

Olli Mäenpää

16.3.2018

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp)

Hallinnolliset vaikutukset

Luottamuksellisen viestin suojan rajoittaminen

Luottamuksellisen viestin suojasta säädetään perustuslain 10 §:n 2 momentissa, ja se on perustuslain 10 §:ssä määritellystä yksityiselämän suojasta. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. (HE 309/1993 vp, s. 52—53.)

Lakiehdotuksen tarkoituksena on laajentaa niitä perusteita, joilla viranomainen voisi puuttua luottamuksellisen viestin suojaan. Esityksen mukaan perustuslain 10 §:ään lisättäisiin uusi 4 momentti, jolla laajennettaisiin luottamuksellisen viestin suojaan lailla kohdistettavien rajoitusten alaa. Näiden rajoitusperusteiden puitteissa voitaisiin tavallisella lailla laajentaa viranomaisten toimivaltaa.

Lakiehdotuksen keskeisenä tarkoituksena on sen valmistelutausta huomioon ottaen mahdollistaa etenkin tiedusteluviranomaisten toimivallan laajentaminen kolmella perusteella. Viranomaisten tiedustelutoimivallan laajentaminen olisi ehdotetun perustuslain muutoksen perusteella ja puitteissa mahdollista lailla, jos se on välttämätöntä 1) rikosten torjunnassa, 2) tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta tai 3) tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä (HE 202 & 203/2017 vp) ehdotetaan merkittäviä uusia toimivaltuuksia tiedusteluviranomaisille. Perustuslain 10 §:ään lisättäväksi ehdotettu 4 momentti mahdollistaisi näiden uusien toimivaltuuksien säätämisen lailla puuttumatta luottamuksellisen viestin perusoikeussuojaan perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla.

Uusien toimivaltuuksien riippuvuus perustuslain 10 §:n muuttamisesta

Tiedusteluviranomaisen toimivallan laajentaminen edellyttäisi niitä koskevien hallituksen esitysten perustelujen mukaan perustuslain 10 §:n 4 momentin säätämistä seuraavien toimivaltuuksien säätämiseksi:

Siviilitiedustelu: Telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (poliisilain 5 a luvun 6 §), televalvonta (poliisilain 5 a luvun 7), tekninen kuuntelu (poliisilain 5 a luvun 11 §), lähetyksen jäljentäminen (poliisilain 5 a luvun 31 §) ja tietoliikennetiedustelu (tietoliikennetiedustelulain 7 §).

Sotilastiedustelu: Tekninen kuuntelu (24 §), tekninen lait tarkkailu (30 §), muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva telekuuntelu (32.3 §), muun kuin valtiollisen toimijan tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta (33 §), muuhun kuin valtiolliseen toimijaan kohdistuva televalvonta (35.3 §), muun kuin valtiollisen toimijan lähetyksen jäljentäminen (55 §) ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu (67 §).

Esityksen perusteluihin ei sisälly arviota siitä, miten näiden viranomaisten uusien toimivaltuuksien jääminen pois säädettävästä laista vaikuttaisi tiedustelun tarpeisiin ja toteuttamiseen, jos perustuslain 10 §:ään ei lisättäisi ehdotettua 4 momenttia. Koska ehdotettuja uusia toimivaltuuksia voidaan pitää tiedustelumenetelmien tehokkuuden ja tiedustelun toimivuuden kannalta varsin merkittävänä, niiden puuttuminen ilmeisesti rajoittaisi tiedustelun toteuttamista huomattavasti, mutta tuskin estäisivät sitä kokonaan.

Perus- ja ihmisoikeuksien määrittelemät puitteet

Euroopan ihmisoikeussopimus

Jokaisella on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan oikeus nauttia muun muassa kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Viranomaiset saavat kuitenkin puuttua 1 kohdassa määriteltyjen oikeuksien käyttämiseen artiklan 2 kohdassa mainituilla edellytyksillä. Tällaisen puuttumisen on perustuttava lakiin. Lisäksi oikeuden rajoittamisen on oltava 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 oikeuskäytännössä (erityisesti Zakharov, EIT 2015; Szabó ja Vissy, EIT 2016) on korostettu muun muassa tiedustelutoimivaltan perusteiden täsmällistä ja ennakoitavaa lakitasoista määrittelyä, välttämättömyyskriteerin tiukkaa tulkintaa, objektiivisia perusteita rikosten torjumiseksi välttämättömien tietojen saamiselle, tuomioistuimen tai riippumattoman hallinnollisen elimen etukäteisvalvontaa, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavan oikeusturvan saatavuutta.

Ehdotetut muutokset perustuslain 10 §:ään sopeutuvat sinänsä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä täsmennettyihin ja konkretisoituihin vaatimuksiin. Tämä arvio voidaan esittää etenkin, kun voidaan edellyttää, että tätä oikeuskäytäntöä noudatetaan myös viestinnän luottamuksellisuuteen kohdistuvassa lainsäädännössä. Tämä edellytys perustuu siihen lähtökohtaan, että myös ehdotetun perusoikeussäännöksen sisältämien poikkeusperusteiden puitteissa säädettävä lainsäädäntö on sopusoinnussa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden

kanssa. Tätä vaatimusta on noudatettava, vaikka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä määriteltyjä kriteereitä ei ole ymmärrettävistä ja hyväksyttävistä lainsäädäntöteknisistä syistä kirjattu ehdotettuun perusoikeussääntöön.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on otettava huomioon myös perustuslain 10 §:ään lisättäväksi ehdotettua 4 momenttia sovellettaessa. Vastaavasti tämän oikeuskäytännön mukaisesti on arvioitava ehdotettuja uusia poikkeusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa uusia tiedusteluvaltuuksia määritteleviä toimivaltasääntöksiä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimukset

Perusoikeuskirjan 7 artikla koskee yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista. Tämän perusoikeuden turvaamiseksi jokaisella on oikeus siihen, että muun muassa hänen viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artikla määrittelee henkilötietojen suojan.

Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. Tele2Sverige ja Watson ym., EUT 2016 ja siinä selostettu oikeuskäytäntö) on tältä osin korostettu muun muassa etukäteisvalvontaa, tietojen säilyttämistä unionin alueella, tietosuojan ja -turvan korkeaa tasoa, tietojen lopullista hävittämistä säilytysajan päätyttyä, tietojen kohteena olevien henkilöiden tiedonsaantioikeuksia, riippumatonta jälkikäteisvalvontaa ja tuomioistuimessa toteutettavaa oikeusturvaa.

Mainittujen kriteerien määrittely ja noudattaminen ovat edellytyksenä sille, että jäsenvaltion viranomaiset voivat saada henkilöjä koskevia tietoja, joita todennäköisesti sisältyisi hankittaessa tietoja luottamuksellisen viestinnän suojan piiriin kuuluvista tiedoista. Myös nämä kriteerit on otettava huomioon säädettäessä luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttuvaa lainsäädäntöä ja sovellettaessa sitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa.

Perustuslain lähtökohdat

Rikosten torjunta

Perustuslain voimassa olevan 10 §:n 3 momentin mukaan rajoitusperusteena on rikosten tutkinta, joka terminologisesti kohdentaa rajoitukset lähinnä jo tehtyjen rikosten selvittämiseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosten tutkintaa on kuitenkin tulkittu laajemmin niin, että se voi kattaa myös rikosten estämisen. Esimerkiksi televalvontaa on katsottu perustuslain 10 §:n 3 momentin puitteissa voitavan käyttää myös tiettyjen rikosten estämiseen (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp). Muutosehdotus kirjaisi tältä osin muodostunutta perustuslakivaliokunnan käytäntöä, joka mukautuu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mahdollistamiin rajoitusperusteisiin.

Sotilaallinen toiminta ja toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta

Uusiksi rajoitusperusteeksi ehdotetaan ”tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”.

Sotilaallinen toiminta, kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään ja soveltamisalaltaan varsin laaja-alaisia käsitteitä. Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakkollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen. Myös perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä on tällaisen lainsäädännön yhteydessä välttämätöntä noudattaa.

Kiireelliseksi julistamisen edellytykset

Hallituksen esityksessä mainittujen näkökohtien perusteella hallitus ehdottaa, että esitys käsiteltäisiin kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Kiireellisyys liittyy tässä yhteydessä erityisesti siviili- ja sotilastiedustelua koskevien hallituksen esitysten käsittelyyn. Nopeutetussa lainsäätämisjärjestyksessä perusoikeussäännöksen muutos voisi tulla voimaan mahdollisesti vuoden 2018 lopulla, kun normaalin lainsäätämisjärjestyksen käyttäminen merkitsisi voimaantuloa vuoden 2020 alkupuolella. Ajallisesti noin vuoden tai runsaan vuoden mittaista aikaeroa voidaan pitää yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten torjunnan ja kansallisen turvallisuuden vakavien uhkien kannalta merkityksellisenä.

Asiallisina perusteluina nopeutetun menettelyn käyttämiselle ovat hallituksen esityksen mukaan etenkin Suomen turvallisuustilanteen heikentyminen ja tarve vaurautua Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavaan toimintaan. Nämä seikat muodostavat hallituksen näkemyksen mukaan sellaisen poikkeuksellisen tilanteen, jossa perustuslain kiireelliselle muuttamiselle on osoitettavissa välttämätön tarve.

Hallituksen esityksessä esitetyt perustelut kiireelliselle menettelylle ovat hyvin yleisluonteiset ja ylimalkaiset. Siviili- ja sotilastiedustelulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä on kuitenkin selvitetty laajemmin ja yksityiskohtaisemmin Suomen turvallisuustilanteen heikkenemiseen ja monimutkaistumiseen liittyviä näkökohtia.

Siviilitiedustelua koskevan esityksen perustelujen (s. 9-10) mukaan turvallisuustilanteen ennustettavuus on viimeaikoina heikentynyt merkittävästi eikä siinä ole nähtävissä muutosta parempaan. Sisäisen turvallisuuden selonteon (2016) mukaan Venäjän ja lännen suhteiden huononeminen, kansainvälinen terrorismi, kyberuhat ja laajamittainen laiton maahantulo ovat merkittävimmät viimeaikaiset muutokset turvallisuusympäristössä. Selonteon mukaan hybrdivaikuttamisen kei-

not valtiollisessa vaikuttamisessa ovat lisääntyneet. Uudet jännitteet valtioiden välillä ovat myös mahdollisia. Lisäksi ulkomaisten tiedustelupalveluiden toiminta Suomessa on palannut kylmän sodan tasolle.

Sotilastiedustelua koskevan hallituksen esityksen perustelujen (8-10) mukaan puolustuspoliittisen selonteon (2017) mukaan Suomen lähialueen turvallisuustilanne on heikentynyt Krimin valtauksen ja Itä-Ukrainan konfliktin jälkeen. Sotilaalliset jännitteet Itämeren alueella ovat lisääntyneet ja epävarmuus on lisääntynyt laajemminkin.

Rajat ylittävien uhkien torjuminen ja niihin varautuminen edellyttävät niin sotilaallisten voimavarojen kuin siviilivoimavarojen hyödyntämistä, laajan keinovalikoiman käyttämistä. Tilanne, jossa Suomen viranomaiset puutteellisesta kansallisesta sääntelystä johtuen ovat riippuvaisia ulkomaista saadakseen tietoa Suomen elintärkeisiin intresseihin kohdistuvista uhkista, on esityksen perustelujen mukaan kestämaton. Jokaisella valtiolla - myös Suomella - on velvoite huolehtia omasta ja kansalaistensa turvallisuudesta ja perustaa siihen liittyvä päätöksenteko itse hankittuun tietoon.

Näitä tuoreisiin selontekoihin sisältyviä tietoja voidaan pitää varsin painavina ja varteenotettavina, kun arvioidaan kiireellisen menettelyn tarvetta. Perustuslaki ei määrittele tarkemmin kiireellisen menettelyn edellytyksiä, mutta nopeutettua menettelyä ei perustuslakivaliokunnan mielestä tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on lisäksi pitänyt varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (PeVM 10/2006 vp, s. 6). Viime kädessä kiireellisen menettelyn tarpeellisuuden arviointi esitetyn informaation perusteella ja päätösvalta asiassa kuuluvat kuitenkin eduskunnalle.