

[lausuntopalvelu.fi](#) (✓)[Kirjaudu sisään \(/FI/Registration/GetLoginForm\)](#)[Rekisteröidy \(/FI/Registration/GetRegistrationForm\)](#)[På svenska \(/SV/Proposal/Participation?proposalId=1ad8b4a2-176a-4c71-bb93-4dee6b809c90\)](#)[Etusivu \(/FI\)](#)[Lausuntopyynnöt \(/FI/Proposal/List\)](#)[Ohjeet \(/FI/Instruction/Instruction?section=About\)](#)[Etusivu \(/FI\)](#) > [Lausuntopyynnöt \(/FI/Proposal/List\)](#) > Mietintö ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”< < [Takaisin Lausuntopyynnöt -sivulle \(/FI/Proposal/List\)](#)

Lausuntopyyntö on suljettu eikä siihen voi enää antaa lausuntoja

## Mietintö ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”

Vastausaika on päättynyt: **13.1.2017**

Lausuntopyynnön diaarinumero: OM 27/41/2015

### Lausuntopyynnön taustatiedot

Lausuntopyynnön kieli: Suomi ▾

Johdanto, tausta, tavoitteet

#### Johdanto

Oikeusministeriö asetti 28.9.2015 asiantuntijatyöryhmän selvittämään ja valmistelemaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perustuslakisääntelyn tarkistamista. Asiantuntijatyöryhmän tehtävänä oli myöhemmin asetettavaa parlamentaarista valmistelua varten selvittää ja valmistella perustuslain tarkistamista siten, että lailla voidaan säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan.

Työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:ää muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin uusi 4 momentti, johon koottaisiin säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksistä. 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.

Linkki mietintöön on alla.

#### Linkit

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1476095590535.html>  
(<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1476095590535.html>) -

Aikataulu, vastausohjeet, valmistelijat

#### Aikataulu

Lausunto pyydetään toimittamaan oikeusministeriölle **viimeistään perjantaina 13.1.2017**.

#### Vastausohjeet vastaanottajille

Oikeusministeriö pyytää lausuntoanne perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”. Mietintö on julkaistu oikeusministeriön julkaisusarjassa Mietintöjä ja lausuntoja

41/2016 ja se on saatavissa osoitteesta

<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1476095590535.html>  
(<http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1476095590535.html>).

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön 13.1.2017 mennessä. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Oikeusministeriö toivoo, että myös jakelulistan ulkopuoliset kansalaisjärjestöt ja muut tahot antavat oma-aloitteisesti lausunnon mietinnöstä.

Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Palvelun käyttöönoton tukea voi pyytää osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi (mailto:lausuntopalvelu.om@om.fi).

**HUOM!** Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä.

#### Valmistelijat

Lisätietoja asiasta antaa lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri (puh. 02951 50280 ja sähköpostiosoite tuula.majuri@om.fi (mailto:tuula.majuri@om.fi)) ja erityisasiantuntija Anu Mutanen (puh. 02951 50311 ja sähköpostiosoite anu.mutanen@om.fi (mailto:anu.mutanen@om.fi)), oikeusministeriö.

Lisätietoja lausuntopalvelu.fi:n käytöstä voit pyytää palvelun ylläpidosta osoitteesta lausuntopalvelu.om@om.fi (mailto:lausuntopalvelu.om@om.fi).

Jakelu

Asiasanat

Sulje kaikki väliotsikot

Lausuntopyyntö

Lausunnonantajien lausunnot: 22

Lausunto	Lausunnonantaja: 21
Lausuntonne mietinnöstä "Luottamuksellisen viestin salaisuus"	
<b>Medialiitto ry</b>	<b>13.1.2017</b>

## Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn tarkistaminen

Medialiitto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto mietinnöstä perustuslakisääntelyn tarkistamiseksi. Lausuntonaan liitto esittää seuraavaa.

Lakimuutoksen vaikutukset tiedotusvälineiden lähdesuojaan tulee analysoida yksityiskohtaisemmin ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan näkökulmasta jo perustuslakisääntelyn tarkistamisen yhteydessä.

1. Liitto on osallistunut tiedustelulainsäädännön uudistamista koskevaan keskusteluun ja kuulemisiin kantaan huolta erityisesti tiedotusvälineiden lähdesuojan toteutumisesta. Kantamme on myös jo asianmukaisesti otettu huomioon työryhmässä, joka on vastuussa siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelusta. Olemme johdonmukaisesti korostaneet, että tiedustelulainsäädäntöä on Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta tarkasteltava paitsi yksityiselämän suoja koskevan 8 artiklan, myös sananvapautta ja sen osana lähdesuojaa koskevan 10 artiklan näkökulmasta. Perustuslakisääntelyä tarkastelleen työryhmän kuultavana liitto ei ole ollut.

2. Nyt lausunnolla olevassa mietinnössä ihmisoikeussopimuksen 10 artikla ja tiedotusvälineiden lähdesuoja on jäänyt hyvin vähäiseen rooliin. Asiaan viitataan lyhyesti mietinnön liitteenä olevassa Jukka Viljasen selvityksessä (s. 61, liittyen ratkaisuun Telegraaf Media Nederland), mutta tämä tarkastelu on kokonaan sivuutettu itse mietinnön ihmisoikeussopimusta koskevassa luvussa 2.2.2.1.(s. 34–36). Vaikka ihmisoikeussopimuksen järjestelmässä juuri 8 artikla muodostaakin eräänlaisen vastinparin Suomen perustuslain 10 §:lle, jonka uudistamisesta mietinnössä on kysymys, esitettäessä perustuslakia muutettavaksi tulisi huolehtia myös siitä, että muutokset ovat sopusoinnussa myös ihmisoikeussopimuksen kanssa kokonaisuutena.

3. Lähdesuojassa ei ole kysymys yksityiselämän suojasta ja yksityisyyteen kuuluvasta viestintäsalaisuudesta, vaan mahdollisuudesta osallistua ja tuoda tietoa julkiseen keskusteluun. Lähdesuoja tarkoittaa suppeassa merkityksessään julkaisu- tai ohjelmatoiminnan harjoittajan ja tämän palveluksessa toimivan oikeutta olla ilmaisematta tietolähdettään. Sananvapaussuoja ulottuu kuitenkin myös valtion velvollisuuteen pidäytyä lähdesuojan tosiasiallisesti tehottomaksi tekevästä sääntelystä, jota esimerkiksi tiedotusvälineiden tietolähteisiin kohdistuva verkkovalvonta merkitsisi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään todennut 10 artiklan loukkauksiksi mm. journalistien koteihin ja työpisteisiin kohdistuvat, näiden tietolähteiden selvittämiseksi toimitetut etsinnät (ratkaisut Roemen & Schmit v. Luxemburg, 51772/99; Ernst et al. v. Belgia, 33400/96; Tillack v. Belgia, 20477/05). Tuomioistuin on pitänyt viranomaisen omatoimista pääsyä toimittajan hallussa oleviin tietoihin jopa raskaampana sananvapauden rajoittamisena kuin toimittajalle annettua määräystä paljastaa tietolähteensä (Roemen & Schmit, kohta 57).

4. Lähdesuojan merkitys sananvapaudelle riippuu paitsi lähdesuojaa turvaavan sääntelyn sisällöstä, myös siitä, kuinka vahvaksi lähdesuoja käytännössä ja julkisuudessa mielletään. Olennaista on tietoa julkiseen keskusteluun välittävän henkilön luottamus lähdesuojan pitävyyteen. On myös huomattava, että journalistien tietolähteillä ei useinkaan ole yhtä hyviä edellytyksiä suojautua verkkovalvontaa vastaan kuin tahoilla, joihin tiedustelu on ensisijaisesti suunniteltu kohdennettavaksi.

5. Liitto katsoo, että lakimuutoksen vaikutukset tiedotusvälineiden lähdesuojaan tulee analysoida yksityiskohtaisemmin ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan näkökulmasta paitsi siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lainsäädäntöhankkeiden, myös jo nyt puheena olevan perustuslakisääntelyn tarkistamisen yhteydessä.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg      Mikko Hoikka  
toimitusjohtaja      toimialajohtaja

.....  
Medialiitto (ennen Viestinnän Keskusliitto) on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenyrityksemme edistävät sananvapautta, kotimaista kulttuuria ja demokratiaa tuottamalla suomalaisille laadukkaita mediatuotteita ja

-palveluja. Jäsenjärjestömme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, Sanomalehtien Liitto ja Suomen Kustannusyhdistys. Yhdessä edustamme lähes 700:ää yritystä, jotka työllistävät noin 20 000 henkilöä ja tuottavat 4,3 miljardin euron liikevaihdon.

**Piraattipuolue r.p., Purojärvi Jonna**

**13.1.2017**

Piraattipuolueen lausunto oikeusministeriön mietintöön luottamuksellisen viestin salaisuudesta

Oikeusministeriön mietintö luottamuksellisen viestin salaisuudesta ehdottaa perustuslain tarkistamista siten, että tavallisella lailla voitaisiin säätää "tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan". Tarkemmin tiedon hankkimisen kohteena olevalle toiminnalle asetetaan väitetyksi korkea kynnys.

Mietintö esittää mahdollisiksi uusiksi rajoitteiksi tiedon hankkimiselle vain sotilaallisen toiminnan tai sellaisen muun toiminnan, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tämän lisäksi perustuslaissa säädetään jo nykyisellään, että luottamuksellisen viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa myös yksilön turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa. Rajoitteista voidaan näissä tilanteissa säätää lailla.

Piraattipuolue katsoo, että rajoituksista perusoikeuksiin, kuten viestintäsalaisuuteen, pitäisi säätää vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Kotirauhaan kohdistuvan rikoksen lisäksi käsite yksilön turvallisuuteen kohdistuva rikos pitää sisällään laajan kokonaisuuden toimia. Kun yhtälöön lisätään tällaisten rikosten torjunta, laajenevat käsitteet entisestään. Huolimatta ensisijaisesta julkisesta motiivista muuttaa luottamuksellisen viestin suojaa kansallisen turvallisuuden vuoksi, luo mietinnön esittelemä lakimuutos Suomen kansalaisille valtion taholta vakavimman uhan mitä historiamme tuntee. Mahdollisuus muuttaa perusteita luottamuksellisen viestin salaisuuden rikkomiseksi tavallisella lailla on yksiselitteisesti liian riskialttis mittaville väärinkäytölle.

Ehdotus antaa täyden mahdollisuuden massavalvonnalle. Sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (1) että EU:n tuomioistuimien (2) ovat linjanneet massavalvonnan olevan laitonta ja loukkaavan ihmisten yksityisyyden suojaa internetissä. Perustuslakiin kirjattavien muutosten ei tule antaa mahdollisuutta massavalvontaan.

Piraattipuolue katsoo, ettei ole kuitenkaan mielekäästä kirjata erillistä massavalvonnan kieltoa perustuslakiin, koska se voidaan pääsääntöisesti kiertää semanttisin keinoin.

Mietintö toteaa: "...säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voisi koskea myös toimintaa, joka jatkuessaan saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tiedon hankintaa ei ole rajoitettu ajallisesti, sillä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti."

Kansallisen turvallisuuden määrittely yli vakavan uhan, kuten järjestäytyneen rikollistoiminnan (ml. terrorismi) tai sota, on hyvin epämääräinen. Mahdollinen kansallisen turvallisuuden vaarantaminen voi tulkitsijasta riipuen kattaa lähes mitä tahansa. Kansallista turvallisuutta käytetään poliittisessa retoriikassa usein laveasti ja sillä tarkoitetaan tarvittaessa niin kansanterveydellisiä kuin taloudellisiakin uhkia. Näiden, eritoten taloudellisten uhkien määrittely on väistämättä alttis vaihtuville tulkinnoille hallituskokoonpanojen vaihtuessa. Tämän tulkitsemisen jättäminen avonaiseksi hallitukselle, niin nykyiselle kuin tuleville, muodostaa valtion puolelta erittäin vakavan uhan kansalaisen yksityisyydelle, turvallisuudelle ja vapaudelle, pahimmillaan pelkän poliittisen ideologian ja sen mukaisen toiminnan perusteella.

Piraattipuolue katsoo myös, että ajallisesti rajaamattomalle valvonnalle ei ole perusteita. Lupa tiedonhankintaan pitäisi hankkia aina määritellylle ajalle, jota voidaan tarvittaessa pidentää.

Jos pykälän mukaisia pakkokeinoja käytetään, niistä täytyy aina ilmoittaa määrätyn ajan kuluttua toiminnan kohteelle. Näin varmistetaan toiminnan seuranta.

Piraattipuolueen tarkoituksena ei ole maalata mörköjä, saati edes käyttää kaltevan pinnan argumentaatiota. Tarkoituksena on muistuttaa demokraattisen järjestelmämme herkkyydestä. Äänestysprosentin laskiessa ilmenee todennäköisemmin yhä voimakkaampia poliittisia ääri-ilmiöitä. Historiasta ei tarvitse oppia kuin kerran.

1) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 4.12.2015 <http://fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-4714306-judgment>

2) Euroopan unionin tuomioistuimen päätös 8.4.2014 <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054en.pdf>

Jonna Purojärvi  
Puheenjohtaja  
Piraattipuolue r.p.

Olli Markkanen  
Tiedottaja

Piraattipuolue r.p.

## Effi ry, Apajalahti Ahto

13.1.2017

Effi – Electronic Frontier Finland ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto oikeusministeriön mietinnöstä Luottamuksellisen viestin salaisuus (41/2016). Mietintö koskee perustuslain muuttamista siten, että yksityisyyden suojaa voitaisiin jatkossa rikkoa "kansallisen turvallisuuden" nimissä. Asia liittyy verkkotiedustelulainsäädännön valmisteluun. Tässä lausunnossa pohditaan ensin perustuslain muuttamisen tarpeellisuutta ylipäänsä, ja käsitellään sen jälkeen ehdotetun muutoksen ongelmia.

Perustuslakia halutaan muuttaa perusoikeuksien heikentämiseksi. Ehdotus on siten erittäin poikkeuksellinen ja ansaitsee vakavan, kriittisen tarkastelun.

Effi toteaa, että perustuslakia ei tarvitsisi muuttaa, jos verkkotiedusteluvaltuudet sidottaisiin "yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta" vaarantavien rikosten tutkintaan (nykyinen perustuslain 10 §). Viranomaisen pitäisi osoittaa rikosepäily, jos se haluaisi käyttää toimivaltuuksia. Tällöin toimittaisiin nykyisen pakkokeinolain säännöksiä vastaavasti.

Esimerkiksi terrorismiin liittyviä rikosnimikkeitä on jo hyvin laajalti: terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän toiminnan edistäminen, värväys terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittaminen, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Kun esimerkiksi henkilö aikoo matkustaa alueelle, joka on terroristijärjestön hallussa, tämä antanee aiheen epäillä viimeksi mainittua rikosta ja mahdollistaa pakkokeinojen käytön.

Voidaan kysyä, että jos toiminta ei ole niin vakavaa, että se antaisi aiheen rikosepäilyyn, miksi kyseisenlaista toimintaa harjoittavien yksityisyyden suoja pitäisi saada murtaa? Tämä koskee erityisesti poliisiviranomaisten harjoittamaa siviilitiedustelua.

Perustuslain muuttamisen tarpeellisuutta on joka tapauksessa arvioitava uudestaan sen jälkeen, kun sisä- ja puolustusministeriöiden verkkotiedustelumietinnöt on julkaistu. Vasta silloin voidaan ottaa kantaa siihen, edellyttävätkö turvallisuusviranomaisten vaatimat toimivaltuudet perustuslain muuttamista, ja ovatko vaaditut toimivaltuudet ylipäänsä perusteltuja.

Ehdotuksen mukaan perustuslaissa säädettäisiin jatkossa, että yksityisyyden suoja voidaan rikkoa "tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta". Lisäksi pelkän rikosten "tutkinnan" sijaan yksityisyyden suoja voisi rajoittaa myös rikosten "torjunnassa".

Ehdotettu perustuslain muutos on hyvin tulkinnanvarainen. Effi vastustaa käsitteen "kansallinen turvallisuus" ottamista perustuslakiin. Käsite on monitulkintainen, vaikka sille onkin olemassa tulkintakäytäntöä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta.

Perustuslain tulkinnat muuttuvat aina vallassa olevien poliittisten ja oikeudellisten ideologioiden sekä yhteiskunnallisen ilmapiirin myötä. On ongelmallista, jos perustuslaissa on liian tulkinnanvaraisia muotoiluja, jotka tosiasiaassa mahdollistavat pahantahtoiset ja perusoikeuksien ydintä romuttavat tulkinnat.

Perustuslain on suojeltava ihmisiä enemmistödiktatuurilta, eli sinänsä demokraattisessa järjestyksessä tehdyiltä, mutta ihmisoikeuksia rikkovilta päätöksiltä. Poliittinen vallankäyttö voi päätyä myös demokratiassa tahoille, jotka ovat valmiita heikentämään ihmisoikeuksia. Perustuslain on oltava riittävän yksiselitteinen, jotta se suojelee ihmisoikeuksia myös tällaisessa tilanteessa.

Ehdotetussa muutoksessa on vaarana, että "kansallisen turvallisuuden" ja "yleisen turvallisuuden" käsitteet lähenevät toisiaan. Suojelupoliisi on jo aiemmin mieltänyt tehtäväkseen esimerkiksi poliittisten aktivistiryhmien seuraamisen. Mikä takaa, ettei "kansallisesta turvallisuudesta" huolehtiminen laajenisi tarkoittamaan myös tällaisiin tahoihin kohdistuvaa, yhä tiukempaa valvontaa? Kireissä yhteiskunnallisissa oloissa poliittinen oppositio voidaan mieltää uhaksi "kansalliselle turvallisuudelle".

Perustuslain muutoksessa pitäisi "kansalliseen turvallisuuteen" viittaamisen sijaan luetella tyhjentävästi ne perusteet, joilla yksityisyyden suoja voidaan rajoittaa, kuten nykyisinkin. "Muu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta" pitäisi määritellä. Muotoilu voisi olla esimerkiksi: "- tiedon hankkimiseksi sellaisesta sotilaallisesta tai terroristisesta toiminnasta, joka on vakava uhka tässä laissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumiseksi tai Suomen alueelliselle koskemattomuudelle".

Ehdotettu muutos, että rikosten "tutkinnan" lisäksi yksityisyyden suoja voitaisiin rajoittaa myös rikosten "torjunnassa", on huolestuttava. Mietinnössä väitetään, että tällä ei ole tarkoitus muuttaa nykyistä tilannetta vaan tehdä selväksi jo olemassa oleva käytäntö. Tulkinta voi kuitenkin muuttua, vaikkei se olisi tarkoituskaan. Arkikielessä "torjunta" tarkoittaa aivan muuta kuin "tutkinta". Vähintään lakiesityksen perusteluissa pitäisi tehdä selväksi, mitä torjunnalla voidaan tarkoittaa. "Torjunnan" voisi myös määritellä perustuslaissa tarkemmin.

Effi kiinnittää huomiota perustuslain 7 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan "vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa

tuomioistuimen tutkittavaksi". Perustuslaissa ei tällä hetkellä ole suoranaista määräystä siitä, että esimerkiksi viestintäsalaisuuteen puuttuvien pakkokeinojen käytölle olisi saatava tuomioistuimen hyväksyntä. Effi ehdottaa samassa yhteydessä perustuslain 10 §:ään lisäystä, jossa säädettäisiin esimerkiksi, että "luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi".

Effi kannattaa professori Martin Scheininin 10.11.2016 päivätyssä lausunnossaan tekemää ehdotusta, että mahdollisen lainmuutoksen yhteydessä perustuslakiin lisättäisiin niin sanotun massavalvonnan kieltö. Tarkasti kohdentamaton, laajamittainen yksityisen viestinnän valvonta on todettu ihmisoikeuksien vastaiseksi sekä Euroopan unionin tuomioistuimen että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Massavalvonnan kiellon kirjaaminen perustuslakiin ohjaisi vahvasti lain tulkintaa ja tasapainottaisi ehdotettua lainmuutosta.

Timo Karjalainen  
Puheenjohtaja  
Effi ry

Ahto Apajalahti  
Hallituksen jäsen  
Effi ry

Mikko Kenttälä  
Hallituksen jäsen  
Effi ry

## **Internet-käyttäjät ikuisesti-IKI ry**

**13.1.2017**

Lausuntopyyntö OM 27/41/2015 "Luottamuksellisen viestin salaisuus"

Internet-käyttäjät ikuisesti-IKI ry on yli 25.000 jäsenen yleishyödyllinen yhdistys joka pyrkii edistämään viestinnän yleisiä edellytyksiä internetissä. 1995 perustettu Iki ry on toiminut jo 20 vuotta edistäen internetin käyttöä varsinkin yksityishenkilöiden välisenä viestivälineenä. Lisätietoja iki:stä ja sen toiminnasta löytyy [www-osoitteesta http://www.iki.fi](http://www.iki.fi)

Mahdollisuus luottamuksellinen viestintään on avoimen demokraattisen kansalaisyhteiskunnan perusta ja erittäin tärkeä ihmisoikeus. Tämä pätee sekä kahdenkeskiseen että ryhmien sisäiseen ja väliseen viestintään.

Jos kansalaisten luottamus luottamukselliseen viestintään murenee, se johtaa hyvin nopeasti itsesensuuriin, ilmaisun rajoittamiseen, pelkoon ja toteutuvaan erilaisten mielipiteiden rankaisemiseen ja lopulta turhautumiseen demokraattiseen yhteiskuntaan mikä ei ole yhteiskunnan vakauden kannalta hyvä kehityssuunta.

Lyhytnäköisten hyötyväitteiden perusteella ei pidä nakertaa koko yhteiskunnan perusteena olevia perusarvoja, yhteiskunnan suojamekanismeja eikä ihmisoikeuksia. Esimerkiksi terrorismi ei ole eksistentiaalinen uhka suomalaiselle tai länsimaiselle yhteiskunnalle joka "vakavasti uhkasi kansallista turvallisuutta", paitsi jos sen perusteella omatoimisesti vesitetään yhteiskuntamme jatkuvuudelle tärkeät perusarvot.

Viestinnän luottamuksellisuutta ollaan nyt nakertamassa monelta eri taholta, muun muassa tässä ehdotuksessa, tiedustelulainsäädännön uudistuksessa, ulkomaisten kaupallisten ja valtiollisten toimijoiden sekä rikollisten toimesta.

Monia näistä ei voida kontrolloida Suomen lailla. Hyöty siitä että Suomen lain mukaan voidaan tehdä rajoitettua viestinnän valvontaa on paljon pienempi kuin suuri todellinen uhka siitä että tämän vuoksi turvattomiksi rakennetut järjestelmät avaavat pääsyn myös muille, ei-toivotuille luottamuksellisuuden murtajille.

Tämän vuoksi on tärkeää edistää, sallia ja mahdollistaa oikeasti luottamuksellisen viestinnän mahdollisuuksia kaikille kansalaisille, myös niille "tavallisille kansalaisille" joiden tietotaito ei riitä esimerkiksi salattujen viestintäsovellusten käyttämiseen.

Maailman siirtyminen paperikirjeistä ja sanomalehdistä sähköiseen mediaan ja viestintään sekä massa- että yksilöiden välisessä kommunikaatiossa on merkittävä muutos joka on jo vaikuttanut myös valtioiden toimintaan poliittisella tasolla. Paperimaailmassa valvonta oli kallista joten lakeihin ei tarvinnut kirjoitettua yhtä tarkkoja rajoituksia mitä tarvitaan halvalla valvottavan sähköisen viestinnän tapauksessa. Sähköisen viestinnän kanssa syntyy tarve kirjata lakeihin ja asetuksiin selvästi aiempaa käytännön tason mukaiset tiukemmat rajoitukset.

Suomessa on melko tuore perustuslaki jossa on tunnistettuja ongelmia joiden korjaaminen on järkevää. Kansalaisten viestinnän turvaan ja luottamuksellisuuteen liittyviä kohtia ei kuitenkaan pitäisi vesittää vaan enemmänkin vahventaa poistamalla tärkeiden peruseriaatteiden epäselviä kiertämismahdollisuuksia.

Jos perustuslaissa säädetään poikkeuksia perusoikeuksiin, pitäisi samalla tasolla eli perustuslaissa myös määrätä laillisuusvalvonnasta ja kansalaisten suorasta tiedonsaantioikeudesta, jotta mahdollisuutta valvoa näiden poikkeusten käyttöä ei voida vesittää muualla lainsäädännössä.

Ehdotamme perustuslain 10§:ksi seuraavaa selkeämmin rajattua versiota:

-----

10§ Yksityiselämän suoja

Jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi vakavissa tapauksissa tai erittäin vakavien rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

[LISÄTTY "vakavissa tapauksissa", "erittäin vakavien" jotta on selvää että vain vakavissa tapauksissa on sallittua poiketa periaatteesta]

Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien erittäin vakavien rikosten torjunnassa.

[LISÄTTY "erittäin vakavien", POISTETTU erikoistapaukset].

Lailla määriteltyjen poikkeusten käytöstä tulee raportoida julkisesti eduskunnalle vuosittain. Yksilöillä on tiedonsaantioikeus heihin kohdistuneesta valvonnasta vähintään 3 vuoden kuluttua valvonnan aloittamisesta.

[Varmistetaan että laissa määriteltyjen poikkeusten käyttöä voidaan valvoa eduskunnan ja kansalaisten toimesta, eikä alempien lakien tasolla voida yrittää rajoittaa riittävän laajaa laillisuusvalvontaa.]

-----

Helsingissä 13.1.2017

Internet-käyttäjät ikuisesti-IKI ry

**Oikeustoimittajat ry**

**13.1.2017**

Oikeusministeriölle

Oikeustoimittajat ry:n lausunto luottamuksellisen viestin suojaa koskevasta perustuslain muutosehdotuksesta

Oikeustoimittajat ry korostaa uskottavan ja riittävän avoimen valvonnan merkitystä, jos luottamuksellisen viestin suojaa kavennetaan esitetyllä tavalla. Jo nykyisten poliisi- ja muiden viranomaisten käytössä olevien salaisten tutkinta- ja pakkokeinojen käytössä on ilmennyt toistuvasti väärinkäytöksiä, jotka eivät ole paljastuneet varsinaisessa laillisuusvalvonnassa, vaan vasta esimerkiksi median kautta.

Oikeustoimittajat ry muistuttaa, että laissa on määritelty joitakin ammattiryhmiä, joilla on tietyin edellytyksin ja tietyissä asioissa oikeus tai jopa velvollisuus kieltäytyä todistamasta esitutkinnassa tai tuomioistuimessa. Lailla taatun vaitiolo-oikeuden piiriin kuuluu muun muassa journalistinen lähdesuoja.

Luottamuksellisen viestin suojaa koskevassa työryhmän ehdotuksessa ei oteta vielä kantaa näihin vaitiolo-oikeuksiin ja -velvollisuuksiin. Oikeustoimittajat ry katsoo, että tiedustelulakien jatkovalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, miten lähdesuojan ja muun erityistä suojaa nauttivan viestinnän luottamuksellisuus saadaan turvattua.

Helsingissä 13.1.2017

Rami Mäkinen

puheenjohtaja

Oikeustoimittajat ry

**Puolustusministeriö, hallintopoliittinen osasto****13.1.2017**

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 1.11.2016 dnro OM 27/41/2015

Mietintö ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”; puolustusministeriön lausunto

Oikeusministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt lausuntoa 28.9.2015 asetetun asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä. Työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:ää muutettavaksi niin, että siihen lisättäisiin uusi 4 momentti, johon koottaisiin säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksistä. 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.

Puolustusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Työryhmän ehdotus liittyy puolustusministeriön asettamaan lainsäädäntöhankkeeseen, jonka tavoitteena on parantaa puolustusvoimien tiedonhankintaa puolustusvoimien tehtäviin liittyvistä vakavista kansainvälisistä uhista siten, että puolustusvoimilla olisi toimivaltuudet ulkomaan henkilötiedusteluun ja tietojärjestelmätiedusteluun sekä tietoliikennetiedusteluun. Hankkeen tehtävänä on valmistella ehdotus sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Oikeusministeriön ja puolustusministeriön lainsäädäntöhankkeiden valmistelua on sovittu yhteen ja puolustusministeriön edustaja on osallistunut työryhmän työhön pysyvänä asiantuntijana.

Puolustusministeriö kannattaa perustuslain 10 §:n muuttamista mietinnössä ehdotetulla tavalla. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi sotilastiedusteluviranomaisten luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaajia rajoittavia toimivaltuuksia koskevan tavallisen lain tasoisen sääntelyn. Puolustusministeriö pitää myös perusteltuna ja puolustusvoimien lakisäätötehtävien kannalta tarkoituksenmukaisena, että tiedustelutiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta ei edellyttäisi välitöntä uhkaa vaan sotilaallisen toiminnan seuranta voisi tapahtua pitkäjänteisesti.

Mietinnön ehdotus ei sallisi rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Puolustusministeriö tulee omassa hankkeessaan huolehtimaan, että valmisteltavana olevassa sotilastiedustelua koskevassa sääntelyssä noudatetaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä, ihmisoikeusvelvoitteita ja Euroopan unionin oikeutta.

Mietinnössä ehdotetaan, että perustuslain muutos tulisi voimaan 1.1.2020. Puolustusministeriö pitää tarpeellisena, että jatkovalmistelussa arvioidaan kuitenkin perusteellisesti, onko tarvetta perustuslain kiireelliselle muuttamismenettelylle.

Koska puolustusvoimien sotilastiedusteluviranomaisilla on operatiivinen tarve tiedustelua koskevan lainsäädäntökokonaisuuden mahdollisimman nopeaan voimaantuloon, puolustusministeriön näkemyksen mukaan vähintään muut kuin perustuslain muuttamista edellyttävät tiedustelulainsäädäntökokonaisuuteen sisältyvät tavallisen lain tasoiset säännösehdotukset tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian kuluvan vaalikauden aikana.

Puolustusministeriöllä ei ole muuta huomautettavaa mietinnöstä.

Hallitusneuvos,  
lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström

Vanhempi hallitussihteeri Minnamaria Nurminen

**Tietosuojavaltuutetun toimisto****13.1.2017**

Tietosuojavaltuutetun toimisto Dnro 3248/03/2016  
13.1.2017

Oikeusministeriölle  
Lausunto mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus”  
OM 27/41/2015



Esitän lausuntonani seuraavan.

Työryhmä esittää perustuslain 10 §:n 3 momentin muutosta ja uutta 4 momenttia, joiden perusteella voitaisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Keskeiset muutokset liittyvät siihen, että nykyisinkin yksilöityjä oikeushyviä (yksilön tai yhteiskunnan turvallisuus tai kotirauha) vaarantavien rikosten - ei vain tutkinnassa vaan jo torjuntavaiheessa olisi mahdollista murtaa luottamuksellisen viestinnän salaisuus siten kuin siitä laissa tarkemmin säädetään. Lisäksi uutena rajoitusperusteena olisi tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Muulla toiminnalla tarkoitetaan perustelujen mukaan valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavaa toimintaa kuten terrorismiin liittyvää toimintaa tai väkivaltaista radikalisoitumista taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaa.

Perusoikeuskirjaus vastaamaan sen tulkintaa

Mietinnön mukaan rikosten tutkinnan muuttaminen rikoksen torjunnaksi vastaa säännöksen sanamuodon tulkinnan muutosta, joka tapahtui perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella jo varsin pian perusoikeusuudistuksen jälkeen. Tässä mielessä muutoksella saatetaan perusoikeus ja sen rajoittamisperusteet vastaamaan jo pitkä aikaista tulkintakäytäntöä, jolloin perusoikeuskirjaus perustuslaissa vastaisi sen tulkintaa, mitä voidaan pitää jo sellaisenaan perusteltuna oikeusinformatiivisista syistä. Niihin oikeushyviin, joita vaarantavien rikosten torjuntaan varten voitaisiin säätää keinoista, joilla puututaan luottamuksen viestinnän salaisuuteen, ei ehdoteta muutosta. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp) yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia olisivat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset. Lisäksi voimassaolevassa ja ehdotetussa säännöksessä mainitaan erityisesti kotirauha suojattavana oikeushyvinä - ei sen takia, että kyse olisi törkeästä rikoksesta tai sen tekemuodosta vaan sen takia, että rikos tehdään viestintävälinettä hyödyntämällä. Perusoikeusuudistuksen aikoihin kyse oli puhelimitse tehdyistä häirintäsoitoista ja niiden tekijän selvittämisestä. Nykyisin tämä rikostunnusmerkistö tunnetaan paikkariippumattomana viestintärauhan rikkomisena (879/2013) eikä niinkään kotirauhan rikkomisena. Näiltä osin olisi mielestäni yleisemminkin arvioitava, olisiko tällainen rajaus (tietty törkeät rikokset ja häirintäsoitot) päivitettävissä siten, että se vastaisi paremmin erityisesti pakkokeinolain 10 luvun telekuuntelun ja -valvonnan kriteereitä, joissa on laajemmin tunnistettu tarve saada tietoja nimenomaan viestintävälaineiden avulla tietoverkossa tehdyistä tai siellä tapahtuvista rikoksista.

Säätelyn välineriippumattomuus ja -riippuvuus

Perusoikeuspuolijan välineriippumattomuus on hyvä lainsäädännöllinen lähtökohta, mutta se voi aiheuttaa vaikeuksia soveltamisessa, kun lainsäädännölliset käsitteet ja ratkaisut ovat kehittyneet tiettyssä teknisessä ympäristössä ja ympäristö, jossa perusoikeuksien tulisi toteutua, muuttuu olennaisesti. Perusoikeusuudistuksen aikaan 1990-luvun alussa puhelinverkot oli saatu digitalisoitua, mikä tarkoitti muun muassa sitä, että sykäysperusteisesta laskutuksesta voitiin siirtyä viestintätapahtumasta kerättyihin tietoihin eli tunnistamistietoihin perustuvaan laskutukseen. Perustuslakivaliokunta omaksui tuolloin tulkinnan, jonka mukaan tunnistamistiedot kuuluvat viestintäsalaisuuden suojan piiriin, mutta ne eivät ole perusoikeuden ydinaluetta, jonka muodosti viestinnän sisällön suoja. Erottelu tunnistetietoihin ja sisältöihin oli siinä mielessä helppo, että ns. piirikytkentäistä puhelua ei tallennettu, ellei taltiointia oltu erikseen järjestetty ja teleoperaattoreille jäi puhelutapahtumasta vain nämä tunnistetiedot, joita ensisijaisesti käytettiin laskutukseen. Tietoverkossa viestintä ei perustu em. piirikytkentäiseen yhteyteen vaan pakettikytkentäiseen datan siirtoon tcp/ip -protokollan perusteella. Kyseessä on yleinen datan siirtoon perustuva protokolla, jota ei voi pitää kategorisesti luottamuksellisen viestinnän välineenä vaan dataa siirretään milloin missäkin tarkoituksessa ja vasta sovellustasolla voidaan jotain päätellä datan siirron tarkoituksesta (kuten SMTP, VoIP). Olennaisena erona voidaan pitää myös sitä, että tunnistetiedot (ns. header-tiedot) ja viestin sisällöt siirretään samassa paketissa ja tallennetaan siirron eri vaiheissa sellaisenaan, jollei niitä ole erikseen salattu. Toinen olennainen piirre nimenomaan sähköpostien osalta on se, että ne lähetetään tai vastaanotetaan sekä usein säilytetään palvelimelle, jonka henkilökohtaiseen osaan tulisi olla pääsy vain kyseisellä viestinnän osapuolella. Se, mikä myös poikkeaa perinteisestä puhelinverkosta, on se, etteivät yksittäiset viestintätapahtumat ole laskutusperusteita, jolloin teleyrityksillä ei ole sellaista omista tarpeista johtuvaa käsittelyperustetta kuin aikaisemmin. Tämän voi nähdä keskeisenä perusteena sille, että EU antoi ns. data retention -direktiivin (2006/24/EY), joka sittemmin EUT:n tuomiolla (Digital Rights Ireland C-293/2012) todettiin pätemättömäksi. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut kyseistä EUT:n tuomiota todeten muun muassa, että se antaa perusteita arvioida uudelleen perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintaa, jonka mukaan viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 18/2014 vp). Vaikka tunnistetiedot jäävät ydinalueen ulkopuolelle, on niiden perustuslaillista suojaa pidetty lähtökohtaisesti henkilötietojen suojaa vahvempaan ja siten EUT:n tuomio näyttäisi johtavan ainakin siihen, että yksityiselämän suojan perusoikeuksien kesken joudutaan tilannekohtaisemmin punnitsemaan tunnistamistietojen ja henkilötietojen suojan suhdetta yksityiselämän suojan kannalta.

Tiedonhankinta yhtenä henkilötietojen käsittelyn ja suojan osana

Se, mikä myös näyttäisi kyseisen EUT:n tuomion ja perustuslakivaliokunnan lausunnon osalta ilmeiseltä liittyä siihen, että ottaen huomioon viestintään kohdistuvat tiedonhankinnan tarkoitukset joudutaan ennen pitkään tai jo alusta alkaen (kun tarkoituksena on tunnistaa tietty henkilö) arvioimaan toimintaa henkilötietojen suojan perusoikeuden näkökulmasta. Vaikka kansallisesti

henkilötietojen suoja on sellaisenaan vakioitunut tietyksi laissa säädettävien käsittelytoimien luetteloksi, on usein myös kyse siitä, ettei henkilötietojen suoja redusoidu pelkäksi henkilötiedon suojaksi vaan henkilötietojen käsittely voi viime kädessä liittyä muiden perusoikeuksien suojaan, jolloin henkilötietojen käsittelyyn liittyviä riskejä tulisi arvioida perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Vaikka EU:n tietosuojasetusta (2016/679) tai tietosuojadirektiiviä (2016/680) ei sellaisenaan sovelleta, kun on kyse kansallisesta turvallisuudesta, antaa asetuksen periaatepohjainen sääntelymalli mahdollisuuden kehittää ns. riskiperusteista lähestymistapaa, joka ottaisi paremmin huomioon tilannesidonnaiset riskit ja jonka perusteella vaadittavat suojaustoimenpiteet voitaisiin suhteuttaa näihin riskeihin. Tällaisessa yhteydessä yhtenä riskinä voidaan pitää henkilön tunnistamiseen liittyviä virheitä, jotka voivat johtaa huomattaviin seurauksiin ei niinkään henkilötietojen suojan (virheellinen tieto) vaan muiden perusoikeuksien (vapaus, omaisuus) osalta. Kun tällaisessa henkilötietojen käsittelyssä joudutaan ottamaan riskejä, on kyse siitä, minkälaista riskinottoa voidaan pitää oikeutettuna kussakin tarkoituksessa.

Sotilaallinen toiminta ja muu toiminta sekä tiedonhankinnan kohdistaminen

Työryhmän ehdottaa uusia rajoitusperusteita luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suojaan. Näitä olisivat tiedonhankinta sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kun tässä tarkoitetaan vieraan valtion sotilaallista toimintaa, on ilmeistä, ettei luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suoja voi ulottua vieraaseen valtioon, kun kyse on ensisijaisesti luonnollisten henkilöiden perusoikeuksista. Tämä mietinnössä selkeästi todetaankin (s. 42), mutta rajoitusperusteeksi sotilaallista toimintaa ehdotetaan siitä syystä, ettei tiedustelutoimivaltuuksia arvioida olevan mahdollista kohdistaa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin. Tämän perusteella työryhmällä näyttäisi olevan jonkinlainen käsitys tai epäily siitä, ettei tiedonhankintaa voida tarkasti kohdistaa, mutta kyse olisi kuitenkin vain tilapäisesti tiedustelutehtäviin liittymättömistä henkilöistä. Tämän näkemyksen arviointi jää tehtäväksi varsinaisen lainsäädäntöesityksen perusteella, missä toivon mukaan avataan riittävästi tiedonhankinnan yksityiskohtia.

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan muun toiminnan tekijöinä ja tiedonhankinnan kohteina voisivat olla luonnolliset henkilöt tai heidän ryhmänsä, kun on kyse terrorismiin liittyvästä toiminnasta tai väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta. Viimeksi mainitusta uhasta työryhmä katsoo perustellusti, ettei vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä nauti luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suoja. Terrorismiin liittyvä toiminta ja väkivaltainen radikalisoituminen voisivat olla konkretisoituessaan rikoksia, mutta niitä koskevia yksilöityä rikosepäilyä ei vielä ole. Se, ettei ole yksilöityä epäilyä rikoksen teon aikomuksista, on ilmeisesti kriteeri, joka erottaa tämän tiedonhankintaperusteen saman momentin alun tiedonhankinnasta rikosten torjunta tarkoituksissa. Kun kyse ei ole yksilöidyistä rikosepäilyistä, joudutaan näiltä osin arvioimaan sitä, miten tiedonhankintaa voidaan kohdistaa siten, että sitä voidaan pitää oikeasuhtaisena demokraattista yhteiskuntaa vakavasti uhkaavan toiminnan tunnistamiseksi ja torjumiseksi. Myös näiltä osin tiedonhankinnan kohdentaminen jää arvioitavaksi varsinaisen lainsäädäntöesityksen perusteella.

Tietosuojavaltuutettu            Reijo Aarnio  
Ylitarkastaja                    Heikki Partanen

**Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä**

**13.1.2017**

Lausuntona yllä mainittuun mietintöön KD-eduskuntaryhmä lausuu seuraavaa:

Oikeusministeriön asettama työryhmä ehdottaa perustuslain 10 §:ää muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin uusi 4 momentti, johon koottaisiin säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen edellytyksistä. Ehdotuksena on, että säännös muotoiltaisiin 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 sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta." Työryhmä on tuonut mietinnössä esille muun muassa, ettei perustuslain sanamuodon ja sen nykyisen tulkintakäytännön valossa ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena olisi laajemmalti kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän tiedon hankkiminen vakavista uhkista erityisesti uhiin varautumiseksi ja niiden ennakoimiseksi sekä valtion ylimmän johdon päätöksenteon tueksi. Mietinnössä todetaan myös, ettei perustuslain sanamuoto mahdollista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista tiedon hankkimiseksi esimerkiksi sellaisesta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily, tai jota ei ole säädetty rangaistavaksi.

Lähtökohtaisesti KD-eduskuntaryhmä pitää kannatettavana asiana työryhmän esittämän muutoksen säätämistä. Mietinnössä on esitetty asianmukaiset perusteet muutoksen tekemiselle. Pidämme tärkeänä, että sisäisen- ja ulkoisen turvallisuuden mahdollisiin uhiin varaudutaan ja että viranomaisilla on tarkoituksenmukaiset ja ajantasaiset valmiudet kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi. Erilaiset turvallisuusuhat ovat valitettavasti viime vuosien aikana lisääntyneet, mikä asettaa myös viranomaisille uudenlaisia haasteita. Samalla esimerkiksi teknologia on kehittynyt ja muuttunut. Lainsäädännön tulee vastata edellä mainittuun kehitykseen ja mahdollistaa ongelmiin puuttumisen sekä ennakoivasti ennaltaehkäistä niitä. Viranomaisille asetettujen tehtävien tosiasiallinen toteuttaminen tulee lainsäädännöllä varmistaa.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja on osa yksityiselämän suojaa. Jokaisen yksityiselämä on perustuslain 10 §:n mukaan turvattu. Koska yksilöllä on lähtökohtaisesti oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä, KD-eduskuntaryhmä painottaa, että ehdotetun muutoksen valmistelussa tulee varmistaa täsmällisyysvaatimuksen toteutuminen, jotta luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittaminen on riittävällä tarkkuudella määritelty ja yksilöity.

**Amnesty International Suomen osasto**

**13.1.2017**

Oikeusministeriölle

AI FI 1/2017  
13.1.2017

Lausunto työryhmän luonnoksesta hallituksen esitykseksi (Luottamuksellisen viestin salaisuus – Perustuslakisääntelyn tarkistaminen)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti muun muassa yksityisyyden suojan sekä sananvapauden puolesta ja verkossa tapahtuvia ihmisoikeusloukkauksia vastaan. Amnesty seuraa myös Suomessa vireillä olevia tiedustelulakihankkeita.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Lausuttavana oleva mietintö on osa suomalaista tiedustelulainsäädäntöä koskevaa valmistelukokonaisuutta. Hallituksen esityksen luonnokseksi kirjoitetussa mietinnössä ehdotetaan yksityiselämän suojan rajoittamista koskevan perustuslain 10 §:n sisältämän kvalifioitun lakivarauksen muuttamista siten, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen paitsi nykyisten rajoitusperusteiden nojalla eli yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa/torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana, myös uusina perusteina tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Myös muotoilu "rikosten torjunnassa" merkitsee perustuslain muutosta aiemmasta sanamuodosta "rikosten tutkinnassa", mutta käytännössä kyseinen muutos merkitsee nykyisen valtiosääntökäytännön kodifioimista: perustuslakivaliokunta on jo jonkin aikaa hyväksynyt pykälän mukaiseksi myös ennen esitutkintaa ajoittuvat, rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi käytetyt poliisilain mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot.

Samanaikaisesti vireillä olevissa sisäministeriön, puolustusministeriön ja oikeusministeriön alaisissa hankkeissa on tarkoitus luoda kotimaiselle tiedustelulle säädöspohja, joka mahdollistaisi suojelupoliisin ja Puolustusvoimien toteuttaman nykyistä laajamittaisemman yksityiseen viestintään kohdistuvan tietoliikennetiedustelun, josta käytetään yleisesti myös muun muassa

nimitystä verkkovalvonta. Erillinen oikeusministeriön alainen työryhmä valmistelee myös ehdotusta lainsäädännöksi siviili- ja sotilasviranomaisten tiedustelutoiminnan valvonnan järjestämiseksi.

Se, miten ehdotettavien tiedustelutoimivaltuuksien ja niitä koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyttä on perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta arvioitava, riippuu valtaosin sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmien lähitulevaisuudessa julkaisemista lakiluonnoksista. Vasta näiden perusteella voidaan konkreettisesti arvioida paitsi sitä, miten uudenlainen tiedustelu on tarkoitus toteuttaa, myös sitä, vastaako toimivaltuuksia asettava lainsäädäntö täsmällisyydeltään, tarkkarajaisuudeltaan, suhteellisuudeltaan ja välttämättömyydeltään sitä, mitä perus- ja ihmisoikeuksien hyväksyttävä rajoittaminen edellyttää. Olennaisia seikkoja ovat muiden ohella esimerkiksi uskottavan ja tehokkaan lupaprosessin toteuttaminen, tiedustelutoiminnan kohdentaminen, toimenpiteiden kesto, seuraamukset väärinkäytöksistä ja ylilyönneistä, tiedustelumateriaalin käsittely, jakaminen ja hävittäminen sekä toiminnan kohteen tiedonsaantioikeus. Rajoituksen hyväksyttävyyden kannalta ensiarvoisen tärkeässä asemassa on myös tiedusteluviranomaisten tehokas valvonta ja yksilön tehokkaat oikeussuojakeinot, joita voidaan arvioida oikeusministeriön toisen työryhmän saatua työnsä päätökseen.

On hyvä, että tiedustelulakihankkeisiin liittyviä potentiaalisesti vakavia perustuslaillisia ongelmia on pyritty hankkeiden kuluessa ennakoimaan. Tilanne, jossa perustuslain muuttamista koskevaa esitysluonnosta joudutaan arvioimaan täysin irrallaan siitä tavoitellusta lainsäädännöstä, joka perustuslain muutosta edellyttää, on kuitenkin erikoinen ja asettaa haasteita sille, mitä lausuttavana olevan esityksen hyväksyttävyydestä voidaan toistaiseksi sanoa.

#### Amnestyn kanta tietoliikennetiedusteluun

Digitaalinen kehitys on merkinnyt rajattomia mahdollisuuksia, mutta myös uudenlaisia uhkia muun muassa yksilön oikeuksille. Vaadittaessa uusia tiedusteluvaltuuksia on yleisesti vedottu siihen, että teknologinen kehitys on saattanut rikollisten toimintaa viranomaisten perinteisten keinojen ulottumattomiin. Totuus on kuitenkin myös, että ihmiselämän siirtyminen verkkoon on mahdollistanut yksilön yksityisyyden alaan puuttumisen entistä läpitunkevammin, helpommin ja halvemmalla. Valtioiden harjoittama yksityiseen viestintään kohdistuva tiedustelutoiminta merkitsee syvälle käyvää puuttumista useiden perus- ja ihmisoikeuksien alaan, erityisesti yksityisyyden suojaan, mukaan lukien luotta-muksellisen viestinnän ja henkilötietojen suojaan, sekä potentiaalisesti esimerkiksi sananvapauteen.

Amnesty katsoo, että viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää tiettyjen tiukkojen edellytysten täytyessä. Amnesty vastustaa verkossa tai puhelimitse tapahtuvan viestinnän laajalle ulottuvaa ja massamittaista tarkkailua, kaappaamista, keräämistä, varastointia tai analysointia, jota ei ole kohdistettu tiettyyn yksilöön, ryhmittymään tai sijaintiin ja joka ei pohjautu perusteltuun epäilyyn. Tällainen kohdentamaton "massavalvonta" loukkaa suhteettomasti yksilön yksityisyyden suojaa ja sananvapautta eikä voi olla hyväksyttävissä perus- ja ihmisoikeuksien valossa.

Viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla hyväksyttävää vain, mikäli se on riittävän kohdennettua, pohjautuu perusteltuun epäilyyn ja on ehdottoman tarpeellista hyväksytyn päämäärän saavuttamiseksi. Tiedustelun tulee olla oikeasuhtaista tavoitteeseensa nähden eikä se saa olla syrjivää. Tiedustelutoiminnasta on säädettävä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Tiedustelutoimenpiteisiin tulee olla tuomioistuimen tai muun ulkopuolisen viranomaisen lupa, ja tiedustelua toteuttavaa viranomaista tulee valvoa tehokkaasti. Vastaavat kriteerit tiedustelun hyväksyttävyydelle ovat johdettavissa niin keskeisistä kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja niissä turvattujen oikeuksien rajoittamista koskevista periaatteista, kuin kotimaisessa valtiosääntöoikeusperinteessä sovelletuista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.

#### Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksistä: tehokkuusvaatimus

Lausuttavana olevassa mietinnössä ja sen liitteissä esitellään oikeansuuntaisesti sekä kotimaisen valtiosääntödoktriinin mukaisia perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä että kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yleisiä ja nimenomaisesti yksityisyyden suojaa koskevia rajoitusperusteita. Olennaista onkin, että perustuslain 10 §:n nykyisin sisältämän ja laajennettavaksi ehdotetun kvalifioitun lakivarauksen ohella ja siitä riippumatta yksityisyydensuojaperusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyttä ja siten lähitulevaisuudessa ehdotettavien tiedustelulakien perustuslainmukaisuutta on arvioitava myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Nämä taas edellyttävät myös muun muassa sitä, että laeissa noudatetaan Suomen hyväksymiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

Huomionarvoista on, että sekä kotimaisista perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännöstä johdettavat vaatimukset rajoituksen välttämättömyydestä hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi pitävät sisällään myös edellytyksen siitä, että laissa valitut keinot ovat tosiasiallisesti tehokkaita niillä tavoitellun hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi, kuten kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi tai nimenomaisemmin esimerkiksi terrorismin ehkäisemiseksi. Tältä osin on ongelmallista, että perustuslain muutosehdotuksen perusteluissa ei käsitellä tietoliikennetiedustelun tehokkuutta keinona puuttua vakaviin kansallisen

turvallisuuden uhkiin, kuten terrorismiin.

Ylipäänsä kansainvälisesti on ainakin julkisista lähteistä saatavissa melko vähän näyttöä sille, että laajamittaisella verkkovalvonnalla – perinteisempien poliisitoiminnan keinojen tai esimerkiksi olemassa olevien, suhteellisten kohdennettujen salaisten tiedonhankintakeinojen sijaan – olisi esimerkiksi onnistuttu ehkäisemään terrori-iskuja. Päinvastaisia, kriittisiä näkemyksiä on toisinaan esitetty muun muassa eräitä viime vuosina laajojen verkkovalvontatoimivaltuuksien maissa tapahtuneita järkyttäviä iskuja seuranneen keskustelun yhteydessä. Esimerkiksi salausteknologioiden valtavirtaistuminen ja verkkotiedustelun kohdeaineiston potentiaalisesti valtava koko ovat seikkoja, joilla saattaa olla vaikutusta toiminnan tehokkuuteen. Lähtökohtaisesti jonkinlaisen näytön toivottujen tiedustelukeinojen tehokkuudesta tulisi olla edellytys niiden säätämisen hyväksyttävyydelle.

Hankkeen suhde nykyisiin salaisiin tiedonhankintakeinoihin

Tiedustelulainsäädännön valmistelua koskevien hankkeiden yhteydessä on esitetty perusteluja siitä, miksi suojelupoliisin ja puolustusvoimien toivotat uudet toimivaltuudet ovat tarpeen. Useassa yhteydessä, mukaan lukien lausuttavana olevassa esityksessä, on todettu, että nykyinen perustuslain muotoilu tai nykyainsäädännön mukaiset toimivaltuudet eivät mahdollista luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumista tiedustelutiedon hankkimiseksi sellaisesta esimerkiksi kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, joka ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily.

Tiedusteluhankkeita koskevassa julkisessa keskustelussa on jokseenkin ohuesti käsitelty nykyisin poliisilain 5 luvussa säänneltyjä salaisia tiedonhankintakeinoja, mukaan lukien sähköiseen viestintään ja viestintävälineisiin kohdistettavia keinoja, kuten telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen laitetarkkailu ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen. Nykyiset salaiset tiedonhankintakeinot tarkoittavat, että esimerkiksi suojelupoliisilla on jo mahdollisuus kohdistaa valvontaa yksilöiden sähköiseen viestintään ja viestintävälineisiin pääsääntöisesti tuomioistuimen luvalla paitsi eräiden vakavien rikosten selvittämiseksi, myös niiden paljastamiseksi (esitutkintakynnyksen ylittymistä arvioitaessa) tai estämiseksi (jo ennen rikoksen tapahtumista). Olennaista on, että jo nykyiset keinot mahdollistavat viestinnän seurannan, mikäli on olemassa riittävä epäily esimerkiksi siitä, että terrorismirikosta, maanpetosrikosta tai muuta luvun säännöksissä tarkemmin eriteltyä vakavaa rikosta ollaan valmistelemaan, myös vaikei tällaisen rikoksen valmistelua olisi sellaisenaan säädetty rangaistavaksi.

Tiedustelulakien valmistelun yhteydessä on siis viitattu tarpeeseen saada viranomaisten käyttöön keinoja, joiden käyttö ei ole sidoksissa rikoksen käsitteeseen vaan laajemmin kansallista turvallisuutta uhkaavien hankkeiden olemassaoloon. Toimivaltuuksien irrottaminen rikoksen käsitteestä aiheuttaa riskin sääntelyn epämääräistymisestä ja ennakoitavuuden heikentymisestä.

Tiedusteluhankkeiden valmistelun aikana on lisäksi viitattu tarpeeseen keinoille, jotka olisivat käytössä myös ennalta tunnistamattomien kohteiden kartoittamiseksi. Lausuttavana olevassa esityksessä tähän ilmeisesti viitataan muun muassa tunnistamalla, että ”tiedustelutoimivaltuuksia ei arvioida olevan mahdollista kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin” (s. 43) sekä että ”muutoksen mahdollistamat toimivaltuudet saattavat olla jossakin määrin väljemmin kohdistettuja kuin esimerkiksi nykyiset telepakkokeinot” (s. 50).

Esityksen mukaan perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja myös nimenomaisesti perustuslain 10 §:n ehdotettuun sanamuotoon sisältyvä välttämättömyysvaatimus pitää sisällään vaatimuksen ”luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisesta mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti” (s. 50). Esityksessä todetaan siten, että ”ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi ”yleisestä, kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä” (s. 45) eikä ”rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen” (s. 50).

Toistaiseksi on kuitenkin osin epäselvää, mikä käytännössä on se tavoiteltu alue, joka jää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttömän kohdentamattoman ”massavalvonnan” ja poliisilain nykyisten tiedonhankintakeinojen väliin. Eli miten hahmoteltavassa tiedustelutoiminnassa käytännössä kyetään kohdennetusti haravoimaan olennaiset kohteet sivullisten yksityisyyttä vaarantamatta, mikäli tarkoitus on havaita myös ennestään tuntemattomia kohteita. Alustavasti tällaisten kohteiden etsintä vaikuttaisi edellyttävän vähintäänkin automaattisesti tapahtuvaa käytännössä kaiken kotimaisen tai rajat ylittävän tietoliikenteen seulontaa. On täysin aiheellista kysyä myös, miten inhimillisistä syistä johtuviin ylilyönteihin tai väärinkäyttöihin varaudutaan järjestelmässä ennalta. Vastaukset kysymyksiin antavat odottaa itseään ainakin varsinaisten tiedustelulakien luonnosten julkaisuun.

Lakiehdotuksen perustelut

Mietintöön sisältyy sinänsä selkeä kuvaus perustuslain 10 §:n suojaaman yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta relevanteista kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista, Euroopan unionin perusoikeussäätelystä ja näitä koskevasta

tuomioistuinten tulkintakäytännöstä. Mietinnön liitteenä olevat kahden asiantuntijan laatimat taustamuistiot Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen relevantista oikeuskäytännöstä ovat ansiokkaat. Kaiken kaikkiaan itse mietintötekstissä näitä kansainvälisen oikeuden asettamia raameja esitellään kuitenkin melko tiiviisti. Kun käsillä on harvinainen ja yksilön perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason kannalta poikkeuksellisen merkittävä lakiluonnos, olisi mietintöön sisällytetty arviointi voinut olla jo tässä vaiheessa vielä kattavampaa ja perusteellisempaa.

Perusoikeussäätelylle on lähtökohtaisesti luonteenomaista tietty yleisyys ja abstraktius. Perusoikeuksien suojan taso ja konkreettisempi merkitys eri asiayhteyksissä täsmentyvät usein muun muassa lakien perustuslaillisuuden ennakkovalvonnasta vastaavan eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, tavallisen lain yksityiskohtaisemmassa säätelyssä ja seuraavassa tuomioistuinikäytännössä. Esitöihin sisältyvillä perusteluilla on luonnollisesti tärkeä merkitys niin perustuslain kuin alemmantasoisien lakien tulkinnassa.

Käsillä olevan ehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut ovat toistaiseksi melko kapeat. Toisaalta esitetyt perustelut esimerkkeineen ovat itse perusoikeussäännöksen ehdotetun muotoilun kannalta melko yllättäviä ja vaikuttavat myös olevan osin ristiriidassa sen pykälätekstissä ja toisaalla mietinnössä korostetun tarkoituksen kanssa, että kuuluakseen säännöksen soveltamisalan piiriin toiminnan tulisi vakavasti uhata kansallista turvallisuutta.

Kansallisen turvallisuuden suojeluun liittyvät näkökohdat voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen tietyille välttämättömille ja mahdollisimman rajatuille yksilön oikeuksien rajoituksille. Kansallinen turvallisuus on kuitenkin samalla jokseenkin epämääräisenä käsitteenä oikeudellisesti vaikea ja sen tarkka määrittäminen on hankalaa. Amnesty dokumentoi eri puolilla maailmaa vakavista ihmisoikeusloukkauksista ja yksilön oikeuksien murentamisesta, joita perustellaan näennäisesti juuri kansallisen turvallisuuden suojelulla ja esimerkiksi terrorismin vastaisilla toimilla.

Ehdotuksessa on jonkin verran avattu, mitä käsitteillä ”sotilaallinen toiminta” ja ”muu toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” tarkoitetaan. Jälkimmäisen osalta korostetaan aiheellisesti, että kyse olisi toiminnasta, joka uhkaa valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja. Tällaista voisi perustelujen mukaan olla esimerkiksi ”terrorismin liittyvä toiminta”, väkivaltainen radikalisoituminen tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminta.

Perustelut jättävät epäselväksi, mihin ”terrorismin liittyvällä toiminnalla” viitataan, ja maininta on epämääräisyydessään ongelmallinen. Jo terrorismirikoksenkin osalta Amnesty on pitänyt laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena kansainvälisesti sovitun terrorismia koskevan määritelmän puuttumista. Terrorismia ei ole määritelty johdonmukaisesti tai kattavasti missään kansainvälisessä sopimuksessa tai muussa kansainvälisen oikeuden lähteessä. Vaikka tiettyjen tekojen osalta onkin laajempi yhteisymmärrys siitä, että ne muodostavat terroristisia tekoja, terrorismiin liittyvien käsitteiden rajoista on kuitenkin suurta erimielisyyttä. Amnesty julkaisemien tutkimusten mukaan tietyt valtiot vetoavat hyvin laajoihin terrorismimääritelmiin alistaakseen esimerkiksi poliittista oppositiota ja rajoittaakseen sananvapautta, yhdistysvapautta, kokoontumisvapautta ja muita ihmisoikeuksia. Amnesty on kritisoinut myös muun muassa kotimaisten terrorismirikossäännösten säätämisen yhteydessä rikoslain 34 a lukuun sisältyvää määritelmää terrorismista, joka laajuudessaan ja epätarkkuudessaan on ongelmallinen ihmisoikeussopimuksista seuraavan laillisuusperiaatteen kannalta.

Mietinnön perustelujen mukaan hyväksyttävään rajoitusperusteeseen liittyvä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voisi olla konkretisoituessaan rikos, mutta siihen ei vielä välttämättä voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Esityksessä mainitaan lisäksi esimerkkeinä mahdollisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta toimintoja, jotka eivät olisi ylipäänsä Suomen lain mukaan rikoksia, kuten ”Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet” ja ”laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen”. Esimerkit ovat syvästi ongelmallisia eivätkä vaikuttaisi olevan linjassa tiedustelutoimille esitetyn korkean välttämättömyyskynnyksen kanssa. Esimerkeistä ensiksi mainittu, vieraan valtion levottomuudet, on epämääräinen ja jättää huomattavasti tulkinnan varaa siitä, minkälaisesta toiminnasta tai uhasta tulisi olla kyse, jotta sen voisi katsoa vakavasti uhkaavan Suomen kansallista turvallisuutta, valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja. Esimerkeistä jälkimmäinen, maahantulon ohjaaminen, pistää silmään varsin irrallisen oloisena ja yllättävänä uhkaesimerkkinä esityksen muutoin lyhyessä esimerkkilistassa. Onko maahanmuuttoon liittyvien uhkakuvien maalailu todella perusteltua käsiteltävässä asiayhteydessä tai tulisiko tässä viitattu toiminta todella rinnastaa vakavimpiin kansallisen turvallisuuden, valtiojärjestyksen tai yhteiskunnan perustoimintojen uhkiiin?

Sinänsä on totta, että kotimaisen perustuslain yksityisyydensuojasäännöksen rajoituslausekkeen muotoilu poikkeaa olennaisesti esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa yleisesti omaksutusta, sanamuodoltaan yleisemmästä muotoilusta. Toisaalta vuonna 1950 syntyneen ihmisoikeussopimuksen suojaamien oikeuksien sisältö on käytännössä pitkälle kehittynyt ja kehittyy jatkuvasti nimenomaan sitä tulkitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, kun taas Suomessa ei esimerkiksi perustuslakia tulkitsevaa perustuslakituomioistuinta sellaisenaan ole. Lisäksi juuri verkkovalvonnan ja yksityisyyden alalla paitsi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, myös viime aikoina korostunutta merkitystä saaneen Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntö on juuri nyt mielenkiintoisessa kehitysvaiheessa, kuten mietinnössäkkin eräiltä osin esitellyt, vahvoja kannanottoja niin sanottua massavalvontaa vastaan sisältäneet Zakharov, Schrems ja Digital Rights Ireland -ratkaisut sekä eräät yhä vireillä olevat asiat osoittavat. Käytännössä perusoikeussäännöksen sanamuodon laajentaminen yleisempään ja abstraktimpaan suuntaan merkittäisi

kotimaisen perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason heikennystä ja valitettavaa takapakkia kohti kansainvälisten ihmisoikeusveltoitteiden asettamaa minimitasoa.

#### Kohdentamattoman massavalvonnan kielto

Pitkin tiedustelulainsäädännön meneillään olevia valmisteluhankkeita ja eri kohdissa lausuttavana olevaa mietintöä on pyritty tuomaan esiin, että hankkeilla ei pyritä luomaan Suomeen tiedustelujärjestelmää, joka olisi tulkittavissa niin sanotuksi "massavalvonnaksi". Vakava keskustelu massavalvonnan uhista on aiheellista paitsi ylipäätään perus- ja ihmisoikeuksien alaan syvästi käyvän hankkeen avoimen, kriittisen valmistelun ja yksilön oikeuksien turvaamiseksi, myös viime vuosien kansainvälisten kauhuesimerkkien ja lukuisissa Euroopankin maissa meneillään olevien huolestuttavien kehitystrendien valossa. Oikeudellisesti "massavalvonta"-termi on tosin jokseenkin epätasällinen, eikä tätä termiä käytetäkään mietinnössä. Yleisesti ottaen kansalaisten hankkeeseen liittyviä oikeutettuja huolia ei olisikaan syytä sivuuttaa pelkästään tosinaan kuullun kaltaisilla toteamuksilla siitä, että Suomeen ei luonnollisesti olla luomassa esimerkiksi Yhdysvaltain NSA:n tai Ison-Britannian GCHQ:n toimeenpanemien kaltaisia absurdin laajuisia massaurkintaohjelmia. Kysymys valvonnan hyväksyttävästä laajuudesta ei kuitenkaan tyhjene näin yksinkertaistettuihin uhkakuvien alasampumisiin. Massavalvonta-termiin keskittymisen sijaan olennaista on kysyä, ovatko mahdollistetut tiedustelutoimet kyllin rajattuja ja kohdennettuja vai periaatteessa kohdentamattomia ja miten tämä kohdentaminen kyetään käytännössä toteuttamaan läpi automaattisen tai ihmisvoimin toteutettavan valvonnan ja kohteiden seulonnan kaaren.

Eräät lausunnonantajat ovat esittäneet konkreettisenä parannusehdotuksena, että muutettavaksi ehdotettuun perustuslain 10 §:ään sisällytettäisiin nimenomainen kohdentamattoman massavalvonnan kielto. Amnesty kannattaa tämäntyyppistä lisäystä. Vaikka tiedustelun oikeuttavalle toiminnalle onkin esityksen perustelujen mukaan tarkoitus asettaa "korkea kynnyks", mietinnössäkään ehdotettu perusoikeussäännöksen muotoilu ei aivan välttämättä poissulkisi sellaisen valvontajärjestelmän luomista, jota voitaisiin pitää laajamittaisena ja kohdentamattomana. Itse asiassa, kun mietinnön yksityiskohtaisten perustelujen yhteydessä on todettu, että seurannan olisikin usein tarpeen olla ajallisesti rajoittamatonta, pitkäjänteistä ja systemaattista (s. 48, 49), vaikuttaa lipsuminen laajamittaisen ja jatkuvan valvonnan alaan täysin varteenotettavalta uhalta. "Massavalvonnan" selkeästi kieltävä lisäys olisikin toivottavaa varmistamaan perustuslain roolia sekä demokraattisen päätöksenteon että viranomaisen toimivallan rajojen asettajana. Tällaisen lisäyksen tosiasiallinen vaikuttavuus edellyttäisi luonnollisesti tässä esitettyä huolellisempaa muotoilua.

Kunnioitavasti

Amnesty International Suomen osasto

Niina Laajapuro  
Toiminnanjohtaja (vt)

Mikko Aarnio  
Oikeudellinen asiantuntija

**Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry**

**12.1.2017**

Oikeusministeriölle

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry esittää lausuntonaan oikeusministeriön mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus” seuraavaa:

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry suhtautuu lähtökohdin myönteisesti esitettyyn perustuslain 10 §:n muutokseen. Muutoksen tavoitteena on, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, eikä vain jo tehdyn rikoksen tutkinnassa kuten nykyinen pykälän sanamuoto kuuluu. Samoin muutoksen tavoitteena on, että viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Kuten mietinnöstä käy ilmi, muutoksen tarkoitus olisi tarkistaa säännöksen sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintaa, jonka mukaan luottamuksellisen viestin salaisuutta ollaan voitu tietyissä tapauksissa rajoittaa jo rikosepäilyn johdosta, vaikka itse rikosta ei vielä olisi tapahtunut. Mietinnön mukaan tarkoitus ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjä. Tämä on sinänsä tärkeää, jotta kirjoitettu lainsäädäntö antaa oikean kuvan oikeusturvasta ja perusoikeuksista sekä niiden rajoitusmahdollisuuksista.

Mitä viestin salaisuuden rajoittamiseen tulee tilanteissa, joissa tavoitteena on hankkia tietoa sotilaallisesta tai muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, on ehdotettu muutos nykypäivän globaali turvallisuus ja viestintävälineet huomioon ottaen perusteltua.

Demla ry:n mielestä on perusteltua, että lain pykälässä edelleen säilytetään ns. kvalifioitu lakivaraus sen suhteen, millä kriteereillä luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan rajoittaa, jotta rajoitusvaltuutta ei anneta enempää kuin on välttämätöntä (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Edellä mainitusta huolimatta Demla ry esittää huolensa riittävien oikeusturva- ja seurantajärjestelmien takaamisesta tulevaisuudessa luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoitettaessa nyt, kun viittaus valvontaan on tietoisesti jätetty pykälän sanamuodosta pois. Samoin tulevaisuudessa on varmistettava, että perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tulevat huomioituksi. Viitaten dosentti Jukka Viljasen selvitykseen EIT:n oikeuskäytännöstä perustuslain 10 §:n kannalta relevanteissa tilanteissa nousee kysymys, tulisiko pykäläkirjauksessa tai vaihtoehtoisesti lain esitöissä asettaa vielä tarkemmat kriteerit viestin salaisuuden rajoittamiselle, jotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset olisivat yhteensopivat kansallisen lainsäädännön kanssa. Demla ry:n huoli on sama kuin Viljasen: ”Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa. EIT on kiinnittänyt paljon huomiota salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin. Erityisesti valvontaelimen riippumattomuus on noussut tärkeäksi vaatimukseksi.”

Helsingissä 12.1.2017

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry:n hallitus



Oikeusministeriölle

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry esittää lausuntonaan oikeusministeriön mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus” seuraavaa:

Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry suhtautuu lähtökohdin myönteisesti esitettyyn perustuslain 10 §:n muutokseen. Muutoksen tavoitteena on, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, eikä vain jo tehdyn rikoksen tutkinnassa kuten nykyinen pykälän sanamuoto kuuluu. Samoin muutoksen tavoitteena on, että viestin salaisuutta voitaisiin rajoittaa tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Kuten mietinnöstä käy ilmi, muutoksen tarkoitus olisi tarkistaa säännöksen sanamuoto vastaamaan perustuslakivaliokunnan vakiintunutta tulkintaa, jonka mukaan luottamuksellisen viestin salaisuutta ollaan voitu tietyissä tapauksissa rajoittaa jo rikosepäilyn johdosta, vaikka itse rikosta ei vielä olisi tapahtunut. Mietinnön mukaan tarkoitus ei ole muuttaa vallitsevaa oikeustilaa ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöjä. Tämä on sinänsä tärkeää, jotta kirjoitettu lainsäädäntö antaa oikean kuvan oikeusturvasta ja perusoikeuksista sekä niiden rajoitusmahdollisuuksista.

Mitä viestin salaisuuden rajoittamiseen tulee tilanteissa, joissa tavoitteena on hankkia tietoa sotilaallisesta tai muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, on ehdotettu muutos nykypäivän globaali turvallisuus ja viestintävälineet huomioon ottaen perusteltua.

Demla ry:n mielestä on perusteltua, että lain pykälässä edelleen säilytetään ns. kvalifioitu lakivaraus sen suhteen, millä kriteereillä luottamuksellisen viestin salaisuutta voidaan rajoittaa, jotta rajoitusvaltuutta ei anneta enempää kuin on välttämätöntä (PeVM 25/1994 vp, s. 5).

Edellä mainitusta huolimatta Demla ry esittää huolensa riittävien oikeusturva- ja seurantajärjestelmien takaamisesta tulevaisuudessa luottamuksellisen viestin salaisuutta rajoitettaessa nyt, kun viittaus valvontaan on tietoisesti jätetty pykälän sanamuodosta pois. Samoin tulevaisuudessa on varmistettava, että perusoikeudet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tulevat huomioituksi. Viitaten dosentti Jukka Viljasen selvitykseen EIT:n oikeuskäytännöstä perustuslain 10 §:n kannalta relevanteissa tilanteissa nousee kysymys, tulisiko pykäläkirjauksessa tai vaihtoehtoisesti lain esitöissä asettaa vielä tarkemmat kriteerit viestin salaisuuden rajoittamiselle, jotta Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamat vaatimukset olisivat yhteensopivat kansallisen lainsäädännön kanssa. Demla ry:n huoli on sama kuin Viljasen: ”Mallit, joissa viranomaisille jätetään liikaa harkintavaltaa, ovat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mielestä aina alttiita väärinkäytöksille eivätkä ole siten yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen asettamien vaatimusten kanssa. EIT on kiinnittänyt paljon huomiota salaisiin tiedonhankintakeinoihin kohdistuviin valvontajärjestelmiin. Erityisesti valvontaelimen riippumattomuus on noussut tärkeäksi vaatimukseksi.”

**Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry,  
Vanne Kimmo**

**12.1.2017**

Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry (jäljempänä Tuomariliitto) esittää lausuntonaan työryhmän mietinnöstä "Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen" (OM:n julkaisusarja "Mietintöjä ja lausuntoja" 41/2016) seuraavaa:

Tuomariliitolla ei ole huomautettavaa säännösehdotuksen siitä osasta, joka koskee Suomen perustuslain nykyisen 10 §:n 3 momentin jälkimmäisen virkkeen erottamista uudeksi 4 momentiksi ja sen sanamuodon muuttamista siten, että ilmaisu "rikosten tutkinnassa" korvataan ilmaisulla "rikosten torjunnassa". Mietinnön perusteluissa esitetyllä tavalla säännöstä on jo nykyisin tulkittu laajentavasti niin, että sen nojalla on ollut mahdollista säätää lailla välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen myös säännöksessä tarkoitettujen rikosten varsinaista tutkintaa edeltävien toimenpiteiden osalta. Tuomariliitto pitää perusteltuna saattaa säännöksen sanamuodon vastaamaan sen vakiintunutta tulkintaa.

Mietinnössä ehdotetaan lisäksi uutta 4 momenttia täydennettäväksi niin, että lailla voitaisiin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen myös tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka muusta sellaisesta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Täältä osin ehdotetun säännösmuutoksen tavoitteet ovat sinänsä hyväksyttäviä. Siitä huolimatta, että mietinnön perusteluista (s. 45) ilmenevällä tavalla ehdotettu sääntely ei mahdollistaisi yleisestä, kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä, perusteluista (esim. s. 49) käy toisaalta ilmi, että säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat myös tilanteet, joissa kansallinen turvallisuus ei välittömästi olisi vaarantumassa. Tuomariliitto toteaa, että tällainen soveltamisalan määrittely voi olla omiaan johtamaan pyrkimykseen laajentaa sen nojalla annettavalla lailla säädettäviä rajoituksia säännöksen soveltamisalan rajoja koettelevalla tavalla. Tuomariliitto esittää sen vuoksi harkittavaksi, tulisiko säännöksen soveltamisalaa rajoittaa siten, että vakavan uhan lisäksi edellytettäisiin välittömyyttä, esimerkiksi käyttäen ilmaisua "joka välittömästi uhkaa vakavasti kansallista turvallisuutta". Joka tapauksessa Tuomariliitto pitää tärkeänä, että säännöksen nojalla rajoituksia viestin suojaan sisältäviä lakeja säädettäessä kiinnitetään erityistä huomiota rajoitusten yksilöintiin ja tarkkarajaisuuteen sekä riittävien oikeusturva- ja valvontajärjestelmien luomiseen.

Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne ja se on käsitelty Tuomariliiton oikeuspoliittisessa valiokunnassa.

Turussa 12.1.2017

Kimmo Vanne  
Tuomariliiton puheenjohtaja

**Perussuomalaisten eduskuntaryhmä**

**9.1.2017**

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä  
15.12.2016

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
Lausunto: Mietintö "Luottamuksellisen viestin salaisuus" (OM 41/2016)

Voimassaolevan perustuslain 10 §:n sanamuoto ja sen tulkintakannanotot eivät mahdollista sellaista tiedustelulainsäädäntöä jolla voitaisiin varautua riittävällä tavalla nykyisiin ja tuleviin turvallisuushkiin. Nykyinen sanamuoto ei mahdollista puuttumista kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan liittyvän viestinnän luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, jos toiminta ei ole edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa yksilöity ja konkreettinen rikosepäily.

Kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan kohdistettu tiedustelutoiminta on välttämätöntä uhkiin varautumisen ja niiden ennaltaehkäisyn kannalta. Perustuslain muutoksen jälkeen tiedonhankinnan kohteena olevan toiminnan ei välttämättä tarvitse olla edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa yksilöity ja konkreettinen rikosepäily. Tavoitteena on mahdollistaa määriteltyjen edellytysten täyttyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi luottamuksellisen viestin suojaan puuttumisesta säättäminen lailla.

Nyt toteutettava perustuslain muutos toimii pohjana sisäministeriön ja puolustusministeriön asettamille siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä valmisteleville työryhmille.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä haluaa, että kansallisen turvallisuuden vaarantavia uhkia koskeva tiedustelu on mahdollista ja tosiasiallisesti toimivaa. Näin ollen kannatamme vakavia kansallisen turvallisuuden vaarantavia uhkia koskevan tiedustelun mahdollistamista perustuslain muutoksella.

Perussuomalaisten eduskuntaryhmä haluaa ensisijaisesti taata perustuslain muutoksella viranomaisille annettavat valtuudet tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Pidämme perusteltuna massavalvonnan kiellon kirjaamista perustuslain 10 §:n 4 momenttiin, jos katsotaan, että se voidaan kirjata riittävän tarkkarajaisesti ja se ei estä kahden edellä mainitun tavoitteen riittävää toteutumista.

Kiinnitämme lisäksi huomiota siihen, että sotilaallisen uhan sekä muun vakavan kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan käsitteet tulee pyrkiä määrittelemään lain perusteluissa mahdollisimman yksityiskohtaisesti.

Helsingissä 15.12.2016

Sampo Terho  
Perussuomalaisten eduskuntaryhmän puheenjohtaja

## Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

22.12.2016

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmämietinnöstä Luottamuksellisen viestin salaisuus. Perustuslakisääntelyn tarkistaminen (OMML 41/2016).

Esitän lausuntonani seuraavan.

Rikosten torjunta -ilmaisuu

Ehdotus vaihtaa termi rikosten tutkinta ilmaisuun rikosten torjunta on perusteltu. Voimassa oleva perustuslain sanamuoto viittaa kielellisesti ensisijaisesti jo toteutuneisiin rikoksiin. Termi on osoittautunut käytännön tarpeisiin nähden liian suppeaksi jo pian perusoikeusuudistuksen jälkeen niin sanotuista salaisista pakkokeinoista säädettyä. Rikosten tutkinnan käsitettä onkin venytetty tulkinnallisesti kattamaan myös tilanteita, joissa ei ole vielä kyse toteutuneesta rikoksesta.

Ehdotettu uusi termi (rikosten torjunta) on kielellisesti avoimempi ja siten edellä puhutussa merkityksessä ongelmaton. Käsitteen on tarkoitettu kattavan rikosten ennalta ehkäiseminen, paljastaminen ja selvittäminen. Muutos olisi jo toteutunutta tulkintakäytäntöä kuvaava eikä sen ole tarkoitettu merkitsevän asiallista muutosta nykytilaan.

Voidaan kuitenkin kysyä, vaikuttaisiko puheena oleva terminologinen muutos aikaisempiin viestin salaisuuteen liittyviin perustuslaillisiin linjauksiin, kuten kysymyksen ylimääräisen tiedon käyttämisen edellytyksistä (pakkokeinolain 10 luvun 56 §). Kyseisen säännöksen taustalla on monivaiheinen perustuslaillinen sääntelyhistoria (HE 222/2010 vp – PeVL 66/2010 vp; HE

14/2013 vp – PeVL 32/2013 vp). Voimassa olevassa pakkokeinolain sääntelyssä ei ole näkemykseni mukaan onnistuttu saavuttamaan riittävää täsmällisyyttä, mitä ylimääräisen tiedon käytön valtiosääntöisiin reunaehtoihin tulee. Minun ei ole tässä yhteydessä mahdollista ottaa kantaa mahdollisiin heijastusvaikutuksiin, jotka perustuslain ilmaisun muutoksesta saattaa seurata. Sisällöllisiä tulkinnan muutoksia ei voitane sulkea pois ainakaan asiaa pidemmällä aikajänteellä arvioitaessa.

Kansallinen turvallisuus ja sotilaallinen toiminta uusina kvalifioituina lakivarauksina

Työryhmän suorittama kansainvälinen vertailu ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön analyysi osoittavat, että mainitut kansainvälisoikeudelliset normit ja vertailevat näkökohdat eivät muodosta estettä sille, että kansallisesta turvallisuudesta tehdään viestin salaisuuden rajoitusperuste.

Reunaehdot tulevat varsinaisesti vastaan vasta itse tiedustelulainsäädännön yhteydessä, erityisesti sen sääntelytarkkuuden ja valvonta- ja oikeusturvamekanismien kohdalla. Näihin seikkoihin ei voida ottaa kantaa vielä tässä vaiheessa, kun ehdotuksia siviili- ja sotilastiedustelua koskeviksi laeiksi ei ole julkaistu.

Työryhmän oikeusvertailevan katsauksen yksi johtopäätös on se, että vertailumaiden valtiosäännöt ovat luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen suhteen väljempää ja vähemmän rajoittavia kuin Suomen perustuslaki. Jatkovalmistelussa tätä oikeusvertailevaa analyysia olisi mielestäni perusteltua pyrkiä vielä syventämään, esimerkiksi selvittämällä, onko osassa vertailumaista löytyvän perustuslakituomioistuimen rooli merkityksellinen asiassa, ja onko vertailu-maiden valtiosäännön tasolta tai vakiintuneista rakenteista muuten löydettävissä sellaisia tiedustelutoiminnan kontrollijärjestelmiä, jotka ovat viestinnän luottamuksellisuuden heikomman valtiosääntöisen suojan taustalla tai jopa sitä selittäviä tekijöitä.

Työryhmä on pohtinut kvalifoidun lakivarauksen sääntelytekniikan poistamista kokonaan luottamuksellisen viestin salaisuuden osalta ja jättäytymistä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten varaan. Työryhmä on kuitenkin päätenyt nykyisen sääntelymallin säilyttämiseen. Tämä linjaus on perusteltu perusoikeussääntelyn systematiikan ja perusoikeussuojan merkityksen kannalta. Kvalifoidun lakivarauksen poistaminen yhden perusoikeuden kohdalla, samalla kun kvalifioituja lakivarauksia kuitenkin käytetään usean muun perusoikeuden kohdalla, merkitsi perusteetonta erontekoa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan sääntelytavassa suhteessa muihin perusoikeuksiin.

Uuden kansallista turvallisuutta koskevan kvalifoidun lakivarauksen työryhmä on pyrkinyt muotoilemaan siinä määrin täsmälliseksi, että ilmaisulle jäisi riittävästi normatiivista tehoa (s. 44). Lisäkriteeriksi ehdotetaan uhan astetta koskevaa kynnystä: uhan tulisi olla vakava. Perusoikeussäännösten asiayhteydessä tämän tyyppinen kynnysilmaus olisi uutuus. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan alan turvaamisen kannalta kynnysilmaus voidaan sinänsä pitää perusteltuna: viestin luottamuksellisuuden puuttumiset voisivat muuten, perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä huolimatta, muodostua suhteettoman laajamittaisiksi.

Mietinnössä vakava-kynnys on mielletty tai tarkoitettu korkeaksi (s. 13 ja 49). Kuitenkin se, miten korkealle kynnys tosiasiaa asettuu, on nähtävissä vasta käsillä olevan laajemman hankkeen varsinaisen substanssin eli siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön luomisen ja käytännön soveltamisen kautta. Tehokkaat valvonta- ja oikeusturvamekanismit ovatkin korostetun tärkeitä.

Ehdotuksen sanamuodon valossa näyttää siltä, että sotilaalliseen toimintaan ei liittyisi mitään lisäedellytyksiä. Toisin sanoen säännöksen viimeinen lause ”joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta” ei koskisi sotilaallista toimintaa. Tämä ei kuitenkaan ilmene selvästi mietinnön perusteluista.

Voitaneen tosin ajatella, että sotilaallinen toiminta aina uhkaa vakavasti kansallista turvallisuutta. Nyt säännös on kuitenkin täysin avoin ja mikä tahansa toiminta, jonka selitetään olevan sotilaallista toimintaa, voisi olla tiedon hankinnan kohteena, vaikka sillä ei olisi edes liittyntä Suomeen, saati että se uhkasi vakavasti kansallista turvallisuutta.

Sisällöllisessä suhteessa vakavan kansallisen turvallisuuden uhan muodostavaa toimintaa ja sotilaallista toimintaa ei määritellä ehdotetussa perustuslain säädöstekstissä. Molempia käsitteitä on avattu lyhyesti mietinnön perusteluissa.

Sinänsä perusoikeussäännösten luonteeseen kuuluu, että sääntelytarkkuus väistämättä jää yleiselle tasolle. Oikeuslähteenä, perustuslakituomioistuimen puuttuessa, perustuslain esitoilla onkin suuri merkitys. Nyt tämä esityöpohja on mielestäni vielä liian suppea. Mietinnön perusteluista ei saa kovin hyvää kuvaa siitä, mikä kaikki on tai voi olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa, tai tarkoitettua sotilaallista toimintaa. Joiltakin osin käsitteiden merkityssisältö näyttää perusteluissa ongelmallisen väljältä. Jatkovalmistelussa näiden toimintojen käsitteisisältöjä tulisi mielestäni joka tapauksessa avata perustelutasolla selvästi tarkemmin esimerkkien ja tyyppitapausten kautta.

Mietinnössä (s. 49) todetaan nähdäkseni paikkansa pitävästi, että vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Sekin tuodaan esille, että tällaisen viestinnän havaitseminen voi kylläkin edellyttää viestin salaisuuden suojaa nauttivan henkilön oikeuksiin puuttumista. Se, mitä mietinnössä ei tässä tai muussakaan yhteydessä mainita, on valtiosuvereniteetin käsite. Eri valtioiden tiedusteluviranomaisten toisiin valtioihin kohdistuva tiedustelu ja

vastatiedustelu, ja tämän puitteissa tapahtuva toisen valtion suvereniteettiin puuttuminen, lienee kuitenkin siten vakiintunut, joskin julkilausumaton kansainvälinen käytäntö, ettei mainitun seikan huomiointi estäne nyt kaavailtua lainsäädäntöä. Silti asian tämä puoli ansaitsisi nimenomaisen huomioinnin asian valmistelussa.

Vakavasti kansallista turvallisuutta vaarantavaa toimintaa olisi mietinnön esimerkkien mukaan terrorismiin ja väkivaltaiseen radikalisoitumiseen liittyvä toiminta. Toiminnan ei välttämättä tarvitsisi kohdistua kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin valtioon tai yhteiskuntaan.

Nähdäkseni edellä mainittua korkeaksi tarkoitettua vakavuuskynnystä olisi omiaan huomattavasti alentamaan se, että tiedustelutoimintaa ei rajoitettaisi ajallisesti. Mietinnön mukaan toiminta, joka ”jatkuessaan saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta” (s. 49), voisi kuulua pitkäaikaisen ja systemaattisen seurannan piiriin. Ehtojen tällainen täsmentäminen voi tarkoittaa myös tiedustelutoiminnan kynnyksen madaltamista ja soveltamisalan laajentumista.

Kiinnostavasti myös ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminta mainitaan kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavana toimintana. Viittaan tältä osin valtion suvereniteetista edellä lausumaani. Se on ehkä sanottava ääneen, että vastaavasti nyt kaavailut siviili- ja sotilastiedustelutoiminnat suomalaisviranomaisille voivat näyttytyä toisten valtioiden kannalta yhtä lailla niiden kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavana toimintana. Lienee todettava, että tämä ilmeisesti kuuluu tiedustelutoiminnan perusluonteeseen.

Mietinnössä lähdetään sitä, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten (erityisesti välttämättömyyskriteerin ja ihmisoikeusvelvoitteiden) johdosta puuttua vain kohdennetusti, yksilöidysti ja rajoitetusti. Hyvin tärkeä huomio mietinnössä onkin se, että ”tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on näin ollen säädettävä tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä.” (s. 50). Vastaavasti oikeusturvavaatimusten vuoksi laintasoisessa sääntelyssä on huolehdittava tehokkaista oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä.

Nyt jää vain mietinnön perusteluissa (s. 49) lyhyesti esitetyn huomion varaan se, ettei mikä tahansa viranomaisella saisi hankkia tietoja uhkaavasta toiminnasta. Tämä oikeus tulisi vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtiville viranomaisille. Raja on olennainen. Voi kysyä, tulisiko sen ilmetä myös kaavailun perustuslain muutoksen tekstistä. Samoin voidaan kysyä, tulisiko perustuslain sanamuodosta ilmetä se mietinnön perusteluissa todettu, että yleisestä tai kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätäminen ei ole perusoikeussääntelyn kannalta mahdollista (s. 45).

Totean, että perustuslakiin nyt kaavailtu aukko luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan on sinänsä perusteltavissa muiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvillä tarpeilla. Perus- ja ihmisoikeussuojan tasapainoisuus kokonaisuutena tulee kuitenkin varsinaisesti puntariin vasta siviili- ja sotilastiedustelua koskevien säädöshankkeiden yhteydessä.

22.12.2016

Oikeusasiamies  
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos  
Pasi Pölönen

## Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

21.12.2016

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän lausunto  
Oikeusministeriölle  
Luottamuksellisen viestin salaisuus  
- perustuslain tarkistaminen –työryhmän ehdotuksesta.  
Oikeusministeriön lausuntoja ja mietintöjä nro 41/2016  
(Lausunnon tiivistelmä lausunnon lopussa)

9.12.2016

### Ehdotus

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että lailla voidaan 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.

Pykälän 4 momenttiin koottaisiin säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Momentin alkuosa vastaisi asiasta nykyisin 10 §:n 3 momentissa säädettyä muuten, mutta ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvattaisiin ilmaisulla ”rikosten

torjunnassa". Momentin loppuosa olisi uusi.

#### Lailla säätämisen vaatimus

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä pitää tärkeänä sitä, että tiedustelulainsäädäntö laaditaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusmääräysten ja ihmisoikeusmääräysten valvontaelinten niille antaman tulkinnallisen sisällön huomioon ottaen. Luottamuksellisen viestin suojan rajoitukset tulee kirjoittaa siten, että tavallisessa laissa määritellään tarkkarajaisesti verkkotiedustelun käytön perusteet, tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet ja miten nykyistä laajemmin verkkovalvonnan toimivaltuuksilla toimivia tiedusteluviranomaisia (Suojelupoliisia ja Puolustusvoimien tiedustelua) tultaisiin valvomaan ennakkolisesti ja jälkikäteisesti. Ennakolliseen ja jälkikäteisvalvontaan tulee liittää parlamentin oman toimielimen poliittinen valvontamekanismi. Nykyisten telepakkokeinojen käytön valvontamekanismit ovat uusiin toimivaltuuksiin nähden riittämättömät.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimen on linjauksissaan asettanut tiettyjä perusvaatimuksia salaisille tiedonhankintamenetelmille. Näitä ovat:

- Ensinnäkin suojaan puuttumisella on oltava oikeudellinen perusta;
  - Toiseksi lainmukaisuuteen liittyy saavutettavuus: tiedon tilanteeseen sopivista oikeudellisista säännöistä on oltava saatavilla; Kolmantena osavaatimuksena on ennustettavuus. Tällä tarkoitetaan, että normien tulee olla riittävän tarkkarajaisia, jotta yksilö voisi päätellä tekojensa seuraukset;
- Neljännän osavaatimuksen muodostaa vallan väärinkäytön estäminen (Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 2.8.1984, Rotaru v. Romania, 27798/95).

#### Nykyisen säännöksen sanonnallinen korjaus

Ehdotetun pykälän 4 momentin alkuosa vastaisi asiasta nykyisin 10 §:n 3 momentissa säädettyä muuten, mutta ilmaisu "rikosten tutkinnassa" korvattaisiin ilmaisulla "rikosten torjunnassa". Momentin loppuosa olisi uusi ("sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta"). Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä hyväksyy perustuslain 10 §:n uuteen 4 momenttiin ehdotetun muutoksen, jonka mukaan "rikosten tutkinnassa" ilmaisu korvattaisiin "rikosten torjunnassa" ilmaisulla. Muutos vastaa perustuslakivaliokunnan jo vakiintunutta tulkintaa siitä, että myös rikostiedustelu rinnastuu rikosten selvittämiseen ja että siitäkin voidaan säätää tavallisella lailla.

#### Tiedustelulainsäädännölle asetettavat rajoitukset

1. Sotilaallisen toiminnan – käsite. Perustuslain 10 §:n 4 momentin uusilla muotoiluilla ("sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta") luottamuksellisen viestin suojan rajoittamiseksi avataan tavallisen lain säätäjälle uusi mahdollisuus yksinkertaisella eduskuntaenemmistöllä säätää tiedustelulainsäädännön sisällöstä säännöksestä ilmenevin rajoituksin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusoppien puitteissa.

#### Mietintöön sisältyvän esityksen yleisperusteluissa (s. 42) tiedustelulainsäädännön tarpeesta todetaan:

"Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja niiden torjumiseksi on tarpeen saada tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tiedonhankinnan kohteena oleva toiminta ei välttämättä olisi rangaistavaksi säädettyä tai edennyt niin pitkälle, että siihen voitaisiin kohdistaa konkreettinen ja yksilöity rikosepäily. Tiedontarpeet kohdistuvat esimerkiksi turvallisuusympäristön kehitykseen ja valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja vakavasti uh-kaavaan toimintaan, kuten terrorismiin liittyvään toimintaan tai väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaan.

Tietoa sotilaallisesta toiminnasta ja sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, on välttämätöntä hankkia myös sellaisilla tavoilla, jotka saattavat rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa nykyaikaisessa viestinnässä. Perusoikeussäännökset suojaavat luonnollisia henkilöitä. Lisäksi perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti. Sitä vastoin valtio ja muut julkisyhteisöt jäävät perusoikeussuojan ulkopuolelle (HE 309/1993 vp ja PeVL 9/2015 vp). Näin ollen esimerkiksi vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa, eikä pelkästään tällaisten organisaatioiden viesteihin kohdistuvista toimivaltuuksista säätäminen muodostuisi perustuslain 10 §:n 3 momentin kannalta ongelmalliseksi. Tiedustelutoimivaltuuksia ei kuitenkaan arvioida olevan mahdollista kohdistaa kaikissa tapauksissa niin täsmällisesti, ettei olisi vaaraa viranomaisten tilapäisestä pääsystä yksittäisten, tiedustelutehtävään liittymättömien henkilöiden viestintää koskeviin tietoihin. Arvioitaessa, onko kyse luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta, on otettava huomioon EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeus-tuomioistuimen oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietojen kerääminen tai jo pääsy niihin muodostaa puuttumisen yksityiselämän suojaan."

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mielestä vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle on sinänsä hyväksyttävä peruste rajoittaa jossain määrin luottamuksellisen viestin suojaa. Viranomaisten toimintavaltuuksien perusteena kansallisten turvallisuusuhkien torjunta ei poikkea oikeusvaltioiden yleisestä linjasta. Ratkaisevaa on se, miten tiedusteluvalltuudet määritellään tarkemmin ja miten toimintaa valvotaan.

Mietintöön sisältyvän esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sotilaallisen toiminnan sisältöä avataan seuraavasti (s.48) "Sotilaallisella toiminnalla säännöksessä tarkoitettaisiin sekä valtiollista että ei-valtiollista toimintaa. Tiedon hankkiminen

sotilaallisesta toiminnasta sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten uhkien kartoittamisen. Kyse olisi esimerkiksi turvallisuusympäristön kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. Ilmaisu kattaisi myös jatkuvan tiedonhankinnan esimerkiksi muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä. Tiedon hankintaa ei ole rajoitettu ajallisesti, sillä sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan välttämättä tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana.”

Lisäksi todetaan, että

”Vieraan valtion viranomaisorganisaation viestintä ei nauti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa. Tällaisen viestinnän havaitsemiseksi voi kuitenkin olla välttämätöntä puuttua luottamuksellisen viestinnän salaisuuteen.”

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä toteaa, että esitetyllä tavalla sotilaallisen toiminnan käsite on uusi ja se vaatii lainvalmistelun jatkotyössä vielä tarkempaa määrittelemistä.

2. Muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Mietintöön sisältyvän esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa muun toiminnan sisältöä, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta avataan seuraavasti (s.49)

”Muulla toiminnalla, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, tarkoitettaisiin säännöksessä valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavaa toimintaa, kuten terrorismiin liittyvää toimintaa tai väkivaltaiseen radikalisoitumista taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaa. Säännöksessä tarkoitettu toiminta voisi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos, kuten Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen.”

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä toteaa, että muun toiminnan sisältöä, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta – peruste laajentaa esityksen mukaista sotilaallisen toiminnan – käsitteeseen sisältyvää perusoikeusrajoitusta. Se sisältää muun muassa terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen torjunnan sekä ulkomaisten tiedustelupalvelujen Suomeen kohdistamien operaatioiden vastaisen toiminnan. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä katsoo, että tässä kohden vakavan kansallisen uhan piiriä määrittäviä tekijöitä, jotka oikeuttavat luottamuksellisen suojan rajoittamisen, on laajennettu perusoikeuden suojan kannalta ongelmallisella tavalla, kun esityksen perusteluissa siihen on sisällytetty myös toiminta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos, kuten Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen. Erityisen epäselväksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jää se, mitä ”laajamittaisella Suomeen kohdistuvalla maahantulon ohjauksella” tarkoitetaan ja miten sillä perusteltaisiin luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen.

Ottaen huomioon, että kysymys on perustuslain muuttamisesta näinkin keskeisen perusoikeuden rajoittamiseksi, mietintöön sisältyvän esityksen yksityiskohtaiset perustelut ovat kuitenkin liian yleisellä tasolla ja jättävät jossain määrin avoimeksi useita Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tietoverkkotiedustelulle asetetuista ehdoista, vaikka ihmisoikeussopimusten valvontaelinten oikeuskäytäntöä onkin käsitelty esityksen yleisperusteluissa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan laista on riittävän selkeästi käytävä ilmi, missä olosuhteissa ja millä edellytyksellä kansalaiset voivat joutua viranomaisten salaisesti toteutettavan tarkkailun kohteeksi. Lisäksi EU:n tuomioistuimen Data Retention -tuomio edellyttää henkilötietojen käsittelyn rajaamista ennakkoon. Nämä reunaehdot on otettava huomioon tietoliikennetiedustelun toteuttamista harkittaessa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8(1) artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. EIS 8(2) artiklan mukaan oikeus ei kuitenkaan ole rajoittamaton, sillä viranomaiset saavat puuttua sen käyttämiseen silloin, kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen ratkaisukäytännön mukaan EIS 8(1) artiklassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihton käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän muun luottamukselliseksi tarkoitettun sähköisen viestinnän (mm. Klass ja muut v. Saksa, Kopp v. Sveitsi, Copland v. Yhdistynyt Kuningaskunta, Liberty ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta). Suojan piirissä ovat sekä viestinnän sisältö että viestinnän tunnistamistiedot (mm. Malone v. Yhdistynyt Kuningaskunta, We-ber ja Saravia v. Saksa, P.G. ja J.H. v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

Kansallinen turvallisuus on yksi niistä perusteista, joka ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen 8(2) artikla asettaa kolme ehtoa sille, että artiklan takaamiin oikeuksiin voidaan viranomaistoiminnassa puuttua: 1) puuttumisen on oltava kansallisen lain sallimaa, 2) sen on tapahduttava tiettyjen artiklassa erikseen lueteltujen etujen turvaksi ja 3) puuttumisen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön. Yksi yksityiselämän ja siten myös luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumisen mahdollistavista eduista on kansallinen turvallisuus.

Tietoliikennetiedustelua koskevasta massavalvonnasta (kohdentamattomasta valvonnasta) esityksen yksityiskohtaisissa

perusteluissa (s. 49) todetaan, että välttämättömyysvaatimuksesta johtuu, ettei ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentti salli rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Sitä vastoin säännös edellyttäisi kaikilta rajoituksilta välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä sopusointua kansainvälisten ihmisoikeusveloitteiden ja Euroopan unionin oikeuden kanssa. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on näin ollen säädettävä tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mielestä vähintäänkin esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee sisällyttää selkeä kielto kohdentamattomalle tietoliikenteen massavalvonnalle ja tämä tulee ottaa osaksi esityksen jatkotyötä.

Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin on määritellyt ratkaisullaan sellaisia lainsäädännöllisiä laatukriteerejä, jotka kansallisen normiston tulee täyttää. Huvig v. Ranska ja Kruslin v. Ranska -tapauksissa (molemmat 24.4.1990) tuomioistuin määritteli kuusi salaisia pakkokeinoja koskevalta sääntelyltä edellytettävää kriteeriä.

- Lainsäädännössä tulee ilmaista valvonnan mahdolliset kohderyhmät,
- Sellaisten rikkomusten luonne, joissa valvonta tulee kyseeseen;
- Valvonnan kesto;
- Menetelmä, jolla valvotuista keskusteluista raportoidaan;
- Varotoimenpiteet tietoa luovutettaessa; sekä
- Nauhoitusten hävittäminen;

Nämä tiedustelulainsäädännölle asetettavat vaatimukset tulee huomioida lopullisen esityksen jatkotyössä laadittaessa esityksen yksityiskohtaisia perusteluita.

Valvonnalle ja oikeussuojakeinoille asetettavat vaatimukset

Koska tiedustelulainsäädäntö ja erityisesti tietoliikennetiedustelu puuttuvat varsin tuntuvasti luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle, valvontamekanismit ja oikeussuojakeinot tulisi ottaa osaksi tavalliselle laille asetettavia vaatimuksia vähintäänkin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Tältä osin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan siihen, että nykyisenkään perustuslain 10 §:n 3 momentin sääntelyyn ei sisälly mainintaa tuomioistuimen luvasta tai muista oikeusturva- ja valvontamenettelyistä (s.50). Mielestämme esityksen perustelut eivät tältä osin ole kestäviä ja uuteen 4 momenttiin olisi syytä harkita otettavaksi valvonnasta lisämääräys ja perusteluissa edellyttää oikeussuojakeinoja liittämistä tavallisella lailla säädettäviin tiedustelulakeihin.

EIT:n ratkaisukäytännön mukaan viranomaisten salaisten tarkkailutoimivaltuuksien valvonta pitää järjestää tehokkaasti. Valvontaa ei voi jättää pelkästään viranomaisten itse suorittaman sisäisen valvonnan varaan. Riippumattomankaan elimen suorittamaa laillisuusvalvontaa ei voida pitää yksinään riittävänä oikeusturvan takeena, jos sen puitteissa ei tehdä sitovia valituskelpoisia päätöksiä. EIT on antanut merkitystä sekä ulkopuoliselle tuomioistuinvalvonnalle että parlamentaariseen valvonnalle.

Tiedustelutoiminnan harjoittaminen ja sen suuntaaminen tulee olla sekä eduskunnan poliittisen valvonnan piirissä, että myöskin oikeudellisen lupavalvonnan piirissä.

Tiedustelulainsäädännön suuntaviivat mietinnössä oikeussuojakeinoista todettiin, että tällaisia voisivat olla kantelu, välillinen tarkastusoikeus henkilön pyynnöstä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja julkisen asiamiehen osallistuminen lupahakemuksen käsittelyyn. Olisi myös harkittava, tulisiko lupapäätöksestä olla valitusmahdollisuus ja miten tämä siinä tapauksessa voitaisiin toteuttaa.

Yhteenveto

Vasemmistoliitto kiinnittää huomiota tarpeeseen avata esityksessä tehtyä tarkemmin kansainvälistä vertailua siitä, miten tietoliikennetiedustelu-oikeuksia on rajattu ja miten valvontamekanismeja sovelletaan eri maissa ihmisoikeustuomioistuimen (EIT:n) ratkaisukäytännön pohjalta. Tältä osin esityksen yleisperustelut ovat riittämättömiä.

Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mielestä lopullisen arvion tekemistä perustuslain luottamuksellisen viestin suojan uusiin rajoituksiin vaikeuttaa se, että hallitus antaa lopulliset esityksensä tiedustelulainsäädännöksi vasta vuoden 2017 syksyllä ja koska virkamiestyöryhmän ehdotus on yksityiskohtaisilta perusteiltaan kovin niukka.

Tiivistelmä

- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mielestä vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle on sinänsä hyväksyttävä peruste rajoittaa jossain määrin luottamuksellisen viestin suoja.
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä pitää tärkeänä sitä, että tiedustelulainsäädäntö laaditaan Suomea sitovien ihmisoikeussopimusmääräysten ja ihmisoikeusmääräysten valvontaelinten niille antaman tulkinnallisen sisällön huomioon ottaen.
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä hyväksyy perustuslain 10 §:n uuteen 4 momenttiin ehdotetun muutoksen, jonka mukaan "rikosten tutkinnassa" ilmaisu korvattaisiin "rikosten torjunnassa" ilmaisulla.
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä toteaa, että esitetyllä tavalla sotilaallisen toiminnan käsite on uusi ja se vaatii lainvalmistelun jatkotyössä vielä tarkempaa määrittelyä ja rajoituksia.
- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä toteaa, että muun toiminnan sisältöä, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta – peruste laajentaa esityksen mukaista sotilaallisen toiminnan – käsitteeseen sisältyvää perusoikeusrajoitusta. Se sisältää muun



muassa terrorismin ja väkivaltaisen radikalisoitumisen torjunnan sekä ulkomaisten tiedustelupalvelujen Suomeen kohdistamien operaatioiden vastaisen toiminnan. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä katsoo, että tässä kohden vakavan kansallisen uhan piiriä määrittäviä tekijöitä, jotka oikeuttavat luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisen, on laajennettu pe-rusoikeuden suojan kannalta ongelmallisella tavalla, kun esityksen perusteluissa siihen on sisällytetty myös toiminta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos, kuten Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen. Erityisen epä-selväksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jää se, mitä "laajamittaisella Suomeen kohdistuvalla maahantulon ohjaamisella" tarkoitetaan ja miten sillä perusteltaisiin luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen.

- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä edellyttää, että tietoverkkotiedustelusta johtuvat rajoitukset luottamuksellisen viestin suojaan perustetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen linjauksiin. Nämä reunaehdot on otettava huomioon perustuslain asettamissa vaatimuksissa tietoliikennetiedustelulle. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan laista on riittävän selkeästi käytävä ilmi, missä olosuhteissa ja millä edellytyksellä kansalaiset voivat joutua viranomaisten salaisesti toteutettavan tarkkailun kohteeksi. Lisäksi EU:n tuomioistuimen Data Retention -tuomio edellyttää henkilötietojen käsittelyn rajaamista ennakkoon.

- Vasemmistoliiton eduskuntaryhmän mielestä vähintäänkin esityksen yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee sisällyttää selkeä kielto kohdentamattomalle tietoliikenteen massavalvonnalle ja tämä tulee ottaa osaksi esityksen jatkojötä.

- Tiedustelutoiminnan harjoittaminen ja sen suuntaaminen tulee olla sekä eduskunnan poliittisen valvonnan, että tuomioistuimen oikeudellisen lupavalvonnan piirissä.

- Koska tiedustelulainsäädäntö ja erityisesti tietoliikennetiedustelu puuttuvat varsin tuntuvasti Suomessa asuvien luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle, valvontamekanismit ja oikeussuojakeinot tulisi ottaa osaksi tavalliselle laille asetettavia vaatimuksia vähintäänkin pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

- Oikeussuojakeinoja voisivat olla kantelu, välillinen tarkastusoikeus henkilön pyynnöstä henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta ja julkisen asiamiehen osallistuminen lupahakemuksen käsittelyyn. Olisi myös harkittava, tulisiko lupapäätöksestä olla valitusmahdollisuus ja miten tämä siinä tapauksessa voitaisiin toteuttaa.

Helsingissä 9.12.2016

Matti Semi	Minna Kelhä
1. varapuheenjohtaja	Pääsihteeri
Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä	Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä

## Korkein hallinto-oikeus

20.12.2016

Oikeusministeriölle

Viitaten otsikossa mainittuun lausuntopyyntöönne, korkein hallinto-oikeus ilmoittaa kohteliaimmin ettei sillä ole lausuttavaa asiasta.

Kansliapäällikkö Päivi Pietarinen

## Vihreä eduskuntaryhmä, Vihreä eduskuntaryhmä

15.12.2016

Vihreä eduskuntaryhmä  
LAUSUNTO 15.12.2016

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
Lausunto: Mietintö "Luottamuksellisen viestin salaisuus" (OM 27/41/2015)

Tiedustelulainsäädännön kehittämistarve Suomessa on ilmeinen. Käsiteltäessä asian perustuslakiulottuvuutta, on muistettava, että perusoikeudet on säädetty ihmisten suojaksi viranomaisten vallankäyttöä vastaan.

Vasta kun luettavana ovat myös sisäministeriön ja puolustusministeriön työryhmien mietinnöt tiedämme, mitä perustuslain muutos tarkoittaisi käytännössä. Lakiesitykset tulisikin käsitellä samaan aikaan. Tämä koskee myös ns. valvojen valvontaa, jota parhaillaan selvitetään oikeusministeriössä. Myös toimivaa ja riippumatonta valvontaa olisi syytä tarkastella perustuslain ja erityisesti oikeusturvajärjestelyjen riittävyden näkökulmasta. Koska varsinaiset siviili- ja sotilastiedustelulakiesitykset eivät ole kuitenkaan vielä ole valmiita, on mahdotonta arvioida, onko perustuslain muuttaminen ylipäänsä tarpeellista.

Jos näin katsottaisiin olevan, tulisi perusoikeuksia rajata mahdollisimman vähän. Varsinaisten tiedustelulakiesitysten valmistelun ollessa kesken on kuitenkin mahdotonta arvioida, mikä olisi tarvittaessa se kaikkein pienin hyväksyttävä muutos, jolla haluttuun tavoitteeseen päästäisiin.

Oikeusministeriön esityksen mukaan perustuslain 10 §:n 3 momenttia muutettaisiin muun muassa siten, että se sallisi tiedon hankkimisen sotilaallisesta toiminnasta tai sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Nämä käsitteet ovat lainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta ongelmallisia, erityisesti esityksen perusteluiden valossa. Esimerkiksi kansallisella turvallisuudella voidaan eri aikoina perustella hyvinkin laveasti monenlaisia poliittisia intressejä.

Voi myös kysyä, onko tiedon hankkiminen esityksessä mainittuihin tarkoituksiin välttämätöntä, ottaen huomioon muun muassa, että tiedonhankinnan kesto sotilaallisesta toiminnasta ei rajoitettaisi ajallisesti eikä välitöntä uhkaa edellyttäisi.

Perustuslain muuttaminen perusoikeuksien kannalta keskeisissä kysymyksissä on niin vakava asia, että siihen ei pitäisi edes ryhtyä, jollei pystytä todistamaan muutoksen välttämättömyyttä. Nyt ei näin ole, joten näin ollen ilman lisäselvityksiä muutos ei ole kannatettava. Perusoikeuksien suoja on perustuslain keskeinen tehtävä, ja siksi sen kaventamisessa ja sen tarkkarajaisessa määrittelyssä todistustaakka on esityksen tekijöillä.

Oikeusministeriön mietinnössä painotetaan, että muutoksella ei tavoitella massavalvontaa. Ehdotettu perustuslain muutos ei kuitenkaan nimellisesti rajaa sitä pois. Massavalvonnan kiellosta voitaisiin ottaa nimenomainen kirjaus perustuslakiin kaventamaan lainsäädännön liikkuma-alaa ja turvaamaan perusoikeuksia.

Edellä mainitun ohella perustuslain 10 §:n 3 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että sana rikosten "tutkinta" korvattaisiin rikosten "torjunnalla". Muutosta perustellaan sillä, että käytännössä tutkinta-sanalla on viime vuosina katsottu tarkoittavan myös ennaltaehkäisyä eikä oikeustilaa olla muuttamassa. Tätä olisi syytä perustella ja selventää tarkemmin.

Helsingissä 15.12.2016

Krista Mikkonen  
Eduskuntaryhmän puheenjohtaja  
Vihreä eduskuntaryhmä

**Ollila Riitta, Jyväskylän yliopisto**

**15.12.2016**

**PERUSTUSLAIN MUUTOS**

Perustuslain 10 §:n tarkistamista valmistelleen työryhmän mietinnöstä ”Luottamuksellisen viestin salaisuus” esitän kunnioittaen seuraavaa:

Nykyinen perustuslain 10 § antaa mahdollisuuden luottamukselliseen viestintään puuttumiselle lähinnä rikosperusteisten tekojen selvittämiseksi sekä niiden täytäntöönpanon toteuttamiseksi. Joukkosurmien tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävien rikosten suunnittelu voi edetä rangaistavaksi valmisteluksi ja siitä itse tekoon varsin lyhyellä aikajänteellä. Tässä mielessä rikosperusteinen pakkokeinojen käyttö ei ole välttämättä riittävää niiden torjumiseksi.

Martin Scheininin perustuslakiblogissa 1.11.2016 esittämä vertaus perustuslain muutoksesta yksityisyyden hankea uhkaavaan lumiauraan sisältää vahvaa epäluuloa demokraattista lainsäädäntöprosessia kohtaan. Jos perustuslakia ei muuteta eikä lainsäädäntö anna mahdollisuuksia hankkia tietoja sotilaallisesta tai muusta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, tykin sijaan voi tulla terrori-isku ja hyökkäyksiä kriittisiin energia- ja tietoliikenne infrastruktuureihin ja esim. vaalijärjestelmiin.

Yksityisyyden ja luottamuksellisen viestinnän suoja on punnittava suhteessa siihen, mitkä ovat sellaisia vakavia tekoja, jotka halutaan kaikissa olosuhteissa estää. Madridin ja Lontoon pommi-iskut vuosina 2004-2005 olivat taustana EU-tuomioistuimen Digital Rights Ireland tuomiossa (C- 293/12 ja C-594/12) tarkoitetulle teletunnistetietojen tallentamisvelvollisuutta koskevalle direktiiville. Suomessa direktiivin täytäntöönpano perustui nyt jo kumotun sähköisen viestinnän tietosuojalain 14 a §:n mukaisesti pakkokeinolain poliisin oikeuksiin saada tunnistetietoja. Suomessa tunnistetietoihin pääsystä oli säädetty tarkkarajaisesti lailla, joten direktiivin pätemättömyyteen johtaneet seikat eivät olleet voimassa Suomessa.

Sähköisiin viestintäverkkoihin ja toimintoihin perustuvassa yhteiskunnassa viestintäverkkoja voidaan käyttää sekä hyökkäyksiin että niissä voidaan välittää tietoa suunnitteilla olevista iskuista ja hyökkäyksistä. Pitkäaikainen ja vakava vahinko aiheuttava hyökkäys voisi johtaa valmiuslain kaltaisiin tilanteisiin ja mahdollisesti valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoon. Jos kyse on valmiuslain käyttöönottoon johtavista tilanteista, pitäisi viranomaisilla olla mahdollisuus hankkia tiedustelutietoa näistä olosuhteista.

Perustuslain muutos pitää olla yleinen ja aikaa kestävä. Tavallisella lailla määritellään toimivaltuudet ja edellytykset luottamukselliseen viestintään puuttumiseen sotilaallisen uhan tai kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavassa tilanteessa. Lainsäädännössä pitää määritellä toimenpiteiden käytön valvonta ja oikeussuojakeinot valvonnan kohteiksi joutuneille, jos valvonta heidän osaltaan osoittautuu aiheettomaksi. Tapahtuneet pommi- ja terrori-iskut sekä joukkosurmat ovat ainakin sellaisia tekoja, joiden estämiseksi luottamukselliseen viestintään puuttuminen on perusteltua siitä huolimatta, että toimenpiteet voisivat joskus olla aiheettomia. Toteutuneet kotimaiset joukkosurmat ja niiden suunnittelu liittyy enemmän rikosten torjuntaan kuin kansallisen turvallisuuden vaarantamiseen.

Mielestäni perustuslain 10 §:n muutos on toteutettava työryhmän esittämällä tavalla. Tiedustelua koskevassa lainsäädännössä on sitten määriteltävä toimenpiteiden käytön valvonta sekä oikeussuojakeinot aiheettomasti valvonnan kohteeksi joutuneille. Tietoyhteiskuntakaaren 19 luvussa on säädetty teleyritysten velvollisuudesta säilyttää teletunnistetietoja viranomaistarpeita varten ja 157 §:ssä määritelty tietojen käytöstä pakkokeinolain mukaisia tarkoituksia varten. Vaikka tietojen tallentaminen on ensi vaiheessa luonteeltaan massamuotoista, pääsy tietoihin on määritelty pakkokeinolain mukaisesti tuomioistuimen päätöksellä ratkaistavaksi. Kyse ei ole massavalvonnasta siinä mielessä, että valvontaa suorittavalla viranomaisella olisi esteetön pääsy kaikkiin säilytysvelvollisuuden alaisiin tietoihin. Samalla tavalla tiedustelua koskevassa lainsäädännössä pitää määritellä edellytykset pääsystä säilytysvelvollisuuden alaisiin tietoihin sekä perusteet ja kynnys telekuuntelua vastaavaan tietoliikenteen seurantaan.

Jyväskylässä 14.12.2016

Riitta Ollila  
OTT, dosentti, lehtori, Jyväskylän yliopisto

**Rannila Jukka, [www.jukkarannila.fi](http://www.jukkarannila.fi)**

**5.12.2016**

Hei,

Lisäksin tekemäni lausunnon PDF-tiedostoon kotisivulleni seuraavaan osoitteeseen:

[http://www.jukkarannila.fi/lausunnot.html#nro\\_94](http://www.jukkarannila.fi/lausunnot.html#nro_94)

Lausunnossa on kuvia, joten ne eivät näkyisi täällä.

[http://www.jukkarannila.fi/lausunnot.html#nro\\_94](http://www.jukkarannila.fi/lausunnot.html#nro_94)

**Koistinen Petri****16.11.2016**

En kannata ehdotusta, koska sen avulla pyritään luomaan kallis ja tehoton massavalvontajärjestelmä, joka loukkaa ihmisten oikeutta yksityisyyteen. Tehokkaat salakirjoitusjärjestelmät tekevät massavalvonnan hyödyttömäksi ja riskit tavallisten kansalaisten ja yritysten yksityisyydensuojan sekä liikesalaisuuksien luokkaamisesta ja tietojen väärinkäytöstä on suuremmat kuin hyödyt mitä järjestelmästä saadaan. Puolustusvoimat ja muut massavalvontaa havittelevat tahot eivät pysty osoittamaan mitä hyötyjä tai tietoja massavalvonnalla pystyttäisiin saamaan. Kerätyn datamassan mahdollinen luovuttaminen ulkomaille haittaa kansallista turvallisuutta pahemmin kuin valvomatta jättäminen.

**Scheinin Martin, Kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien professori, Eurooppalainen yliopistollinen instituutti (EUI)****10.11.2016**

Oikeusministeriölle

Lausuntona mietinnöstä 'Luottamuksellisen viestin salaisuus; Perustuslakisääntelyn tarkistaminen' (Oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 41/2016) esitän kunnioittavasti seuraavaa. Asiantuntijaryhmän tehtävänä oli "parlamentaarista valmistelua varten selvittää ja valmistella perustuslain tarkistamista siten, että lailla voidaan säätää tarpeellisiksi katsottavien edellytysten täytyessä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin suojaan". Ryhmä toteutti saamansa toimeksiannon luonnostelemalla näin kuuluvan hahmotelman perustuslain 10 §:n uudeksi 4 momentiksi:

"Lailla voidaan 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."

Esitän seuraavassa kolme toisistaan erillistä kriittistä näkökohtaa hahmotellusta perustuslainsäännöksestä (kohdat 1-3). Niiden jälkeen esitän vielä (kohtana 4) käsitykseni siitä, miten asiassa tulisi edetä.

**1. Etenemisjärjestyksestä**

Pidän sinänsä hyvänä, että siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lainsäädäntöhankkeiden vielä ollessa kesken on alettu erikseen selvittää asian valtiosääntöoikeudellisia ulottuvuuksia. Pidän kuitenkin hätköitynä, että oikeusministeriön työryhmä on näin varhain laatinut hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun ehdotuksen perustuslain tekstimuutokseksi. Asiakokonaisuuden valmistelun nykyvaiheessa ei ole mahdollista tietää, onko perustuslain 10 §:n muutos tarpeellinen tai välttämätön. Vielä epävarmempaa on, olisiko nyt laadittu hahmotelma sellainen, joka mahdollistaa täsmällisten, tarkkarajaisten, oikeasuhtaisten ja välttämättömien tiedustelulakien säätämisen, mutta ei missään muussa suhteessa poista perustuslain suojamuuria. Valitettavasti nyt tehty ehdotus lähestyy yksityisyyden suojan dekonstitutionalisointia – siis perustuslain suojan poistamista – suhteessa kansallisen turvallisuuden nimissä ehdotettuun tiedustelutoimintaan.

Kun työryhmän mietintö julkistettiin, luonnehdin sitä julkisuudessa lumiauraksi, joka ollaan lähettämässä edeltä umpihankeen, tietämättä tuleeko perässä hiihtäjä, hevonen vai panssarivaunu. Kielikuva pitää sisällään vihjeen siitä, ettei yksikään noista kolmesta itse asiassa edellyttäisi lumen auraamista pois, vaan vähemmälläkin interventiolla selvittäisiin kaikissa kolmessa tapauksessa.

**2. Sotilaallinen toiminta**

Saatan olla itse osasyylinen siihen, että työryhmän ehdotuksessa käytetään käsitettä "sotilaallinen toiminta", kun rajataan hyväksyttävän tiedustelutoiminnan alaa. Kun olin videoyhteyden kautta työryhmän kuultavana viime toukokuussa, ehdotin tuota termiä osaratkaisuksi, kun työryhmän silloinen säännöshahmotelma muistaakseni olisi perustunut Suomen maanpuolustuksen etuun ja näennäisesti oikeuttanut pääsyn myös sellaiseen luottamukselliseen viestintään, joka on täysin normaalia ja hyväksyttävää (esim. tutkimus, tuotekehittäminen ja liikesalaisuudet). En kuitenkaan pidä onnistuneena sitä tapaa, jolla työryhmä on nyt tukeutunut sotilaallisen toiminnan käsitteeseen. Mielestäni mietinnön perustelut vakavalla tavalla etäännyvät tuon käsitteen luonnollisesta ja normaalista käytöstä. Vaarana on, että "perusteluissa säätämällä" ehdotetusta perustuslainkohdasta tehdään paljon laajaa-alaisempi kuin mitä sen sanamuoto oikeuttaa. Lainaus mietinnön sivulta 48 osoittaa, mitä tarkoitan:

"Tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta sisältäisi Suomeen kohdistuvien sotilaallisten ulkoisten uhkien kartoittamisen. Kyse olisi esimerkiksi turvallisuusympäristön kehityksen seuraamisesta tilannekuvan muodostamiseksi. Ilmaisu kattaisi myös jatkuvan tiedonhankinnan esimerkiksi muiden maiden sotilaallisen suorituskyvyn kehittymisestä. Tiedon hankintaa ei ole rajoitettu ajallisesti, sillä sotilaallista toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan välttämättä tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana."

Lainaus osoittaa, että kyse ei olisi vain sotilaallisen toiminnan seuraamisesta vaan paljon laajemmasta Suomen turvallisuuden ja turvallisuuspolitiikan tarpeita palvelevasta tiedonhankinnasta. "Sotilaallinen toiminta" ei ehkä ole terminologisesti yksiselitteinen

käsite, mutta en pidä mahdollisena sen laajentamista niin pitkälle kuin mitä työryhmä on perusteluissa tehnyt.

Suomen nykyisessä lainsäädännössä sotilaallisen toiminnan käsite esiintyy kahdessa eri merkityksessä:

a) Rikoslain 13 luvun 4 §:ssä on kriminalisoitu "laiton sotilaallinen toiminta", joka siis on erillinen rikosnimike. Säännös kuuluu: Joka laittomasti perustaa, organisoii tai varustaa sotilaallisesti järjestäytyneen yhteenliittymän, jonka tarkoituksena on vaikuttaa valtiollisiin asioihin, toimii sellaisessa yhteenliittymässä johtavassa asemassa, taloudellisesti tai muutoin merkittävällä tavalla tukee sitä tai siinä toimeenpanee tai antaa sotilaallista koulutusta, on tuomittava laittomasta sotilaallisesta toiminnasta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

b) Muussa lainsäädännössä samaa termiä käytetään varsin yhdenmukaisesti tarkoittamassa sitä osaa puolustusvoimien tai sen henkilöstön toiminnasta, joka tarkoittaa aseiden ja ammusten käyttöä aseellisen konfliktin oloissa. Monien näiden lainkohtien muotoilu osoittaa, ettei kaikki sotilaiden (siis puolustusvoimien) toiminta suinkaan ole "sotilaallista toimintaa" vaan jälkimmäisestä on kyse vain silloin kun sotilaat käyttävät aseellista voimaa, ei esimerkiksi silloin kun voiman käyttöön vasta harjoitellaan. Sotilaalliset harjoitukset, varustautuminen, koulutus, normaali kriisinhallinta jne. eivät ole "sotilaallista toimintaa" vaan sotilaiden (puolustusvoimien) muuta toimintaa.

b1) Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta (390/2005)

3 § Lain soveltaminen puolustusvoimissa

Tätä lakia sovelletaan puolustusvoimien toimintaan, jollei tässä laissa erikseen muuta säädetä.

Tämän lain nojalla annetut valtioneuvoston asetukset eivät koske puolustusvoimien sotilaalliseen toimintaan tarkoitettuja räjähteitä...

b2) Työturvallisuuslaki (738/2002)

6 § (11.5.2007/562) Soveltamisalan rajoitus

Tätä lakia ei sovelleta puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen määräyksestä tai palveluksessa suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelmien mukaiseen sellaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja koulutukseen sekä siihen välittömästi liittyvään työhön, jonka pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

b3) Kemikaalilaki (599/2013)

14 § Puolustusvoimat

Puolustusvoimat valvoo tämän lain ja Euroopan unionin kemikaalilainsäädännön noudattamista puolustusvoimien sotilaallisessa toiminnassa tai sen harjoittelussa, maanpuolustuksen kannalta salassa pidettävissä kohteissa sekä kriisinhallintatehtävissä.

Tarkemmat säännökset valvonnasta annetaan puolustusministeriön asetuksella.

b4) Panostajalaki (423/2016)

1 § Lain soveltamisala

(2 mom.) Tätä lakia ei sovelleta poliisiin ja pelastuslaitoksen virkatehtävien hoitamiseen eikä puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilön, asevelvollisen tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen määräyksestä tai palveluksessa suorittamaan palvelusohjelmaan merkittyyn tai muuhun erikseen määrättyyn koulutussuunnitelmien mukaiseen sellaiseen sotilaalliseen harjoitukseen ja koulutukseen sekä siihen välittömästi liittyvään työhön, jonka pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisten valmiuksien harjoittaminen.

### 3. Muu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta

Vaikka "sotilaallisen toiminnan" käsite on työryhmän mietinnössä venytetty ohi hyväksyttävän laajuuden, työryhmä on silti katsonut aiheelliseksi ehdottaa sen rinnalle toista perustetta luottamuksellisen viestin salaisuuden murtamiselle: tiedon hankkiminen "muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta". Kansallinen turvallisuus on sinänsä hyväksyttävä tarkoituserä, jonka välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi turvaamiseksi yksityisyyden suojan rajoittaminen on oikeutettua Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan kannalta. Mainittakoon, että vaikka EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan yleinen rajoituslauseke ei sisällä mainintaa kansallisesta turvallisuudesta, sen ilmaus 'objectives of general interest recognised by the Union' sisältää implisiittisen viittauksen EU:n perustamis-sopimuksen 4 (2) artiklaan, jossa puolestaan kansallisen turvallisuuden tarkoituserä tunnustetaan.

Samaan tapaan kuin "sotilaallisen toiminnan" osalta katson tässäkin yhteydessä että työryhmän mietinnön perustelut ovat ei-hyväksyttävällä tavalla yrittäneet laajentaa kansallisen turvallisuuden vakavan uhkan käsitettä ohi sen, mitä työryhmän ehdottama

perustuslain teksti voisi järkevästi tulkita kattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen useaan otteeseen arvioinnit kriittisesti (sinänsä hyväksyttävän) kansallisen turvallisuuden käsitteen laajentavaa käyttöä ja puoltanut suppeaa tulkintaa: viittaa ratkaisuihin Kopp (1998), Lordachi and Others (2009), Association for European Integration and Human Rights and Ekimdzhev (2008), Liberty (2008), ja Weber and Saravia (2006). Toki on niin, että sopimusvaltioilla on suvereeni oikeus itse arvioida, onko niiden kansallinen turvallisuus uhattuna ja ihmisoikeustuomioistuin tässä suhteessa jättää niille laajan harkintamarginaalin. Mutta edellä mainitut ratkaisut osoittavat, että sopimusvaltioilta silti edellytetään käsitteellistä tarkkuutta kun ne vetoavat kansalliseen turvallisuuden ihmisoikeuksien rajoitusten oikeuttamiseksi.

Jälleen näyttäisi olevan kyse "perusteluissa säätämisestä" kun työryhmän mietinnön perusteluissa perustuslain ehdotetulle tekstimuutokselle annetaan sisältö, joka ei vastaa sen sanamuotoa. Kaksi sitaattia työryhmän mietinnön sivulta 49 (kursivoinnit lisätty) riittää osoittamaan tämän:

"Muulla toiminnalla, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, tarkoitettaisiin säännöksessä valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavaa toimintaa, kuten terrorismiin liittyvää toimintaa tai väkivaltaista (kirjoitusvirhe korjattu - MS) radikalisoitumista taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaa. Säännöksessä tarkoitettu toiminta voisi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos, kuten Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen."

"... säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voisi koskea myös toimintaa, joka jatkuessaan saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tiedon hankintaa ei ole rajoitettu ajallisesti, sillä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti."

Näissä lainauksissa on ehdotetun perustuslainsäännöksen teksti "vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta" käännetty liki vastakohdaksi, kohdistumaan myös toimintaan joka ei vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Samalla perusteluilla on avoimella ja epämääräisellä tavalla avattu mahdollisuus työryhmän ehdottaman perustuslainsäännöksen käytölle oikeutuksena ns. massavalvonnalle eli tietoliikenteen yleiselle seuraamiselle ja seulonnalle mahdollisten turvallisuusuhkien kartoittamiseksi, ilman että toiminnan lähtökohtana olisi havaittu ja todennettu uhka Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Vieraan valtion sisäiset levottomuudet taikka pakolaisvirrat muualla Euroopassa eivät ole sellainen uhka Suomen "kansalliselle turvallisuudelle", että ne voisivat oikeuttaa yksityisyyden suojan murtamisen. Viittaus Suomeen kohdistuvan maahantulon "ohjaamiseen" sanonnallisesti viittaa valtiollisiin tai ei-valtiollisiin toimijoihin ulkomailla, mutta on selvää, että tiedustelutoiminta tuon toiminnan seuraamiseksi kohdistuisi Suomessa jo oleviin turvapaikanhakijoihin ja heidän suomalaisiin tukiverkostoihin tai yhteyshenkilöihin, ehkä myös henkilöihin, jotka julkisesti lupaavat vaikka talonsa turvapaikanhakijoiden käyttöön.

Haluan vielä tähdentää, että useimmiten väkivaltainen radikalisoituminen - esimerkiksi siinä muodossa kuin sitä edustaa 'Soldiers of Odin' - on uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle mutta ei kansalliselle turvallisuudelle. Pidän kestävämmänä ajatusta, että suojelu-poliisille myöhemmin tavallisella lailla annettaisiin yleiset valtuudet murtaa kenen hyvänsä luottamuksellisen viestinnän suoja, kun seurataan Soldiers of Odin -tyyppisen yhteenliittymän toimintaa.

#### 4. Yhteenveto ja vaihtoehtojen hahmottelu

Edellä sanotun perusteella ehdotan kahta asiaa. Ensiksi, että oikeusministeriön asiantuntijatyöryhmän mietintö tässä vaiheessa merkitään tiedoksi, ja että jätään odottamaan asiakokonaisuuteen kuuluvan muun lainsäädännön valmistelun etenemistä ja tuloksia. Käsitteisen perustuslain 10 §:n muutos, jos sellainen ylipäätään osoittautuu tarpeelliseksi, todennäköisesti voidaan laatia paljon suppeampana kuin nyt saatu ehdotus.

Toissijaisesti, jos kuitenkin jatketaan perustuslain 10 §:n muutoksen jatkovalmistelua muista lainsäädäntöhankeista erillisenä, ehdotan nyt saadun ehdotuksen korjaamista kahdessa suhteessa:

Asiantuntijatyöryhmä on mietinnössään ja laatimansa hallituksen esityksen luonnoksen perusteluissa vakuuttanut, ettei ehdotettu sääntely "mahdollistaisi yleisestä, kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä". Nämä vakuutukset eivät kuitenkaan ole heijastuneet työryhmän laatimaan perustuslain säännöstehtäviin. Perustuslain 10 §:ssä säädetyn perusoikeuden ydinsisällön loukkaamattomuuden suojaamiseksi, ja vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan ydinsisällön turvaksi, tuo asiantuntijatyöryhmän (ja myös tiedusteluviranomaisten) korostama massavalvonnan kieltä tulisi ottaa perustuslakiin. Lisättäköön siis perustuslain 10 §:n 4 momentiksi tarkoitettujen säännöksen loppuun uusi virke: "Muun kuin julkiseksi tarkoitettujen tietoliikenteen yleinen (kohdentamaton) seuranta on kielletty." Eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja muiden perustuslain soveltajien - mukaan lukien tuomioistuimet - tehtäväksi jäisi tulkita, mitä tuo perustuslaissa nimenomaisesti kielletty "yleinen" (tai "kohdentamaton") seuranta tarkoittaa. Massavalvonnan kiellon nimenomainen maininta on mielestäni erityisen perusteltu sen takia, ettei kaavailtu perustuslainsäännös lainkaan määrittäisi niiden henkilöiden joukkoa, joiden viestien luottamuksellisuuden suoja voidaan murtaa. Näennäisesti tässä on seurattu perustuslain nykyisen 10 §:n kirjoittamista, kun esimerkiksi ilmaisut "oikeudenkäynnissä" tai "vapaudenmenetyksen aikana" eivät sanonnallisesti määrittele, mihin henkilöjoukkoon

perusoikeusrajoitus voisi kohdistua. Asiallisesti nuo ilmaiset (samoin kuin esim. ”turvallisuustarkastuksessa”) ovat kuitenkin henkilölliseltä soveltamisalaltaan selvästi tarkkarajaisempia kuin työryhmän nyt ehdottama laajennus. Niiden yhteydessä ei ole syytä pelätä, että täysin sivullisten luottamukselliset viestit joutuisivat heidän tietämättään tarkastelun kohteiksi esimerkiksi oikeudenkäynnissä, vankilassa tai lentokenttien turvatarkastuksissa.

Olen edellä kritisoinut ilmaisujen ”sotilaallinen toiminta” ja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava ”muu toimita” käyttöä ehdotetussa perustuslainsäädännössä. Mielestäni on jo nyt mahdollista yrittää laatia säännösehdotus täsmällisempään muotoon, jotta perustuslain tekstimuutos ei muodostuisi yksityisyyden suojan dekonstitutionalisoinniksi suhteessa sotilas- ja siviilitiedusteluun. Oma hahmotelmani tältä osin on: ”... sekä tiedon hankkimiseksi toiminnasta, jonka on todettu muodostuneen tai jatkuessaan muodostuvan vakavaksi uhkaksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle”. Näin muotoiltu säännös edellyttäisi, että perustuslainkohtaan tukeutuvassa lainsäädännössä tai siihen perustuvassa menettelyssä lähemmin määriteltäisiin, millaisesta ”toiminnasta” on kyse ja että tuon toiminnan aiheuttama vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle olisi erikseen todettava, ennen kuin oikeus luottamuksellisen viestin salassapidon murtamiselle syntyy. Laadittavassa tavallisessa lainsäädännössä keskeiseksi kysymykseksi muodostuisi, kuka tuon uhkan toteaa ja millaiset oikeussuojakeinot siihen liittyvät.

Havainnollistan vielä tekemiäni kahta korjausehdotusta esittämällä niihin perustuvan hahmotelman perustuslain 10 §:n 4 momentin säännöksen parantelemiseksi:

”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. Muun kuin julkiseksi tarkoitetun tietoliikenteen yleinen seuranta on kielletty.”

Korostan, ettei tämä ole oma ehdotukseni perustuslain tekstimuutokseksi, koska aika ei käsittääkseni ole kypsä sellaisen esittämiselle. Esittämäni uudelleenmuotoilu on tarkoitettu ottamaan huomioon osa sitä kritiikistä, jota olen esittänyt oikeusministeriön asiantuntijatyöryhmän säännösehdotusta kohtaan. Se ei kuitenkaan sisällä kannanottoa, jonka mukaan perustuslain tekstimuutos olisi mielestäni osoitettu välttämättömäksi tai edes tarpeelliseksi. Jos perustuslain muutos osoittautuu välttämättömäksi tiedustelutoiminnan tiedonhankintatarpeiden toteuttamiseksi, pitäisin ensisijaisena sellaisen säännöksen laatimista, joka yleisluonteisin termein määrittelee kohdennetun tiedustelutoiminnan kohteiksi joutuvien henkilöpiirin ja toiminnalla tavoitellut tietosisällöt.

Massavalvonnan kielto tulisi silti sisällyttää säännökseen. Sen ottaminen perustuslakiin vastaisi sotilas- ja siviilitiedusteluviranomaisten vakuutteluja siitä, ettei Suomessa ole tarkoitus ottaa käyttöön massavalvontaa ja loisi perustuslaintasoisien konkreettisen arviointikriteerin tiedustelutoimintaa koskeville lakiehdotuksille. Se myös sopisi hyvin perustuslain 2 luvun systematiikkaan, kun vastaavia kieltonormeja on muun muassa 6 §:n 2 momentissa, 7 §:n 2 momentissa, 7 §:n 3 momentin 1. virkkeessä, 8 §:n molemmissa virkkeissä, 9 §:n 4 momentin 2. virkkeessä, 11 §:n 2 momentin 2. virkkeessä ja 18 §:n 3 momentissa. Tarvittaessa massavalvonnan kieltonormille voidaan etsiä kielellinen muotoilu, joka mahdollisimman tarkoin vastaa jotakin näistä jo voimassa olevista perustuslain säännöksistä.

Kunnioitavasti Firenzessä 10 marraskuuta 2016

Martin Scheinin, professori

**Oikeuskanslerinvirasto**

**8.11.2016**

Mietintö sisältää perusteelliseen analyysiin pohjautuvan perustuslain 10 §:n muutosehdotuksen. Minulla ei ole huomautettavaa sen suhteen.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka

Kansliapäällikkö Kimmo Hakonen

Lausuntopalvelu.fi on oikeusministeriön ylläpitämä ja tuottama verkkopalvelu.

Lue lisää > >

**Ohjeet**  
(/FI/Instruction/Instruction?)

section=About) Käyttöehdot (/FI/Instruction/Instruction?section=About)

Käyttöohjeet (/FI/Instruction/Instruction?section=Instructions)

Palaute (/FI/Instruction/Instruction?section=FeedBack)

#### Yhteystietomme

Yhteystiedot (/FI/Home/ContactInformation)

Rekisteriseloste (/FI/Home/PrivacyPolicy)