

Lausuntotiivistelmä mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen”

1 Johdanto

Tämä lausuntotiivistelmä koskee oikeusministeriön 28.9.2015 asettaman asiantuntijatyöryhmän mietintöä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen” (mietintöjä ja lausuntoja 41/2016, oikeusministeriö, OM 27/41/2015). Työryhmän tehtävänä oli selvittää ja valmistella luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamista siten, että lailla voidaan säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Työryhmän mietintö valmistui 23.9.2016 ja se julkaistiin 11.10.2016.

Mietinnössä ehdotetaan perustuslain 10 §:n muutosta. Lailla voitaisiin ehdotuksen mukaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ehdotus on osa tiedustelulainsäädäntöä koskevaa valmistelukokonaisuutta.

Mietintö lähetettiin lausuntokierrokselle 1.11.2016. Lausunnot pyydettiin annettavaksi lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta 13.1.2017 mennessä. Lausuntopyyntö lähetettiin palvelun kautta 34 taholle (ks. liite 1. Lausuntopyynnön jakelu), minkä lisäksi pyyntö oli palvelussa julkisesti kaikkien saatavilla ja vastattavissa. Lausunnon antoi kaikkiaan 30 tahoja (ks. liite 2. Lausunnonantajat). Näistä 12 on viranomaisia ja 14 yhteisöjä sekä 4 yksityishenkilöitä. Lausunnot ovat luettavissa lausuntopalvelussa (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=1ad8b4a2-176a-4c71-bb93-4dee6b809c90>).

Korkein hallinto-oikeus, korkein oikeus ja valtioneuvoston oikeuskansleri ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa tai huomautettavaa asiassa. Muista lausunnonantajista 19 suhtautui joko kokonaan tai pääosin myönteisesti mietinnön ehdotuksiin (Amnesty International Suomen osasto (jäljempänä Amnesty), eduskunnan oikeusasiamies, kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, Medialiitto ry, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry (jäljempänä Demla), Oikeustoimittajat ry, Riitta Ollila, perussuomalaisen eduskuntaryhmä, Poliisihallitus, puolustusministeriö, Rajavartiolaitoksen esikunta (jäljempänä Rajavartiolaitos), Jukka Rannila, suojelupoliisi, Suomen Asianajaliitto (jäljempänä Asianajaliitto), Suomen Journalistiliitto ry (jäljempänä Journalistiliitto), Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto), tietosuojavaltuutettu,

ulkoasiainministeriö ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä). Nämä lausunnonantajat saattoivat esittää kuitenkin yksittäisiä kriittisiä huomioita. Yhteensä 8 tahoa vastusti perustuslain 10 §:n muutosta tai esitti vain kriittisiä arvioita ehdotetusta muutoksesta toteamatta yleistä kantaansa mietintöön (Effi ry, Internet-käyttäjät ikuisesti – IKI ry (jäljempänä IKI), Petri Koistinen, liikenne- ja viestintäministeriö, piraattipuolue r.p., Martin Scheinin, Viestintävirasto ja vihreä eduskuntaryhmä).

Lausunnoissa esitetyistä kommentteista suurin osa kohdistui perustuslain muutosehdotuksen perusteluteksteihin. Lisäksi joissakin lausunnoissa tehtiin pykälätekstiä koskevia muotoiluehdotuksia. Kaikilta osin lausunnoista ei ollut mahdollista erottaa, kohdistuiko arviointi perusteluihin vai säännöstekstiin; tällaiset arviot on esitetty tämän lausuntotiivistelmän luvuissa 4 ja 5 vain jommankumman asiakokonaisuuden alla.

2 Yhteenveto lausunnoista

Perustuslain 10 §:n tarkistamisesta annetusta mietinnöstä saatiin lausunnot yhteensä 30 taholta. Suurin osa lausunnonantajista piti perustuslain muutosta tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Lausunnoissa esitetyt kommentit kohdistuivat pääosin perustuslain muutosehdotuksen perusteluihin. Lisäksi tehtiin pykälätekstin muotoiluehdotuksia. Useissa lausunnoissa nostettiin esille se, että ehdotusta oli vaikea arvioida ilman tietoa tiedustelulainsäädäntöesitysten sisällöstä. Toisaalta pidettiin hyvänä sitä, että perustuslaillisia kysymyksiä on mietinnössä esitetyllä tavalla ennakoitu. Mietinnössä esitetty perustuslain muutos ja sen perustelut jakoivat kuitenkin mielipiteitä.

Myönteistä suhtautumista mietinnössä tehtyyn ehdotukseen perusteltiin ennen kaikkea sillä, että kansallisen turvallisuuden uhkiin varautuminen on turvattava ja että perustuslain muutos tekisi mahdolliseksi tiedusteluvaltuuksien lisäämisen. Vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle pidettiin sinänsä hyväksyttävänä perusteena luottamuksellisen viestin suojan jonkinasteiselle rajoittamiselle. Useissa lausunnoissa ehdotuksen hyväksyttävyyttä perusteltiin myös tarpeella saattaa perustuslain sanamuoto vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä rikostutkintaa koskevan viestinnän suojasta.

Lausunnonantajat olivat laajasti yksimielisiä kvalifioidun lakivarauksen säilyttämistarpeesta perustuslain 10 §:ssä. Kvalifioidussa lakivarauksessa lisäkritteriksi ehdotettua uhan vakavuutta koskevaa kynnyksilmaisua pidettiin perusteltuna. Erimielisyyttä oli kuitenkin siitä, tulisiko säännöksen soveltamisalaa rajoittaa siten, että vakavan uhan lisäksi edellytettäisiin uhan välittömyyttä. Useassa lausunnossa nostettiin esille myös kysymys tarpeesta säätää joko perustuslaissa tai tavallisen lain tasolla tiedustelutoiminnan valvonnasta ja oikeusturvakeinoista.

Perustuslain muuttamista vastustaneissa lausunnoissa ongelmallisena pidettiin viranomaisten tiedonsaantitarpeen ja perusoikeussuojan välisen jännitteen yhteensovittamista. Lausunnoissa tuotiin esille, että yksityiseen viestintään kohdistuva tiedustelutoiminta merkitsee syvälle käyvää puuttumista useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Monessa lausunnossa perustuslain muutosehdotuksen nähtiin tekevän mahdolliseksi massavalvontajärjestelmän. Useat lausunnonantajat pitivät tärkeänä massavalvonnan kiellon kirjaamista joko perustuslain 10 §:ään tai muutosehdotuksen perusteluihin. Mietinnössä tehtyyn ehdotukseen kielteisesti suhtautuneissa lausunnoissa viitattiin siihen, ettei muutos ole välttämätön tai että sen tavoitteet voidaan saavuttaa muilla tavoilla. Keskeisenä vaihtoehtona perustuslain muuttamiselle pidettiin uusien tiedusteluvaltuuksien si-

tomista nykyisen perustuslain 10 §:n mukaiseen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintaan.

Sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden katsottiin vaativan tarkempaa määrittelyä ja rajoituksia ehdotuksen perusteluissa. Ongelmallisiksi arvioitiin myös näiden käsitteiden yhteydessä mietinnön perusteluissa esitetyt viittaukset Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuuksiin ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaukseen. Täsmenämistarpeita nähtiin lisäksi tiedustelun kohdentamisesta ja ajallista ulottuvuutta koskevista mietinnön kirjauksista. Lausuntopalautteessa nostettiin esille myös tarve kattavammalle ja perusteellisemmalle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottamiselle sekä kansainvälisen vertailun syventämiselle esityksen perusteluissa.

3 Mietinnöstä esitetyt yleisarviot

3.1 Arviot mietinnön lähtökohdista

Lausuntopalautteessa korostettiin yleisesti jokaisen oikeutta luottamukselliseen viestintään avoimen demokraattisen kansalaisyhteiskunnan perustana ja erittäin tärkeänä perus- ja ihmisoikeutena. Lausunnoissa yhdyttiin laajasti mietinnön lähtökohdista esitettyyn arvioon toimintaympäristön muutoksesta digitalisoituvassa tietoverkkojen yhteiskunnassa ja viranomaisten tiedustelutoimivaltuuksien lisäämistarpeesta. Lainsäädännön nykytilan aukollisuus tällaiseen kehitykseen vastaamisessa katsottiin ongelmalliseksi useimmissa lausunnoissa, ja säädöspohjan luomista pidettiin siksi perusteltuna.

Useissa lausunnoissa, niin perustuslain muutokseen myönteisesti kuin kielteisesti suhtautuneissa, nostettiin esille, se että ehdotusta on vaikea arvioida yksityiskohtaisesti ilman tietoa tiedustelulainsäädäntöesitysten sisällöstä. Toisaalta hyvänä pidettiin sitä, että perustuslaillisia kysymyksiä on mietinnössä esitetyllä tavalla tarkasteltu jo ennakolta. Mietinnössä esitetty perustuslain muutosehdotus ja sen perustelut jakoivat kuitenkin mielipiteitä.

3.2 Myönteiset yleisnäkemykset

Myönteistä suhtautumista mietinnössä tehtyyn ehdotukseen perusteltiin lausunnoissa ennen kaikkea sillä, että kansallisen turvallisuuden uhkiin varautuminen on turvattava ja että perustuslain muutos tekisi mahdolliseksi tiedustelulainsäädännön säätämisen ja tiedusteluvaltuuksien lisäämisen. Vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle pidettiin sinänsä hyväksyttävänä perusteena luottamuksellisen viestin suojan jonkinasteiselle rajoittamiselle. Tämän suuntaisia näkemyksiä toivat esille Asianajajaliitto, Demla, kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä, perussuomalaisen eduskuntaryhmä, puolustusministeriö, Tuomariliitto ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä. Esimerkiksi Asianajajaliiton mukaan ehdotettu sääntely kuvaa riittävällä tarkkuudella ja käytännön tiedustelutarpeiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla niitä uhkia, joita koskien perustuslaillista suojaa voidaan rajoittaa.

Useissa lausunnoissa ehdotuksen hyväksyttävyyttä perusteltiin myös tarpeella saattaa perustuslain 10 §:n sanamuoto vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä rikostutkintaa koskevan viestinnän suojasta. Monissa lausunnoissa pidettiin hyvänä ehdotusta siitä, että rikosten tutkinnan käsite muutettaisiin ”rikoksen torjunnaksi”. Lausunnoissa tuotiin esille myös yleisemmin se,

että ehdotettu muutos olisi tarpeellinen, jotta perustuslaki antaisi oikean kuvan perusoikeuksista ja niiden rajoittamisesta. Tällaisia perusteita ilmaisivat Asianajajaliitto, Demla, eduskunnan oikeusasiamies, tietosuojavaltuutettu, Tuomariliitto ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä.

Lausunnoissa korostettiin varsin yleisesti kotimaisen perusoikeusdoktriinin ja ihmisoikeusvelvoitteiden huomioon ottamisen tärkeyttä ja arvioitiin mietintöä tässä suhteessa. Esimerkiksi Amnesty nosti esille sen, että mietinnössä esitellään sekä kotimaisen valtiosääntödoktriinin mukaisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisiä ja nimenomaisesti yksityisyyden suojaa koskevia rajoitusperusteita. Eduskunnan oikeusasiamies puolestaan toi esille, että luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslain säännöksen muutos on perusteltavissa muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamistarpeilla.

3.3 Kielteiset yleisnäkemykset

Perustuslain muutosta vastustaneissa lausunnoissa ongelmallisena pidettiin viranomaisen tiedonsaantitarpeen ja perusoikeussuojan välisen jännitteen yhteensovittamista. Lausunnoissa tuotiin esille, että valtioiden harjoittama yksityiseen viestintään kohdistuva tiedustelutoiminta merkitsee syvälle käyvää puuttumista useiden perus- ja ihmisoikeuksien alaan, erityisesti yksityisyyden suojaan, mukaan lukien luottamuksellisen viestinnän ja henkilötietojen suojaan. Joissakin tällaisissa arvioissa riskit yksityisyydensuojan ja esimerkiksi liikesalaisuuksien loukkaamisesta ja tietojen väärinkäytöstä arvioitiin suuremmiksi kuin tiedustelusta mahdollisesti saatavat hyödyt. Esimerkiksi IKI korosti, että kansalaisten viestinnän turvaa ja luottamuksellisuutta pitäisi vahventaa, koska luottamuksellisen viestinnän mahdollisuus on avoimen demokraattisen kansalaisyhteiskunnan perusta. Scheinin puolestaan arvioi, että mietinnössä tehty ehdotus lähestyy yksityisyyden suojan dekonstitutionalisointia suhteessa kansallisen turvallisuuden nimissä tapahtuvaan tiedustelutoimintaan.

Mietinnössä tehtyyn ehdotukseen kielteisesti suhtautuneissa lausunnoissa viitattiin usein siihen, ettei muutos ole välttämätön tai että sen tavoitteet voidaan saavuttaa muilla tavoilla. Tällaisia näkemyksiä ilmaisivat Effi, liikenne- ja viestintäministeriö, Scheinin ja vihreä eduskuntaryhmä. Esimerkiksi vihreä eduskuntaryhmä korosti, että perustuslain muuttaminen keskeisissä perusoikeuskysymyksissä on niin vakava asia, että siihen ei pitäisi ryhtyä, jollei pystytä todistamaan muutoksen välttämättömyyttä. Scheinin totesi, että perustuslain 10 §:n muutos, jos sellainen ylipäätään osoittautuu tarpeelliseksi, voidaan todennäköisesti laatia paljon ehdotusta suppeampana. Liikenne- ja viestintäministeriö toi puolestaan esille, että mikäli tietoa hankittaisiin vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation tai siihen liittyvästä viestinnästä, ei tällainen viestintä nykysääntelynkään valossa nauttisi perustuslain suojaa, eikä perustuslain muutosta siksi tarvittaisi.

Keskeisenä vaihtoehtona perustuslain muuttamiselle pidettiin uusien tiedusteluvaltuuksien sitomista nykyisen perustuslain 10 §:n mukaiseen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkintaan. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö piti tärkeänä selvittää vaihtoehtoisena mallina sitä, että poliisi-, pakkokeino- ja puolustusvoimien rikostorjuntalain mukaisen salaisten pakkokeinojen aineellista tai alueellista soveltamisalaa laajennettaisiin nykyisestä. Effi toi esille, että esimerkiksi terrorismiin liittyviä rikosnimikkeitä on useita, mikä mahdollistaa jo nyt laajan pakkokeinojen käytön.

Monessa lausunnossa perustuslain muutosehdotuksen nähtiin tekevän mahdolliseksi perus- ja ihmisoikeuksia loukkaavan massavalvontajärjestelmän tai jättävän tämän kysymyksen epäselväksi. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että jatkovalmistelussa on olennaista ratkaista se, kohdennetaanko tiedustelutoimintaa vain tiettyjen kohdehenkilöiden harjoittamaan viestintään vai kaikkeen jossakin tietyssä viestintäverkossa kulkevaan tietoliikenteeseen. Ministeriön mukaan kohdentamiskysymys on ratkaiseva sen suhteen, onko perustuslakia tarpeen muuttaa ja miten, jotta tiedusteluvaltuuksista voitaisiin säätää. Liikenne- ja viestintäministeriö totesi kantanaan, ettei perustuslain muutoksella tulisi mahdollistaa kaiken tietoliikenteen seurantaa eikä viranomaisen pääsyä sellaisten henkilöiden luottamukselliseen viestintään, joilla ei ole yhteyttä sotilaalliseen toimintaan, vakavaan rikokseen tai jotka eivät muutenkaan ole tiedustelutehtävän kohdehenkilöitä.

4 Säännöksen muotoiluun kohdistuneet arviot

Saadussa lausuntopalautteessa esitettiin arvioita mietinnössä tehdyn säännösehdotuksen muotoilusta ja sääntelyn riittävydestä. Tällaisissa arvioissa kiinnitettiin huomiota kvalifioituun lakivaraukseen, sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden täsmällisyyteen, uhan vakavuuteen ja välittömyyteen, tiedustelutietojen käyttötarkoitukseen, tiedustelutoimintaan oikeutetun viranomaispiirin rajaamiseen, rikosten tutkinta -ilmaisun korvaamiseen rikosten torjunta -termillä, massavalvontaan ja sen kieltoon, vapaan mielipiteenmuodostuksen ja lähesuojan turvaamiseen sekä tiedustelutoiminnan valvontaan ja oikeusturvakeinoihin.

Kvalifioitu lakivaraus

Kvalifioitun lakivarauksen säilyttäminen perustuslain 10 §:ssä arvioitiin tarpeelliseksi. Esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamies piti ehdotuksessa omaksuttua sääntelytekniikkaa perusteltuna perusoikeussääntelyn systematiikan ja perusoikeussuojan merkityksen kannalta. Demla nosti esiin kysymyksen siitä, tulisiko pykälässä tai lain esitöissä asettaa vielä tarkemmat kriteerit viestin salaisuuden rajoittamiselle, jotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset olisivat yhteensopivat kansallisen lainsäädännön kanssa. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mukaan luottamuksellisen viestin suojan rajoitukset tulee kirjoittaa siten, että tavallisessa laissa määritellään tarkkarajaisesti verkkotiedustelun käytön perusteet ja tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet sekä se, miten nykyistä laajemman verkkovalvonnan toimivaltuuksilla toimivia tiedusteluviranomaisia tulisi valvomaan ennakkolisesti ja jälkikäteisesti.

Sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteiden täsmällisyys

Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota ehdotetussa säännöksessä käytettyjen käsitteiden epätäsmällisyyteen. Sotilaallisen toiminnan ja kansallisen turvallisuuden käsitteitä pidettiin ongelmallisina perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvan tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta. Vihreän eduskuntaryhmän mukaan esimerkiksi kansallisella turvallisuudella voidaan eri aikoina perustella hyvinkin monenlaisia poliittisia intressejä. Journalistiliiton mukaan on tärkeää, että jatkovalmistelussa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toimenpiteet määritellään tarkkarajaisesti perustuslain kvalifikaatioperusteissa. Effi toi esille, että ehdotetussa muutoksessa on vaarana, että ”kansallisen turvallisuuden” ja ”yleisen turvallisuuden” käsitteet lähenevät toisiaan. Sen mukaan perustuslain muutoksessa pitäisi ”kansalliseen turvallisuuteen” viittaamisen sijaan luetella tyhjentävästi ne perusteet, joilla yksityisyyden suojaa voidaan rajoittaa, esimerkiksi seuraavasti: ”tiedon hankkimiseksi sellaisesta sotilaallisesta tai terroristisesta toiminnasta, joka on vakava uhka tässä laissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumiseksi tai Suomen alueelliselle koskemattomuudelle”.

Scheininin mukaan voimassa olevassa perustuslain 10 §:ssä käytetyt ilmaisut ”oikeudenkäynnissä”, ”vapaudenmenetyksen aikana” tai ”turvallisuustarkastuksessa” ovat henkilölliseltä soveltamisalaltaan selvästi tarkkarajaisempia kuin työryhmän ehdottama laajennus. Hänen mielestään tiedustelutoiminnan kohteiksi joutuvien henkilöpiiri ja toiminnalla tavoitellut tietosisällöt tulisi määrittellä yleisluonteisin termein, esimerkiksi seuraavasti: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi toiminnasta, jonka on todettu muodostuneen tai jatkuessaan muodostuvan vakavaksi uhkaksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle.”

Uhan vakavuus ja välittömyys

Asianajajaliiton ja eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan kvalifioidussa lakivarauksessa lisäkritteriksi ehdotettua uhan vakavuutta koskevaa kynnyksilmaisua voidaan pitää perusteltuna; viestin luottamuksellisuuteen puuttumiset voisivat muuten, perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä huolimatta, muodostua suhteettoman laajamittaisiksi.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös uhan välittömyyteen. Vihreän eduskuntaryhmän mukaan voi kysyä, onko tiedon hankkiminen esityksessä mainittuihin tarkoituksiin välttämätöntä, ottaen huomioon muun muassa sen, että tiedonhankinnan kesto sotilaallisesta toiminnasta ei rajoitettaisi ajallisesti eikä välitöntä uhkaa edellytettäisi. Tuomariliitto totesi, että soveltamisalan määrittely siten, että siihen kuuluisivat myös tilanteet, joissa kansallinen turvallisuus ei olisi välittömästi vaarantumassa, voi johtaa pyrkimykseen laajentaa lailla säädettäviä rajoituksia säännöksen soveltamisalan rajoja koettelevalla tavalla. Tuomariliitto esitti tämän vuoksi harkittavaksi, tulisiko säännöksen soveltamisalaa rajoittaa siten, että vakavan uhan lisäksi edellytettäisiin välittömyyttä, esimerkiksi käyttäen ilmaisua ”joka välittömästi uhkaa vakavasti kansallista turvallisuutta”. Puolustusministeriö sen sijaan piti perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, että tiedustelutiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi välitöntä uhkaa vaan että sotilaallisen toiminnan seuranta voisi tapahtua pitkäjänteisesti. Puolustusministeriön mukaan mietinnössä tehty ehdotus ei sallisi rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen.

Tiedustelutietojen käyttötarkoitus

Asianajajaliitto piti tärkeänä, että perustuslain 10 §:ään sisällytettäisiin säännös siitä, että lailla tulee säätää myös pykälän sallimalla tiedonhankinnalla saatujen tietojen käyttötarkoituksista. Se ehdotti 4 momentin viimeiseksi virkkeeksi seuraavaa säännöstä: ”Tällaisessa laissa tulee säätää myös siitä, mihin tarkoituksiin näin saatua tietoa voidaan käyttää.”

Tiedustelutoimintaan oikeutetun viranomaispiirin rajaaminen

Eduskunnan oikeusasiamies otti esille kysymyksen siitä, tulisiko perustuslain tekstistä ilmetä se, ettei mikä tahansa viranomainen saisi hankkia tietoja kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Oikeusasiamiehen mukaan tämän oikeuden rajaaminen vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtiville viranomaisille on jätetty mietinnön perusteluissa vain lyhyen huomion varaan.

Rikosten tutkinta -ilmaisun korvaaminen rikosten torjunta -termillä

Asianajaliitto, eduskunnan oikeusasiamies ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä pitivät perusteltuna ja tarpeellisenä sitä, että perustuslain 10 §:n sanamuoto saatettaisiin ehdotetulla tavalla vastaamaan vakiintunutta soveltamiskäytäntöä rikostutkintaa koskevan viestinnän suojasta. Sen sijaan Effin mielestä ”rikosten tutkinnassa” ilmaisun korvaaminen ”rikosten torjunnassa” ilmaisulla on huolestuttava, koska tulkinta voi tämän johdosta muuttua.

IKI totesi, että perustuslain 10 §:n 3 momentin muotoilussa tulisi tehdä selväksi, että vain vakavissa tapauksissa olisi sallittua poiketa luottamuksellisen viestin salaisuudesta. IKI ehdotti 3 momentiksi seuraavaa säännöstä: ”Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi vakavissa tapauksissa tai erittäin vakavien rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.” IKI esitti 10 §:ään lisättävän uuden 4 momentin muotoiluksi seuraavaa: ”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien erittäin vakavien rikosten torjunnassa.”

Massavalvonta ja sen kieltö

Hyvin useassa lausunnossa arvioitiin sitä, tekeekö ehdotus mahdolliseksi massavalvonnan ja tulisiiko perustuslaissa olla nimenomainen säännös massavalvonnan kiellosta. Massavalvonnan esille nostaneissa lausunnoissa päädyttiin useimmiten siihen, että ehdotus mahdollistaisi massavalvonnan. Esimerkiksi Amnestyn mukaan korkea kynnys tiedustelun oikeuttavaan toimintaan ei välttämättä sulkisi pois laajamittaista ja kohdentamatonta tiedustelujärjestelmää. Amnestyn mukaan tällainen tiedustelutoiminta vaikuttaa mahdolliselta myös siksi, että mietinnön yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että seurannan olisi usein tarpeen olla ajallisesti rajoittamatonta, pitkäjänteistä ja systemaattista. Amnestyn mielestä ehdotettuun perustuslain 10 §:ään tulisi sisällyttää nimenomainen kohdentamattoman massavalvonnan kieltö. Scheinin ehdotti seuraavan massavalvonnan kieltöä tarkoittavan säännöksen lisäämistä 10 §:n uuden 4 momentin viimeiseksi virkkeeksi: ”Muun kuin julkiseksi tarkoitetun tietoliikenteen yleinen (kohdentamaton) seuranta on kielletty.”

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä piti perusteltuna massavalvonnan kiellon kirjaamista perustuslain 10 §:n 4 momenttiin, jos se voidaan kirjata riittävän tarkkarajaisesti ja jos kansallisen turvallisuuden vaarantavia uhkia koskeva tiedustelu on mahdollista ja tosiasiallisesti toimivaa tällaisesta kirjauksesta huolimatta. Myös piraattipuolue katsoi mietinnössä tehdyn ehdotuksen mahdollistavan massavalvonnan, mutta ei kuitenkaan pitänyt mielekkäänä erillisen massavalvonnan kiellon kirjaamista perustuslakiin. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mukaan vähintäänkin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tulisi kieltää kohdentamaton tietoliikenteen massavalvonta.

Vapaan mielipiteenmuodostuksen ja lähdesuojan turvaaminen

Journalistiliitto toi arviossaan esille sen, että Ruotsin hallitusmuodon mukaan perusoikeusrajoitukset eivät saa olla niin pitkälle meneviä, että ne muodostaisivat uhan kansanvallan perusteena olevalle vapaalle mielipiteenmuodostukselle. Journalistiliiton mukaan perustuslain muuttamisen yhteydessä tietolähteen asema on turvattava vähintään samalla tavalla kuin Ruotsissa. Journalistiliitto nosti esille tarpeen ylipäänsä analysoida jatkovalmistelussa tarkemmin lähdesuojan suhdetta luottamukselliseen viestintään. Sen mukaan valmistelussa on turvattava se, ettei tiedustelutoiminta missään olosuhteissa kohdistuisi journalisteihin.

Tiedustelutoiminnan valvonta ja oikeusturvakeinot

Monessa lausunnossa nostettiin esille myös kysymys tarpeesta säätää perustuslaissa tiedustelutoiminnan valvonnasta ja oikeusturvakeinoista. Esimerkiksi Demla esitti huolensa riittävien oikeusturva- ja seurantajärjestelmien takaamisesta luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoitettaessa. Se huomautti, että ehdotetun perustuslain säännöksen sanamuodosta on tietoisesti jätetty pois viittaus valvontaan. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mukaan perustuslain 10 §:n uuteen 4 momenttiin olisi syytä harkita otettavaksi lisämääräys valvonnasta ja perusteluissa tulisi edellyttää oikeussuojakeinojen sisällyttämistä tiedustelulakeihin. IKI ehdotti puolestaan uutta 5 momenttia, jonka mukaan ”Lailla määriteltyjen poikkeusten käytöstä tulee raportoida julkisesti eduskunnalle vuosittain. Yksilöillä on tiedonsaantioikeus heihin kohdistuneesta valvonnasta vähintään 3 vuoden kuluttua valvonnan aloittamisesta.” Effi esitti perustuslain 10 §:ään esimerkiksi seuraavan kaltaista lisäystä: ”Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi.” Sen sijaan eduskunnan oikeusasiamiehen, Ollilan ja Tuomariliiton mukaan riittävistä ja tehokkaista oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä olisi huolehdittava perustuslain tekstin sijasta laintasoisessa sääntelyssä.

5 Perusteluihin kohdistuvat arviot

Valtaosassa mietinnöstä annettuja lausuntoja arvioitiin perustuslain muutoksen perusteluja tai tehtiin sellaisia muita havaintoja, jotka on syytä ottaa huomioon perustuslain muutosesityksen perusteluosan jatkovalmistelussa. Tällaiset arviot kohdistuivat perustelujen laajuuteen ja riittävyyteen, perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten huomioon ottamiseen, kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen uhan käsitteiden määrittelyn täsmällisyyteen, tiedustelutoimivaltuuksien irrottamiseen rikoksen käsitteestä, rikosten tutkinta -ilmaisun muutosehdotukseen, tiedustelun kohdentamiseen ja tiedustelun ajalliseen ulottuvuuteen sekä lähdesuojaan. Arvioita tehtiin myös valtion suvereenisuuden sekä ihmisoikeuksien ja EU-oikeuden huomioon ottamisesta ja kansainvälisen vertailun onnistuneisuudesta. Lisäksi esille nousi perustuslain kiireellisen muuttamismenettelyn arviointitarve.

Perustelujen laajuus ja riittävyys

Joissakin lausunnoissa mietinnön arvioinnin perustaksi asetettiin perustuslain esitöiden yleinen merkitys. Liikenne- ja viestintäministeriö korosti, että perustuslain perusteluilla voi olla merkittävä vaikutus perustuslain tulkintaan jatkossa. Eduskunnan oikeusasiamies toi esille, että esitöillä on perusoikeuksien oikeuslähteenä suuri merkitys perusoikeussäännösten luonteeseen kuuluvan yleistason sääntelytarkkuuden vuoksi. Oikeusasiamiehen tavoin Amnesty ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmä päätyivät arvioissaan siihen, että mietinnössä esitetyt perustelut, erityisesti yksityiskohtaiset perustelut, ovat asian merkitykseen nähden liian suppeita ja yleistasoisia.

Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset

Lausunnoissa nostettiin esille tarve ottaa ehdotuksen perustelujen jatkovalmistelussa kattavammin huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Näihin rajoitusedellytyksiin kuuluvan hyväksyttävyyssuhteiden kannalta Amnesty piti ongelmallisena, että perusteluissa ei käsitellä tietoliikennetiedustelun tehokkuutta keinona puuttua vakaviin kansallisen turvallisuuden uhiin. Kristillisdemokraattisen eduskuntaryhmän ja Tuomariliiton mukaan jatkovalmistelussa tulee varmistaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen määritellään ja yksilöidään riittävällä tarkkuudella.

Kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen uhan käsitteiden määrittelyn täsmällisyys

Erityisen paljon huomiota kiinnitettiin kansallinen turvallisuuden ja sotilaallisen uhan käsitteiden määrittelytarkkuuteen. Asian toivat esille Amnesty, eduskunnan oikeusasiamies, perussuomalaisten eduskuntaryhmä, piraattipuolue, Scheinin, suojelupoliisi, vasemmistoliiton eduskuntaryhmä ja vihreä eduskuntaryhmä. Sotilaallisen uhan sekä muun vakavan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan käsitteitä pidettiin lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallisina. Näiden käsitteiden katsottiin vaativan tarkempaa määrittelyä ja rajouksia perusteluissa. Esimerkiksi Scheininin mielestä mietinnön perustelut vakavalla tavalla etäännyvät sotilaallisen toiminnan käsitteen ja ilmaisun ”vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” niiden normaalista käytöstä ja hyväksyttävästä laajuudesta. Oikeusasiamiehen mukaan mietinnön perusteluista ei ilmene selvästi, koskeeko säännöksen viimeinen lause ”joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” sotilaallista toimintaa. Amnesty, liikenne- ja viestintäministeriö ja piraattipuolue huomauttivat, että perustelujen valossa toiminta, joka jatkuessaan saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta, voisi periaatteessa tarkoittaa lähes millaista toimintaa tahansa. Amnestyn mukaan perustelut jättävät avoimeksi muun muassa sen, mihin ”terrorismin liittyvällä toiminnalla” viitataan.

Esille tuotiin myös mietinnön perusteluissa esitettyjen esimerkkien ongelmallisuus. Amnestyn, Scheininin ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mukaan mietinnössä esitetyt perustelut esimerkkeineen ovat osin ristiriidassa sen pykälätekstissä ja mietinnössä korostetun tarkoituksen kanssa, että säännöksen soveltamisalaan kuuluvan toiminnan tulisi vakavasti uhata kansallista turvallisuutta. Erityisen ongelmalliseksi esimerkeiksi nimettiin Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen. Rajavartiolaitoksen mukaan perusteluissa olisi syytä mainita esimerkkinä myös vakava raja-turvallisuuden vaarantumisen uhka.

Tiedustelutoimivaltuuksien irrottaminen rikoksen käsitteestä

Useassa lausunnossa nostettiin esille ylipäänsä tiedustelutoimivaltuuksien irrottaminen rikoksen käsitteestä. Effi esitti kysymyksen siitä, miksi yksityisyyden suoja pitäisi voida murtaa tilanteissa, jotka eivät antaisi aihetta rikosepäilyyn. Amnestyn mukaan toimivaltuuksien irrottaminen rikoksen käsitteestä aiheuttaa riskin sääntelyn epämääräistymisestä ja ennakoitavuuden heikentymisestä. Amnesty huomautti, että jo nykyiset keinot mahdollistavat viestinnän seurannan, mikäli on olemassa riittävä epäily esimerkiksi siitä, että terrorismirikosta tai maanpetosrikosta ollaan valmistelemassa. Liikenne- ja viestintäministeriö piti tärkeänä selvittää, voitaisiinko poliisi-, pakkokeino- ja puolustusvoimien rikostorjuntalain mukaisten salaisten pakkokeinojen aineellista tai alueellista soveltamisalaa laajentaa nykyisestä. Tätä vastoin Ollilan mielestä rikosperusteinen pakkokeinojen käyttö ei ole välttämättä riittävää esimerkiksi joukkosurmien ja terrorismin torjumiseksi.

Rikosten tutkinta -ilmaisun korvaaminen rikosten torjunta -termillä

Lausunnoissa otettiin kantaa myös rikostutkinnan käsitteen muuttamisen perusteluihin. Vihreä eduskuntaryhmä oli sitä mieltä, että sanan ”rikosten ”tutkinta” esitettyä korvaamista ”rikosten torjunnalla” olisi syytä perustella ja selvittää tarkemmin. Asianajajaliiton mukaan perusteluissa tulee tältä osin korostaa sitä, että kyse on vain jo tapahtuneen tulkinnan paremmasta ilmaismista eikä siitä, että perusoikeussuojaa supistettaisiin tällä muutoksella. Effi ilmaisi huolensa tästä muutoksesta, ja esitti, että vähintäänkin lakiesityksen perusteluissa pitäisi tehdä selväksi, mitä rikosten torjunnalla voidaan tässä yhteydessä tarkoittaa.

Tiedustelun kohdentaminen

Tiedustelun kohdentaminen nostettiin esille Amnestyn, liikenne- ja viestintäministeriön, tietosuojavaltuutetun ja vasemmistoliiton eduskuntaryhmän lausunnoissa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi tarpeelliseksi tarkentaa ehdotuksen jatkovalmistelussa sitä, millainen yhteys henkilöllä, jonka viestinnän luottamuksellisuuteen puututaan, on oltava kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaan toimintaan. Lisäksi ministeriön mukaan olisi syytä selvittää, tulisiko henkilön harjoittaman muun kuin rikollisen toiminnan olla erikseen lainsäädännössä määriteltyä tai jollakin tavoin moitittavaa, jotta hänen viestinnän luottamuksellisuuttaan voitaisiin rajoittaa. Jatkovalmistelussa tulisi myös selvittää, kuinka suureen sivullisten henkilöiden joukkoon tiedusteluviranomaisille voitaisiin sallia pääsy ehdotetun perustuslain säännöksen nojalla ja mitä tarkoitettaisiin tilapäisellä pääsillä sivullisten henkilöiden viestintään. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön mukaan pitäisi arvioida, kuinka todennäköistä on, että tiedustelu kohdistuu henkilöihin, joilla ei ole liityntää tiedustelutehtävään.

Tiedustelun ajallinen ulottuvuus

Esille nostettiin myös tiedustelun ajallinen ulottuvuus. Eduskunnan oikeusasiamies toi esille, että korkeaksi tarkoitettua vakavuuskynnystä olisi omiaan huomattavasti alentamaan ja tiedustelutoiminnan soveltamisalaa laajentamaan se, että tiedustelutoimintaa ei rajoitettaisi ajallisesti. Piraattipuolue ilmaisi näkemyksensä, että ajallisesti rajaamattomalle valvonnalle ei ole perusteita. Sen mukaan pykälän mukaisten pakkokeinojen käytöstä olisi myös syytä aina ilmoittaa määrätyn ajan kuluttua toiminnan kohteelle.

Lähdesuoja

Journalistiliitto, Medialiitto ja Oikeustoimittajat kiinnittivät huomiota lähdesuojan toteutumiseen. Esimerkiksi Journalistiliiton mukaan lähdesuojan merkitystä ja suhdetta luottamukselliseen viestintään on avattava perusteluissa lisää.

Valtion suverenisuus

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti huomiota siihen, ettei mietinnössä käsitellä ehdotuksen kytköksiä valtion suverenisuuteen. Oikeusasiamiehen mukaan asian jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon eri valtioiden tiedusteluviranomaisten toisiin valtioihin kohdistama tiedustelu ja vastatiedustelu sekä asiaan liittyvä kansainvälinen käytäntö, ja tämän puitteissa tapahtuva toisen valtion suvereniteettiin puuttuminen.

Ihmisoikeudet, EU-oikeus ja kansainvälinen vertailu

Monessa lausunnossa arvioitiin lisäksi sitä, miten mietinnössä otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen linjaukset. Amnestyn mukaan mietintöön sisältyy sinänsä selkeä kuvaus relevanteista ihmisoikeusnormeista, Euroopan unionin perusoikeussääntelystä ja näitä koskevasta tulkintakäytännöstä. Näitä seikkoja olisi Amnestyn mielestä voinut kuitenkin jo tässä vaiheessa arvioida kattavammin ja perusteellisemmin. Liikenne- ja viestintäministeriö toi esille tarpeen ottaa esityksen jatkovalmistelussa huomioon EU-tuomioistuimen antama Tele2 Sverige ja Watson -tuomio (C-203/15 ja C-698/15). Medialiitto puolestaan katsoi, että lakimuutoksen vaikutukset tiedotusvälineiden lähdesuojaan tulee analysoida yksityiskohtaisemmin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan näkökulmasta.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä arvioi, että yksityiskohtaiset perustelut jättävät jossakin määrin avoimeksi useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tietoverkkotiedustelulle asetetuista ehdoista. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mukaan kansainvälisessä vertai-

lussa tulee avata sitä, miten tietoliikennetiedustelu-oikeuksia on rajattu ja miten valvontamekanismeja sovelletaan eri maissa ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön pohjalta. Myös eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan mietinnön oikeusvertailevaa analyysia olisi perusteltua syventää esimerkiksi selvittämällä, onko perustuslakituomioistuimen rooli merkityksellinen asiassa ja onko vertailumaiden valtiosäännöstä tai vakiintuneista rakenteista muuten löydettävissä sellaisia tiedustelutoiminnan kontrollijärjestelmiä, jotka ovat viestinnän luottamuksellisuuden heikomman valtiosääntöisen suojan taustalla.

Perustuslain kiireellinen muuttamismenettely

Puolustusministeriön mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida perusteellisesti sitä, onko perustuslain kiireelliselle muuttamismenettelylle tarvetta. Muutoin lausunnoissa ei otettu kantaa lakiehdotuksen säätämisyjärjestykseen.

Liite 1. Lausuntopyynnön jakelu

Oikeusministeriö lähetti lausuntopyynnön seuraaville tahoille:

Amnesty International Suomen osasto
Demla ry
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Ihmisoikeusliitto
Juridiska Föreningen i Finland
Kansalaisyhteiskunnan neuvottelukunta
Keskustan eduskuntaryhmä
Kokoomuksen eduskuntaryhmä
Korkein hallinto-oikeus
Korkein oikeus
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Liikenne- ja viestintäministeriö
Oikeuskanslerinvirasto
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
Poliisihallitus
Puolustusministeriö
Pääesikunta
Ruotsalainen eduskuntaryhmä
Sisäministeriö
Sosialidemokraattinen eduskuntaryhmä
Suojelupoliisi
Suomen Asianajajaliitto
Suomen Journalistiliitto
Suomen Lakimiesliitto
Tasavallan presidentin kanslia
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Turvallisuuskomitea
Ulkoasiainministeriö
Valtioneuvoston kanslia
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Viestinnän Keskusliitto
Viestintävirasto
Vihreä eduskuntaryhmä

Liite 2. Lausunnonantajat

Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

Amnesty International Suomen osasto
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
Effi ry
Internet-käyttäjät ikuisesti – IKI ry
Koistinen Petri
Korkein hallinto-oikeus
Korkein oikeus
Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä
Liikenne- ja viestintäministeriö
Medialiitto ry
Oikeuskanslerinvirasto
Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry
Oikeustoimittajat ry
Ollila Riitta
Perussuomalaisten eduskuntaryhmä
Piraattipuolue r.p.
Poliisihallitus
Puolustusministeriö
Rajavartiolaitoksen esikunta
Rannila Jukka
Scheinin Martin
Suojelupoliisi
Suomen Asianajajaliitto
Suomen Journalistiliitto ry
Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry
Tietosuojavaltuutetun toimisto
Ulkoasiainministeriö
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä
Viestintävirasto
Vihreä eduskuntaryhmä