



30.7.2024

OKV/1836/21/2024

OKV/1836/21/2024-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 18.7.2024, VN/31244/2023

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi poliisilain 5 a luvun, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 7 luvun sekä sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta

Taustaa

Hallituksen esitysluonnos koskee niin kutsuttua palomuurisääntelyä, jolla säädellään sitä, missä tilanteissa suojelupoliisi voi luovuttaa tietoja muille viranomaisille. Viranomaisen toimivaltuuksien ja niiden käytön tulee perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Yksityiselämän sekä luottamuksellisen viestin ja henkilötietojen suoja on turvattu perustuslain 10 §:ssä, johon sisältyy myös henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate. Sen mukaan henkilötietoja ei voida käyttää tavalla, joka ei ole yhteensopiva niiden alkuperäisen keräämisen ja käsittelyn kanssa.

Tiedustelulainsäädännöllä tiedusteluviranomaisille on annettu toimivalta käyttää perusoikeuksiin puuttuvia tiedustelumenetelmiä hyvin väljin edellytyksin verrattuna vastaavien keinojen käyttöedellytyksiin rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Lisäksi tiedusteluviranomaisilla on käytettävissä tiedustelumenetelmiä, joita ei voida lainkaan käyttää rikosperusteisessa tiedonhankinnassa. Tiedustelumenetelmiä ei ole tarkoitettu rikostorjuntaan.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Tiedustelumenetelmillä saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan merkitsee siten poikkeusta käyttötarkoitussidonnaisuudesta (ks. esim. [EOAK/289/2021](#), s. 28–29).

Sääntelyä arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä ([PeVL 33/2014 vp](#), s. 4/I; ks. myös [LaVL 15/2014 vp](#), s. 3/I ja [HaVM 38/2014 vp](#), s. 4–5).

Tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen (ks. esim. [PeVL 35/2018 vp](#), s. 4).

Perustuslain näkökulmasta ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitava ennen kaikkea perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Siviilitiedustelussa on kysymys puuttumisesta viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain muuttamista koskevassa mietinnössään, että rajoituslausekkeen on vastaisuudessakin turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiosääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta ([PeVM 4/2018 vp](#), s. 4–5).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perustuslain 10 §:n 4 momenttiin sisältyvien käsitteiden "kansallinen turvallisuus" ja "vakava uhka" laaja-alaisuuteen. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettuja perusvaatimuksia. Valiokunta korosti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee siten sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa tai muutoinkaan voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä ([PeVL 35/2018 vp](#), s. 4; [PeVM 4/2018 vp](#), s. 8).

Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisääntely sisältää poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Ehdotetun sääntelyn selkeys ja johdonmukaisuus

Perustuslain 10 §:ssä suojellaan sekä yksityiselämää, henkilötietoja että luottamuksellista viestintää. Nyt ehdotetulla sääntelyllä rajoitettaisiin näitä kaikkia. Sääntelykehikko on jossain määrin monimutkainen. Poliisilain 5 a luvussa säädetään siviilitiedustelumenetelmien käytöstä. Näitä ovat muun muassa telekuuntelu, televalvonta sekä tekninen kuuntelu, katselu ja seuranta. Kaikki merkitsevät rajoituksia sekä yksityiselämään, henkilötietojen suojaan että luottamuksellisen viestin suojaan. Rikosasioiden henkilötietolaissa sen sijaan säännellään tietojen käsittelyä sekä poliisissa että suojelupoliisissa. Tietojen käsittely ja luovuttaminen rajoittavat pääasiallisesti henkilötietojen suojaa. Systemaattisesti tarkasteltuna poliisilain säädökset soveltuvat suojelupoliisin tekemiin tietojen luovutuksiin silloin, kun tieto on saatu tiedustelumenetelmiä käyttämällä riippumatta siitä, sisältääkö tieto henkilötietoja vai ei. Rikosasioiden henkilötietolain säädökset soveltuvat suojelupoliisin muihin tietojen luovutuksiin mikäli tiedot sisältävät henkilötietoja. Tämä kokonaisuus voisi olla tarpeen tuoda selkeämmin esille hallituksen esityksen alkupuolella. Myös säännöskohtaisissa perusteluissa poliisin henkilötietolain 50 ja 51 §:ää koskevat osiot ovat jossain määrin epäselviä, vaikka perusteluilla lienee tarkoitus selventää säädösten suhdetta toisiinsa.

Yleisempää epäselvyyttä sääntelykohteesta aiheuttaa tietosuojalainsäädännössä tehdyt kansalliset ratkaisut. Tietosuojalain 2 §:stä seuraa hankalia tulkintatilanteita siitä, milloin on sovellettava tietosuojalakia, milloin rikosasioiden tietosuojalakia, milloin poliisin tietosuojalakia, ja milloin on sovellettava EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Tämä johtuu siitä, että tietosuojalain 2 §:n 1 momentin mukaan tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia sovelletaan myös sellaiseen käsittelyyn, joka jää asetuksen 2 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle, kuten kansallisen turvallisuuden alueelle. Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan myös joissakin sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. Erityislakina rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan tietosuojalain sijaan, mutta niissä tilanteissa joissa rikosasioiden tietosuojalaki ei sovellu ja on kyse kansallisesta turvallisuudesta, sovellettavaksi tulee tietosuojalaki ja tietosuoja-asetus. Sääntely on siinä määrin limittäistä ja osin päällekkäistä, että hallituksen esityksessä olisi hyvä selostaa, mitkä lait soveltuvat nyt säädettävään toimintaan.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy jonkin verran lyöntivirheitä ynnä muuta epäselvyyttä aiheuttavaa tekstiä. Muun muassa 7 kohdan säädöskohtaisissa perusteluissa tulisi selkeyden vuoksi ilmaista, että kyse on poliisilain 5 a luvun 39 §:stä, 44 §:stä ja niin edelleen.

Poliisilain 5a lukuun ehdotettavat muutokset

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ään tehtävillä muutoksilla olisi osittain sääntelyä täsmentävä ja tulkintaa selkeyttävä tavoite. Sitä voidaan pitää hyvin kannatettavana, sillä perusoikeusrajoituksia sisältävän sääntelyn on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Myös viranomaisten toiminnan kannalta täsmällinen sääntely on tehokkaan toiminnan edellytys.

Pääsääntö nykyisessä sääntelyssä on, että suojelupoliisi voi luovuttaa tietoja keskusrikospoliisille vain sellaisten rikosten kohdalla, joista säädetty ankarin rangaistus ylittää tietyt pykälässä säädettyt rajat.

Ehdotukseen sisältyy kuitenkin tiedon luovutusmahdollisuutta lisäävää sääntelyä. Poliisilain 5 a luvun 44 §:ään ehdotetaan uutta 4 momenttia, jonka mukaan suojelupoliisi voisi luovuttaa tiettyjen rikosten osalta tiedustelutietoa keskusrikospoliisille riippumatta siitä, mikä näiden rikosten rangaistusasteikko on. Rikokset olisivat rikoslain 12, 13 ja 34 a luvuissa rangaistavaksi säädettyt maanpetosrikokset, valtiopetosrikokset ja terrorismirikokset. Nähdäkseni ehdotettava tietojen luovutusmahdollisuutta voidaan pitää käyttötarkoitussidonnaisuuden mukaisena, sillä näillä rikoslain säännöksillä suojellaan kansallista turvallisuutta. Sama koskee sotilastiedustelulain 79 §:ään ehdotettavaa vastaavaa muutosta.

Pykälään ehdotetaan myös uutta 5 momenttia. Sen mukaan suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön avulla saatua rikosta koskevaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi. Jos tietoa luovutettaisiin tämän momentin perusteella, tietoa ei saisi käyttää salaista tiedonhankintakeinoja, salaista pakkokeinoja tai muuta pakkokeinoja koskevan vaatimuksen tai päätöksen perusteena eikä näyttönä rikosasiassa. Suojelupoliisilla olisi lisäksi oikeus asettaa muita luovutettujen tietojen salassapitoa, vaitiolovelvollisuutta, käyttöä, edelleen luovutusta tai luovutetun aineiston palauttamista koskevia ehtoja.

Ehdotettu 5 momentti ei ole täsmällisesti muotoiltu. Kansallisen turvallisuuden määritelmä on melko epämääräinen ja lakea, mutta sen tulkintaan on olemassa jonkin verran kansallista ja eurooppaoikeudellista lähteistöä. Sen sijaan sääntelyyn ehdotettava ”muuksi toimivaltaisen viranomaisen toiminnan suuntaamiseksi” on perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa liian lakea. Hallituksen esitysluonnoksesta ei ilmene, mitä kaikkea toimintaa tällä tarkoitetaan. Tarkentavan määrittelyn lisääminen pykälään, ei pelkästään hallituksen esityksen perusteluihin, on nähdäkseni välttämätöntä.

Hallituksen esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa todettu tavoite on sinänsä ymmärrettävä ja hyväksyttävä. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi suojelupoliisin toimivaltuuksilla saadun tiedon tehokkaan hyödyntämisen. Lisäksi sääntely mahdollistaisi toimivaltaisille

viranomaisille kansallista turvallisuutta koskevien vaaratilanteiden ehkäisemisen ja uhkien torjunnan.

Tietojen luovuttamisen ehdot ovat kuitenkin hyvin väljät. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että toiminnan suuntaamiseksi saatua tietoa voitaisiin käyttää viranomaisissa esimerkiksi uhka-arvion pohjana. Käytännössä muotoilu sallisi tiedustelutiedon käyttämisen viranomaisissa niiden toiminnan suunnittelemiseen ilman, että toiminnalla olisi yhteyttä kansalliseen tai yleiseen turvallisuuteen. Sääntelyyn on lisättävä tarkennus, joka rajaa tiedon luovuttamista sellaisiin tarkoituksiin, jotka ovat käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen valossa yhteensopivia suojelupoliisin suorittaman tietojen keräämistarkoituksen kanssa.

Sotilastiedustelulakiin ehdotettavan vastaavan säännöksen, eli 80 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että toiminnan suuntaamisella tarkoitettaisiin sitä, että toimivaltaisella viranomaisella jo käynnissä olevassa toiminnassa voitaisiin useista eri toimintavaihtoehtoista priorisoida vaihtoehtoa, johon tiedustelumenetelmän käytön avulla saatu tieto antaisi toimivaltaiselle viranomaiselle viitteen kohdistaa resursseja parhaalla mahdollisella tavalla. Resurssien järkevä kohdistaminen on sinänsä hyvä tavoite, mutta ei sovellu perusoikeuksien rajoitusedellytykseksi. Tässä yhteydessä on muistettava, että tiedustelumenetelmien käyttö ja niillä saadun tiedon käsittely muodostavat poikkeuksellisen toimintakentän, joka sisältää lähtökohtaisesti varsin pitkälle meneviä rajoituksia perustuslain 10 §:ssä säädettyihin oikeuksiin.

Säännösehdotuksessa jää auki se, mille kaikille viranomaisille suojelupoliisi tai sotilastiedusteluviranomainen voisi luovuttaa tietoja 5 momentin perusteella. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että toimivaltainen viranomainen määrittäisi tapauskohtaisesti. Käytännössä luovutuksensaajana olisi usein poliisi, mutta kysymykseen tulisivat myös muut viranomaiset, kuten esimerkiksi Rajavartiolaitos, Tulli, Puolustusvoimat tai Maahanmuuttovirasto, jotka kaikki osaltaan hoitavat kansallisen turvallisuuden suojaamistehtäviä ja käsittelevät osaltaan niihin liittyviä rikosta koskevia tietoja lakisääteisten tehtäviensä takia. Siten käy ilmi, ettei viranomaisten joukkoa ole sidottu edes esitutkintalain 1 §:ssä määriteltyihin esitutkintaviranomaisiin, joita ovat pelkästään muu poliisi kuin suojelupoliisi sekä rajavartio-, tull- ja sotilasviranomaiset. Viranomaisten joukko on laaja ja epämääräinen tavalla, joka ei täytä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetuissa pykälämuotoiluissa mikään ei estä tulkitsemasta säännöksiä niin, että suojelupoliisi voisi luovuttaa tiedustelutietoa esimerkiksi Verohallinnolle, Traficomille, Kilpailu- ja kuluttajavirastolle tai Ruokavirastolle näiden toiminnan suuntaamiseksi. Sääntely ei nähdäkseni täytä valtiosääntöoikeudellisia taikka eurooppaoikeudellisia

käyttötarkoitussidonnaisuuden ehtoja. Sama koskee sotilastiedustelulain 80 §:ään ehdotettavaa uutta 1 momenttia.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan myös 44 b §:ää. Se vastaisi nykyisen 44 §:n 4 momenttia. Momentissa säädettäisiin siitä, että suojelupoliisi saisi aina luovuttaa tiedustelumenetelmän käytön aikana saatua tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että momentissa tarkoitettu vaara tai vahinko voi liittyä muuhunkin kuin rikokseen. Kysymys voisi olla esimerkiksi onnettomuuden estämisestä. Perusteluista ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, onko sääntelyllä tarkoitus muuttaa nykytilaa, vai pelkästään siirtää säännös eri pykälään.

Poliisin henkilötietolain 51 §:ään ehdotettavat muutokset

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että poliisin henkilötietolain 51 §:ää muokattaisiin seuraavasti: suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja ulkomaan turvallisuus- ja tiedustelupalvelulle sekä ulkomaan viranomaiselle, jonka tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaaminen, oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tai rikosten ennalta estäminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen sekä Euroopan unionin virastolle ja toimielimelle sekä Pohjois-Atlantin liitolle ja kansainväliselle järjestölle, jos luovuttaminen on välttämätöntä suojelupoliisin tehtävän suorittamiseksi.

Ehdotus laajentaisi tietojen luovutuksensaajien joukkoa siten, että yhä useampi luovutuksia saava viranomainen jäisi tehtävänsä koskevan rajoituksen ulkopuolelle. Ulkomaiden viranomaiset, joille tietoja voidaan luovuttaa, olisivat yhä sellaisia, että niiden tehtäviin kuuluu kansallisen turvallisuuden suojaamisen ynnä muu vastaava. Mille tahansa ulkomaiselle viranomaiselle ei siten voitaisi luovuttaa henkilötietoja. EU:n viranomaisia ja toimielimiä ei kuitenkaan koskisi sama rajoitus. Tätä ratkaisua ei perustella hallituksen esityksessä. Mikä tahansa EU:n kymmenistä toimielimistä voisi saada suojelupoliisilta henkilötietoja. Sama koskee kansainvälisiä järjestöjä, joita lienee maailmassa tuhansia. Pykälän muotoilu on laaja ja on kyseenalaista täyttäisikö se perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Pykälään lisättäisiin maininta tietojen luovuttamisesta Natolle. Se lienee välttämätöntä Suomen jäsenyydestä johtuen, mutta hallituksen esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin perustella onko näin. Lisäksi Naton osalta hallituksen esitykseen olisi lisättävä arvio siitä, minkälaiseen käyttöön ja millä ehdoilla tietoa Natolle luovutettaisiin. Hallituksen esitykseen tulee jatkovalmistelussa sisällyttää edes jonkinlainen kuvaus siitä, miten Naton tiedustelu toimii ja mihin kaikkeen tietoja

puolustusliitossa voidaan käyttää. Puolustusliittoon kuuluu valtioita, joiden perusoikeussuoja on huomattavan erilaista niin lain tasolla kuin käytännössäkin.

Hallituksen esitysluonnoksessa tulee ottaa kantaa myös niihin mahdollisiin turvallisuushkiin, joita voi aiheutua siitä, että tietoja luovutetaan EU:n virastoille ja toimielimille, kansainvälisille järjestöille ja Natolle.

Merkityksellinen on myös nykyisen 51 §:n 5 momentti, jonka mukaan kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aiheutta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Naton jäsenvaltioihin kuuluu sellaisia, joissa kuolemanrangaistus on käytössä, joten tällä momentilla voi olla merkitystä tietoja vaihdettaessa Naton kanssa. Asia olisi syytä ainakin mainita hallituksen esityksen perusteluissa.

Sääntely johdonmukaisuuden vuoksi olisi tarpeen täsmentää myös, että poliisin henkilötietolain 51 § ei koske tiedustelumenetelmillä saatua tietoa. Tällaista henkilötietoa ei siten hallituksen esityksen perusteella saisi luovuttaa jatkossa sen enempää EU:n toimielimille, kansainvälisille järjestöille kuin Natollekaan. Nähdäkseni tämäkin olisi syytä mainita selkeästi perusteluissa.

Ulkomainen lainsäädäntö ja ulkomailta käytetyt keinot

Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu vertailu ulkomaihin, vaikka se olisi tarpeellista. Erityisesti muiden EU-maiden, tai ainakin pohjoismaiden lainsäädännön tilasta olisi syytä tarjota jonkinlainen käsitys. Sääntely on merkityksellistä eurooppaoikeuden kannalta, jolloin on tärkeää tietää, miten muissa Euroopan maissa on säädetty palomuuureista. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täydennettävä.

Vaikutusarviointi

Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu vaikutusarviointi, mukaan lukien taloudellisten vaikutusten arviointi. Koska ehdotetuilla toimilla olisi perusoikeusvaikutuksia, tulee vaikutusarviointi tehdä, jotta perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä ja suhteellisuutta voidaan arvioida. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa täydennettävä.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy arvio ehdotuksen suhteesta perustuslakiin mukaan lukien perusoikeuksien suojaan. Arvio on kuitenkin huomattavan suppea ja jossain määrin pintapuolinen, ottaen huomioon asian vakavuus. Tässä hallituksen esitysluonnoksen jaksossa

selostetaan jonkin verran perustuslakivaliokunnan käytäntöä, mutta ei varsinaisesti arvioida ehdotuksen vaikutuksia perustuslain 10 §:ssä suojeltuihin oikeuksiin. Koska ehdotuksella olisi vaikutusta sekä yksityiselämän suojaan, luottamuksellisen viestin suojaan että tietosuojaan, tulee arviota täydentää.

Henkilötietojen suoja on EU-lainsäädännöllä harmonisoitu oikeus, jonka sääntelyssä jäsenvaltioilla on vain erikseen säädettyä liikkumavaraa. Hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu EU-oikeudellinen näkökulma, vaikka se on välttämätön ehdotetun sääntelyn arviointia varten. Merkittäviksi nousevat ainakin EU:n yleinen tietosuoja-asetus, ePrivacy-direktiivi ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi sekä näitä täsmentävä runsas unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntö.

EUT:n oikeuskäytännössä erityisen merkittäviä ovat ne ratkaisut, joissa tuomioistuin on arvioinut tietojen käyttöä, säilyttämistä ja luovuttamista rikosten ennalta ehkäisemiseksi sekä kansallisen turvallisuuden nimissä. Näitä ratkaisuja on paljon. Henkilötietojen siirrot ulkomaille ovat myös olleet EUT:n ratkaisujen kohteena Schrems-tapauksissa, joissa on lisäksi yhtymäkohtia kansallisen turvallisuuden tematiikkaan. Lisäksi tuomioistuin on tulkinnut tietosuojaoikeudellista käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Tämäkin ratkaisukäytäntö on otettava kansallisessa lainsäädännössä huomioon. Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa välttämätöntä täydentää niin, että ainakin näiden aiheiden oikeuskäytäntö analysoidaan huolellisesti.

EU-oikeuden osalta on syytä ottaa huomioon, että siinä on EUT:n ratkaisukäytännön vaikutuksesta kehittynyt erottelu kansallisen turvallisuuden (national security) ja yleinen turvallisuus (public security) (ks. esim. asia C-8/22, Commissaire général aux réfugiés and aux apatrides). Nähdäkseni kotimaista sääntelyä selkeyttäisi vastaavanlaisen erottelun ylläpitäminen. Näin tehtäessä sääntelyn yhdenmukaisuutta EU-oikeuden kanssa olisi helpompi arvioida.

Tiedustelutiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta ja siitä poikkeamista sekä rikosprosesseissa sallittujen tiedustelumenetelmien käyttöä on käsitelty myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Hallituksen ehdottamia toimia tulee arvioida myös tästä näkökulmasta. Hallituksen esitysluonnosta on jatkovalmistelussa välttämätöntä täydentää.

Suhde pakkokeinoihin

Tiedustelutoiminta on erilaista ja sillä on eri tavoitteet kuin rikostorjunta ja rikostutkinta. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, tulee sääntelyssä varmistua siitä, ettei lainsäädäntö avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoin

salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen (ks. esim. [PeVL 35/2018 vp](#), s. 22). Hallituksen esitysluonnoksessa jää kuitenkin käytännön tasolla jossain määrin epäselväksi, millä tavoin ongelma voidaan välttää.

Ehdotetun – ja osin myös jo voimassa olevan sääntelyn perusteella – ajatus on, että tuomioistuimet päättäisivät viime kädessä siitä, mitä tiedustelutietoa saisi käyttää näyttönä rikosasian oikeudenkäynnissä. Tällä ratkaisulla on vaaransa, sillä asian edettyä tuomioistuimeen on kotimaisen vapaan todistusharkinnan doktriinin perusteella tuomioistuimen vaikeaa olla ottamatta huomioon sellaista näyttöä, joka on peräisin esimerkiksi tiedustelumenetelmien käytöstä. Tältä osin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate voi kärsiä, ottaen huomioon myös KKO:n tuore ratkaisu [KKO:2023:14](#), jossa sallittiin laittomasti hankitun tiedon hyödyntäminen.

Johtopäätökset

Hallituksen esitysluonnos koskee perusoikeusherkkää sääntelykontekstista, jota on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten valossa. Ehdotettuun sääntelyyn sisältyy yksityiskohtia, joiden osalta ainakin vaatimukset täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta jäävät toteutumatta. Arviota rajoitusten hyväksyttävyydestä ja rajoitusten suhteellisuudesta ei luonnoksen perusteella voi tehdä ja jatkovalmistelussa esitystä on täydennettävä. Esitykseen on myös lisättävä arvio EU- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta.

Luonnoksessa ehdotettuun sääntelyyn sisältyy kysymyksiä, joissa tulkinta ei ole täysin vakiintunut. Perustuslakivaliokunnan lausunto esityksestä on siksi tarpeellinen.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo