

Olli Mäenpää
11.12.2024

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys kyberturvallisuudirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 157/2024 vp)

Luottamuksellisen viestin suoja

Perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Tämän perusoikeussäännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamuksellisena pidettävän viestin sisältö ulkopuolisilta puuttumisilta. Suojan kohteena on oikeus viestiä ja kommunikoida muiden kanssa ulkopuolisten puuttumatta siihen rajoittavasti. Luottamuksellisen viestinnän suoja käsittää perinteisen kirjeenvaihdon lisäksi puhelinliikenteen sekä tiedonvälityksen tietoliikenneyhteyksiä ja sähköisiä viestintävälineitä käyttämällä. Säännös ei suojaa vain viestin lähettäjää, vaan kyseessä on molempien viestinnän osapuolten perusoikeus (ks. HE 309/1993 vp, s. 53-54).

Perusoikeus luottamuksellisen viestintään kuuluu säännöksen perusteella jokaiselle. Se turvaa tällaista viestintää viranomaisten ja muiden ulkopuolisten kajoamiselta ja muulta puuttumiselta. Käytännössä suoja merkitsee erityisesti kieltoa hankkia oikeudettomasti tietoa luottamuksellisten viestien sisällöstä. Se merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden luottamuksellisiksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan (PeVL 30/2001 vp, s. 2).

Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan säätää lailla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Momentissa säädetyt rajoitusperusteet on tarkoitettu tyhjentäviksi ja suppeasti sovellettaviksi.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Samoin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Kohdassa mainitut yksityiselämän ja kirjeenvaihdon käsitteet pitävät sisällään sekä puhelinviestinnän, sähköpostiviestinnän että muun luottamukselliseksi tarkoitetun sähköisen viestinnän (Liberty and others v. United Kingdom, EIT 2008). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan

kirjeenvaihdon ja yksityiselämän suojan piirissä ovat viestinnän sisällön lisäksi viestinnän tunnistamistiedot. Ihmisoikeussopimuksen 8 artikla antaa suojaa myös yksilön perustellulle odotukselle yksityisyytensä kunnioittamisesta ja suojaamisesta viestintätapahtumassa (ks. erityisesti yksityiselämän suojan kannalta Benedik v. Slovenia, EIT 2018, §§ 101, 108, 113, 115 ja 118).

Näiden oikeudellisten lähtökohtien perusteella luottamuksellisen viestinnän suojan voidaan katsoa kohdistuvan jollain tavoin sisällöllisesti merkitykselliseen viestintään ja kommunikointiin luonnollisten henkilöiden välillä sen sisällöstä riippumatta. Luottamuksellisuuden säilyttämisen ja suojaamisen vaatimus kohdistuu olennaisena elementtinä tällaiseen viestintään. Jos sähköisen viestin sisältönä ja tarkoituksena ei ole tällainen viestintä osapuolten välillä, vaan esimerkiksi pelkäättään yksipuolisen kyberhyökkäyksen tai vastaavan teknisen häiritsemisen toteuttaminen, luottamuksellisen viestin suojan kohteena olevan viestinnällisen ja kommunikatiivisen sisällön ja tarkoituksen merkityksen voidaan arvioida jäävän hyvin vähäiseksi tai se puuttuu kokonaan. Tällainen viesti ei kuulu ainakaan luottamuksellisen viestin suojan ydinalueelle, ja se voi jäädä kokonaan myös suoja-alueen ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, että tietyin edellytyksin ja erityistapauksissa viestintä voi jäädä luottamuksellisen viestinnän suojan ulkopuolelle. Vaikka esimerkiksi kulkuneuvon ohjaajan ja liikenteenohjauksen välisessä viestinnässä voidaan sinänsä välittää myös luottamuksellisia viestejä henkilöiden välillä, ei kysymys poikkeuksellisen toiminnan tutkinnan luonteesta ja henkilöiden viestien taltiointia koskevasta tietoisuudesta johtuen valiokunnan mielestä kuitenkaan ole perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin kuuluvasta toiminnasta (PeVL 62/2010 vp, s. 5). Myöskään esimerkiksi vieraan valtion sotilas- tai muun viranomaisorganisaation viestintä ei valiokunnan kannan mukaan kuulu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan piiriin (PeVM 4/2018 vp, s. 7).

Esitetyt lähtökohdat mahdollistavat lainsäädännön, jossa säädetään perustuslain 10 §:n 4 momentista riippumatta mahdollisuudesta puuttua rajoittavasti sellaiseen sähköiseen viestiin, jota ei voida pitää perustuslain 10 §:n 2 momentissa tarkoitettuna luottamuksellisena viestintänä puuttuvan viestinnällisen sisällön vuoksi. Esimerkiksi yksinomaan häiritsemistarkoituksessa lähetetty viesti tai tietokoneohjelma taikka kyberhyökkäys ei välttämättä ole sellaista luottamuksellista viestintää, johon perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetty luottamuksellisen viestinnän salaisuuden suoja kohdistuu.

Tällaisten viestien käsittelyä koskeva lainsäädäntö, josta nyt on kysymys, ei sisällä poikkeusta luottamuksellisen viestin perusoikeussuojaan tai perusoikeussuojan rajoittamista, vaan se kohdistuu tämän suojan ulkopuolelle sijoittuvaan toimintaan. Sen sisältämän sääntelyn on kuitenkin oltava välttämätöntä, asianmukaista ja oi-

keasuhtaista sillä tavoiteltavien hyväksyttävien ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen mukaisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan näihin puitteisiin.

Toisaalta myös perustuslain 10 §:n 4 momentin sisältämien rajoitusperusteiden ajantasaisuuden arvioimiselle on ilmeistä tarvetta, ja perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 10 §:n rajoituslausekkeiden muutostarpeiden selvitystyötä välttämättömänä (PeVM 4/2018 vp, s. 6. Ks. myös PeVL 6/2019 vp, s. 5, PeVL 12/2019 vp, s. 6). Muutostarpeita tulee valiokunnan kannan mukaan arvioida ottaen huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot ja tapahtunut teknologinen kehitys (esim. PeVL 56/2024, 4 kappale). Tällaisen arvioinnin yhteydessä on paikallaan selvittää myös luottamuksellisen viestin perusoikeussuojan soveltamisalan määräytymistä sähköisen viestinnän teknisen toteuttamismuotojen ja -tapojen muutokset huomioon ottaen.

Eduskunnan virastojen asema

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia (tiedonhallintalaki) sovelletaan sen 2 §:n 1 kohdan perusteella myös eduskunnan virastoihin. Niihin ei kuitenkaan lain 3 §:n 3 momentin sisältämän soveltamisalarajoituksen mukaan sovelleta tiedonhallinnon ohjaustoimivaltaa määrittelevää lain 3 lukua. Tähän sääntelyyn ei ehdoteta muutosta

Hallituksen esityksessä tiedonhallintalakiin ehdotetaan tehtäväksi muutoksia muun muassa lisäämällä lakiin uusi 4 a luku, joka määritteli kyberturvallisuutta koskevat velvollisuudet ja niiden noudattamisen hallinnollisen valvonnan. Myös eduskunnan virastoihin tulisi kohdistettavaksi 4 a luvun mukainen hallinnollinen valvonta, koska lain soveltamisalaa ei tältä osin ehdoteta erikseen rajoitettavaksi. Sen sijaan eduskunnan valtiopäivätoiminta jäisi edelleen myös 4 a luvun soveltamisalan ulkopuolelle.

Uuden 4 a luvun soveltaminen eduskunnan virastoihin merkitsisi, että Liikenne- ja viestintävirastolla olisi kyseisessä luvussa säädetty toimivalta valvoa ja tarkastaa niiden toimintaa. Eduskunnan virastoille voitaisiin valvonnan perusteella Liikenne- ja viestintäviraston päätöksellä määrätä hallinnollisia seuraamuksia ja asettaa uhkasakko.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ei sinänsä ole lähtökohtaista estettä sille, että hallintoa koskevat yleislait, joihin myös tiedonhallintalaki kuuluu, ulotetaan koskemaan eduskunnan virastoja (PeVL 30/1998 vp, s. 6, PeVL 14/2018 vp, s. 11). Myös eduskunnan virastoissa hallinnon yleislaeissa määritellyjä menettelyvelvoitteita sovelletaan näiden lakien soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti ensisijaisesti hallintoasian käsittelyyn. Hallinnon yleislakeihin ei sen sijaan sisälly hallinnollista valvontaa määritteleviä toimivaltasäännöksiä, joten niiden nojalla eduskunnan virastoihin ei voida kohdistaa hallinnollista valvontaa. Poikkeuksena

on tältä osin kuitenkin tiedonhallintalaki, joten siihen sisältyvää hallinnollisen valvontatoimivallan määrittelyä on aiheellista arvioida erikseen eduskunnan virastojen ja eduskunnan aseman kannalta.

Eduskunnan kanslian ja muiden eduskunnan virastojen tietojenkäsittely ja -hallinta liittyvät nykyään elimellisesti myös eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Ne tuottavat tiedollisia edellytyksiä valtiopäivätoiminnalle ja varmistavat sen tiedollisen perustan. Etenkin eduskunnan kansliassa toteutettavalla tietojenkäsittelyllä ja -hallinnalla on keskeinen merkitys myös eduskunnan valtiopäivätoiminnan toiminnan sujuvuuden ja jatkuvuuden kannalta. Kun otetaan huomioon, että eduskunnan kanslian tietojärjestelmissä käsitellään käytettävissä olevan tiedon mukaan pääosin valtiopäivätoimintaan liittyviä tietoja, ehdotetun 4 a luvun mukaiset hallinnolliset toimivaltuudet kohdistuisivat käytännössä keskeisesti eduskunnan valtiopäivätoimintaan.

Ehdotettuun tiedonhallintolain 4 a lukuun perustuvan hallintoviranomaisten toteuttaman tiedonhallinnan valvonnan ja ohjauksen kohdistaminen eduskunnan virastoihin olisi siten ongelmallista eduskunnan valtiosääntöisen aseman kannalta. Tämä asema merkitsee myös sitä, että eduskunnan valtiopäivätoiminta ei voi olla ulkopuolisen valvonnan kohteena, vaan eduskunnan toiminnan laillisuusvalvonta on säädetty perustuslaissa tyhjentävästi eduskunnan omien elinten, eduskunnan puhemiehen ja perustuslakivaliokunnan, tehtäväksi (PeVL 14/2018 vp, s. 10-11).

Eduskunnan virastot olisi valtiosääntöisen ristiriidan välttämiseksi välttämätöntä sulkea pois tiedonhallintalain 4 a luvun soveltamisalasta. Myöskään NIS 2 -direktiivi ei määrittele estettä tällaiselle rajaukselle. Direktiivin 6 artiklan 35 kohdan mukaan parlamentit eivät ole julkishallinnon toimijoita, joihin direktiivi tulisi sovellettavaksi. Eduskunnan valtiopäivätoiminta ei muutenkaan kuulu unionin oikeuden soveltamisalalle.