

Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä Puolustusvoimissa annetun lain 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 22 §:n muuttamisesta (HE 243/2022 vp). Minua on pyydetty arvioimaan erityisesti esityksen suhdetta perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momenttiin. Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Perustuslain 10 §:n 2 ja 4 momentissa säädetään luottamuksellisen viestin suojasta ja sen rajoittamisedellytyksistä. Edellisen säännöksen mukaan ”kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton”. Jälkimmäinen säännös taas kuuluu vuonna 2018 tiedustelulainsäädännön hyväksymisen yhteydessä muutetussa muodossaan seuraavasti:

”Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen 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.”

Lakiehdotukseen sisältyy säännös merkittävää tietoturvaloukkausta tai sen vakavaa uhkaa koskevien tietojen luovuttamista Liikenne- ja viestintäviraston, poliisin, suojelupoliisin ja Puolustusvoimien välillä. Tietojen luovuttamisoikeus ulottuu myös välitystietoihin ja viestin sisältöä koskeviin tietoihin, mukaan luettuina salassa pidettävät tiedot ja tiedot, joihin kohdistuu muita luovuttamisrajoituksia. Tiedot voivat

ilmeisesti olla myös sellaisia henkilötietoja, jotka nauttivat perustuslain 10 §:n mukaista yksityisyyden suojaa. Huomattavan mutkikkaasti kirjoitettu säännös, joka ehdotetaan lisättäväksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 319 a §:ksi, kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään, Liikenne- ja viestintävirastolla, poliisilla, suojelupoliisilla ja Puolustusvoimilla on salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus luovuttaa toisilleen sellaisia merkittävää tietoturvaloukkausta tai sen vakavaa uhkaa koskevia välitystietoja, tietoja viesteistä tai muita tietoja, jotka ovat välttämättömiä sellaisen merkittävän tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhkan selvittämiseksi, ennalta ehkäisemiseksi tai vaikutusten poistamiseksi, jolla on tai uhkaa olla vakavia haitallisia vaikutuksia:

- 1) julkisen vallan päätöksentekokokykyyn tai viranomaisten toimintaedellytyksiin;
- 2) kansalliseen turvallisuuteen tai maanpuolustukseen;
- 3) välttämättömiin sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluihin;
- 4) energia-, vesi, elintarvike- tai lääkehuoltoon taikka muihin välttämättömiin hyödykkeisiin;
- 5) välttämättömiin maksu- ja arvopaperipalveluihin;
- 6) yhteiskunnan kriittisiin liikenne- ja viestintäpalveluihin;
- 7) 1 – 6 kohdassa tarkoitettuja toimintoja ylläpitäviin tieto- ja viestintäteknisiin palveluihin tai tietoaaineistoihin.

Edellä 1 momentin nojalla luovutettua tietoa saa käyttää vain tietoturvaloukkauksen tai sen vakavan uhkan selvittämiseksi tai ennalta ehkäisemiseksi taikka niiden vaikutusten poistamiseksi. Tietoa ei saa käyttää muussa tarkoituksessa. Tarpeettomat tiedot on poistettava. Tiedon hävittämiseen sovelletaan mitä 316 §:n 4 momentissa säädetään tietojen hävittämisestä.

Edellä 1 momentin nojalla luovutettujen tietojen käsittelyssä on noudatettava, mitä luovuttajan asettamissa ehdoissa määrätään tietojen käytön rajoituksista, tietojen edelleen luovutuksesta tai luovutetun aineiston palauttamisesta. Luovuttavan viranomaisen on ilmoitettava luovuttamisen yhteydessä, jos luovutettavaan tietoon liittyy kyseisiä rajoituksia.”

Pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ja esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on mainittu tietojen luovuttamista koskevia rajoitussäännöksiä, joista ehdotetun säännöksen nojalla voitaisiin poiketa: poliisilain siviilitiedustelua koskevan 5 a luvun 44 §, sotilastiedustelulain 79 § ja pakkokeinolain 55-56 §. Poliisilakiin otetun ns. palomuurisäännöksen mukaan suojelupoliisin velvollisuutena on ilmoittaa ”keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta”. Lisäksi suojelupoliisilla on oikeus ”ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos ilmoituksella voidaan olettaa

olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta”. Vastaavasti sotilastiedustelulain 79.1 §:n mukaan ”sotilastiedusteluviranomaisen on ... ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta”. Lain 80 §:n mukaan taas ”sotilastiedusteluviranomaisen on ... ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä”. Lisäksi ”tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta”.

Pakkokeinolain 56 §:ssä taas rajoitetaan ylimääräisen tiedon käyttö pääsäännön mukaan sellaisen rikoksen selvittämiseen, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoja, jolla tieto on saatu. Lisäksi ylimääräistä tietoa saa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin pykälässä yksilöidystä rikoksesta. Epäselvää kuitenkin on, miten nyt ehdotettu säännös mahdollistaisi poikkeamisen pakkokeinolain 56 §:stä. Pakkokeinolain sääntelyhän ei pystytä palomuuria eri viranomaisten välisen tietojenvaihdon rajoittamiseksi vaan rajoitetaan poliisin mahdollisuutta käyttää salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatujen tietojen käyttöä muiden kuin niiden rikosten tutkinnassa kuin niiden, joiden selvittämiseksi näitä keinoja on käytetty. Nyt ehdotettu SVPL 319 a § ei ymmärtääkseni sääntelee ylimääräisen tiedon käyttämistä.

Pakkokeinolain 56 §:llä pyritään kyllä samaan päämäärään kuin edellä lainaamillani poliisilain ja sotilastiedustelulain palomuurisäännöksillä: estämään viranomaisten tiedonhankinnalle ja tietojen saantioikeudelle säädettyjen aineellisten tai menettelyllisten edellytysten kiertäminen. Nämä edellytykset on puolestaan säädetty turvaamaan perustuslain 10 §:n mukaista yksityisyyden ja luottamuksellisen viestin suojaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 35/ 2018 vp todettiin, että ”tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja

pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen”. Samoin valiokunta korosti, että ”rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa ei pidä säännellä siten, että se avaisi tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai väljentää poliisilaissa ja pakkokeinolaissa tietyille salaisille tiedonhankintakeinoille tai salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä”.

Yhteistä lainaamilleni poliisilain, sotilastiedustelulain ja pakkokeinolain säännöksille on myös se, että tietojen luovuttamisen velvollisuus ja oikeus samoin kuin ylimääräisen tiedon käyttäminenkin sidotaan yksilöitäviin rikoksiin ja niistä langetettaviin maksimirangaistuksiin. Säännöksille on yhteistä myös se, että ne ovat olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Siviili- ja sotilastiedustelua koskevia säännöksiä on tarkasteltu edellä lainaamassani perustuslakivaliokunnan lausunnossa 35/2018 vp ja pakkokeinolain säännöstä lausunnossa 32/2013 vp.

Sikäli kuin SVPL 319 a §:ssä tarkoitettu tietojen vaihto liittyy rikosten selvittämiseen, näissä lausunnoissa esitetyt näkökohdat ovat merkityksellisiä myös tämän säännösehdotuksen arvioinnissa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö viittaa siihen, että näissä tilanteissa tietojenvaihto tulee sitoa yksilöitäviin rikoksiin ja/tai näistä langetettaviin rangaistuksiin. Säättämisyjärjestysperustelujen rikoksia ja niiden seuraamuksia koskevia todennäköisyysarvioita ei voida pitää riittävinä. Oletettavaa sinänsä on, kuten hallituksen esityksessä todetaan, että merkittävä tietoturvaloukkaus sisältää samalla perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetun yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavan rikoksen.

On myös huomattava, että ehdotettu SVPL 319 a § ei tarkoita tietojen vaihtoa vain merkittävän tietoturvaloukkauksen vaan myös sen vakavan uhkan selvittämiseksi sekä tällaisen loukkauksen ennalta ehkäisemiseksi ja vaikutusten poistamiseksi. Sikäli kuin tietojen vaihto tällöin merkitsee perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattu luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamista, minusta on selvää, että rajoitus ei täytä perustuslain 10 §:n 4 momentin alkuosan edellytyksiä.

Perustuslain 10 §:n 4 momenttia muutettiin ja luottamuksellisen viestin rajoittamismahdollisuutta laajennettiin vuonna 2018 tiedustelulainsäädännön käsittelyn aikana. Laajennus koski sekä tiedon hankkimista sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Lienee

mahdollista, että ehdotetussa 319 a §:ssä tarkoitettu tietojen vaihto liittyy laajennuksen mahdollistamaan tiedustelutoiminnan, jolloin sitä ei ole arvioitava perustuslain 10 §:n 4 momentin alkuosan vaan vuoden 2018 laajennuksen. Tällöin on vastaavasti jo säännösten tasolla huolehdittava siitä, että tietojen vaihtoa koskevaa säännöstä ei voida käyttää tiedustelutietojen hankinnan aineellisten ja menettelyllisten edellytysten kiertämiseen.

Sysmässä 12.2.2022

Kaarlo Tuori