

Olli Mäenpää
24.10.2018

Perustuslakivaliokunnalle

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

Arvioinnin perusteita

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).

Esitystä on etenkin näiltä osin paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain uuden 10 §:n 4 momentin mukaan luottamuksellisen viestin rajoittaminen on mahdollista myös "tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta".

Perustuslakivaliokunta on mietinnössään (PeVM 4/2018 vp) perustuslain 10 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä tuonut esiin keskeisiä perusteita, jotka on otettava huomioon, kun arvioinnin kohteena on luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen perusteena oleva perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettu sotilaallinen toiminta tai muu kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta. Näiden arviointiperusteiden mukaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttumisen tulee olla mahdollisimman kohdennettua ja rajattua. Siinä on lisäksi noudatettava eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (erityisesti Zakharov, EIT 2015; Szabó ja Vissy, EIT 2016; Big Brother Watch, EIT 2018; Centrum för Rättvisa, EIT 2018) on korostettu muun muassa toimivaltaperusteiden 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.

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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää mietinnössään huomiota myös perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin ja erityisesti viiteen kriteeriin arvioitaessa tiedonhankintaa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta koskevaa lakiehdotusta perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta.

1. Tiedonhankintavaltuudet voidaan osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi.
2. Rajoitusedellytys koskee vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle.
3. Lailla tulee säätää tyhjentävästi tiedonhankintaa määrittelevien toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.
4. Perustuslain 10 §:n 4 momentin säännös ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaan tiedustelutoiminnassa.
5. Välttämättömyys-kriteeri edellyttää, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdenneusti ja rajoitetusti.

Siviilitiedustelua koskevaa lakiehdotusta on paikallaan arvioida erityisesti näiden arviointikriteerien perusteella, jotka pääosin konkretisoivat myös perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä. Olen arvioinut näiden kriteerien kannalta säädettäväksi ehdotettuja tiedusteluvaltuuksia sotilastiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä (HE 203/2017 vp) perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa 17.10.2018. Pääasiassa samansisältöinen arvio on esitettävissä myös siviilitiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä, joten viittaan näiltä osin aikaisempaan lausuntooni.

Poliisilain 5 a luku

Esityksen mukaan poliisilakiin lisättäisiin uusi 5 a luku, joka määritteli suojelupoliisin siviilitiedusteluun kuuluvat toimivaltuudet. Siviilitiedustelu olisi mahdollista, kun sen tarkoituksena on tiedon hankkiminen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, ylimmän valtiojohtoon päätöksenteon tukemiseksi sekä

muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (1 §). Ehdotettu 5 a luvun sääntely määritteli toimivallan sekä ulkomaan-tiedusteluun että kotimaassa käytettäville tiedustelumenetelmille.

Tiedustelutoimivaltuuksien käyttämisen edellytykset määriteltäisiin erikseen 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 siviilitiedustelun erityispiirteet huomioon ottaen pitää näiltä osin riittävänä toimivallan lakiperustaisuuden ja viranomaisen toiminnan lakisidonnaisuuden kannalta. Tiedustelutoimivallan sääntelyä voidaan pitää myös riittävän kohdennettuna ja rajattuna. Perusoikeuksien turvan takaamiseksi keskeinen merkitys on myös toimivaltuuksien käyttöön kohdistuvalla tuomioistuimen toteuttamalla etukäteisvalvonnalla. Lisäksi siviilitiedusteluun kohdistuisi riippumaton jälkikääteisvalvonta, jota määritellään erillisessä hallituksen esityksessä 199/2017 vp sekä puhemiesneuvoston esityksessä PNE 1/2018 vp. Sääntelyn voidaan kokonaisuutena arvioiden katsoa mukautuvan eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tällaisia tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettaviin perusvaatimuksiin.

Laki tietoliikennetiedustelusta

Toimivalta tietoliikennetiedusteluun

Tietoliikennetiedustelun yleiset edellytykset määriteltäisiin 2. lakiehdotuksen 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 lakiehdotuksen 5 §:n mukaan tietoliikenteen automatisoitua erottelua, joka perustuisi tuomioistuimen, käräjäoikeuden, myöntämään lupaan ja siinä määriteltyihin hakuehtoihin. Tiedustelujärjestelmään olisi ennakoon syötetty luvassa määritelty hakuehdot, joihin järjestelmä automatisoidusti ja reaaliaikaisesti vertaisi läpivirtaavaa tietoliikennettä. Tällä tavoin automatisoidusti eroteltua tietoliikennettä käsiteltäessä saadaan lakiehdotuksen 6 §:n mukaan selvittää viestin sisältö ja muut luottamukselliset tiedot.

Lakiin sisältyväksi ehdotetut tiedustelukielto (12 §) ja hävittämisvelvollisuus (15 §) rajoittaisivat lisäksi suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään tallennettavia tietoja.

Luottamuksellisen viestin perus- ja ihmisoikeussuojan kannalta ei ole ongelmallista, että pelkästään vieraan valtion tai sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen voitaisiin kohdistaa myös viestin sisältöä kuvaava hakuheito. 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. Sinänsä riittävänä pidettävän valvonnan toimivuus ja tehokkuus edellyttävät joka tapauksessa sen riittävää resurssointia.

Lakiin voisi olla perusteltua lisätä yksityiskohtaisten lupaedellytysten lisäksi ja niiden soveltamista koskevaa tuomioistuimen päätöksenteon perusteita ohjaamaan riittävän täsmällisesti määritelty yleissäännös, joka sisältäisi kiellon toteuttaa luottamuksellisten viestien sisältöön kohdistuvaa massavalvontaa. Tällainen yleis-kielto olisi omiaan selventämään nyt vain esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja. Lisäksi se konkretisoisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan perustuvia luottamuksellisen viestin suojan perusvaatimuksia viranomaistoiminnassa merkityksellisellä tavalla.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

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

Tältä osin yhteistyöstä säädettäisiin erikseen lakiehdotuksen 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 salassa pidettäviä tietoja sotilastiedusteluviranomaiselle. Ehdotettu sääntely on tältä osin selvästi väljempää kuin vastaavissa salaisia tietoja koskevissa luovutussäännöksissä, joissa vakiintuneesti edellytetään välttämättömiä perusteita salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle.

Tältä osin on arvioinnissa otettava huomioon se, että suojelupoliisille ja sotilastiedusteluviranomaiselle on ehdotettu säädettäväksi samaan päämäärään liittyvät toimialakohtaiset ja rinnakkaiset tehtävät. Tiedusteluviranomaisten kiinteä yhteistyö ja samanlaiset toimivaltuudet voivat osaltaan puoltaa väljempää tiedon luovuttamista määrittelevää sääntelyä.

Suojelupoliisi voisi lakiehdotuksen 55 §:n mukaan luovuttaa muille viranomaisille salaisia tietoja vain, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tältä osin tietojen luovuttamiseen kohdistuisi vakiintunut välttämättömyysedellytys.

Kansainvälinen yhteistyö

Kansainvälisen yhteistyön kannalta voidaan keskeisenä toimivaltaperusteena pitää 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. Perustelujen mukaan kyse voisi olla tiedustelumenetelmien tekniikkaa ja taktiikkaa, haittaohjelmia koskevista tiedoista tai turvallisuusuhkia koskevista analyyseistä taikka muusta sellaisesta tiedosta, jonka luovuttaminen olisi Suomen intressien mukaista (s. 229).

Salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva sääntely on myös tältä osin hyvin väljää. Sen voitaneen arvioida vastaavan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön välttämättömiä tarpeita, kun tietojen luovuttamisen hyväksyttävyyttä pitää säännösehdoituksen mukaan arvioida yhtäältä kansallisen turvallisuuden suojaamisintressin ja toisaalta kansallisten etujen turvaamisintressin kannalta.

Yhteistyö yhteisöjen kanssa

Suojelupoliisi voisi lakiehdotuksen 55 §:n mukaan toimia yhteistyössä myös muiden kuin viranomaisten kanssa siviilitiedustelutehtävänsä tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Yhteistyö olisi mahdollista kuitenkin vain yhteisöjen kanssa. Yhteistyön sisältö on säännöksessä määritelty 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 verratien väliin puitteisiin. Sääntelylle voidaan kuitenkin katsoa olevan painavat ja yleisesti hyväksyttävät perusteet, joista keskeisenä voidaan pitää välttämättömyyttä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.