssä on määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen piiri, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä 5 a luvun 55 § (*Yhteistyö muiden viranomaisten, yritysten ja yhteisöjen kanssa*)
kuuluu:

> Suojelupoliisin on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.
>
> Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa muille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.
>
> Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa yrityksille ja muille yhteisöille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.
>
> Tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetään 44 §:ssä.
>
> Henkilötietojen käsittelystä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003).
>
> Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.
>
> Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suojelupoliisin ja muun sisäasiainhallinnon välisen yhteistyön järjestämisestä (uusi 7 mom.)

Hallintovaliokunnan säännösmuotoilun perusteella näyttää siltä, että maininta yhteistyöstä yhteisöjen kanssa on poistettu eikä tämän pykälän perusteella ole mahdollista luovuttaa henkilötietoja.

Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on tältä osin otettu huomioon.

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

Hallintovaliokunnan säännöksessä tietojen luovuttamiselle viranomaiselle on edellytys ”luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi” ja yrityksille ja muille yhteisöille ”luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi”.

Näyttää siltä, että tietojen antamiselle yrityksille ja yhteisöille on asetettu viranomaisluovutusta korkeampi kynnys.

5 a luvun 57 §

Säännöksessä on kysymys **kansainvälisestä yhteistyöstä**.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (s. 25–27) tietojen luovuttamisessa toiselle valtiolle on otettava huomioon myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset esimerkiksi siten, ettei tietoja luovuteta sellaisille valtioille, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä ilmenee säädösperustaisesti ja nimenomaisesti sanottu rajoitus. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Rajaus voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi säännökseen otettavalla viittauksella siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia, ja kieltämällä nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Edelleen perustuslakivaliokunta totesi, että 5 a luvun 57 §:ää on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei pykälän perusteella voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä pykälän 4 ja 5 momentti kuuluvat:

> Suojelupoliisi voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa muita kuin henkilötietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua.
>
> Tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Lainkohdan perusteella kansainvälisessä yhteistyössä ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tietojen luovuttamisessa olisi noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja yhteistyö sekä tietojen luovuttaminen olisi kielletty perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainituilla perusteilla.

Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on tältä osin otettu huomioon.

Pykälän kohdalla perustuslakivaliokunta lausui lisäksi, että säännöksen sanamuodosta tulee käydä ilmi nyt ehdotettua selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä on täydennettävä säännöksin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta.

Hallintovaliokunnan mietinnössä pykälän 3 momentti kuuluu

> Suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä. Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä. Ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Rikoslain 16 luvun 20 §:n 6 momentissa, 21 luvun 18 §:ssä ja 40 luvun 12 §:n 4 momentissa säädetään mainittujen lukujen säännösten soveltamisesta tiedustelumenetelmää Suomen alueella käyttävän ulkomaisen virkamiehen tekemään tai häneen kohdistuneeseen rikokseen.

Sääntelyä on tältä osin täydennetty hallituksen esitykseen verrattuna. Totean kuitenkin, että pykälässä viitatut rikoslain 21 luvun 18 §:n ja 40

luvun 12 §:n 4 momentin, pitäisi olla 3 momentin, säännökset eivät käsitykseni mukaan sovellu suojelupoliisin päällikön päätöksellä tiedustelumenetelmää Suomen alueella käyttävään ulkomaiseen virkamieheen. Perustuslakivaliokunnan lausuma ulkomaisen virkamiehen virkavastuusta ei siten näyttäisi toteutuvan, vaan sovellettavaksi tulisivat vain rikoslain 40 luvun 1-3 ja 14 §. Ehdotetussa säännöksessä rikoslain 16 luvun 20 §:n momentin numero näyttää olevan virheellinen.

LAKI TIETOLIIKENNETIEDUSTELUSTA SIVIILITIEDUSTELUSSA

Periaatesäännöksistä

Perustuslakivaliokunnan mielestä (s. 15) tietoliikennetiedustelulakiin tulee sisällyttää poliisilain 1 luvun säännösten kaltaiset normit perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä tarkoitussidonnaisuuden, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteista. Ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä. Tällaisen säännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edelleen perustuslakivaliokunta totesi (s. 20), että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaiken kattavaa 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.

Em. johdosta lain 1 § (*Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*) on hallintovaliokunnan mietinnössä kirjoitettu seuraavasti:

> Tässä laissa säädetään tietoliikennetiedustelun käyttämisestä poliisilain (872/2011) 5 a luvussa tarkoitetussa siviilitiedustelussa.
>
> Tietoliikennetiedustelun käyttämisessä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi.

Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisestä sotilastiedustelussa ja tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta säädetään sotilastiedustelulaissa (/). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta sekä televalvonnasta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvussa.

Siltä osin kuin tietoliikennetiedustelulla saatujen tietojen käsittelystä ei säädetä tässä laissa, tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003).

Näyttää siltä, että hallintovaliokunta on sinänsä ottanut huomioon perustuslakivaliokunnan ponnet näiltä osin. Lisäykset ovat osittain hyvin suppeita, mutta käsitykseni mukaan niillä on tarkoitettukin lähinnä selventää tietoliikennetiedustelun rajoja ja periaatteita. Esimerkiksi poliisilain 1 luvussa olevat periaatteet tulisivat ilman muuta sovellettavaksi suojelupoliisin siviilitiedusteluun ilman nyt ehdotettua viittaussäännöstäkin. Suojelupoliisi on osa poliisia ja sen on toiminnassaan noudatettava poliisilaissa säädettyjä periaatteita. Vaikka tietoliikennetiedustelusta on säädetty erillisessä laissa, tietoliikennetiedustelu on vain yksi poliisilain 5 a luvussa säädetyn siviilitiedustelun tiedustelumenetelmä (5 a luvun 2 §:n 4 momentti ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 1 §:n 1 momentti).

Perustuslain 6 §:n 2 momentti sisältää yleisen syrjintäkiellon, jota on noudatettava myös tietoliikennetiedustelussa. Perustuslakivaliokunnan esittämistä syistä lakiin otettavan nimenomaisen syrjintäkiellon olisi syytä olla hallintovaliokunnan ehdottamaa hyvin suppeaa muotoilua informatiivisempi, esimerkiksi sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 8 §:n mukainen siten täydennettynä kuin perustuslakivaliokunta on siitä antamassaan lausunnossa (PeVL 36/2018 vp s. 17 – 18) edellyttänyt.

Kielto yleisestä ja kohdentamattomasta tietoliikenteen seurannasta tarkoittanee ilmaista ns. massavalvonnan kiellon. Kiellon tosiasiallinen merkitys on käsitykseni mukaan kyseenalainen, sillä se, kuinka yleistä tai kuinka kohdennettua tietoliikenteen seuranta on, määräytyy lakiehdotuksen muiden säännösten perusteella. Jos niiden mukaan määräytyvää tietoliikennetiedustelua pidetään liian yleisenä ja kohdentamattomana, tulisi mainittuja muita säännöksiä muuttaa.

Tältä kannalta tärkeä on perustuslakivaliokunnan lausuma (s. 20-21) siitä, että sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän

kohdentumisen vuoksi laissa tulee säätää *hyväksyttävän hakuehdon (ja hakuehtojen luokan) perusteista*.

Hallintovaliokunnan mietinnössä lain 2 §:ään on lisätty hakuehdon ja hakuehtojen luokan määritelmät. *Hakuehdolla* tarkoitetaan ”tietoa, jonka perusteella tietoliikennetiedustelulla viestintäverkon osasta mahdollisimman rajatusti ja täsmällisesti valitaan tietoliikennetiedustelun kohteena oleva tietoliikenne”. *Hakuehtojen luokalla* tarkoitetaan ”samaa asiakokonaisuutta kuvaavia toisiinsa liittyviä hakuehtoja”.

Käsitykseni mukaan pelkästään nämä määritelmät eivät ilmeisesti täytä sitä, mitä perustuslakivaliokunta on tavoitellut hyväksyttävän hakuehdon *perusteista* säätämisellä, joka viittannee hakuehtojen sisällöllisiin perusteisiin.

14 §

Pykälässä on kysymys tietoliikennetiedustelussa kertyneiden **tallenteiden tutkimisesta**.

Perustuslakivaliokunnan lausuman osalta viittaan siihen, mitä edellä poliisilain 5 a luvun 43 §:n kohdalla on todettu. Perustuslakivaliokunnan lausuma koski tältä osin myös tämän lain 14 §:n sääntelyä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä edellä mainitut pykälät ovat asiallisesti identtisiä. Näyttää siis siltä, että perustuslakivaliokunnan ponsi on tältä osin otettu huomioon. Oikeusasiamiehen (ja oikeuskanslerin) oikeudesta tutkia säännöksessä tarkoitettuja tallenteita viittaan edellä poliisilain 5 a luvun 43 §:n kohdalla lausumaani.

20 §

Pykälässä säännellään **tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamisesta.**

Perustuslakivaliokunta katsoo (s. 23–24), että lähtökohtana sekä perustuslain että Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta on, että tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitetaan mahdollisimman pian asianosaiselle ja että poikkeukset tähän lähtökohtaan rajoittuvat vain laissa soveltamisedellytyksiltään hyvin tiukasti määriteltyihin tilanteisiin.

Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa, että salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita. Sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin käytännössä olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että hallituksen esityksessä viitattu (s. 272) erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (ks. myös PeVL 18/2014 vp). Esimerkiksi paikkatietojen tai vierailtuja sivustoja koskevien tunnistamistietojen perusteella yksilöstä voidaan selvittää hyvinkin tarkasti yksityiselä-

män suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja esimerkiksi henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai sosiaalisista suhteista. Valiokunta pitää tämän vuoksi välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hallintovaliokunnan mietinnössä pykälä kuuluu seuraavasti.

> Jos 6 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa tietoliikennetiedustelun käytön aikana olleen henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö tai poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettu tunnistamistieto, ilmoitetaan hänelle tietoliikennetiedustelusta noudattaen, mitä poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädetään telekuuntelusta ilmoittamisesta. Velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta ei kuitenkaan ole, jos tieto on hävitetty 9 §:n 2 momentin tai 15 §:n perusteella.

Hallituksen esitykseen on lisäyksenä viestin tai tallentuneen tiedon sisällön lisäksi tunnistamistieto. Lisäksi on perustuslakivaliokunnan huomion mukaisesti täsmennetty sitä, että kysymys on tiedustelun aikaan Suomessa olleen henkilön viestinnästä.

Näyttää siltä, että perustuslakivaliokunta on sinänsä hyväksynyt ne ehdotetut tilanteet, jolloin velvollisuutta ilmoittamiseen ei ole. Todettakoon, että olen perustuslakivaliokunnalle aiemmin antamissani lausunnoissa arvostellut sitä, että ilmoitusvelvollisuutta ei olisi, jos tiedot on laissa mainituilla perusteilla hävitetty. Samoin olen arvostellut sitä, että ilmoitusvelvollisuutta ei olisi tilapäisesti ulkomailla olevalle suomalaiselle.

Nyt pidän hyvin ongelmallisena myös sitä, että ilmoitusvelvollisuus koskee vain niitä tilanteita, joissa viestin sisältö tai tunnistamistieto on selvitetty manuaalisesti, kun taas niiden automaattinen selvittäminen ei aiheuta ilmoitusvelvollisuutta. Lakiehdotuksen mukaan viestin sisältö ja muut luottamukselliset tiedot voidaan selvittää myös automaattisesti (6 § ja HE 202/2017 s. 241). Pykälässä ilmoitusvelvollisuus on kytketty nimenomaan selvittämisen tapaan. Jos luottamuksellisen viestin sisältö tai tunnistamistiedot on selvitetty automaattisesti, ilmoitusvelvollisuutta ei pykälän mukaan ole, vaikka viestin sisältöä sen jälkeen käsiteltäisiin (esim. luettaisiin) manuaalisesti eli aistinvaraisesti luonnollisen henkilön toimesta.

II ERÄÄT MUUT PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN HUOMIOT

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on lain säätämisjärjestyskysymyksinä esitettyjen valtiosääntöoikeudellisten huomautusten lisäksi

esitetty myös muita valtiosääntöisiä huomioita. Niitä olen osin käsitellyt edellä niissä kohdin, joissa on ollut myös kysymys säätämisjärjestyksestä.

Muilta osin totean seuraavan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (s. 14) hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää, millaisia toimenpiteitä valeostosääntelyn perusteella on tarkoitus käyttää ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Tältä osin hallintovaliokunta ei mietinnössään nähdäkseni arvioi asiaa, mutta lausumaehdotukseen (s. 159–159) sisältyvät toimenpiteet antanevat mahdollisuuden selvittää myös tätä asiaa.

Perustuslakivaliokunnan huomio tarpeesta (s. 14) täsmentää poliisilain 5 a luvun 1 §:n soveltamisalasäännöstä, että tiedustelun kohteena voivat olla vain tilanteet, joissa kyse on vakavista uhista ei näytä toteutuneen.

Sääntelyn symmetrisyyttä koskeva perustuslakivaliokunnan huomio (s. 15) näyttää johtaneen poliisilain 5 a luvun 3 §:n täsmentämiseen.

Tietoliikennetiedustelulain 2 §:ään on perustuslakivaliokunnan huomion (s. 17) perusteella lisätty valtiollisen toimijan määritelmä.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaisesti (s. 18) poliisilain 5 a luvun 9 §:ään on lisätty henkilöryhmän osalta toissijaisuuslauseke sekä henkilöryhmän määritelmä (4 mom.).

Hallintovaliokunta katsoo (s. 53), että perustuslakivaliokunnan lausuma (s. 18) tukiasematietojen edellytyksenä olevaksi tietojen merkittävyydeksi on otettu huomioon 5 a luvun 4 §:n 1 momentin muutoksin.

Jäljentämisestä päättäminen on 5 a luvun 33 §:ssä muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetun (s. 19) mukaisesti tuomioistuimen tehtäväksi.

Peitetoiminnan ja valeoston osalta hallintovaliokunta ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen (s. 19) vastaisesti ehdota päätöstoimivaltaa tuomioistuimelle vaan toimivalta olisi suojelupoliisin päälliköllä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa käsitellään (s. 21–22) tiedustelutietojen luovuttamista muun ohessa käyttötarkoitussidonnaisuuden näkökulmasta. Totean, että tältä osin tärkeä on eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys HE 242/2018 laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. On varmistettava, että mainitun lain perusteella ei ole mahdollista poiketa käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa (s. 23) käsitelty tietojen säilyttäminen on käsitykseni mukaan yhteydessä mainittuun lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.

Perustuslakivaliokunnan arviointi (s. 26-27) virkamiehen oikeusasemasta toimittaessa ulkomailla on johtanut siihen, että hallintovaliokunnan mietinnössä 5 a luvun 39 §:ään on lisätty 4 momentti virkamiehen suostumuksesta, sekä poistettu viittaus kuuntelu- ja katselukieltojen harkinnanvaraisuudesta toimittaessa ulkomailla. Virkamiehen oikeusasemaa ja sääntelyn seurauksia virkamiehelle esimerkiksi kohdemaassa mahdollisesti tapahtuvan rikosprosessin ja kärsittävän rangaistuksen ja niiden hyvittämisen suhteen ei hallintovaliokunnan mietinnössä ole havaintojeni mukaan pohdittu.

III LOPUKSI

Havaintojeni mukaan perustuslakivaliokunnan tavallisen lain säätämisjärjestyksen ehdoksi asettamat valtiosääntöoikeudelliset huomautukset on otettu huomioon hallintovaliokunnan mietinnössä. Ovatko hallintovaliokunnan ehdottamat muutokset kaikilta osin riittäviä, jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Sen sijaan eräät perustuslakivaliokunnan esittämät muut valtiosääntöoikeudelliset huomiot eivät ole johtaneet hallintovaliokunnan muutosehdotuksiin. Näiltä osin hallintovaliokunta on esittänyt perustelut ratkaisuilleen.

Asian jatkokäsittelyssä olisi pyrittävä varmistumaan siitä, että siviilitiedustelulainsäädännön ja sotilastiedustelulainsäädön normit ovat yhtäältä hallintovaliokunnassa ja toisaalta puolustusvaliokunnassa tehtyjen ja mahdollisesti tehtävien muutosten jälkeen yhdenmukaisia kaikilta niiltä osin, kuin niiden tulee olla yhdenmukaisia. Viittaan esimerkiksi samojen tiedustelumenetelmien käytön edellytysten yhdenmukaisuuteen siviili- ja sotilastiedustelussa.

Minulla ei nyt käytettävissä olleessa ajassa ole ollut mahdollisuutta tällaiseen vertailuun.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen