Valiokunnan lausunto PeVL 36/2018 vp– HE 203/2017 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 203/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeusneuvos Pekka Koponen, korkein oikeus
- oikeusneuvos Outi Suviranta, korkein hallinto-oikeus
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- oikeustieteen tohtori Markku Fredman
- professori Mikael Hidén
- professori Juha Lavapuro
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- oikeustieteen maisteri Niklas Vainio
- professori Jukka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sotilastiedustelusta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita muita lakeja sotilastiedustelutoiminnan mahdollistamiseksi.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan muun muassa perustuslain 9 §:n liikkumisvapauden, 10 §:n yksityiselämän suojan, 12 §:n sananvapauden, 15 §:n omaisuuden suojan, 21 §:n oikeusturvan sekä vastuuta virkatoimista koskevan 118 §:n ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta.

Hallitus pitää tarkoituksenmukaisena, että eduskunta pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sotilastiedustelulainsäädännön valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Eduskunnan käsiteltävänä on laaja tiedustelulainsäädäntökokonaisuus, joka sisältää nyt arvioitavan sotilastiedusteluesityksen, siviilitiedusteluesityksen (HE 202/2017 vp), tiedustelun laillisuusvalvontaa koskevan esityksen (HE 199/2017 vp) sekä puhemiesneuvoston ehdotuksen tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta (PNE 1/2018 vp).

Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen 198/2017 vp perusteella lain Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta. Muutetun perustuslain 10 §:n 4 momentin 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.

Pääosin uudistettuun perustuslakisääntelyyn nojautuen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sotilastiedustelusta (jäljempänä sotilastiedustelulakiehdotus). Perustuslain kannalta merkityksellisimpiä ovat säännösehdotukset, joilla annetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia tai joilla muuten rajoitettaisiin yksilön oikeuksia ja toimintavapautta. Tiedustelulainsäädäntö muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jonka periaatteellinen merkitys on myös huomattava.

Sotilastiedustelulla tarkoitetaan sotilasviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan strategista ja operatiivista toimintaympäristötietoa ja -arvioita ylimmän valtionjohdon ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu kohdistuu Suomen ulkopuoliseen toimintaympäristöön, ja sen pääasialliset kohteet ovat valtiotoimijoita. Tiedustelumenetelmissä on kysymys perus- ja ihmisoikeuksiin varsin konkreettisesti puuttuvien keinojen käytön laajentamisesta tavalla, joka etääntyy yksittäisen konkreettisen rikoksen estämisestä ja selvittämisestä sekä ri-

kostutkinnasta eli rikosperusteisuudesta samoin kuin tällaisten keinojen henkilöllisen soveltamisalan merkittävästä laajentamisesta (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Hallituksen käsityksen mukaan Suomen turvallisuusympäristön voidaan katsoa muuttuneen viime vuosina nopeassa tahdissa. Turvallisuuspoliittiseen toimintaympäristöön liittyvät haasteet ovat yhä monimuotoisempia, ja ulkoisiin uhkiin varautumisen aikajänne on lyhentynyt. Oikean ja ajantasaisen tiedon merkitys on korostunut. Lisäksi keskeinen sotilastiedustelun kohteena oleva tieto on siirtynyt digitaaliseen muotoon. Sotilastiedustelun avulla voidaan saada esimerkiksi ennakkovaroitus Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta uhkasta. Lisäksi sotilastiedustelu tukee puolustusvoimien muuta kansainvälistä toimintaa ja sotilaallisiin kriisinhallintaoperaatioihin liittyvää päätöksentekoa sekä puolustusvoimien kansainvälistä toimintaa. Esityksen myötä puolustusvoimilla olisi Suomessa ja ulkomailla toimivaltuudet henkilötiedusteluun, radiosignaalitiedusteluun, tietojärjestelmätiedusteluun ja tietoliikennetiedusteluun.

Ehdotetut tiedusteluvaltuudet merkitsevät syvällekäyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin merkitystä on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan.

Puolustusvoimat harjoittaa lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua, mutta tiedustelua varten ei ole laissa säädettyjä erityisiä toimivaltuuksia. Perustuslakivaliokunta pitää tilannetta erikoisena. Valiokunta pitää sinänsä perustuslain kannalta asianmukaisena, että sotilastiedustelutoiminnasta säädetään nimenomaisesti laissa. Valiokunta on viranomaisten toimivaltuuksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan pitänyt arvion lähtökohtana myös sitä, että viranomaisen toimivaltuuksien sääntely on merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistetun oikeusvaltioperiaatteen kannalta (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 51/2006 vp, s. 2/I). Julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Valtiosäännön kannalta nimenomaisten tiedustelutoimintaa koskevien säännösten puuttuminen tarkoittaa myös sitä, että perustuslakivaliokunnan käytäntöä vastaavan lainsäädännön arvioinnista ei sanottavasti ole.

Tiedustelun toimivaltuudet ja tehtävät ovat perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta eräiltä osin varsin saman luonteista julkisen vallan käyttöä kuin eräät poliisin toimivaltuudet ja tehtävät. Perustuslakivaliokunta toisti uuden poliisilain säätämisen yhteydessä jo ennen perusoikeusuudistusta esitetyn (PeVL 15/1994 vp, s. 1/II) luonnehdinnan, jonka mukaan "poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa" (PeVL 67/2010 vp, s. 2—3). Valiokunta korosti tuolloin myös edelleen sitä, että perusoikeusuudistuksen jälkeen viimeistään on vakiintunut käsitys, että perusoikeuksien rajoittamisen sallittavuutta tulee arvioida paitsi yksittäisiin perusoikeussäännöksiin mahdollisesti sisältyvien lakivarausten kannalta myös perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti (PeVM 25/1994 vp, s. 4—6).Tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä osin tukeutua salaisia tie-

donhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan valiokunnan käytäntöön (esim. PeVL 32/2013 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 5/1999 vp). Samalla on kuitenkin oikeudellisesti eroteltava ne seikat, jotka oikeuttavat sääntelyn eroavaisuuden. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan siten ole sellaisenaan ja varauksitta sovellettavissa tiedustelun tiedonhankintamenetelmiä koskevaa lainsäädäntöä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa. Tiedustelumenetelmiä on arvioitava menetelmäkohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunta painottaa, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (PeVL 14/2018 vp, s. 6 ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen. Oikeuskäytäntöä on varsin runsaasti, ja se kehittyy jatkuvasti. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi antanut merkittäviä aihepiiriä koskevia ratkaisuja.

Perustuslain näkökulmasta ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitava ennen kaikkea eduskunnan juuri hyväksymän perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Sotilastiedustelussa on ensisijaisesti kysymys puuttumisesta viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta. Osin kysymys on myös puuttumisesta viestin salaisuuteen ensi sijassa ehdotetun siviilitiedustelun kannalta merkityksellisen kvalifioidun lakivarauksen perusteella (ts. tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta). Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain muuttamista koskevassa mietinnössä, että rajoituslausekkeen on vastaisuudessakin turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Sen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta esitti keskeisiä perusteita, jotka on otettava huomioon arvioitaessa luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen perusteena olevia perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettua sotilaallista toimintaa ja muuta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa. Valiokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita, laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia. Kyse 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).

Sotilastiedustelu kohdistuu ennen muuta vieraan valtion viranomaisorganisaatioon, jonka viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että sotilastiedustelutoimivaltuuksia ei kuitenkaan voida kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin. Tällainen puuttuminen tuli valiokunnan mielestä tavallisessa laissa rajata mahdollisimman vähäiseksi. Valiokunta korosti, että säännöksen soveltamisala rajautuu hallituksen esityksen perusteluissa kuvatuilla tavoin tiedon hankkimi-

seen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta. Valiokunta painotti tarvetta tulkita rajoitusperustetta suppeasti (PeVM 4/2018 vp, s. 7).

Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korosti, että tiedonhankinta voidaan osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Valiokunta korosti myös sitä, että lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta. Valiokunta painotti, että ehdotettu perustuslain sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Säännöksen välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korosti perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9).

Hallituksen esityksessä ei ole sen antamisajankohdasta johtuen voitu ottaa huomioon edellä todettuja perustuslakivaliokunnan painotuksia ja tulkintakannanottoja.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan (s. 365) esitykseen sisältyy useita sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 4 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Uudistettuun perustuslakisääntelyyn liittyviä säännösehdotuksia ovat perustelujen mukaan 24 § (tekninen kuuntelu), 30 § (tekninen laitetarkkailu), 32 §:n 3 momentti (muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva telekuuntelu), 33 § (muun kuin valtiollisen toimijan tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 35 §:n 3 momentti (muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva televalvonta), 55 § (muun kuin valtiollisen toimijan lähetyksen jäljentäminen) ja 67 § (muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu). Näistä toimivaltuuksista on siis hallituksen käsityksen mukaan mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 10 §:n 4 momenttiin lisättyjen uusien rajoitusperusteiden nojalla. Sotilastiedustelun menetelmät vastaavat radiosignaalitiedustelua, ulkomaan tietojärjestelmätiedustelua ja tietoliikennetiedustelua lukuun ottamatta poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksia.

Sotilastiedustelua koskevaa lakiehdotusta on arvioitava edellä todettujen perustuslakivaliokunnan korostamien näkökohtien ja soveltamisrajoitusten sekä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Erityisen merkityksellistä kyseessä olevassa sääntelykontekstissa on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan tulkintakäytäntö. Lakiehdotus on kuitenkin merkityksellinen myös muiden perusoikeussäännösten, kuten kotirauhan suojan, kannalta. Tältä osin perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämisen tarkoituksena ei ollut muuttaa oikeustilaa. Lisäksi sotilastiedustelulainsäädäntö on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteen sekä julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan 124 §:n kannalta. Ottaen huomioon, että tiedustelutoiminnan salaisiin tiedonhankintakeinoihin saattaa liittyä merkittäviä profiloinnin riskejä, on sääntelyssä perustuslakivaliokunnan mielestä varmistuttava myös siitä, ettei se johda perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuun kiellettyyn syrjintään. Vastaavasti sääntelyn arvioinnissa on huolehdittava siitä, että asianosaisilla on oikeus ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitettuihin tehokkaisiin oikeus-

suojakeinoihin, joiden merkitys on perustuslain 21 §:n oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden tavoin korostunut.

Ihmisoikeussopimuksen ja perusoikeuskirjan vaatimukset ja käytäntö

Arvioinnin perusteita

Sotilastiedustelutoiminnassa käytettävät toimivaltuudet ovat merkityksellisiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta. Erityisen merkittävänä perustuslakivaliokunta pitää tässä suhteessa tietoliikennetiedustelua, jossa tietoliikenteestä kerättäisiin automatisoidusti ja tallennettaisiin lupaehtojen mukaisessa viestintäverkon osassa, esimerkiksi tietoliikennekaapelin kuidun aallonpituudessa, liikkuvaa tietoliikennettä hakuehtojen mukaisesti. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvataan oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa on turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja.

Tietoliikennetiedusteluun liittyvä sääntely on ollut useaan otteeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä myös EIT) tarkasteltavana. Myös Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä myös EUT) on antanut viime vuosina useita tuomioita, jotka ovat määrittäneet perusoikeuskirjassa turvatun yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä (ks. myös PeVL 32/2017 vp, s. 8).

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 7). Uuden tiedustelulainsäädännön arvioinnissa ei kuitenkaan ole kysymys tästä. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on tällaisessa tilanteessa huolehtia säädettävän lain sopusoinnusta perusoikeuskirjan kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa. Valiokunta korosti tarvetta seurata EIT:n ja EUT:n käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Valiokunta katsoi, että tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia rajoitusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa niitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Perustuslakivaliokunta on yleisemminkin katsonut, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6) eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oi-

keuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeudellisia lainsäädäntöhankkeita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittämällä huomiota myös merkitykselliseen tuomioistuinkäytäntöön (ks. myös. PeVL 28/2016 vp, s. 5—6, PeVL 20/2016 vp, s. 4—5). Valiokunta on katsonut myös EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa olevan syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen asioissa Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12), Schrems (C-362/14) ja Tele2 Sverige ja Watson (C-698/15 ja C-203/15) antamiin ratkaisuihin (PeVL 13/2017 vp, s. 4—5, PeVL 9/2017 vp, s. 5). Valiokunta on arvioinut laajasti kansallisen tietoyhteiskuntakaariehdotuksen sääntelyä teleyritysten velvollisuudesta säilyttää tietoja viranomaistarpeita varten EU-tuomioistuimen asiassa Digital Rights Ireland antaman tuomion valossa. Valiokunta piti selvänä, että myös kansallista sääntelyä oli tuolloisessa sääntelyasetelmassa syytä arvioida paitsi kansallisten perusoikeussäännösten myös unionin tuomioistuimen tuomiossa käsiteltyjen EU:n perusoikeuskirjan yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevien määräysten valossa (PeVL 18/2014 vp, s. 4/II—7/II). Valiokunta on katsonut myös, että lainsäätäjän toimivaltaan ei voi kuulua yksityiselämän suojan kannalta keskeisten arkaluonteisten tietojen käsittelystä säätäminen vastoin EU:n oikeuteen kuuluvan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyä (PeVL 15/2018 vp, s. 45). Valiokunta on arvioinut myös EU-oikeuden eri tulkintavaihtoehtojen tuottaman epävarmuuden valtiosääntöistä merkitystä (PeVL 15/2018 vp, s. 53).

Euroopan ihmisoikeussopimus

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvataan jokaiselle oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Artiklan 2 kappaleen mukaan puuttuminen näihin oikeushyviin on mahdollista, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Hallituksen esityksessä on selostettu tiedustelutoimivaltuuksien kannalta merkityksellistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä, ja perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä esitettyyn. Hallituksen esityksessä viitataan ihmisoikeusarvion lähtökohdaksi (s. 47) siihen, että viranomaisen ei tarvitse tosiasiassa käsitellä tietoja, jotta kyse olisi yksityiselämään puuttumisesta, vaan puuttumiseksi on katsottava jo se, että viranomainen kerää ja tallentaa niitä myöhempää käyttöä varten (S. and Marper v. the United Kingdom, 4.12.2008, kohta 85). Pelkkä sellaisen lainsäädännön olemassaolo, joka mahdollistaa viestintäyhteyksien salaisen tarkkailun, puuttuu viestinnän osapuolten ja myös potentiaalisten osapuolten ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa taattuihin oikeuksiin (Klass v. Saksa 6.9.1978 sekä Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta 1.10.2008). Valiokunta painottaa tämän lähtökohdan merkitystä (ks. myös esim. PeVL 14/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 33/2016 vp, s. 4).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (erityisesti Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006, kohta 95, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 1.10.2008, kohta 59—60, Zakharov v. Venäjä, 4.12.2015, kohta 229—230 ja Szabó ja Vissy, 12.1.2016, kohta 89) on ko-

rostettu muun muassa toimivaltaperusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa laintasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan toimivaltaperusteiden täsmällinen ja ennakoitava määrittely merkitsee vaatimusta laintasoisesta sääntelystä, sen täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Sääntelyn oikeusvaikutusten tulee olla ennakoitavissa. Henkilön tulee, tarvittaessa oikeudellista apua käyttäen, kyetä ennakoimaan laista hänelle johtuvat seuraukset. Esimerkiksi julkistamattomat sisäiset viranomaismääräykset eivät täytä ennakoitavuusvaatimusta.

Tiedustelun osalta edellä todettu tarkoittaa vähimmäisvaatimuksina, että laissa on määriteltävä tiedustelun kohteena olevat ihmiset tai ihmisryhmät, tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytykset ja kesto, menetelmä, jolla tiedustelusta raportoidaan, sekä tietojen hävittäminen. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattujen oikeuksien rajoituksiin kohdistuva välttämättömyyden vaatimus puolestaan edellyttää, että rajoitukselle on oltava painava yhteiskunnallinen tarve, puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään ja rajoitukselle on oltava asianmukaiset ja riittävät perustelut. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välttämättömyyden vaatimus merkitsee myös tiedustelutoimivaltuuksiin kohdistuvaa suppean tulkinnan vaatimusta.

Ihmisoikeussopimuksen oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevan 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EIT:n käytäntö merkitsee myös sitä, että niissäkin tilanteissa, joissa tiedustelun perusteena on kansallinen turvallisuus, järjestelmän on annettava turvaa mielivaltaa vastaan.

Salaisten tiedonhankintakeinojen kontrolli tapahtuu ennen kaikkea kolmessa vaiheessa: ennakollisessa lupamenettelyssä, tiedustelun toimeenpanoon kohdistuvassa valvonnassa ja jälkikäteisessä oikeusturvassa. Tiedustelun tarkoituksesta johtuen ennakollinen lupamenettely ja tiedustelun toimeenpanon valvonta eivät yleensä voi tulla tiedustelun kohteen tietoon. Menettelyn itsessään tulee siten antaa turva mielivaltaa vastaan. Valiokunnan mielestä EIT:n käytännöstä ilmenee, että oikeudellinen kontrolli tuomioistuimessa turvaa parhaiten kontrollin itsenäisyyden ja puolueettomuuden vaatimukset.

Perustuslakivaliokunta pitää myönteisenä, että hallituksen esitys sisältää erinäisiä oikeusturvaan liittyviä järjestelyjä. Erityisesti on syytä mainita, että pidemmälle menevien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää tuomioistuimen lupaa (esim. vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu, tiedustelulakiehdotuksen 25 §, telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, 34 §, muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu, 68 §). Myös tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikka kyse on jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös huomiota oikeuskäytännön kehittymiseen. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen EIT on antanut merkittäviä yksityiselämän suojaa koskevia jaostoratkaisuja (esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018 ja Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta, 13.9.2018).

Tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (19.6.2018) EIT arvioi ruotsalaista sähköisen viestinnän tiedustelua. Kyse oli armeijan signaalitiedusteluun kuuluvasta valikoimattomien tietojen hankintajärjestelmästä, joka kohdistui Ruotsin rajat ylittävään viestiliikenteeseen, oli ajallisesti rajoitettu kuuden kuukauden kestoon ja edellytti pääsääntöisesti tuomioistuimen lupaa. EIT tarkasteli ratkaisussaan Ruotsin kansallisen lainsäädännön saavutettavuutta, signaalitiedustelun alaa ja kestoa, toiminnan valtuutusta, menettelyitä, joita noudatetaan hankitun tiedon säilytyksessä, saatavuudessa, tutkinnassa, käytössä, tiedoista kertomisessa ja niiden tuhoamisessa, toimenpiteiden täytäntöönpanon valvontaa, ilmoitusmenettelyä sekä oikeussuojakeinoja.

EIT arvioi sääntelyn hyväksyttäväksi 8 artiklassa turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta. Ratkaisu perustui muun ohella siihen, että viestintään puuttumiseen tarvitaan tuomioistuimen lupa, jonka perusteella tiedonhankintaa voidaan suorittaa enintään kuusi kuukautta. EIT painotti useiden itsenäisten tiedustelutoimintaa valvovien elimien olemassaolon merkitystä järjestelmän hyväksyttävyydelle. Oikeusturvamekanismien lukuisuus kompensoi myös sitä, että tiedustelutoimista ei aina ilmoiteta niiden kohteelle. Valvontajärjestelmän osalta tuomiossa kiinnitetään huomiota riippumattomuuteen ja valvonnassa esitettyjen huomioiden vaikuttavuuteen.

Ruotsalaisessa järjestelmässä valvovalla valtuutetulla on lähtökohtainen läsnäolovelvollisuus tuomioistuinmenettelyssä, pääsy asian kannalta merkityksellisiin asiakirjoihin ja oikeus lausua tuomioistuimessa niiden johdosta. EIT:n mielestä tällainen järjestely kompensoi osittain tuomioistuinmenettelyyn ja tuomioistuimen päätöksiin kohdistuvia julkisuuden rajoituksia (kohdat 137, 138).

EIT ei ratkaisussa torju ehdottomasti ns. massavalvonnan (bulk interception regime) käyttöä. EIT katsoo, että sillä torjuttavien uhkien vakavuus, uhkien takana olevien henkilöiden kyky toimia paljastumatta tietoverkoissa ja sähköisen viestinnän reitityksen ennakoimattomuus perustelevat kansallista turvallisuutta vaarantavien uhkien tunnistamiseen tähtäävän massavalvonnan käyttöönoton kuulumista kansallisen harkintamarginaalin alaan. EIT on pitänyt yleisemminkin harkintamarginaalia laajana kansallisen turvallisuuden turvaamisen keinovalikoiman valinnassa (kohta 112). EIT painottaa kuitenkin, että sekä kohdistettujen että massavalvontajärjestelmien sääntelyn tulee vallan väärinkäytön estämiseksi sisältää ainakin edellä luetteloidut vähimmäisvaatimukset.

EIT kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että ruotsalaista sääntelyä ja järjestelmää on jatkuvasti arvioitu ja tarvittaessa uudistettu myös yksityisyyden suojan parantamiseksi (kohta 180).

Tapauksessa Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom (13.9.2018) ihmisoikeustuomioistuin puolestaan arvioi Ison-Britannian massatiedustelujärjestelmää ja tiedonhankkimista tietojärjestelmäpalveluiden tuottajilta. Myös tässä tuomiossa massavalvonta katsotaan sinänsä sallituksi ja jopa hyödylliseksi keinoksi päästä tiedustelulla tavoiteltaviin päämääriin ("bulk interception is a valuable means to achieve the legitimate aims pursued", kohta 386). EIT:n mukaan

järjestelmän toteutus kuitenkin loukkasi ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Keskeiseksi arvion perusteeksi nousee tuomiossa tiedustelumenetelmien käytön kynnyksen alhaisuus (crime vs. serious crime) sekä ennakollisen valvonnan puute. Tuomioistuin kiinnitti huomiota myös muun ohella siihen, että Isossa-Britanniassa ei ollut massatiedustelun hakukriteereihin kohdistuvaa itsenäistä valvontajärjestelyä. Lisäksi ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevan 10 artiklan loukkaukseksi arvioitiin tiedon kerääminen journalistin käyttämistä tietolähteistä ja sen puutteelliset turvatakeet.

EIT kuitenkin katsoi, että valittajien esittämät vaatimukset järkevästä ja perustellusta epäilystä tai ilmoitusvaatimus eivät ole massatiedustelujärjestelmässä perusteltuja. Ennakollinen lupamenettely ei kuitenkaan sellaisenaan ole riittävä, jos ennakkovalvonta ei ole tehokasta tosiasiassa estämään väärinkäytöksiä. Siten huomiota on kiinnitettävä myös järjestelmän tosiasialliseen toimintaan, mukaan lukien sen valvontajärjestelmät, ja väärinkäytösten olemassaoloon (kohta 317—320). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan arviossa on kyse siitä, että lainsäädännön olemassaolon lisäksi olennaista on myös se, miten järjestelmä käytännössä toimii. Valiokunnan mielestä tällä seikalla on olennaista merkitystä arvioitaessa sotilastiedustelulakiehdotuksen oikeusturva-, valvonta- ja seurantajärjestelmien sääntelyä. Valiokunta arvioi valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Valiokunta painottaa kuitenkin sääntelyn vaikutusten asianmukaista seurantaa ja esiin nousseiden epäkohtien asianmukaisen korjaamisen merkitystä. Valiokunta kiinnittää jäljempänä erityistä huomiota esityksen mukaisten oikeusturvajärjestelmien sääntelyn asianmukaisuuteen.

EIT kiinnittää Big Brother Watch -tuomiossa huomiota myös tarpeeseen rajoittaa tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvän aineiston julkisuutta. Vaikka sellaiset sisäiset viranomaismääräykset, jotka eivät ole kansalaisten saatavilla, eivät täytä ennakoitavuusvaatimusta, kaikkien yksityiskohtien julkaisemiseen ei ole velvollisuutta. Olennaista on, että koko järjestelmä ei ole julkisuudelta piilossa. Järjestelmän julkisten osien ja normien on kyettävä tuottamaan riittävä ennakoitavuus vallan väärinkäytön estämiseksi (kohta 326). Myös perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että valvonnan olemassaolo ei voi korvata täsmällistä ja tarkkarajaista laintasoista sääntelyä. Valiokunnan mielestä olennaista on, että tiedustelujärjestelmää koskeva sääntely mahdollistaa sen valvomisen, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 7 ja 9).

Euroopan unionin perusoikeuskirja

Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Riippumaton viranomainen valvoo näiden sääntöjen noudattamista.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2018 vp

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Hallituksen esityksessä on pyritty tekemään selkoa tiedustelutoimivaltuuksien kannalta merkityksellisestä EUT:n käytännöstä, ja perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä esitettyyn. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota eräisiin seikkoihin.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määräyksen mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Unionilla ei ole kansallista turvallisuutta koskevaa toimivaltaa. Kansallinen turvallisuus on myös vakiintuneesti hyväksytty EUT:n oikeuskäytännössä oikeutetuksi tavoitteeksi rajoittaa perusoikeuksia (esim. tuomio komissio v. Suomi, C-284/05, 45, 47 ja 49 kohta).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sanottu ei kuitenkaan merkitse kansalliselle lainsäätäjälle rajoituksetonta toimivaltaa. Kansallisen turvallisuuden perusteella tehtäviä rajoituksia perusoikeuksiin on valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulkittava EU-oikeudessakin suppeasti. Valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeuden soveltamisala ja siitä seuraava perusoikeuskirjan soveltamisala on EU-oikeudellinen kysymys, eikä jäsenvaltiolla ole siten toimivaltaa EU-oikeuden soveltamisalan määrittelyyn edes kansallisen turvallisuuden perusteella. Kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen vetoavan jäsenvaltion on siten osoitettava objektiivisin perustein tarve turvautua siihen.

EUT:ssa on vireillä Ison-Britannian tiedusteluvalvontatoimielimen (Investigatory Powers Tribunal) ennakkoratkaisupyyntö (31.10.2017) asiassa Privacy International (C-623/17), joka koskee erityisesti sähköisen viestinnän direktiivin 2002/58 1 artiklan 3 kohdan tulkintaa tapauksessa, jossa turvallisuus- ja tiedustelupalvelut käyttävät palveluntarjoajien niille toimittamia valikoimattomia viestintätietoja. Ennakkoratkaisupyynnössä kysytään myös, miten kansallisten tiedusteluviranomaisten kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyviä tiedustelutoimivaltuuksia pitäisi arvioida ottaen huomioon EU-tuomioistuimen asioissa Tele2 ja Watson antamat ennakkoratkaisut. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisu selkiyttänee sitä, miten EU-oikeuden soveltamisala ja siten myös jäsenvaltioiden suhde EU:n perusoikeuskirjaan määräytyy kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Hallituksen esityksessä ei ole sen antamisajankohdasta johtuen otettu huomioon EUT:n antamaa ratkaisua asiassa Ministerio Fiscal (C-207/16, 2.10.2018.) Ratkaisussa oli muun muassa kysymys sellaisesta rikoksen vakavuusasteesta, jonka perusteella viranomaisella on oikeus saada tietoja tutkintaa varten. Ratkaisussa katsotaan, että tietojensaantioikeus, jonka perusteella viranomaiset saivat varastetulla matkapuhelimella aktivoitujen SIM-korttien haltijoiden tunnistamiseksi tietoja, kuten näiden haltijoiden etu- ja sukunimen ja mahdollisesti osoitteen, ei ollut vakavuudeltaan sen laatuista puuttumista yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, että tätä tiedonsaantia pitäisi rikosten ehkäisemisen, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla rajoittaa vain vakavan rikollisuuden torjumiseen.

Ennakkoratkaisussa kuitenkin todetaan aiempaan oikeuskäytäntöön tukeutuen, että jos tietojensaanti mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen asianosaisten henkilöiden yksityiselämästä, mikä merkitsee syvälle käyvää puuttumista yksityiselämän suojaan, rikosten torjunnan, tutkinnan, selvittämisen ja syyteharkinnan alalla vain vakavan rikollisuuden torjuminen voi oikeuttaa viranomaisen tiedonsaannin viestintäpalvelujen tarjoajien säilyttämistä henkilötiedoista (ks. tuomion kohta 56).

EUT:n käytännössä suhtaudutaan massavalvontaan toisin kuin EIT:n kansallista harkintamarginaalia korostavassa käytännössä. Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 353) todetaan, EUT:n oikeuskäytännössä on erityisesti painotettu sitä, että tiedonhankinnan on oltava riittävän kohdennettua ja yksilöityä. EUT:n mukaan yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden suoja unionin tasolla edellyttää, että henkilötietojen suojaa koskevat poikkeukset ja rajoitukset toteutetaan sen rajoissa, mikä on ehdottomasti välttämätöntä (tuomio Digital Rights Ireland ym., 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Sääntely, jonka nojalla viranomaiset pääsevät yleisesti sähköisen viestinnän sisältöön, ei siten EUT:n käsityksen mukaan ole rajattu vain siihen, mikä on ehdottomasti tarpeen ja täysin välttämätöntä. Tällaisella sääntelyllä loukataan EUT:n mukaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa taatun yksityiselämän kunnioitusta koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä (EUT:n tuomio asiassa Schrems, kohta 94, ks. vastaavasti tuomio Digital Rights Ireland ym., 39 kohta).

Merkityksellistä arvioitaessa EUT:n massavalvontaa koskevan käytännön suhdetta EIT:n käytäntöön on, että EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vain perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. myös EUT:n tuomio Tele2 ja Watson, kohta 129). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta seuraa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua (PeVM 4/2018 vp, s. 7). Valiokunta totesi erikseen, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Valiokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota myös siihen, että em. Schrems-tuomion mukaan yleinen ja erittelemätön pääsy viestien sisältöihin loukkaa yksityiselämän suojan keskeistä sisältöä (ks. myös PeVL 28/2016 vp, s. 6). Myös valiokunnan aiemman käytännön mukaan laajamittainen, erittelemätön, pitkäaikainen ja rajoittamaton tietojen säilyttäminen yhdistettynä viranomaisten erittelemättömään ja rajoittamattomaan pääsyyn näihin tietoihin on valtiosääntöisesti ongelmallinen suhteessa edellä mainittuihin perusja ihmisoikeuksiin (PeVL 20/2016 vp, s. 5, PeVL 18/2014 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mielestä EIT:n edellä selostettu massavalvonnan kuulumista kansallisen harkintamarginaalin piiriin korostava käytäntö ei siten muodosta EUT:n oikeuskäytäntökin huomioon ottaen perustetta arvioida massavalvonnan sallittavuutta toisin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että EUT on tuomiossa Tele2 ja Watson katsonut, että kansallisen säännöstön on perustuttava objektiivisiin kriteereihin niiden olosuhtei-

den ja edellytysten määrittelemiseksi, joilla viranomaisille on annettava oikeus saada tilaajien tai rekisteröityjen käyttäjien tietoja. EUT tarkensi, että oikeus voidaan lähtökohtaisesti myöntää rikollisuuden torjumisen tavoitteen yhteydessä vain sellaisten henkilöiden tietoihin, joiden epäillään suunnittelevan, tekevän tai tehneen vakavan rikoksen tai olevan jollakin tavalla mukana tällaisessa rikoksessa. EUT katsoi kuitenkin myös, että erityisissä tilanteissa, kuten niissä, joissa kansallisen turvallisuuden, maanpuolustuksen tai yleisen turvallisuuden elintärkeitä intressejä uhkaa terrorismi, oikeus saada muiden henkilöiden tietoja voidaan kuitenkin myöntää myös, jos olemassa on objektiivisia seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että näillä tiedoilla voidaan konkreettisessa tapauksessa tosiasiallisesti myötävaikuttaa tällaisen toiminnan torjumiseen (kohta 119). Valiokunnan käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole selvää, mitä ovat ne erityiset tilanteet, joissa kansallisen turvallisuuden intressien uhkaaminen oikeuttaa rikosperustaisesta sääntelystä irtautumisen. Valiokunnan mielestä on kuitenkin luontevaa olettaa, että EU-oikeudessa erityiset tilanteet merkitsevät poikkeusta pääsäännöstä, minkä johdosta käsitettä on tulkittava suppeasti.

Perustuslakivaliokunta korostaa myös edellä todetun johdosta välttämättömyysvaatimuksen merkitystä tiedusteluvaltuuksien sääntelyssä. Valiokunnan mukaan 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 (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 7 ja 9).

EU-oikeudessa on korostettu myös tiedusteluun liittyvien oikeusturva- ja valvontajärjestelyiden merkitystä. Esimerkiksi tuomiossa Tele2 ja Watson EUT korosti olennaista olevan, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten oikeus saada säilytettyjä tietoja edellyttää lähtökohtaisesti asianmukaisesti perusteltuja kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta joko tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa ja sitä, että kyseisen tuomioistuimen tai elimen ratkaisu annetaan perustellusta pyynnöstä, jonka nämä viranomaiset esittävät rikoksen estämis-, selvittämis- tai syyteharkintamenettelyssä (kohta 120).

EUT on lisäksi nimenomaisesti painottanut Schrems-tuomiossa, että säännöstö, jossa yksityisille ei anneta mahdollisuutta käyttää oikeussuojakeinoja, jotta he saisivat tutustua henkilötietoihinsa tai voisivat saada tällaiset tiedot oikaistuiksi tai poistetuiksi, ei ole perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen tehokasta oikeussuojaa koskevan perusoikeuden keskeisen sisällön mukainen. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa edellytetään, että jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Tuomioistuin korosti erikseen, että unionin oikeuden määräysten ja säännösten noudattamisen varmistamiseen tarkoitetun tehokkaan tuomioistuinvalvonnan olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon (tuomion kohta 95).

Myös perustuslakivaliokunnan mielestä erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävistä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös PeVL 20/2016 vp, s. 4—5).

Tiedustelutoimivaltuuksien arviointi

Yleistä

Sotilastiedusteluesityksessä uudet toimivaltuudet sijoitetaan uuteen lakiin sotilastiedustelusta. Sen mukaisia tiedustelumenetelmiä ovat tarkkailu ja suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta ja tekninen tarkkailu (sisältäen eri valtuuksina teknisen kuuntelun, katselun, seurannan ja laitetarkkailun), telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen, peitetoiminta, valeosto ja tietolähdetoiminta, paikkatiedustelu, jäljentäminen, radiosignaalitiedustelu, ulkomaan tietojärjestelmätiedustelu, ulkomailla tapahtuva sotilastiedustelu sekä tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu. Valtiosääntöoikeudellisesti sotilastiedustelun merkittävin toimivaltuus on tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu, josta ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelulain 63—70 §:ssä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 10 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisia ovat pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos, jotka voivat sotilastiedustelulain mukaisesti hankkia tietoa tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 70 §:n mukaan puolustusvoimien tiedustelulaitos toteuttaa tietoliikennetiedustelun teknisen toteuttamisen myös suojelupoliisin puolesta.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedustelulainsäädäntökokonaisuudessa viranomaisten toimivaltuuksien laajentaminen lainsäädännössä on hyvin merkittävää nimenomaan sotilastiedustelussa. Siviilitiedustelussa lähinnä tietoliikennetiedustelu olisi kokonaan uusi toimivaltuus, mutta muut toimivaltuudet ovat poliisilain 5 luvun sääntelyn mukaisesti olleet rikosperusteisesti poliisin käytössä jo useita vuosia. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin mittava perusoikeuksiin syvästi kajoavien uusien toimivaltuuksien osoittaminen sotilastiedusteluviranomaisille on hyvin poikkeuksellista verrattuna siihen toimivaltuuksien asteittaiseen sallimiseen, mikä on ajan myötä toteutettu poliisin toiminnassa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällaisessa asetelmassa lainsäädännön toimeenpanon huolellinen seuranta ja sääntelyssä mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukainen korjaaminen ovat erityisen merkityksellisiä. Valiokunta tähdentää myös tiedustelutoiminnan valvonnan poikkeuksellista merkitystä sotilastiedustelussa. Valiokunnan käsityksen mukaan sotilastiedustelulain säätäminen edellyttää, että samanaikaisesti turvataan sotilastiedustelun tehokas valvonta. Ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkittävä osa ehdotetuista toimivaltuuksista pitäisi laissa säätää siviilitiedusteluviranomaiselle, joka voisi sotilastiedusteluviranomaisen pyynnöstä suorittaa sen tarvitsemia toimenpiteitä virka-apuna. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että salaisen tiedonhankinnan toimivaltuuksista on nykyisin säädetty näin. Puolustusvaliokunnan on arvioitava vielä toimivaltuuskohtaisesti toimivaltaista viranomaista (PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, ks. myös PeVL 27/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että poliisin käytössä olevien rikosten selvittämistarkoituksessa säädettyjen toimivaltuuksien osoittaminen muuhun tarkoitukseen edel-

lyttää myös niiden sisällöllistä tarkastelua. Esimerkiksi valeostoa on valiokunnan käytännössä luonnehdittu epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunta on painottanut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Valeoston osalta merkityksellistä oli, että periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Tuolloin arvioidun valeoston määritelmän mukaan valeostolla tarkoitettiin ostotarjouksen esittämistä laittomasti hallussa pidetyn esineen, aineen tai omaisuuden hallussapidon, siihen kohdistuvan kaupankäynnin taikka esineen, aineen tai omaisuuden laittoman valmistuksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka edellä tarkoitetun esineen, aineen tai omaisuuden löytämiseksi taikka rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi (ks. HE 34/1998 vp, s. 28/I—II).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 45 §:n mukaan valeostolla tarkoitetaan sotilastiedusteluviranomaisen tekemää esineen, aineen, omaisuuden tai palvelun ostotarjousta tai ostoa, jonka tavoitteena on saada sotilastiedusteluviranomaisen haltuun tai löytää tiedustelutehtävään liittyvä esine, aine tai omaisuus. Säännöksen perusteluissa (s. 258) viitataan siihen, että valeosto voisi tulla kyseeseen esimerkiksi väärien asiakirjojen valmistamisessa käytettävästä materiaalista, jota vieraan valtion tiedustelupalvelu saattaisi käyttää. Perustuslakivaliokunnan mielestä valeostoa koskeva sääntely vaikuttaisi kattavan mahdollisesti myös sellaisia tavanomaisia siviilioikeudellisia oikeustoimia, jotka eivät ole lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja joille ei ole osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena. Puolustusvaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää, millaisia toimenpiteitä valeostosääntelyn perusteella on tarkoitus käyttää ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Yleiset säännökset

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin sotilaalliseen toimintaan liittyvää rajoitusperustetta tulee tulkita suppeasti ja lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta. Uuden rajoituslausekkeen tarkoitus on turvata vastaisuudessakin luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta (PeVM 4/2018 vp).

Sotilastiedustelulakiehdotukseen ei sisälly poliisilain 1 luvun 2 §:n kaltaista säännöstä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valiokunnan perustuslain 10 §:n 4 momentista painottamat näkökohdat vaikuttavat yleisesti myös sotilastiedustelun toimivaltuussäännösten tulkintaan. Tästä huolimatta sotilastiedustelulakiin on sääntelyn erityisluonne huomioon ottaen syytä ottaa poliisilain 1 luvun 2 §:n kaltainen säännös perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 3 § koskee sotilastiedustelun tarkoitusta. Sen mukaan sotilastiedustelun tarkoituksena on hankkia ja käsitellä tietoa ulkoisista uhkista puolustusvoimista annetun lain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan a ja b alakohdassa sekä 3 ja 4 kohdassa tarkoitettujen puolustusvoimien tehtävien suorittamiseksi ja ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännös muodostuu viittauksineen vaikeaselkoiseksi. Lisäksi omaksuttu sääntelytekniikka mahdollistaa tosiasiallisesti sotilastiedustelun tarkoituksen muutta-

misen ilman, että sotilastiedustelulakia muutettaisiin. Valiokunnan käsityksen mukaan sotilastiedustelu tulee määritellä sotilastiedustelulaissa tyhjentävästi eikä jättää sitä viittausten varaan.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 3 §:stä ei käy ilmi se perustuslakivaliokunnan mietinnössään 4/2018 vp edellyttämä lähtökohta, jonka mukaan sotilastiedustelua koskeva sääntely on rajattava tiedon hankkimiseen vain Suomeen kohdistuvasta sotilaallisesta toiminnasta taikka Suomen turvallisuusympäristön kannalta merkityksellisestä sotilaallisesta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp, s. 7). Sääntelyä on syytä täsmentää.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 4 § koskee sotilastiedustelun kohteita. Sen mukaan tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa seuraavasta toiminnasta, jos toiminta on luonteeltaan sotilaallista: 1) vieraan valtion asevoimien ja niihin rinnastuvien järjestäytyneiden joukkojen toiminta ja toiminnan valmistelu; 2) Suomen maanpuolustukseen kohdistuva tiedustelutoiminta; 3) joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö; 4) vieraan valtion sotatarvikkeiden kehittäminen ja levittäminen; 5) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi; 6) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toiminta; 7) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja kansainvälisen muun toiminnan turvallisuutta uhkaava toiminta. Säännöksen 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saadaan lisäksi hankkia tietoa vieraan valtion toiminnasta tai muusta sellaisesta toiminnasta, joka voi vaarantaa Suomen maanpuolustusta tai vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja.

Säätämisjärjestysperustelujen (s. 354, ks. myös s. 138) mukaan arvioitaessa lakiehdotusten välttämättömyyttä on otettava huomioon, että ehdotettuja uusia tiedustelumenetelmiä on mahdollista käyttää tiedon hankkimiseen ainoastaan laissa tyhjentävästi luetelluista sotilastiedustelun kohteista. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 4 §:ssä sotilastiedustelun kohteita ei kuitenkaan ole määritelty tyhjentävästi, ja sääntely on paikoin ongelmallisen väljää. Näin on ainakin 5—7 kohdassa siltä osin kuin turvallisuutta uhkaavalta toiminnalta ei edellytetä vakavuutta. Perustuslakivaliokunnan mielestä kohtia on täsmennettävä ja niissä tulee edellyttää kussakin mainitun uhan vakavuutta.

Säännösteknisenä huomiona perustuslakivaliokunta kiinnittää puolustusvaliokunnan huomiota siihen, että 4 §:n alussa oleva ilmaisu "saadaan hankkia" ei ole onnistunut, koska se viittaa tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin, joita koskeva sääntely on ehdotetussa 11 §:ssä. Perustuslakivaliokunnan mielestä olisi parempi, että 4 §:ssä säädettäisiin, että sotilastiedustelun kohteena ovat siinä lueteltavat toiminnat ja 11 §:ssä säädettäisiin tyhjentävästi tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa ei ole nimenomaista edellytystä, että kyse olisi tiedon hankinnasta sotilaallisesta toiminnasta. Säännöksen perusteluissa (s. 191) todetaan, että sotilastiedustelun kohteena voisi olla myös toiminta, joka aiheuttaa vakavaa uhkaa yhteiskunnan elintärkeille toiminnoille. Näin ollen säännös ei kokonaisuudessaan kuulu perustuslain 10 §:n 4 momentin sotilaallista toimintaa koskevan rajoitusperusteen alaan. Kyseeseen tulee sen sijaan rajoituslauseke, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lakivarauksen mukaan kansallisen turvallisuuden uhkan tulee olla vakava. Siten ehdotetun 2 momentin ei-sotilaallisen toiminnan alaan kuuluva kynnys vaarantumisesta on

liian matala suhteessa perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ja sitä tulee säännöksessä korottaa. Täydennys voidaan tehdä esimerkiksi edellyttämällä sekä maanpuolustukseen että yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin kohdistuvalta uhalta vakavuutta. Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 5 § koskee suhteellisuusperiaatetta. Sen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tiedon hankinnalla saatavien tietojen tärkeyteen sekä välttämättömyyteen ja tietojen saamisen kiireellisyyteen, tavoiteltavaan sotilastiedustelun päämäärään, sotilastiedustelun kohteeseen, muille tiedustelutoimenpiteen käytöstä aiheutuvaan oikeuksien loukkaamiseen sekä muihin asiaan vaikuttaviin seikkoihin.

Ehdotetun säännöksen muotoilu on perustuslakivaliokunnan mielestä osin epäonnistunut. Yhtenä suhteellisuusarviointiin vaikuttavana seikkana säännöksessä mainitaan "muille tiedustelutoimenpiteen käytöstä aiheutuva oikeuksien loukkaaminen". Ilmaisu "oikeuksien loukkaaminen" viittaa valtiosääntöoikeudellisessa kielenkäytössä kiellettyyn puuttumiseen yksilön oikeuksiin. Tiedustelutoiminnassa ei voi olla kyse tällaisesta kielletystä puuttumisesta, vaan suhteellisuusperiaate vaikuttaa siihen, milloin toisen oikeuksiin voidaan ylipäätään puuttua. Säännöstä tulee tältä osin tarkistaa siten, että oikeuksien loukkaamisen sijasta säädetään esimerkiksi oikeuksien rajoittamisesta.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 5 §:ää on lisäksi syytä täydentää vaatimuksella sotilastiedustelun toimenpiteiden tosiasiallisesta soveltuvuudesta tarkoitukseensa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Sotilastiedustelun toimenpiteellä tulisi jokaisessa tapauksessa olla riittävät tosiasialliset mahdollisuudet saavuttaa sotilastiedustelun hyväksyttävät päämäärät. Sotilastiedusteluviranomaisten on esitettävä myös menetelmän soveltuvuudesta riittävät perustelut samalla tavoin kuin muidenkin sotilastiedustelulle asetettujen edellytysten täyttymisestä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 6 § koskee vähimmän haitan periaatetta. Sen mukaan sotilastiedustelun toimivaltuuden käytöllä ei kenenkään oikeuksiin saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Säännökseen tulee perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lisätä vaatimus siitä, että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (ks. myös PeVM 4/2018 vp). Tämä vastaisi myös sitä perustuslain 10 §:n esitöistäkin ilmenevää lähtökohtaa, ettei perustuslain voida jatkossakaan katsoa sallivan yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 § koskee syrjinnän kieltoa. Sen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteiden kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi. Sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa perustua ainoastaan henkilön ikää, alkuperää, kansalaisuutta, kieltä, uskontoa, vakaumusta, mielipidettä, poliittista toimintaa, ammattiyhdistystoimintaa, perhesuhteita, terveydentilaa, vammaisuutta tai seksuaalista suuntautumista koskeviin tietoihin. Esityksen perustelujen (s. 195) mukaan säännös vahvistaisi perustuslain 6 §:n 2 momentin yhdenvertaisuusperiaatetta tiedustelutoiminnassa. Säännöksessä mainitut perusteet sinänsä pitkälti pohjautuvat pe-

rustuslain 6 §:n 2 momentin kiellettyjen erotteluperusteiden luetteloon. Ehdotetussa 8 §:ssä ei kuitenkaan mainita sukupuolta. Säännös on perustuslain säännöksestä poiketen lisäksi kirjoitettu tyhjentävän luettelon muotoon (ks. myös HE 309/1993 vp, s. 43/II), eikä se vastaa perustuslain 6 §:n 2 momentin ja perusoikeuskirjan 21 artiklan syrjintäkieltosäännöksiä. Eroavaisuutta ei esityksessä perustella. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n täydentäminen sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellolla sekä kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelon muotoilu niin, ettei se ole tyhjentävä, on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 8 §:n toisen virkkeen mukaan sotilastiedustelun toimenpiteen kohdentaminen ei saa perustua "ainoastaan" siinä mainittuihin tietoihin. Virkkeen oikeudellinen merkitys on perustuslakivaliokunnan mielestä epäselvä, jopa kyseenalainen. Perustelujen mukaan kohdentaminen pykälässä tarkoitetuilla tiedoilla saattaisi kuitenkin olla tietyissä tilanteissa välttämätöntä, kuten esimerkiksi kansalaisuuden perusteella. Tämä edellyttäisi perustelujen (s. 195) mukaan kuitenkin objektiivisia ja riittäviä perusteita. Tältä osin pykälä ja sen perustelut ovat ristiriidassa keskenään, koska esimerkiksi kansalaisuus on mainittu säännöksessä nimenomaisena kiellettynä kohdentamisperusteena. Ilmaisu "ainoastaan" voidaan tulkita myös oikeutukseksi kohdentaa tiedustelua pykälässä mainituilla kielletyillä syrjintäperusteilla, kunhan kohdentaminen ei perustu yksinomaan johonkin mainittuun perusteeseen. Kun säännöksen tarkoituksena on turvata tiedustelun kohdentumisen syrjimättömyys, tulee säännöksen muotoilua tarkistaa tätä tarkoitusta vastaavasti.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoitusperusteeseen vetoavalla on velvollisuus esittää riittävät perustelut sekä osoittaa, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa (ks. myös PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunta korostaa, että velvollisuus osoittaa sotilastiedustelutoimenpiteen yhteensopivuus lakiehdotuksen 5—8 §:n mukaisten yleisten periaatteiden kanssa kussakin yksittäistapauksessa on aina sotilastiedusteluviranomaisilla, joilla on muutoinkin velvollisuus esittää riittävät perustelut sotilastiedustelutoimenpiteen lakisääteisten edellytysten täyttymisestä. Valiokunnan käsityksen mukaan sotilasviranomaisen velvollisuudesta osoittaa mainitut seikat kussakin yksittäistapauksessa on syytä vielä tarkemmin säätää nimenomaisesti laissa. Toimivallan käyttöä rajoittavien sääntöjen ja periaatteiden merkitys on erittäin keskeinen käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, ja niiden säätäminen mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti luo edellytyksiä niiden tosiasialliselle toteutumiselle.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 11 § koskee tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä. Säännöksen 1 momentissa säädettäisiin kaikille tiedustelumenetelmille yhteisestä yleisestä edellytyksestä "voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta". Kysymys on esityksen perustelujen (s. 203) mukaan niin sanotusta perustellusta tuloksellisuusvaatimuksesta. Tiedustelutehtävällä tarkoitetaan pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaa toimeksiantoa tiedustelutiedon hankkimiseksi sotilastiedustelun kohteesta. Sotilastiedustelussa on kysymys tiedon hankkimisesta sotilaallisesta toiminnasta, mutta sotilaallisen toiminnan merkityssisältö on epämääräinen eikä sitä ole ehdotetussa laissa määritelty (ks. esim. perustelujen s. 183). Perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta tulkita rajoitusperusteita suppeasti (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 7).

Uudet toimivaltuudet, joilla voitaisiin syvimmin puuttua luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, on mainittu sotilastiedustelulakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa. Säännöksessä mainittuja toimivaltuuksia saadaan käyttää vain, jos toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Säännöksessä ei mainita tukiasematietojen hankkimista. Vaikka kyseinen toimivaltuus ei suoranaisesti puutu viestin sisältöön (s. 206), valiokunta pitää sen lisäystä säännökseen perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä asianmukaisena.

Tiedustelun edellytyksistä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi osin toimivaltuuksittain eri tavalla. Esimerkiksi sotilastiedustelulakiehdotuksen 20 §:n 3 momentin mukaan suunnitelmallinen tarkkailu on mahdollista, jos sillä voidaan "perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutoiminnan kannalta". Vastaava säännös sisältyy teknisen kuuntelun osalta 24 §:n 2 momenttiin, teknisen katselun osalta 26 §:n 2 momenttiin sekä telekuuntelun osalta 32 §:n 3 momenttiin. Peitetoiminnan ja valeoston osalta kynnys on määritelty toisin asettamalla sille välttämättömyysvaatimus (41 §:n 2 mom. ja 45 §:n 2 mom.: jos se "on välttämätöntä tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta"). Vastaavasti muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvan tiedustelun edellytyksenä 67 §:n 1 momentin mukaan on, että tiedustelun "voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta".

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin sisältämää sotilastiedustelumenetelmien käytön yleistä edellytystä valtiosääntöoikeudellisesti arvioitaessa huomiota tulee kiinnittää ensinnäkin siihen, että tiedustelumenetelmien käytössä yleisesti on irtauduttu ja etäännytty konkreettisesta rikosepäilystä. Perustuslakivaliokunta korosti perustuslain muuttamista koskevassa mietinnössä painokkaasti perustuslain säännöksen välttämättömyys-edellytystä. Valiokunta totesi, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuva rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9). Valiokunnan käsityksen mukaan tästä seuraa, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen sotilastiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus perustelevat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi 11 §:n 1 momentin täsmentämistä myös siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisättäisiin niillä oletettavasti saatavan tiedon tärkeyttä koskeva edellytys.

Tiedustelumenetelmät

Merkittävä osa sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetuista tiedustelumenetelmistä vastaisi poliisin poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Kyseiset toimivaltuudet on poliisilaissa annettu poliisille rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi. Nämä toimivaltuudet on kuitenkin pääosin saman sisältöisinä otettu uudenlaiseen käyttöön siviili- ja sotilastiedustelussa. Vaikka kyseiset toimivaltuudet on säädetty poliisille perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp), eivät ne välttämättä ole ongelmattomia tiedusteluviranomaisen toimivaltuuksina ilman rikosepäilykytkentää. Perustuslakivaliokunta pitää lähtökohtana, että tiedustelutoimivaltuudet on muotoiltava samat perus- ja ihmisoikeusvaatimukset huomioon ottaen kuin mitä sovelletaan poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäessä.

Tiedustelutoiminnassa nykyisiä salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan käyttää sotilastiedustelussa huomattavasti pitemmän ajan. Perustuslakivaliokunta korostaa tarvetta säätää toimivaltuuksien keston pituudesta laissa.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 22 ja 23 §:ssä tarkoitettu peitelty tiedonhankinta, 24 ja 25 §:ssä tarkoitettu tekninen kuuntelu sekä 26 ja 27 §:ssä tarkoitettu tekninen katselu voitaisiin tiedustelumenetelminä kohdistaa myös henkilöryhmään. Lisäksi peitetoiminta voitaisiin 41 ja 42 §:n mukaisesti kohdentaa henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä.

Säännöksissä ei määritellä, mitä henkilöryhmällä tarkoitetaan tai mitä edellytyksiä henkilöryhmälle asetetaan. Esityksen perustelujen mukaan (s. 225—226) henkilöryhmään tulisi kuulua vähintään kolme henkilöä ja kyseisten henkilöiden tulisi muodostaa tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tai jolla on ainakin yhteinen tavoite. Perusteluista (s. 226) käy lisäksi ilmi, että 6 §:n vähimmän haitan periaatteen mukaisesti tiedustelumenetelmän käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa tiettyyn henkilöön. Tarkoitus vaikuttaa olevan, että henkilöryhmään kohdistettu tiedustelumenetelmän käyttäminen olisi toissijaista suhteessa henkilöön kohdistettavan menetelmän käyttämiseen.

Sotilastiedustelulaissa on syytä täsmällisemmin määritellä, mitä henkilöryhmällä tarkoitetaan ja mitä edellytyksiä useamman henkilön pitämiselle henkilöryhmänä asetetaan. Esityksen perusteluissa mainitut edellytykset muistuttavat rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja järjestäytyneelle rikollisryhmälle asetettuja edellytyksiä. Sotilastiedustelulakiin on tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden turvaamiseksi perusteltua sisällyttää vastaavan kaltainen henkilöryhmän määritelmä.

Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuus ei ilmene ehdotetusta lakitekstistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden nimenomainen mainitseminen asiaa koskevissa säännöksissä olisi tiedustelumenetelmän kohdentamisen turvaamiseksi asianmukaista.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa asetettaisiin tukiasematietojen hankkimiselle vain edellytys, jonka mukaan "sotilastiedusteluviranomaiselle voidaan antaa lupa tiedustelutehtävän kannalta tarpeellisten tukiasematietojen hankkimiseen". Tukiasematietojen hankkimista koskee 11 §:n 1 momentissa asetettu tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva yleinen edellytys, jonka mukaan sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Tiedustelumenetelmänä käytettävää tukiasematietojen hankkimista voitaisiin näin ilmeisesti käyttää varsin väljin edellytyksin, koska sotilastiedustelulakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa asetettu tietoja koskeva tarpeellisuusvaatimus ei rajaa menetelmän kohteena olevia tietoja samalla tavoin kuin esimerkiksi poliisilain 5 luvun 11 §:n 2 momentissa tarkoitettu tietojen merkityksellisyyttä koskeva vaatimus. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 250) todetaan, että kyse on sekä tiedustelutehtävän kannalta "tarpeellisista" että "olennaisista" tiedoista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan selvää on, että tehtävän kannalta tarpeelliset tiedot on laveampi ilmaisu kuin tehtävän kannalta olennaiset tai merkitykselliset tiedot. Puolustusvaliokunnan tulee muuttaa säännöstä siten, että toimivaltuus rajataan koskemaan tiedustelutehtävän toteuttamisen kannalta merkittäviä tai erittäin merkittäviä tietoja.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 38 §:n 2 momentin mukaan lupa tukiasematietojen hankkimiseen voitaisiin antaa tietyksi ajanjaksoksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tiedustelumenetelmien suhteen käytännössään edellyttänyt menetelmien käytön ajallista rajoittamista (ks. esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 103 kohta). Sääntelyä tulee perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä täsmentää siten, että siinä nimenomaisesti säädetään toimivaltuuden enimmäiskestosta. Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 49 §:ssä säädettäisiin tietolähdetoiminnasta ja 50 §:ssä palkkion maksusta tietolähteelle. Tietolähteen ohjatusta käytöstä päättämisestä säädettäisiin 51 §:ssä. Ehdotus ei sisältäisi poliisilain 5 luvun 41 §:n ja pakkokeinolain 10 luvun 39 §:n 5 momentin kaltaista sääntelyä tietolähdettä koskevien tietojen tallettamisesta henkilörekisteriin. Sotilastiedustelulakiehdotukseen tulee perustuslakivaliokunnan mielestä sisällyttää tietolähteiden rekisteröintiä koskevat perussäännökset.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 55 §:ssä säädettäisiin lähetyksen jäljentämisestä. Säännöksen mukaan sotilastiedusteluviranomaisella on oikeus jäljentää kirje tai muu lähetys ennen sen saapumista vastaanottajalle. Lähetyksen jäljentämisen kohdistuessa muun kuin valtiollisen toimijan viestiin edellytyksenä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Lähetyksen pysäyttämisestä jäljentämistä varten ehdotetaan säädettäväksi 56 §:ssä ja jäljentämisestä päättämisestä 57 §:ssä.

Ehdotettu jäljentämistä koskeva sääntely on kohdistuessaan muuhun kuin valtiollisen toimijan viestiin merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä suojatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan (PeVL 59/2006 vp, s. 2/I, PeVL 30/2001 vp, s. 2/I).

Jäljentämisestä päättää ehdotetun 57 §:n mukaan tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että päätöksenteko jäljentämisestä osoitettaisiin — mahdollisesti kiiretilanteita lukuun ottamatta — tuomioistuimelle.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 58 §:ssä säädetään radiosignaalitiedustelusta. Pykälän 2 momentin mukaan puolustusvoimien tiedustelulaitos tai puolustushaarat voivat kohdistaa radiosignaalitiedustelua säännöksessä määriteltyihin radioaaltoihin. Puolustushaaran käsitettä ei määritellä laissa. Käsitteellä viitataan ilmeisesti puolustusvoimista annetun lain 27 §:ään, jossa säädetään maa-, meri- ja ilmavoimista. Sanonnallisesti "puolustushaarat" ilmenee kuitenkin vain kyseisen pykälän otsikosta. Perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvista syistä puolustushaaran käsitettä on täsmennettävä esimerkiksi viittauksella mainittuun pykälään.

EIT on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinvalvontaa parhaana takeena turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä puoltaisi kaikkien sotilastiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista riippumattomalle tuomioistuimelle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää eri-

tyisesti huomiota siihen, että peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä ei sotilastiedustelulakiehdotuksen 43 ja 46 §:n mukaan päättäisi tuomioistuin, vaan pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Tämä ei ole asianmukainen eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottava ratkaisu. Valiokunta on pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Perustuslakivaliokunta pitää myös tiedustelutoiminnassa perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitettaisiin tuomioistuimelle.

Tiedonhankinta tietoliikenteestä

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosäännön kannalta erityisen merkittävänä uutena toimivaltuutena voidaan pitää tietoliikennetiedustelua, josta säädettäisiin sotilastiedustelulakiehdotuksen 63—71 §:ssä.

Tietoliikennetiedustelulla tarkoitetaan sotilastiedustelulakiehdotuksen 9 §:n 7 kohdan mukaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä tiedustelutehtävän suorittamiseksi. Tietoliikennetiedustelua voitaisiin kohdentaa sekä valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen että myös muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotuksessa tietoliikennetiedustelu rajataan asianmukaisesti koskemaan rajat ylittävää tietoliikennettä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 63 §:n mukaan tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi puolustusvoimien tiedustelulaitos voi viestintäverkon tietoliikenteestä hetkellisesti kerätä ja tallentaa tietoliikenteen teknisiä tietoja ja automaattisen tietojenkäsittelyn avulla käsitellä niitä tilastollista analyysiä varten. Sotilastiedustelulakiehdotuksen 9 §:n 8 kohdan mukaan tietoliikenteen teknisillä tiedoilla tarkoitettaisiin muita kuin viestin sisältöön kuuluvia tietoliikenteen tietoja. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 352) on katsottu, että teknisten tietojen käsittely kohdistuisi muun muassa tunnistamistietoihin.

Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, s. 3/I, PeVL 6/2012 vp, s. 3—4, PeVL 29/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 3/2008 vp, s. 2/I). Sittemmin valiokunta on tarkistanut käytäntöään, koska sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 63 §:n sanamuoto vaikuttaa perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan mahdollistavan hyvin laajan viestintäverkon alueen kattavan tietojen keräämisen ja tallentamisen eikä ehdotetun lain 63 § sisällä "hetkellisyyttä" koskevaa mainintaa lukuun ottamatta nimenomaisia rajoittavia kriteereitä tietojen keräämiselle ja tallentamiselle. Ehdotetussa sääntelyssä voi tältä osin nähdä ns. massavalvonnan piirteitä, kun esityksen perustelujenkin mukaan (s. 280) teknisten tietojen käsittely tietoliikenteestä voisi tapahtua hetkellisesti kaikkeen viestintäverkon osassa liikkuvaan tietoliikenteeseen kohdistuen. Ottaen huomioon, että perustuslain

10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8), ehdotettua 63 §:ää on tältä osin täsmennettävä nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Vaihtoehtoisesti tämä kielto voidaan ottaa lain yleissäännöksiin. Tällainen muutos on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tietoliikennetiedustelua koskeva sääntely rakentuisi sotilastiedustelulakiehdotuksen mukaan valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua koskevista säännöksistä (65 ja 66 §) sekä muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvaa tiedustelua koskevista säännöksistä (67 ja 68 §).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 67 §:n 1 momentin mukaan tiedustelutehtävän kannalta olennaisen muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteestä voidaan hankkia tietoa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, jos tiedustelun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Tietojen hankkiminen tietoliikenteestä perustuu hakuehtojen käyttöön. Saman pykälän 3 momentin mukaan tiedustelua ei saa kohdentaa viestin sisällön perusteella, ellei sisältö liity haittaohjelmaan. Tietoliikenteestä hankittua tietoa voidaan käsitellä 4 momentin perusteella automaattisesti ja manuaalisesti.

Tietoliikenteen suodattamiseen perustuva menettely toteutettaisiin esityksen perustelujen mukaan vertailemalla valittua tietoliikennevirtaa ennakkoon asetettuihin kriteereihin eli hakuehtoihin ja hakuehtojen luokkiin (s. 144). Vertailu ei kuitenkaan kohdistu viestien sisältöön, joka kuuluu luottamuksellisen viestinnän suojan ydinalueelle. Perustelujen mukaan (s. 145) tietoliikennetiedustelussa ei myöskään ole kysymys niin sanotusta massavalvonnasta, joka kohdistuisi valikoimattomiin viestintätietoihin, vaan tuomioistuimen päätökseen perustuva lupamenettely edellyttäisi tietoliikennetiedustelun kohdentamista siten, että täysin valikoimattomiin viestintätietoihin kohdistuva tietoliikennetiedustelu ei olisi mahdollista.

Kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp) esitetyt näkökohdat ja niiden perusteena oleva eurooppalainen oikeuskäytäntö, sotilastiedustelulain 67 §:ää tulee täydentää nimenomaisella säännöksellä yleiseen ja kohdentamattomaan tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Vaihtoehtoisesti tämä kielto voidaan ottaa lain yleissäännöksiin. Tällainen kielto ei käy ilmi lakiehdotuksen säännöstekstistä, vaikka sitä perusteluissa nimenomaisesti korostetaan. 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. Tällaisen säännöksen lisääminen lakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tietoliikennetiedustelun viimesijaisuus muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa ilmenee 67 §:n 1 momentissa asetetusta välttämättömyyttä koskevasta edellytyksestä. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen (s. 286) mukaan "välttämättömyysedellytyksellä tarkoitettaisiin viimesijaisuutta eli käytännössä sitä, että tietojen hankkiminen muulla keinolla kuin tietoliikennetiedustelulla ei ole mahdollista". Perustuslakivaliokunnan mie-

lestä tällaisessa poikkeuksellisessa sääntely-yhteydessä olisi perusteltua säätää perusteluissa esitetyin tavoin tietoliikennetiedustelun käyttämisestä viimesijaisena tiedustelumenetelmänä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 65 §:n 1 momentin ja 67 §:n 1 momentin mukaan tietojen hankkiminen tietoliikenteestä perustuu hakuehtojen käyttöön. Säännöksissä ei kuitenkaan määritellä, mitä hakuehdoilla tai hakuehtojen joukoilla tarkoitetaan. Koska hakuehdon käsite on tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeä, sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen vuoksi sotilastiedustelulaissa tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon perusteista. Tätä edellyttää myös EIT:n käytäntö luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvan sääntelyn oikeusvaikutusten ennakoitavuudesta.

Muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta päättämistä koskevan sotilastiedustelulakiehdotuksen 68 §:n perusteella tällainen tiedustelu edellyttää pääsääntöisesti tuomioistuimen etukäteistä lupaa. Tuomioistuin päättää 68 §:n 1 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta pääesikunnan tiedustelupäällikön vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä, pääesikunnan tiedustelupäällikkö saa päättää muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Tällainen asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi viimeistään 24 tunnin kuluessa. Ehdotetun 68 §:n 2 momentin mukaan lupa voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Lisäksi 3 momentissa säädetään vaatimuksessa ja tuomioistuinten päätöksessä ilmoitettavista asioista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVM 4/2018 vp, s. 9) tiedusteluvaltuuksia käytettäessä 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. Ehdotetussa 68 §:ssä ei kuitenkaan edellytetä täysin selvästi tällaista näyttövelvollisuutta. Perustuslakivaliokunnan edellä viitattu lausuma huomioon ottaen sotilastiedustelulakiehdotuksen 68 §:n 3 momenttiin on perusteltua lisätä yhdeksi kohdaksi vaatimus sellaisten perusteiden esittämisestä, joiden perusteella tiedon hankkiminen hakemuksessa tarkoitetussa yksittäistapauksessa on tehokasta ja välttämätöntä.

Sotilastiedustelun suojaaminen sekä virkamiehen ja tietolähteen turvaaminen

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 72 §:ssä säädettäisiin sotilastiedustelun suojaamisesta. Ehdotetun 72 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomainen saisi käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja, kun se on välttämätöntä sotilastiedustelun paljastumisen estämiseksi. Ehdotetussa säännöksessä suojaamisen edellytykseksi asetetaan suojaamisen välttämättömyys sotilastiedustelun paljastumisen estämiseksi. Välttämättömyyttä koskevan edellytyksen asettaminen on linjassa vastaavaa asiaa koskevien poliisilain 5 luvun 46 §:n ja pakkokeinolain 10 luvun 46 §:n säännösten kanssa.

Esityksen perusteluissa (s. 298) kuitenkin tarkastellaan edellytystä, jonka mukaan suojaamistoimenpiteet olisivat mahdollisia, kun ne ovat "tarpeen" sotilastiedustelun paljastumisen estämisek-

si. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että säännösteksti ja sen perustelut eivät ole sopusoinnussa.

Tiedustelutietojen luovuttaminen eräissä tapauksissa

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 76 ja 77 §:ssä on säännökset tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Sääntely koskisi perustelujen (s. 147) mukaan eräitä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä on hiljattain tarkasteltu laajasti perustuslakivaliokunnan käytännössä. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään asettanut ylimääräisen tiedon käyttämiselle merkittäviä rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, joihin kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttämistä olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4—5). Valiokunta on sittemmin tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi olla tietyin edellytyksin sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6—7). Lähtökohtana on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55 ja 56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53 ja 54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 76 ja 77 §:n sääntelyä voidaan tässä suhteessa pitää ongelmallisena, koska siitä ei selkeästi käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn, minkä lisäksi ehdotettu sääntely on varsin vaikeasti hahmotettavaa. Sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä kuitenkin huomiota ensinnäkin 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 eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perus-

tuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/I; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/I ja HaVM 38/2014 vp, s. 4—5).

Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tässä suhteessa esityksen perustelut (s. 307) ovat osaksi ongelmallisia ja ristiriidassa säännösehdotuksen kanssa. Perustelujen mukaan toimivaltaiselle viranomaiselle luovutettava tieto voisi liittyä paitsi rikoksen estämiseen, myös sen paljastamiseen tai esimerkiksi esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa tietoa ei voida vähäisissä rikoksissa luovuttaa perustelujen mukaisesti esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen. Valiokunta on katsonut tämänkaltaisen ehdotetun lainsäädännön merkitsevän eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II ja PeVL 33/2014 vp, s. 4/I).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 76 ja 77 §:n sääntelyä voidaan arvioida samoin. Tässä arviossa merkityksellistä on myös, että tiedustelutoiminnassa saadaan poliisi- ja pakkokeinolaissa tarkoitettua ylimääräistä tietoa muistuttavaa tietoa tavalla, jossa ollaan puututtu mahdollisesti tiedustelutoiminnan kohteisiin liittymättömien henkilöiden yksityisyyden piiriin heidän tietämättään (ks. myös PeVL 33/2014 vp, s. 4/I).

Säännöksen perustelut antavat epäjohdonmukaisen käsityksen siitä, mistä tietojen luovuttamista koskevassa ehdotetussa sääntelyssä itse asiassa on kysymys ja mihin käyttötarkoitukseen tietoa mahdollisesti voitaisiin luovuttaa. Ehdotettu sääntely perustuu logiikalle, jossa erotetaan tehtyä rikosta koskevan tiedon luovuttaminen (76 §) rikoksen estämiseksi toteutettavasta tiedon luovuttamisesta (77 §). Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan sääntelyn lähtökohtana on myös, että ylimääräistä tietoa saa käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 77 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan tiedusteluviranomaisella ei siis olisi velvollisuutta luovuttaa tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotus ei ole aivan asianmukainen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa kuitenkin tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä.

Tiedustelukiellot, tiedustelutietojen hävittäminen ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 79 §:n tiedustelukieltoa koskevan säännöksen mukaan muun muassa tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestintään, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, eikä viestintään tai tietoon, josta osapuolella on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä to-

distamasta oikeudenkäymiskaaren nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuodon mukaan jää epäselväksi, että esimerkiksi rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä kuuluu kokonaisuudessaan tiedustelukiellon piiriin samalla tavalla kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä on säädetty kuuntelukielloista. Puolustusvaliokunnan on varmistuttava siitä, ettei tiedustelukielto ole soveltamisalaltaan rajatumpi kuin pakkokeinolaissa.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 83 §:ssä säädettäisiin tietoliikennetiedustelulla hankittujen tietojen hävittämisestä. Ehdotuksen 3 momentin mukaan tieto voitaisiin pääsäännöstä poiketen säilyttää ja tallettaa, jos tieto on tarpeen 76 tai 77 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Lakiehdotuksen 76 ja 77 §:ssä säädettäisiin ilmoittamisesta ja tiedon luovuttamisesta eräissä tapauksissa ja 78 §:ssä ilmoituksesta esitutkinnan tai rikostorjunnan aloittamisesta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä 83 §:n 3 momentti on sikäli ongelmallinen, että se sallisi tietojen säilyttämisen ja tallettamisen ilman mitään ajallista rajoitusta. Valiokunnan mielestä sääntelyyn on lisättävä velvollisuus tietyin määräajoin arvioida sitä, tarvitaanko tietoa enää.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 86 §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta. Ehdotetun 2 momentin mukaan muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu, ja jos käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty tietyn Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin sisältö. Säännöksestä ei ilmene, tarkoitetaanko olemisella toimenpiteen suorittamishetken olinpaikkaa vai ilmoitushetken tilannetta. Säännöstä on syytä täsmentää.

Edellä esitetyn mukaisesti ihmisoikeustuomioistuin on useissa ratkaisuissa ottanut kantaa siihen, tuleeko ja missä tilanteissa tiedonhankinnan kohdehenkilöllä olla oikeus saada viranomaiselta tieto häneen kohdistetusta tiedonhankintatoimenpiteestä, esimerkiksi tietoliikennetiedustelusta. 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.

Ilmoittamisvelvollisuus muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuvasta tiedustelusta koskisi vain tilanteita, joissa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty luottamuksellisen viestin sisältö. Säännös ei siten koskisi tunnistamistietojen käsittelyä, mikä kaventaisi merkittävästi ilmoitusvelvollisuuden tosiasiallista merkitystä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeena. Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 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 yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja esimerkiksi henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai sosiaalisista suhteista. Valiokunta pitää tämän vuoksi välttämättömänä, että ilmoittamis-

velvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kansainvälinen yhteistyö

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella sotilastiedusteluviranomainen voisi Suomen kansallisten etujen mukaisesti tehtäviinsä liittyen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi vaihtaa hankkimiaan tietoja ulkomaisten tiedustelupalveluiden ja turvallisuusviranomaisten kanssa. Saman pykälän 5 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan pykälässä tarkoitetussa tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa noudatetaan lisäksi, mitä siitä erikseen Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään tai kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetussa laissa säädetään. Säännöksen perustelujen mukaan kansainvälisillä velvoitteilla tarkoitettaisiin lähinnä kansainvälisiä tietoturvallisuussopimuksia, joita Suomi on jo solminut useiden merkittävien yhteistyötahojen kanssa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä esityölausuma on ongelmallinen. Tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on otettava huomioon myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset esimerkiksi siten, ettei tietoja luovuteta tai vastaanoteta yhteistyössä sellaisten valtioiden kanssa, 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 sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Rajaus voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi siten, että säännöksessä viitattaisiin siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kielletään 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.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n säännöksen perusteluista ilmenee, että pykälä ei koskisi henkilötietojen vaihtoa. Lakiehdotuksen 19 §:n 5 momentin mukaan henkilötietojen luovuttamisesta säädetään tarkemmin henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetussa laissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä viittaus "tarkempaan" säätämiseen antaa kuitenkin mahdollisuuden tulkintaan, jonka mukaan 19 §:n säännöksillä luodaan perusteet henkilötietojen vaihdolle.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot sekä PeVL 38/2016 vp, s.

3). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen luovutuksessa tietojen vaihtoa perustelevat intressit syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39 ja siinä viitatut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että henkilötiedon käsite on laaja. Eduskunnan hyväksymä laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp) sisältää määritelmäsäännöksen (3 §:n 1 momentti), jonka mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröity) välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja. Mikäli sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n tarkoituksena on vastoin esityölausumaa, että säännöksen perusteella voidaan luovuttaa henkilötietoja ulkomaisille tiedustelu- ja turvallisuuspalveluille salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä ja muutettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan johdosta valiokunnan edellä mainitun viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39, PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja niissä viitatut lausunnot). Vaihtoehtoisesti tiedustelulakiehdotuksen 19 §:n säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Mahdollisuus luovuttaa tietoja salassapitovelvollisuuden estämättä on tässäkin tapauksessa määriteltävä tietosisällöittäin tai sidottava välttämättömyysedellytykseen. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n 3 momentin mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella sotilastiedusteluviranomaisen tehtävien hoitamiseksi toimia yhteistoiminnassa sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa käyttää 20, 22, 41, 45, 49 ja 63 §:ssä tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä. Viitattuihin toimivaltuuksiin kuuluu muun ohella esimerkiksi 41 §:ssä säädetty peitetoiminta, 45 §:ssä säädetty valeosto ja 63 §:ssä tarkoitettu teknisten tietojen käsittely.

Säännösehdotuksen perusteluissa viitataan siihen, että kyseiset tiedustelumenetelmät merkitsevät vain vähäistä puuttumista perusoikeuksiin, eikä yhdelläkään niistä kajottaisi luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että "peitetoimintaa ja valeostoa pidetään kovimpina salaisina tiedonhankintakeinoina, sillä näiden keinojen käytön edellytykset ovat erittäin tiukkoja" (s. 31). Perustuslakivaliokunta on puolestaan edellä arvioinut, että lakiehdotuksen 63 §:n sanamuoto vaikuttaa mahdollistavan hyvin laajan viestintäverkon alueen kattavan tietojen keräämisen ja tallentamisen. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, ettei ehdotetuissa toimivaltuuksissa ole siten kyse vain vähäisestä puuttumisesta perusoikeuksiin, kuten perusteluissa esitetään (ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 5).

Ehdotettu sääntely vieraan valtion virkamiehen toiminnasta on merkityksellistä perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Lakiehdotusta ei esityksen perusteluissa kuitenkaan tarkastella tältä kannalta. Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I). Lähtökohtana on, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa kansainvälisessä yhteistoiminnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät ole sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II). Nyt ehdotettavalla sääntelyllä ei ole liittymää Suomen jäsenyyteen kansainvälisissä järjestöissä. Täysivaltaisuutta koskevan arvioinnin kannalta merkityksellistä kuitenkin on, että vieraan valtion virkamiehen toiminta perustuu Suomen viranomaisten päätökseen (ks. myös PeVL 66/2016 vp, s. 3 ja PeVL 65/2016 vp, s. 3).

Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 65/2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3). Ehdotetussa 19 §:ssä vieraan valtion virkamiehen käytössä olevia toimivaltuuksia on rajattu edellä kuvatulla tavalla. Tiedustelumenetelmiä käytetään 19 §:n mukaan sotilastiedusteluviranomaisen virkamiehen kanssa ja tämän ohjauksessa ja valvonnassa. Säännöksen sanamuodosta tulee kuitenkin käydä ilmi selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan sotilastiedusteluviranomaisen hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä on täydennettävä säännöksin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta (PeVL 56/2006 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n 2 momentissa säädettäisiin tilanteesta, jossa sotilastiedusteluviranomaisen virkamies osallistuu sotilastiedusteluviranomaisen ja ulkomaan tiedustelu- tai turvallisuusviranomaisen yhteistoimintaan toisen valtion alueella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen hallituksen esityksessäkin ilmaistuun käsitykseen, että ulkomaantiedustelun toiminta saattaa tapauskohtaisesti myös täyttää jonkin kohdevaltion rikoslainsäädännössä rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Esityksessä ei kuitenkaan ole tämän enempää arvioitu sääntelyn hyväksyttävyyttä ja seurauksia virkamiehelle. Valiokunnan mielestä puolustusvaliokunnan on syytä tarkastella huolellisesti virkamiehen oikeusasemaa tällaisessa tilanteessa ja harkita muun ohella, voidaanko pykälän tarkoittamaan osallistumiseen määrätä ilman virkamiehen suostumusta tehtävään (ks. PeVL 65/2016 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota sotilastiedustelulakiehdotuksen 62 §:n sääntelyyn tiedustelumenetelmien käytöstä ulkomailla. Pykäläehdotuksen mukaan vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan kohdistuvien kieltojen lisäksi tämän lain 58 §:n 3 momentin, 76—77 §:n, 79—80 §:n, 82 §:n 2 momentin, 84 ja 86 §:n säännöksiä voidaan soveltaa ulkomailla tapahtuvaan sotilastiedusteluun ja tiedustelumenetelmien käyttöön. Muualla kuin Suomessa toteutettavasta sotilastiedustelusta ja tiedustelumenetelmien käytöstä päättää pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely on sen suuri periaatteellinen merkitys huomioon ottaa kovin niukkaa.

Säännösehdotuksen perusteluissa viitataan sinänsä asianmukaisesti siihen, että perustuslain 2 §:n 3 momentista yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa seuraa, että suomalainen virkamies ei voi ulko-

maillakaan ollessaan toimia tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia. Ulkomaan tiedusteluun liittyvien herkkyyksien vuoksi olisi kuitenkin perusteluiden mukaan yksittäistapauksellisesti perusteltua, ettei momentissa erikseen mainittuja lainkohtia olisi aina tarpeen soveltaa, mitä ilmentäisi ilmaisu "voidaan soveltaa". Tämä antaisi pääesikunnan tiedustelupäällikölle harkintavallan (ks. s. 273) arvioida, milloin säännöksiä voitaisiin soveltaa ja milloin niiden soveltaminen ei olisi perusteltua. Harkinnanvaraisesti sovellettaviin säännöksiin lukeutuu esimerkiksi lakiehdotuksen 79 §:n tiedustelukielto, jonka mukaan tiettyjä tiedustelutoimivaltuuksia ei saa kohdistaa muun muassa sellaiseen viestintään tai tietoon, josta osapuoli ei saa todistaa tai josta hänellä on oikeus olla todistamatta oikeudenkäymiskaaren nojalla.

Perustuslakivaliokunnan mielestä virkamiehen perustuslakiin perustuva velvollisuus olla ulkomaillakaan ollessaan toimimatta tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia, ei voi perustua näin avoimella sääntelyllä määriteltyyn laajaan harkintavaltaan. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti.

Yhteistyö yhteisöjen kanssa

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 17 §:ssä säädetään yhteistyöstä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Säännösehdotuksen mukaan sotilastiedusteluviranomaisen on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa sotilastiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Sotilastiedusteluviranomainen voi tehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Säännöksen sanamuodon perusteella jää hyvin avoimeksi, mitä sotilastiedusteluviranomaisen ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi olla ja mitä yhteisöjä säännös koskisi. Lainkohdan perusteluissa (s. 213) todetaan lähinnä vain, että sotilastiedusteluviranomaisen ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi liittyä myös yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen. Perusteluissa viitataan myös siihen, että näissä tilanteissa tulisi ottaa huomioon erityisesti myös se, mikä on yrityksen asema maanpuolustuksessa ja osallistuuko se esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tuottamiseen. Epäselväksi jää muun muassa, miten ehdotettu sääntely suhtautuu perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevaan sääntelyyn. Tiedustelulakiehdotuksen 17 §:n 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 edellytys sille, että sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustelujen mukaan 17 §:n sääntely ei koske henkilötietojen antamista. Tällainen rajaus ei kuitenkaan ilmene säännöksestä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa edelleen, että henkilötiedon käsite on laaja. Mikäli tarkoituksena on vastoin esityölausumaa, että säännöksen perusteella voidaan luovuttaa henkilötietoja yhteisöille salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Tiedustelulakiehdotuksen 17 §:ssä on siksi määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen

piiri, jotta sotilastiedustelulakiehdotus 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 sotilastiedustelulakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

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

Tallenteiden tutkiminen

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 108 §:ssä säädettäisiin tallenteiden tutkimisesta. Pykälän 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmien käytössä kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin ja pääesikunnan tiedustelupäällikkö, sotilastiedusteluviranomaisen tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies tai muu kuin edellä tarkoitettu sotilastiedusteluviranomaisen virkamies. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että tiedusteluvaltuutetulla tulee perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olla sama oikeus. Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Pykälän 2 momentin mukaan pääesikunnan tiedustelupäällikön määräyksestä tiedustelumenetelmien käytössä kertyneitä tallenteita saisi tutkia myös sotilastiedusteluviranomaisen ulkopuolinen asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Tallenteiden tutkimisella tarkoitetaan perustelujen (s. 335) mukaan tiedustelutehtävään liittyvien asiakirjojen ja muiden tallenteiden käyttämistä, käsittelyä ja analysointia tiedustelutehtävän edellyttämän tiedon tuottamiseksi ja tiedustelutehtävän päämäärän toteuttamiseksi.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Sääntely on perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallisen väljää. Perustelujen (s. 335) mukaan määräyksen antaja vastaisi siitä, että kyseisellä henkilöllä olisi tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi. Kun otetaan huomioon tiedustelutiedon luonne ja sen keräämiselle asetetut merkittävät rajoitukset, ei valiokunnan mielestä voida pitää asianmukaisena, että tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkinta annettaisiin näin avoimen sääntelyn perusteella ulkopuolisille henkilöille, joiden ei myöskään edellytetä olevan virkamiehiä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa, kuten arvioidessaan kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpidetoimivaltuuksia (ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 10/I—II ja PeVL 40/2002 vp, s. 3/II) ja vapaudenmenetykseen liittyvien tehtävien antamista yksityisen hoidettaviksi (PeVL 22/2014 vp), yksityiselle annettavien tehtävien epäitsenäisyyttä ja tehtävää hoitavaa viranomaista avustavaa roolia. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 108 §:ssä tarkoitetun ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain sotilastiedusteluviranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaisen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä laissa on syytä säätää myös ehdotettua täsmällisemmin henkilöpiiristä, joka voi tulla kyseeseen muuna henkilönä, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Lisäksi säännösperustaisesti on varmistuttava siitä, että säännöksessä viitatuilla viranomaiskoneiston ulkopuolisilla henkilöillä on tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi.

Oikeusturva

Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä ilmaiseman käsityksen mukaan perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Oikeusturvavaatimus on siten yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

Hallituksen esitys sisältää erinäisiä oikeusturvaan liittyviä järjestelyjä. Erityisesti on syytä mainita, että pidemmälle menevien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää tuomioistuimen lupaa (vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu, 25 §; vapautensa menettäneen henkilön tekninen katselu, 27 §; tekninen seuranta, 29 §; tekninen laitetarkkailu 31 §; telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, 34 §; televalvonta, 36 §; tukiasematietojen hankkiminen, 38 §; kotirauhan piiriin tai vast. ulottuva paikkatiedustelu, 53 §; muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu, 68 §). Myös tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskeva sääntely luo merkittävän oikeusturvatakeen, vaikkakin kyse on jälkikäteisestä ilmoittamisvelvollisuudesta.

Tuomioistuimille myönnettävää lupaharkintaa arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että säädetty tuomioistuinkontrolli ei muodostu näennäiseksi. Tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset huomioon ottaen samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset huomioon ottaen. Asianmukainen tuomioistuinkäsittely edellyttää, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta tuomioistuimelle toimitettaviin tiedustelumenetelmiä koskeviin vaatimuksiin on aina sisällytettävä tuomioistuimen asianmukaisen ja perusteellisen arvioinnin turvaamiseksi riittävät tiedot ja perustelut niistä seikoista, jotka kutakin tiedustelumenetelmää koskevassa vaatimuksessa on ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain säännösten mukaan mainittava.

Erityisesti käsillä olevan kaltaisten yksityiselämän suojan piiriin ulottuvien tiedusteluvaltuuksien osalta on välttämätöntä luoda uskottavia korvaavia oikeusturvatakeita, koska asian luonteen vuoksi esimerkiksi normaali muutoksenhakumenettely tuomioistuimeen ei tule kyseeseen.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 113 §:n mukaan tiedustelumenetelmää koskeva lupa-asia käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa. Perustuslakivaliokunta pitää asioiden keskittämistä perustuslain 21 §:n kannalta perusteltuna. Valiokunnan mielestä puolustusvaliokunnan tulee kuitenkin harkita lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren

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

Tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on ehdotetun (HE 199/2017 vp) tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 14 §:n mukaan oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää sotilastiedustelulain 113 §:ssä säädetyssä 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 edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 113 §:n 6 momentissa taataan yleisesti oikeus kannella tehdyistä päätöksistä, mutta siitä puuttuu säännös, jossa määritetään, kuka tällaisen kantelun voisi tehdä. Kun päätös ei nykyisten pakkokeinojen tapaan koskisi tietyn rikoksesta epäillyn henkilön teleliikennettä, ei päätöksestä ilmene, ketä se koskee. Sääntelyä on syytä täsmentää. Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 52) selostetaan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöä, jonka mukaan ihmisoikeusvalitus otetaan tutkittavaksi, jos kohtuudella voidaan olettaa henkilön joutuneen salaisten valvontakeinojen kohteeksi. Sama periaate tulisi ilmetä myös kansallisten oikeussuojakeinojen käytettävyydessä. Lisäksi tiedusteluvaltuutetulle tulee säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä.

Paikkatiedustelusta ehdotetaan säädettäväksi sotilastiedustelulain 52 §:ssä. Sen mukaan paikkatiedustelulla tarkoitetaan esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi toimitettavaa tiedustelua muussa kuin vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa tai sellaisessa tilassa, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren säännösten mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta.

Sääntely eroaa kotietsintää koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä, jonka mukaan kotietsintä on saatettavissa jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Korkein oikeus on laajentanut tämän jälkikontrollin myös paikanetsintään muualla kuin kotirauhan suojaamissa paikoissa (KKO 2017:40, tilitoimisto). Ratkaisua on perusteltu ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetetuilla velvoitteilla. Aihetta koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 66/2010 vp, jossa katsottiin jälkikontrollin olleen edellytyksenä lakiehdotuksen säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuimen etukäteen antama lupa paikkatiedustelulle ei korvaa jälkikäteistä kontrollia, koska asianosainen tiedustelun kohde ei voi osallistua etukäteiseen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta johtuvista syistä jälkikontrollin säätäminen myös nyt kyseessä olevaan tilanteeseen on välttämätöntä.

Keskeisessä roolissa oikeusturvankin toteutumisen kannalta on se, että tiedusteluvaltuuksien käyttöä kontrolloidaan vahvan valvontajärjestelmän avulla. Perustuslakivaliokunnan perustus-

lain 10 §:n muuttamisen yhteydessä esittämän kannan mukaisesti kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu hyvin tärkeäksi ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä (PeVM 4/2018 vp, s. 9).

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 2 §:n 3 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan tiedustelutoiminnan valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan kokonaisuuden perusteella parlamentaarisesta valvonnasta säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Viittaussäännöstä tulee tarkistaa parlamentaarisen valvonnan osalta myös viittauksella eduskunnan työjärjestykseen.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 104 §:n mukaan puolustusministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvaltuutetulle vuosittain kertomus tiedustelumenetelmien ja sotilastiedustelun suojaamisen käytöstä sekä valvonnasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että kertomus on annettava myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ilman tehokasta valvontaa ei viranomaisille voida antaa niin pitkälle perusoikeuksiin puuttuvia toimivaltuuksia kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ehdotukset laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokuntaa koskeviksi eduskunnan työjärjestyksen säännöksiksi ovat eduskunnassa käsiteltävinä muodollisesti erillisinä esityksinä. Perustuslakivaliokunnan mielestä sotilastiedustelulain säätäminen tavallisena lakina edellyttää, että myös valvontaa ja parlamentaarista valvontaa koskevat riittävät säännökset on jo hyväksytty, kun päätetään lopullisesti sotilastiedustelulain hyväksymisestä eduskunnan täysistunnossa.

Kotirauhan suoja

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan kotirauhan suojan kannalta merkityksellisiä tiedustelumenetelmiä olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, peitetoiminta, valeosto ja paikkatiedustelu. Perusteluissa (s. 351) viitataan siihen, että mitään edellä mainituista tiedustelumenetelmistä ei saisi kohdistaa "vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan". Peitetoiminta ja valeosto asunnossa olisivat sallittua vain, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Säätämisjärjestysperusteluissa katsotaan, että tiedustelumenetelmillä ei näin ollen puututtaisi perustuslaissa tarkoitetun kotirauhan suojan ydinalueelle.

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 39/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 16/2004 vp ja PeVL

18/2010 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sotilastiedustelulakiehdotuksen toimivaltuuksien sääntelyssä on omaksuttu ilmaisu "vakituiseen asumiseen käytettävä tila". Valiokunta on katsonut tällaisen käsitteen käytön mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun ilmaisun "vakituiseen asumiseen käytetty huone tai tila" on ymmärrettävä tarkoittavan valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan käsitettä, joka kattaa kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (PeVL 37/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityistä huomiota siihen, että säännöstä on tulkittava ja sovellettava myös tiedustelukäytännöissä perustuslainmukaisesti. Valiokunta pitää tähän nähden erityisen ongelmallisina eräitä esityksen perustelulausumia, jotka voivat ohjata säännösten tulkintaa. Esimerkiksi paikkatiedustelu voisi perustelujen (s. 263—264) mukaan lähtökohtaisesti kohdistua loma-asuntoon, mikäli ei ilmenisi, että sitä käytettäisiin vakituiseen asumiseen. Valiokunnan mukaan myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan (PeVL 65/2010 vp, s. 3/II). Valiokunta torjuu voimakkaasti tällaisen vakiintuneen tulkintakäytännön vastaisen kannan. Perustuslakivaliokunnan mielestä puolustusvaliokunnan on täsmennettävä sääntelyä siten, että perusteluista ilmenevä ristiriita valiokunnan käytännön kanssa poistuu. Puolustusvaliokunnan on siten perustuslakivaliokunnan mielestä syytä muuttaa sääntelyä sanonnallisesti siten, että siinä viitataan "vakituiseen asumiseen käytettävän tilan" sijasta "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan". Vaihtoehtoisesti puolustusvaliokunnan mietinnössä tulee tehdä asiasta huolellisesti toimivaltuuskohtaisesti selkoa.

Ehdotettu peitetoimintaa ja valeostoa koskeva sääntely muistuttaa salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain 5 luvun 28 ja 35 §:ssä säädettyä. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksia muun muassa kotirauhan suojan kannalta (PeVL 5/1999 vp, s. 5—6). Valiokunta on tuolloin pitänyt kotirauhan valtiosääntöoikeudellisen suojan kannalta yleisellä tasolla riittävänä, että lakiehdotuksen on katsottu edellyttävän konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/II).

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä nyt ehdotettavassa sääntelyssä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Peitetoiminnan ja valeoston edellytyksenä on lisäksi se, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioimasta poliisilain 5 luvun sääntelystä poiketen nyt ehdotetussa sääntelyssä ei siis ole kyse konkreettisesta ja yksilöidystä rikosepäilystä. Toimivaltuudessa ei siten ole kyse perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetusta rikosten selvittämisestä. Säännöksestä ei myöskään käy ilmi, että peitetoiminta tai valeosto asunnossa olisivat perustuslain 10 §:n 3 momentin tarkoittamassa mielessä välttämättömiä perusoikeuksien turvaamiseksi (ks. esim. PeVL 11/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Kotirauhan suojan piiriin kohdistuva peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksien käyttö on lakiehdotuksessa kytketty asuntoa käyttävän aktiiviseen myötävaikutukseen. Perustuslakivaliokunta toteaa pitäneensä suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ongelmallisena ja korostaneensa suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Tämä pidättyväisyys vielä entisestään korostuu, jos perusoikeussäännökseen liittyy ns. kvalifioitu lakivaraus, kuten kotirauhan suojassa. Valiokunnan mielestä sääntelytapa ei ole helposti sovitettavissa yhteen perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun oikeusvaltioperiaatteeseen

sisältyvän vaatimuksen kanssa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Toimivallasta puuttua yksilön perusoikeuksiin on lisäksi aina säädettävä riittävän tarkkarajaisella ja soveltamisalaltaan täsmällisellä lailla (PeVL 30/2010 vp, s. 6/II) Valiokunta on edellyttänyt suostumuksenvaraisesti perusoikeussuojaan puuttuvalta lailta muun muassa tarkkuutta ja täsmällisyyttä, säännöksiä suostumuksen antamisen ja sen peruuttamisen tavasta samoin kuin suostumuksen aitouden ja vapaaseen tahtoon perustuvuuden varmistamista (ks. PeVL 7/2010 vp, s. 5, PeVL 37/2005 vp, s. 3 ja PeVL 19/2000 vp, s. 3/II). Tällaisesta suostumuksesta ei nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ole kyse.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 41 §:n 3 momentin ja 45 §:n 4 momentin 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 myös 41 §:n 3 momentin ja 45 §:n 4 momentin sääntelyä täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 40 §:n 2 momentin mukaan telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut siihen luvan pääesikunnan tiedustelupäällikön tai tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen vaatimuksesta. Säännösehdotuksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä. Sääntely on siten ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on myös 40 §:n 2 momentin sääntelyä täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Paikkatiedustelua koskevan sotilastiedustelulakiehdotuksen 52 §:n perusteluissa (s. 263—264) viitataan siihen, että paikkatiedustelu voisi kohdistua rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan, mutta ei kuitenkaan vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 351) viitataan siihen, että paikkatiedustelua ei saisi kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Paikkatiedustelusta päättämisestä säädetään sotilastiedustelulakiehdotuksen 53 §:ssä. Säännöksen mukaan tuomioistuin päättää paikkatiedustelusta, kun se kohdistuu kotirauhan suojaamaan paikkaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sotilastiedustelulakiehdotuksen 52 §:stä ja sille esitetyistä perusteluista on pääteltävissä, että säännösehdotuksella on tarkoitettu siviilitiedustelua koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 27 §:n 1 momentin kaltaista sääntelyä, jossa säädetään tuomioistuimen päätösvallasta siviilitiedustelussa sen kohdistuessa "muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin vakituiseen asumiseen käytettä-

vään paikkaan". Koska säännösehdotuksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä, on sotilastiedustelulakiehdotuksen 53 §:n sanamuotoa täsmennettävä sen tarkoitusta vastaavaksi siten, että siitä käy selvästi ilmi, että paikkatiedustelu ei voi tuomioistuimen luvallakaan kohdistua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut, että valtioneuvoston tulee tehdä selvitys kotirauhan perustuslainsuojasta ja sen rajoittamisesta Euroopan unionissa ja sen eri jäsenvaltioissa sekä mahdollisista sääntelyn uudistamistarpeista (PeVL 36/2017 vp, s. 5—6 ja PeVL 39/2016 vp, s. 5—6). Valiokunnan mukaan perustuslain muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Valiokunta korostaa edelleen näiden näkökohtien merkitystä.

Henkilötietojen suoja

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Puolustusvoimat käsittelee henkilötietoja myös sotilastiedustelua koskevien tehtävien hoitamisen yhteydessä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että henkilötietojen käsittelystä sotilastiedustelussa ehdotetaan säädettäväksi valmisteilla olevassa uudessa puolustusvoimien henkilötietolaissa, johon keskitettäisiin puolustusvoimien suorittamaa henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2018 vp) on samanaikaisesti sotilastiedustelulakiehdotuksen kanssa perustuslakivaliokunnassa arvioitavana lausuntoasiana.

Henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa annetun lain rinnalla sovellettaisiin tietosuojalainsäädännön yleisenä osana lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut mainitusta hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 26/2018 vp).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että puolustusvoimien henkilötietojen käsittelystä annetussa laissa säädettäisiin kattavasti ja yksityiskohtaisesti sotilastiedustelua koskevista rekistereistä, niiden käyttötarkoituksesta ja tietosisällöstä, henkilötietojen luovuttamisesta toiselle valtiolle ja kansainväliselle järjestölle, puolustusvoimien oikeudesta saada henkilötietoja sotilastiedustelutehtävien hoitamista varten sekä henkilötietojen poistamisesta sotilastiedustelurekistereistä.

Perustuslakivaliokunta katsoi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia koskevassa lausunnossa, että vaikka valiokunta on EU:n tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla tarkistanut kantaansa henkilötietojen suojasta erityisesti lailla säätämisen vaatimuksen osalta, merkityksellistä on, että toisin kuin suoraan sovellettava tietosuoja-asetus ns. poliisidirektiivi ei sisällä sellaista yksityiskohtaista sääntelyä, joka

muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 26/2018 vp, s. 3—4, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunnan mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa suuren riskin perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Merkityksellistä tässä suhteessa oli myös, että ehdotus laiksi henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä olisi soveltamisalallaan yleislakina sovellettavaksi tuleva laki, jota on tarkoitus täydentää eri hallinnonaloja koskevalla erityislainsäädännöllä (PeVL 26/2018 vp, s. 3—4). Valiokunta huomautti myös, että lain soveltamisalan laajennus kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen täyttää henkilötietojen turvaamista koskevan perustuslaillisen velvoitteen myös tältä osin (PeVL 26/2018 vp, s. 4).

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 55/2018 vp) viitannut siihen, että tuolloin arvioidun lakiehdotuksen tarkoitus oli toimia tällaisena täydentävänä erityislainsäädäntönä (PeVL 29/2018 vp, s. 3). Valiokunnan käsityksen mukaan nyt arvioitavan esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetty viittaa samankaltaiseen sääntelyasetelmaan. Myös hallituksen esityksessä henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi viitataan siihen, että puolustusvoimat käsittelee henkilötietoja myös sotilastiedustelua koskevien tehtävien hoitamisen yhteydessä, mutta tältä osin voimassa olevaa erityislainsäädäntöä ei kuitenkaan ole, vaan henkilötietojen käsittely sotilastiedustelutehtävissä perustuu yleisen henkilötietolain säännöksiin (HE 13/2018 vp, s. 9). Henkilötietolaki kumotaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävällä tietosuojalailla (HE 9/2018 vp) sen tullessa voimaan. Valiokunta painottaa, että tällaisessa sääntelyasetelmassa sotilastiedustelulakiehdotuksen tiedustelutoimivaltuuksien lainmukainen käyttäminen edellyttää, että mainittu laki henkilötietojen käsittelystä puolustusvoimissa on voimassa.

Asetuksenantovaltuudet

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 115 §:ssä säädettäisiin asioista, joista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella tai puolustusministeriön asetuksella. Säännöksen perusteluissa katsotaan, että kyse ei ole yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista, jolloin asiasta tulisi säätää lailla. Perusteluiden (s. 341) mukaan kaikista asetuksenantovaltuussäännöksistä ilmenee edelleen, että ne on rajattu teknisiin tai menettelyllisiin seikkoihin. Perustuslakivaliokunta pitää perusteluissa esitettyä käsitystä osin puutteellisena ja kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Valiokunnan mielestä ei ole lainkaan selvää, että esimerkiksi 115 §:n 1 momentin 4 kohdan valtuus säätää asetuksella rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta asianmukainen, sillä valiokunta on vakiintuneessa henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään katsonut, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa edellytetty lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (ks. esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa

pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6). Valtuus on valiokunnan mielestä syytä muotoilla perustuslain 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi (PeVL 11/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 5/II). Riittävää ei ole, että pykälä on otsikoitu sanoilla "tarkemmat säännökset". Puolustusvaliokunnan tulee paitsi täsmentää sääntelyä myös varmistua siitä, että sääntelykokonaisuudessa on todella perussäännökset niistä seikoista, joista tarkempia säännöksiä ja määräyksiä valtuussäännöksen nojalla on tarkoitus antaa. Lisäksi asetuksenantovaltuusäännökset on asianmukaista sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.

Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut myös siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

Eräitä muita seikkoja

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan laajennettaessa olemassa olevien toimivaltuuksien käyttöalaa ja otettaessa käyttöön uusia toimivaltuuksia lainsäädännön toimeenpanon huolellinen seuranta ja sääntelyssä mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukainen korjaaminen ovat erityisen merkityksellisiä.

Perustuslakivaliokunta on edellä katsonut tiedusteluun liittyvien toimivaltuuksien merkitsevän syvällekäyvää puuttumista perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa sekä YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 17 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan sekä yksityiselämän suojaan sisältyvään henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Samalla tavoin merkitystä asiassa on EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatuilla oikeuksilla yksityiselämän suojaan ja henkilötietojen suojaan. Tästä seuraa valiokunnan mielestä se, että jos puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä laajentaa hallituksen esittämiä toimivaltuuksia, on asia saatettava uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunnassa on vireillä mietintöasioina tiedustelun laillisuusvalvontaa koskeva hallituksen esitys (HE 199/2017 vp) sekä puhemiesneuvoston ehdotus tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisesta (PNE 1/2018 vp). Valiokunta arvioi valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä mietintöasioina (PeVM 4/2018 vp, s. 9, ks. myös HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Valiokunta huomauttaa kuitenkin jo tässä vaiheessa, että ehdotetun tiedustelun laillisuusvalvontaa harjoittavan tiedusteluvaltuutetun ja ehdotetun uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan nimet eivät ole sopusoinnussa keskenään. Valiokunnan mielestä laillisuusvalvojan nimeksi tulee muuttaa valiokuntaa vastaavasti tiedusteluvalvontavaltuutettu. Huomio koskee sotilastiedustelulakiehdotuksen 92, 104 ja 105 §:ää.

Valiokunnan lausunto PeVL 36/2018 vp

Tiedustelulainsäädännön viivytyksetön käsittely

Eduskunnan täysistunto hyväksyi 3.10.2018 hallituksen esittämän perustuslain muutoksen perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiiremenettelyssä. Taustalla oli perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan hallituksen esityksessä esitetty selvitys, perustuslakivaliokunnan muilta valiokunnilta saamat lausunnot ja perustuslakivaliokunnan saama muu asiantuntijaselvitys huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä voitiin ajatella, että tilanne poikkeaa perustuslakivaliokunnan aikaisemmin tarkastelemista perustuslain muutoksista siten, että kiiremenettelyn käytölle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6) ja kyseessä on pakottava tilanne (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Kun eduskunnan täysistunto oli tehnyt päätöksen perustuslain muuttamisesta 73 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä, eduskunnan vastaus vietiin viivytyksettä valtioneuvoston yleisistunnon käsittelyyn 4.10.2018, ja tasavallan presidentti vahvisti 5.10.2018 perustuslain muutoksen tulemaan voimaan 15.10.2018.

Tämän jälkeen perustuslakivaliokunta on pitänyt välttämättömänä järjestää valiokunnan kuulemiset ja kokoukset siten, että siviili- ja sotilastiedustelua sekä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevat esitykset käsitellään ja voidaan saattaa voimaan viivytyksettä. Valiokunnan käsityksen mukaan eduskunnan täysistunnon suurella enemmistöllä tekemä päätös käsitellä perustuslain muutos kiireellisenä luo niin eduskunnan valiokunnille kuin myös valtioneuvostolle ja toimeenpaneville viranomaisille velvoitteen toimia tiedustelulainsäädännön voimaansaattamisessa ja täytäntöönpanossa viivytyksettä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä,

1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 4, 8, 11, 17, 19, 38, 40, 41, 45, 53, 63, 67, 86, 108 ja 113 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 15.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd

jäsen Kimmo Kivelä sin (osittain)
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Leena Meri ps (osittain)
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd (osittain)
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Olli Immonen ps (osittain)

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala