Penttilä
TIO / TTI

Lausunto
2.12.2022

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selonteko tiedustelulainsäädännöstä VNS 11/2021 vp

Liikenne- ja viestintäministeriön asiantuntijalausunto

Hallintovaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa valtioneuvoston selonteosta tiedustelulainsäädännöstä (VNS 11/2021 vp). Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että turvallisuusviranomaisilla on asianmukaiset ja tehokkaat toimivaltuudet yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvien tehtäviensä hoitamiseksi nopeasti digitalisoituvassa maailmassa.

Tematiikkaan liittyy sekä tiedon keräämiseen että sen käyttöön liittyviä kysymyksiä, joilla on myös vahvoja perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että kansalaisilla on tietoverkoissa samat perus- ja ihmisoikeudet kuin niiden ulkopuolella. Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet rajoittavat lainsäätäjän harkintavaltaa. Lakeja on sovellettava perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja poikkeuksia perus- ja ihmisoikeuksiin on tulkittava suppeasti.

Suomen ja sen lähialueiden turvallisuustilanne on kuluvana vuotena muuttunut. Tiedustelutoiminnalla suojataan kansallisen turvallisuuden perustavanlaatuista intressiä sekä viime kädessä ihmisten perus- ja ihmisoikeutta elämään. Tästä huolimatta tiedustelutoiminnassa tulee huolehtia siitä, että perus- ja ihmisoikeuksina turvattu yksityisyyden suoja ja viestinnän luottamuksellisuus otetaan asianmukaisesti huomioon. Kyse ei ole valinnasta eri intressien välillä, vaan niiden tasapainottamisesta siten, että eri intressit toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti. Näin ollen sähköiseen viestintään kohdistuvissa tiedustelumenetelmissä tulee huolehtia siitä, että yksityisyydensuoja ja viestinnän luottamuksellisuus toteutuvat mahdollisimman täysimääräisesti ja niihin kohdistuvat rajoitukset ja oikeussuojakeinot ovat tehokkaita. Toimien tulee rajoittua siihen, mikä on välttämätöntä.

Perusoikeuksien suojaamiseksi on keskeistä, että tiedusteluviranomaiset dokumentoivat asianmukaisesti toimintaansa toimivaltuuksien käytön lainmukaisuuden todennettavuutta varten. Tiedustelutoimintaa valvovilla viranomaisilla on oltava tosiasialliset keinot arvioida toiminnan lainmukaisuutta tehokkaasti. Lisäksi valvontaviranomaisilla on oltava riittävät resurssit ja tarvittava tekninen asiantuntemus, sillä esimerkiksi tietoliikennetiedustelun kaltainen tiedonhankinta voi vaikuttaa myös viestintäverkkojen toiminnan luotettavuuteen.

Turvallisuusviranomaisten tehokas ja toimiva yhteistyö ja tiedonvaihto on keskeistä huolehdittaessa valtion kokonaisturvallisuudesta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että selonteossa on huomioitu myös kyberturvallisuuden merkitys. Kybertoimintaympäristön suojaamisessa viranomaisten tehtävät sijoittuvat useamman viranomaisen toimivallan alaan, jolloin yhteistyön ja tiedonvaihdon merkitys korostuu. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan kannalta keskeinen toimija on Liikenne- ja viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus, jonka tehtävänä on muodostaa kansallista tilannekuvaa. Yhteistyö tiedusteluviranomaisten ja Kyberturvallisuuskeskuksen välillä on siten tärkeää.

Kybertoimintaympäristöön liittyvä yhteistoiminta perustuu useaan lainsäädäntöön ja tätä on myös pyritty kehittämään hallinnonalojen välisessä yhteistyössä. Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä lokakuussa 2022 annettu hallituksen esitys HE 243/2022 vp, jonka tavoitteena on parantaa viranomaisten (poliisi, suojelupoliisi, puolustusvoimat, Kyberturvallisuuskeskus) välistä tiedonvaihtoa yhteiskunnan toiminnan kannalta vakavissa tietoturvaloukkaustilanteissa. Myös tässä lainsäädäntöehdotuksessa on haettu tasapainoa eri oikeushyvien toteutumisen kannalta. Erityistä merkitystä yhteistoiminnassa erityisesti tiedonvaihdon näkökulmasta on tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudella ja siihen liittyvillä reunaehdoilla eri viranomaisten välisessä toiminnassa. Yksi tällainen rajoitus on selonteossakin käsitelty palomuurisääntely.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa tulee huomioida kansalaisten perus- ja ihmisoikeudet ja toiminnasta niille aiheutuva riski. Kuten edellä on todettu, kansalaisilla on tietoverkoissa samat perus- ja ihmisoikeudet kuin niiden ulkopuolellakin. Samoin kuin yleisestikin viranomaistoiminnassa, myös kybertoimintaympäristössä viranomaisten toimintaa ja toimivaltuuksia on arvioitava suhteessa siihen oikeushyvään, jota toiminnalla pyritään suojelemaan. Yksityisyydensuojaan ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaan kohdistuvien rajoitustoimien tulee rajoittua siihen, mikä on välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Suomea sitovia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita tulee ylikansalliselta tasolta. Esimerkiksi EU:n perusoikeuskirja ja Euroopan ihmisoikeussopimus niitä koskevine tuomioistuinratkaisuineen vaikuttavat kansallisen tason toimintaan. Viime vuosina niin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kuin unionin tuomioistuin on antanut useita merkittäviä ratkaisuja, joissa on käsitelty viestinnän luottamuksellisuudesta poikkeamista kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä syistä.

Osaa unionin tuomioistuimen ja ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista on avattu selonteossa. Ratkaisuja on annettu myös selonteon antamisen jälkeen.

Unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan ensinnäkin tarkentanut unionin oikeuden soveltamista kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä (ks. esim. Privacy International, C-623/17, 46–48 kappale). Unionin tuomioistuin on kesällä 2022 antamassaan ratkaisussa (Ligue des droits

humains, C-817/19) ja syksyllä 2022 antamassaan ratkaisussa (Spetsializirana prokuratura, C-350/21) tarkastellut viranomaisen pääsyä tietoihin.

Unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan toiseksi tarkastellut eri perusoikeuksien tasapainottamista. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että kansallisen turvallisuuden takaamista, rikollisuuden torjumista ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevien tavoitteiden välillä vallitsee hierarkia ja että kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite näistä tärkeimpänä oikeuttaa myös pisimmälle menevät toimenpiteet perusoikeuksiin puuttumiseen. (La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 135 ja 136 kohta) Asiassa C-140/20 unionin tuomioistuin katsoi, että erityisen vakavaakaan rikollisuutta ei voida rinnastaa kansallista turvallisuutta koskevaan uhkaan, sillä tämä tekisi edellä esitetyn tavoitteiden hierarkian tyhjäksi. Lisäksi tuomioistuimen mukaan toisin kuin rikollisuuden, jopa erityisen vakavan rikollisuuden, kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan on oltava todellinen ja olemassa oleva tai ainakin ennakoitavissa, mikä edellyttää riittävän konkreettisten seikkojen ilmenemistä, jotta voidaan oikeuttaa liikenne- ja paikkatietojen säilyttäminen yleisesti ja erotuksetta rajoitetun ajanjakson ajan. (Commissioner of An Garda Síochána ym., C-140/20, 60-63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) Lisäksi unionin tuomioistuin katsoi, että tietoja, joita on säilytetty yleisen edun tavoitteiden hierarkiassa korkeamman tavoitteen, eli kansallisen turvallisuuden, sallimissa rajoissa, ei voisi saada matalamman tason tavoitteen, kuten vakavan rikollisuuden torjumiseksi, sillä se olisi vastoin yleistä etua koskevien tavoitteiden hierarkiaa (C-140/20, 96-99 kohdat).

Unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan kolmanneksi käsitellyt vaadittuja oikeussuojatakeita. Tältä osin on merkityksellistä esimerkiksi edellä mainittu viranomaisten toimintaan kohdistuva riittävä valvonta.

Unionin tuomioistuimessa on yhä vireillä ratkaisupyyntöjä, joilla voi olla vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön viranomaisten tiedonsaantioikeuksista, jotka kohdistuvat teleoperaattoreiden säilyttämiin viestinnän välitystietoihin. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on tapauksia käsittelyssä. On välttämätöntä seurata ratkaisukäytännön kehitystä ja sen vaikutuksia kansalliseen sääntelyyn. Lisäksi EU:n lainsäädäntömenettelyssä on yhä neuvoteltavana sähköisen viestinnän tietosuoja-asetus (COM/2017/010 final), jossa on tarkoitus säännellä sähköisen viestinnän tietojen käsittelystä ja siihen liittyvistä suojakeinoista.

Pauliina Penttilä
Ylitarkastaja