Puolustusministeriö Dnro 10/2015

PL 31 (Eteläinen Makasiinikatu 8)

00131 HELSINKI

 15.4.2015

kirjaamo@defmin.fi

minnamaria.nurminen@defmin.fi

jenni.herrala@defmin.fi

Lausuntopyyntönne: FI.PLM.2015-218, 909/40.02.00/2013, 9.2.2015

**LAUSUNTO PUOLUSTUSMINISTERIÖN TIEDONHANKINTALAKITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ ”SUOMALAISEN TIEDUSTELULAINSÄÄDÄNNÖN SUUNTAVIIVOJA”**

Pyydettynä lausuntona Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) lausuu seuraavaa:

**Yleistä**

Puolustusministeriön työryhmämietinnössä tarkastellaan kansallisesta turvallisuudesta vastaavien viranomaisten vakaviin kansainvälisiin sotilaallisiin tai siviililuontoisiin uhkiin liittyviä tiedonhankintatarpeita. Tämän lisäksi mietinnössä arvioidaan tiedonhankintaan tarvittavia toimivaltuuksia ja tiedonhankintaan liittyviä lainsäädännöllisiä kehittämistarpeita. Yleiskäsitteenä tiedonhankinnasta käytetään käsitettä "tiedustelu". Tiedustelen tarkoitus on puolestaan varmistaa valtion ylimmän johdon päätöksenteon perustuminen luotettavaan ja oikeaan tietoon.

Yleisestä länsimaisesta käytännöstä poiketen, Suomessa ei ole varsinaista tiedustelua koskevaa lainsäädäntöä. Tältä osin vallitseva tilanne on oikeusvaltioperiaatteen kannalta epätyydyttävä.

Oikeusvarmuuden varmistamiseksi Asianajajaliitto kannattaa erillisen tiedustelulainsäädännön säätämistä.

**Nykytilasta**

Työryhmämietinnössä tarkasteltujen esimerkkien valossa, tietoliikenteeseen, energiantuotantoon ja muuhun teknologiaseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien merkitys on alati kasvanut. Mietinnön kuvaamalla tavalla mainittuihin kohteisiin voidaan kohdistaa perimmiltään koko yhteiskunnan toiminnan lamaannuttavia kybersodankäyntioperaatioita, terroritekoja, vakoilua ja muita yhteiskunnan kannalta haitallisia toimia.

Nykytilaa arvioidessaan työryhmä on katsonut turvallisuusviranomaisten olemassa olevat toimivaltuudet riittämättömiksi. Työryhmän mietinnön perusteella viranomaisten nykyiset toimivaltuudet eivät riittävässä määrin mahdollista kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisen tilannekuvan muodostamista tai tietotekniseen infrastruktuuriin kohdistuvien uhkien havaitsemista ja tunnistamista niin, että uhkien torjunta on mahdollista.

**Toimivaltuuksista**

Työryhmämietinnössä ei täsmällisesti kuvailla niitä toimenpiteitä, joihin turvallisuusviranomaisten olisi tarvittaessa voitava ryhtyä. Yleispiirteissään tarvittavat toimenpiteet käsittäisivät kuitenkin rajat ylittävän tietoliikennedatan, mukaan lukien viestien ja niiden tunnistamistietojen keräämisen ja analysoinnin automaattisesti tai manuaalisesti.

Viestintään kohdistuvien tiedustelutoimenpiteiden, perustuslain 10 §:n ja useiden kansainvälisten sopimusten takaaman luottamuksellisen viestinnän suojan ja tarpeelliseksi arvioitujen tiedustelutoimenpiteiden välillä on kuitenkin ilmeinen jännite. Vaikka tiedustelulla pyritään yleisesti hyväksyttävään päämäärään, kansallisen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen, tarpeelliseksi arvioidut tiedustelutoimenpiteet puuttuvat luottamuksellisen viestinnän perustuslailliseen suojaan.

Luottamuksellisen viestinnän suoja ei kuitenkaan ole poikkeukseton. Pakkokeinolain 10 luvun tarkoittamien salaisten pakkokeinojen puitteissa luottamukselliseen viestintään voidaan puuttua erinäisten rikosten tutkinnassa esimerkiksi telekuuntelun ja televalvonnan avulla. Luottamukselliseen viestintään puuttuminen on siten sinänsä hyväksytty voimassaolevassa lainsäädännössä sisäistä turvallisuutta palvelevan rikosvastuun toteuttamiseksi.

Esitutkinnan yhteydessä käytettäviin salaisiin pakkokeinoihin verrattuna osa työryhmämietinnössä tarkastelluista tiedustelutoimista olisi kuitenkin luonteeltaan nykyisiin pakkokeinoihin verrattuna yksilöimättömämpää strategista- tai yleisvalvontaa. Kun vaikkapa telekuuntelulupa edellyttää yksilöityjä tietoja kuuntelun kohteesta, ehdotetut tiedustelutoimenpiteet olisivat osin luonteeltaan laajakantoisempia ja toimenpiteen kohteen kannalta sattumanvaraisempia.

Esimerkkinä tällaisesta tiedustelutoimenpiteestä on tietoliikenneanalyysi. Tällä tarkoitetaan oikeutta etsiä ja seurata viestinnällisiä ja muita toimintamalleja, säännönmukaisuuksia ja poikkeamia, joiden voidaan olettaa liittyvän kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan. Toimiakseen kyseinen tiedustelukeino edellyttää kuitenkin laajamittaista viestinnän seulontaa.

Sikäli kun tiedustelutoimien yhteydessä kerätään yksilöimättömään viestintään liittyvää dataa, varsinaisia viestejä ja tunnistamistietoja, oikeudelliseksi kysymykseksi nousee puuttuminen yksityisyyden suojaan.

Vaikka yksityisyyden suoja onkin loukkaamaton perusoikeus, tähän perusoikeuteen puuttuminen on länsimaissa katsottu mahdolliseksi muun muassa rikostutkinnallisten intressien ja tietoteknisen infrastruktuurin toimintavarmuuden varmistamiseksi.

Rikostutkinnallisia intressejä on sivuttu jo edellä, eikä niitä tässä yhteydessä ole aiheellista tarkastella enemmin.

Yksityisyyteen puuttumisesta tietoteknisen infrastruktuurin toimivuuden varmistamiseksi yksityisessä intressissä säädetään puolestaan 1.1.2015 voimaan astuneessa tietoyhteiskuntakaaressa. Tietoyhteiskuntakaaren 272 §:n mukaisesti teleyrityksellä, yhteisötilaajalla ja lisäarvopalvelun tarjoajalla sekä niiden lukuun toimivalla on oikeus tietoturvasta huolehtimiseksi oikeus käsitellä viestejä ensisijaisesti automaattisin keinoin, mutta toissijaisesti myös manuaalisesti.

Edelleen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä esimerkiksi Saksan harjoittamaa tiedustelua koskevan ratkaisun Weber ja Saravia v. Saksa perusteella tällainen valvonta on hyväksyttävää sen tapahtuessa muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden intresseissä ja toiminnan ollessa riittävän oikeudellisen sääntelyn alaista.

Viestinnän ollessa osin automatisoitujen selvityskeinojen kohteena jo nyt, Asianajajaliitto ei pidä vastaavien toimivaltuuksien myöntämistä turvallisuusviranomaisille niin suurena muutoksena yksityisyyden suojaan kuin ensi näkemältä voidaan ajatella.

Ollakseen oikeutettua, yksityisyyden suojaan puuttumisen keinojen on kuitenkin oltava täsmällisesti säädeltyä siten, kuin oikeusvaltioperiaate edellyttää.

**Oikeudellisen viitekehyksen kehittämistarpeet**

Voimassa oleva lainsäädäntö ei määrittele turvallisuusviranomaisille täsmällisiä tiedusteluoikeuksia, vaikka esimerkiksi puolustusvoimien ja Suojelupoliisin lakisääteisten tehtävien täyttäminen tällaisia oikeuksia edellyttäisi. Oikeusvaltioperiaatteen kannalta vallitseva tilanne on siten epätyydyttävä.

Tiedustelutoimintaa koskevan lainsäädännön osalta Asianajajaliitto katsoo, että tiedustelusta ja turvallisuusviranomaisten oikeuksista on säädettävä erillinen laki.

Säädettävässä laissa olisi puolestaan täsmällisesti määriteltävä viranomaisten tiedusteluun liittyvä toimivaltuudet yleensä, eli minkälaisiin tiedustelutoimiin turvallisuusviranomaiset voivat ryhtyä. Toimivaltuuksien käyttämisen osalta olisi puolestaan säädettävä edellytyksistä toimivaltuuksien käyttämiselle, menettelystä toimivaltuuksien käyttämisen aloittamiseksi ja tiedusteluun liittyvästä laillisuusvalvonnasta.

Oikeudellisten kysymysten täsmällisempi tarkastelu on luontevaa aloittaa kaikkeen viranomaistoimintaan sovellettavasta suhteellisuusperiaatteesta. Vaikka mietinnössä tarkasteltuja uhkia voidaankin pyrkiä määrittelemään jo ennen konkreettisiin tiedustelutoimiin ryhtymistä, mietinnössä tarkasteltavat toimet edellyttävä helposti jonkinasteista yleisvalvontaa. Suhteellisuusperiaatteen puitteissa tämän valvonnan soisi tapahtuvan ensisijaisesti tietoliikenteen tunnistamistietoihin perustuvien toimien avulla. Yksityisyyden suojan tehokkaaksi suojaamiseksi poikkeustapauksia lukuun ottamatta tällainen valvonta voisi olla automaattista ja vastata soveltuvin tavoin tietoyhteiskuntakaaressa jo nyt yksityisille toimijoille luotuja oikeuksia.

Kuvatun seulontavaiheen jälkeen, tiedustelutoiminnan kannalta merkityksellinen data voitaisiin siirtää manuaaliseen analyysiin. Soveltamalla suhteellisuusperiaatetta kuvatulla tavalla, yksityisyyden suojaan puuttuvan viranomaistoiminnan vaikutuksia voitaisiin ainakin vähentää siinä suhteessa, että ennen pääsääntöisesti automaattisiin hakuihin perustuvia seulontoja, luottamuksellinen viestintä ei päätyisi yhdenkään henkilön tietoon tai käsiteltäväksi.

Edelleen, suhteellisuusperiaatteeseen liittyen, yleisvalvonta ei voisi olla rajoittamatonta. Tästä johtuen säädettävässä lainsäädännössä olisi määriteltävä yksiselitteiset rajat yksittäiseen lupaan perustuvan tiedustelutoimen ajalliselle kestolle ja toisaalta toimen laajuudelle. Kansainvälisessä käytännössä esimerkiksi EIT on ratkaisussaan Weber & Saravia v. Saksa katsonut suhteellisuusperiaatteen kannalta hyväksyttäväksi valvonnan kestoksi kolme kuukautta. Vastaavasti, tiedustelua Saksassa sääntelevän G 10-lain mukaisesti tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut saavat lain nojalla kohdistaa hakuehtoperusteista seulontaa enimmillään 20 %:iin kansainvälisestä tietoliikenteestä.

Riippumatta niistä suhteellisuusperiaatteen asettamista rajoista, joihin lainvalmistelussa päädytään, näiden rajojen pitäisi olla käytetyn esimerkin tavoin yksiselitteisiä.

Varsinaisten tiedustelutoimien osalta EIT on muun muassa tapauksissaan Liberty and others v. Yhdistynyt kuningaskunta sekä Weber & Saravia v. Saksa tarkastellut myös niitä seikkoja, joista riittävän yksityiskohtaiseksi katsottavassa tiedustelulainsäädännössä on säädettävä. Näitä ovat muun muassa menettelytavat tietojen yleiseksi tarkastamiseksi, hyödyntämiseksi, säilyttämiseksi, luovuttamiseksi edelleen ja menettelytavat koottujen tietojen hävittämiseksi. Säädettävässä tiedustelulainsäädännössä on Asianajajaliiton kannan mukaan huomioitava vähimmillään mainitut edellytykset.

Yleisluontoisen yksityisyyden suojaan puuttumisen lisäksi yleisvalvonnan osalta on arvioitava myös sen kohdentumista korostettua luottamuksen suojaa nauttivaan viestintään. Tällaista viestintää on esimerkiksi viestintä oikeudenkäyntiavustajan, papin, lääkärin, sairaanhoitajan, psykologin tai sosiaalityöntekijän välillä. Näiden tahojen kanssa käytävän viestinnän erityinen luottamuksellisuus ilmenee esimerkiksi pakkokeinolaista, jonka 10 luvun 52 §:n mukaisesti edes tuomioistuimen luvalla rikoksesta epäillyn viestintään mainittujen tahojen kanssa ei voida kohdentaa muuten laillista telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, teknistä kuuntelua tai teknistä katselua.

Erityisen luottamuksellisen viestinnän suojaamisen osalta, mahdollisesti säädettävässä tiedustelulainsäädännössä olisi huomioitava myös mainittu erityisen luottamuksellinen viestintä. Lainsäädännöllisenä ratkaisuna voisi tältä osin toimia pakkokeinolaissakin omaksuttu malli. Pakkokeinolain mukaisesti, jos esimerkiksi telekuuntelun aikana tai muulloin ilmenee, että kyseessä on viesti, jonka kuuntelu ja katselu on kielletty, toimenpide on keskeytettävä ja sillä saadut tallenteet ja sillä saatuja tietoja koskevat muistiinpanot on heti hävitettävä.

Tiedustelutoimintaan kohdistuvan valvonnan osalta, tiedustelun ja siihen monin tavoin rinnastuvien salaisten pakkokeinojen kuten telekuuntelun oikeutettavuuteen liittyy osaltaan luottamus niiden käytön ehdottomaan oikeasuhtaisuuteen. Tästä johtuen, siinä kun vaikkapa kotietsinnän suorittamisesta päättää pakkokeinoa käyttävä viranomainen oman harkintansa puitteissa, käytännössä tutkinnanjohtaja, suojattuihin perusoikeuksiin puuttuvien salaisten pakkokeinojen käyttämiseen tarvitaan tuomioistuimen lupa. Tätä sinänsä jo rikostutkinnassa sovellettavaa toimintamallia olisi tarkoituksenmukaista käyttää myös tiedustelulainsäädännön yhteydessä.

Käytännössä yksittäisen tiedustelutoimen hyväksyttävyydestä voisi päättää yleinen tuomioistuin rikostutkinnallisista pakkokeinoista päättämisen tavoin. Asian luonteesta kuitenkin johtuu, että tiedustelulainsäädäntöä edelleen valmisteltaessa, olisi arvioitava, onko tiedustelutoimeen ryhtymiseksi tarvittavan luvan myöntämiseksi perustettava mahdollinen erityistuomioistuin tai vastaava viranomainen.

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti viranomaistoimenpiteen kohteeksi joutuvalla taholla on oltava käytössään riittävät oikeussuojakeinot aiheettomien viranomaistoimien varalta. Huomioiden tiedustelutoimien tehokkuuden edellyttävän näiden toimien pysymistä niiden kohteelta salassa ja huomioitaessa, että määrättyihin tiedustelutoimiin ryhtyminen voi olla omiaan vaarantamaan Suomen suhteet vieraisiin valtioihin, tavanomainen kontradiktorinen oikeudenvalvonta ei liene tiedustelutoimien osalta mahdollista. Tästä johtuen tarkoituksenmukaisena ratkaisuna voitaisiin pitää jo voimassa olevassa lainsäädännössä omaksuttuja ratkaisumalleja.

Perusperiaatteiltaan soveliaita oikeuksien valvontaan liittyviä ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi ruotsalaisen mallin mukainen erillinen valvontaviranomainen, joka tarvittaessa vastaa kohteen oikeudenvalvonnasta. Yhtälailla, pakkokeinolain tarjoamia ratkaisumalleja vastaaviin tilanteisiin voisivat olla erityisten kotietsintöjen yhteydessä käytettävät etsintävaltuutetut tai asuntokuunteluvaatimuksen käsittelyyn määrättävä julkinen asiamies.

Lopuksi, kyseessä ollessa viranomaistoiminnan, viimekätistä oikeussuojaa tarjoavat asiassa ylimmät laillisuusvalvojat.

Yksittäiskysymyksenä edellä tarkasteltujen asioiden lisäksi, tiedustelulainsäädännössä olisi myös huomioitava mahdollinen tiedustelutiedolla saatava ylimääräinen tieto. Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan tässä yhteydessä tietoa, joka voi olla viranomaistoiminnan kannalta merkityksellistä, mutta jonka hankkimiseen tiedustelutoimeen oikeuttanutta lupaa ei ole haettu. Tällaisen tiedon hyödynnettävyyden osalta luontevalta ratkaisulta vaikuttaisi se, että jos ylimääräinen tieto on sellaista, jonka hankkimiseksi tiedustelutoimeen oikeuttanut lupa olisi voitu myöntää, tietoa voidaan hyödyntää sellaisenaan. Toisaalta, mikäli ylimääräinen tieto koskee jotain muuta seikkaa, tällaisten seikkojen osalta voitaisiin harkita esimerkiksi syyteneuvotteluiden yhteydessä esille tulleiden tietojen hyödyntämiskiellon kaltaista ratkaisua.

Tarkasteltujen oikeudellisten ongelmien ratkaisemiseksi ja oikeusvarmuuden takaamiseksi Asianajajaliitto esittää säädettäväksi edellä käsiteltyjä suuntaviivoja noudattelevan erillisen tiedustelulain, jossa huomioidaan esitetyt oikeussuojan ja oikeusvarmuuden vaatimukset.

Helsingissä, 15. päivänä huhtikuuta 2015

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Risto Sipilä

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Ismo Kallioniemi, Asianajotoimisto JB Eversheds Oy, Helsinki

*Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu rikosoikeuden asiantuntijaryhmässä.*