

Olli Mäenpää

16.3.2017

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Siviilitiedusteluun liittyvät uudet toimivaltuudet

Poliisilain 5 a luku

Esityksen mukaan poliisilakiin lisättäisiin uusi 5 a luku, joka määritteli suojelupoliisin tiedustelutoimintaan kuuluvat toimivaltuudet. Siviilitiedustelu olisi mahdollista, kun sen tarkoituksena on tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi sekä muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (1 §). Ehdotettu sääntely määritteli toimivallan sekä ulkomaan tiedusteluun että kotimaassa käytettävälle tiedustelumenetelmille.

Uusien toimivaltuuksien tarkoituksena on vahvistaa suojelupoliisin toimivaltaa ja määritellä sen tehtävät tiedustelussa. Näin pyritään vastaamaan uhkiin, joita aiheutuu kansainväliseen turvallisuustilanteen muutoksista ja rikosten torjuntaan liittyvistä uudenlaisista tarpeista. Toimivaltuuksien lisääminen edellyttää selkeää vastuun määrittelyä ja toimivaltuuksien käyttämiseen kohdistuvaa selkeää valvontaa sekä etukäteen että jälkikäteen. Toimivaltuuksilla voidaan puuttua luottamuksellisen viestin suojaan, joten niiden perusteiden ja puitteiden selkeä määrittely on välttämätöntä perus- ja ihmisoikeuksien suojan kannalta.

Tiedustelutoimivaltuuksien käyttämisen edellytykset määritellään erikseen uuden 5 a luvun 4 §:ssä. Yleisenä edellytyksenä olisi, että tiedustelumenetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lisäksi edellytyksenä on uhkaperusteen olemassaolo ja sen muodostama vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle. Säännöksessä määritellään myös eräitä rajoituksia menetelmien käytölle.

Vaikka ehdotettuun 5 a luvun sääntelyyn sisältyy melko tulkinnanvaraisia käsitteitä, sitä voidaan tiedustelutoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen pitää näiltä osin riittävänä toimivallan lakiperustaisuuden ja viranomaisen toiminnan lakisidonnaisuuden kannalta. Siviilitiedustelun toimivaltuudet voivat ehdotusten mukaan kuitenkin muotoutua käytännössä varsin laajoiksi, joten niiden sopeutumista perusoikeuksiin ja erityisesti luottamuksellisen viestinnän suojaan on arvioitava huolellisesti.

Ehdotettuja toimivaltuuksia on joka tapauksessa käytettävä erityisesti luottamuksellisen viestin suojan perus- ja ihmisoikeussuoja huomioon ottaen. Tämä edellyttää tiedusteluvirkamiesten asianmukaista ja riittävää koulutusta sekä suojelupoliisin sisäisen ohjauksen ja valvonnan riittävyyttä. Perusoikeuksien turvan takamiseksi keskeinen merkitys on myös toimivaltuuksien käyttöön kohdistuvalla riippumattomalla valvonnalla, jota määritellään erillisessä hallituksen esityksessä sekä puhemiesneuvoston esityksessä.

Laki tietoliikennetiedustelusta

Tietoliikennetiedustelun yleisistä yleiset edellytykset määriteltäisiin säädettäväksi ehdotetun lain 4 §:ssä samaan tapaan kuin poliisilain 5 a luvussa. Tietoliikennetiedustelu voisi kohdistua vain tietoliikenteeseen, joka ylittää valtakunnanrajan siirtymällä suomalaisesta viestintäverkosta ulkomaiseen viestintäverkkoon tai päinvastoin. Tämä rajaisi merkittävän osan kansallisesta tietoliikenteestä tietoliikennetiedustelun ulkopuolelle, joskaan raja ei ole sisällöllisesti kattava.

Menetelmänä tietoliikennetiedustelussa käytettäisiin tietoliikenteen automatisoitua erottelua, joka perustuisi tuomioistuimen, käräjäoikeuden, myöntämään lupaan. Tiedustelujärjestelmään olisi ennakoon syötetty luvassa määritellyt hakuehdot, joihin järjestelmä automatisoidusti ja reaaliaikaisesti vertaisi läpivirtaavaa tietoliikennettä. Muu kuin hakuehtoja vastaava liikenne ei olisi vertailun jälkeen palautettavissa tiedusteluviranomaisten tarkasteltavaksi.

Lakiin sisältyväksi ehdotetut tiedustelukiellot ja hävittämisvelvollisuudet rajoittaisivat suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään tallennettavia tietoja. Luottamuksellisen viestin sisältöä kuvaavan hakuehdon käyttö olisi 4 §:n mukaan kielletty, mitä voidaan pitää välttämättömän rajoituksena luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Luottamuksellisen viestin perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta ei toisaalta ole ongelmallista, että pelkästään vieraan valtion tai sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen voitaisiin kohdistaa myös viestin sisältöä kuvaava hakuehto. Vastaavasti myöskään haitallista tietokoneohjelmaa tai käskyä kuvaavia ehtoja ei voida pitää ongelmallisina.

Tietoliikennetiedustelun kohdentamisen sekä laajuuden ja syvyyden kannalta on keskeinen merkitys etukäteen toteutettavan tuomioistuinvalvonnan laadulla ja toimivuudella. Käräjäoikeuden päätösvaltaan kuuluvalla lupamenettelyllä olisi ehdotuksen mukaan keskeinen valvonnallinen merkitys. Myös jälkikäteiset valvontamuodot ovat tältä kannalta merkittäviä. Valvonnan toimivuus edellyttää joka tapauksessa sen riittävää resurssointia.

Lakiin olisi yksityiskohtaisten lupaedellytysten lisäksi ja niiden soveltamista ohjaamaan perusteltua lisätä riittävän täsmällisesti määritelty yleissäännös, joka sisältäisi kiellon toteuttaa massavalvontaa. Tällainen yleiskielto olisi omiaan selventämään nyt vain esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja. Lisäksi se konkretisoi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan perustuvia luottamuksellisen viestin suojan perusvaatimuksia viranomaistoiminnassa merkityksellisellä tavalla.

Viranomaisyhteistyö

Yhteistyö kansallisella tasolla

Suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaisille ehdotetaan säädettäväksi sisältöään ja laajuudeltaan varsin samanlaiset toimivaltuudet tiedustelutoimenpiteiden toteuttamiseksi. Tämä on omiaan korostamaan poliisi- ja sotilasviranomaisten välisen yhteistyön merkitystä.

Tältä osin yhteistyöstä säädettäisiin erikseen poliisilain 5 a luvun 54 §:ssä, jonka mukaan suojelupoliisin on toimittava yhteistyössä sotilastiedusteluviranomaisen kanssa siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Yhteistyöhön kuuluisi säännöksen mukaan suojelupoliisiin kohdistuva lähes rajoitukseton velvollisuus antaa tässä tarkoituksessa myös salaisia tietoja sotilastiedusteluviranomaiselle. Ehdotettu sääntely on tältä osin selvästi väljempää kuin vastaavissa salaisia tietoja koskevissa luovutussäännöksissä.

Myös yhteistyö muiden viranomaisten kanssa olisi tarpeen tiedustelutehtävien hoitamiseksi, mitä koskeva yleissäännös on 55 §:ssä. Suojelupoliisi voisi luovuttaa muille viranomaisille salaisia tietoja vain, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kansallisten viranomaisten yhteistyöhön kuuluisi myös salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen tarpeen mukaan (56 ja 58 §), mitä voidaan pitää aiheellisenä muun muassa resurssien tehokkaan käytön turvaamiseksi.

Kansainvälinen yhteistyö

Tiedustelutoiminnassa kansainvälinen yhteistyö on pääasiassa voimavara, joka vahvistaa kansallisten viranomaisten toimintaedellytyksiä. Tältä kannalta voidaan keskeisenä toimivaltaperusteena pitää 5 a luvun 57 §:n säännöstä, jonka mukaan suojelupoliisi voisi luovuttaa myös salaisia tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua. Sääntely on tältä osin hyvin väljää, mutta sen voitaneen arvioida vastaavan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön välttämättömiä tarpeita.

Yhteistyö yhteisöjen kanssa

Suojelupoliisi voisi 5 a luvun 55 §:n mukaan toimia yhteistyössä myös muiden kuin viranomaisten kanssa siviilitiedustelutehtävänsä tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Yhteistyö olisi mahdollista kuitenkin vain yhteisöjen kanssa. Yhteistyön sisältö on säännöksessä määriteltä hyvin väljästi. Tarvetta tällaiselle yhteistyölle on käytännössä erityisesti erilaisten kyberuhkien torjunnassa. Perustelujen mukaan yhteistyö voisi liittyä myös yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen.

Yhteistyöhön yhteisöjen kanssa sisältyisi myös oikeus luovuttaa tällaisille yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, mikäli tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ehdotetun säännöksen

mukaan salaisten tiedustelutietojen luovuttaminen yhteisöille olisi rajattu verraten väliin puitteisiin.

Vaikutukset perusoikeuksiin

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 278) esitykseen sisältyy useita sellaisia toimivaltuuksia koskevia säännösehdotuksia, jotka merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tällaisia säännösehdotuksia ovat poliisilain 5 a lukuun esitettävä 6 § (telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta), 7 § (televalvonta), 11 § (tekninen kuuntelu), 31 § (lähetyksen jäljentäminen) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotettavaan lakiin esitettävä 7 § (tietoliikennetiedustelu).

Koska ehdotetut toimivaltuudet puuttuisivat luottamuksellisen viestin suojaan perustuslain kannalta ongelmallisella tavalla, niistä ei voida säätää tavallisella lailla. Poikkeuslain säätäminen ei myöskään ole mahdollista, kun otetaan huomioon poikkeuslakien välttämisen periaate. On myös perusteltua katsoa, että ehdotetut toimivaltuudet eivät merkitse perustuslain 73 §:ssä tarkoitettua rajattua poikkeusta perustuslakiin.

Esityksen perusteluihin ei sisälly arviota siitä, miten näiden toimivaltuuksien jääminen pois säädettävästä laista vaikuttaisi siviilitiedustelun toteuttamiseen. Koska toimivaltuuksia voidaan pitää tiedustelumenetelmien tehokkuuden kannalta merkittävinä, niiden puuttuminen ilmeisesti rajoittaisi siviilitiedustelun toteuttamista huomattavasti, mutta puutteet tuskin estäisivät sitä kokonaan.

On kuitenkin ilmeistä, että edellä yksilöidyistä toimivaltuuksista olisi mahdollista säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mikäli perustuslain uuteen 10 §:n 4 momenttiin ehdotetut poikkeusperusteet olisivat voimassa niitä koskevan hallituksen esityksen (HE 198/2017 vp) sisältöisinä. Siviilitiedustelua koskevien toimivaltuuksien ydinsisältö on näin ollen toteutettavissa lailla vain, jos perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin suojan rajoitusperusteita laajennetaan ehdotetulla tavalla.