



Pvm
28.2.2018

Diaarinumero
H 106/18

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 199/2017 vp eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta, hallituksen esitys HE 202/2017 vp eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi ja hallituksen esitys HE 203/2017 vp eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainituista hallituksen esityksistä. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus tuo esille seuraavan.

Tiedustelutoiminnan laillisuuden valvonta

Ehdotetut merkittävät uudet viranomaisten tiedusteluvaltuudet edellyttävät perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisesti vahvaa valvontajärjestelmää sekä tehokkaita oikeusturvakeinoja. Viranomaisten toimivaltuuksia koskevan lainsäädännön on oltava selkeätä ja tarkkarajaista.

Tiedustelutoiminnan valvontaa varten esitetään parlamentaarista valvontaa harjoittavan eduskunnan uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan ohella perustettavaksi uusi laillisuusvalvontaviranomainen, tiedusteluvaltuutettu. Itsenäisen ja riippumattoman valvontaelimen perustaminen vastaa osaltaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan ja 13 artiklan sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön vaatimuksia tehokkaasta oikeussuojakeinosta ihmisoikeussopimuksen takaamaan yksityiselämän suojaan puuttuttaessa. Valtuutetun laajoja ja vahvoja toimivaltuuksia voidaan pitää välttämättömänä vastapainona uusille ehdotetuille yksityiselämän suojan piiriin merkittävästi puuttuville tiedusteluvaltuuksille ja -menetelmille.

Tiedusteluvaltuutetulla on tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain nojalla hyvän hallinnon toteuttamista ja virkavelvollisuuden noudattamista valvoessaan käytettävissään eriasteisia keinoja. Valtuutettu voi lievemmissä tapauksissa antaa viranomaiselle huomautuksen tai käsityksen. Tiedusteluvaltuutettu voi myös ilmoittaa asian esitutkintaan. Lisäksi tiedusteluvaltuutettu voi määrätä tiedustelutoiminnan

keskeyttäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa. Tältä osin tiedusteluvaltuutetun toimivallalle konkreettisesti puuttua viranomaisten lainvastaiseen toimintaan on tosin esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 59) asetettu säännöksen sanamuotoon nähden korkea kynnys. Perustelujen mukaan menetelmän keskeyttämis- ja lopettamismääräys tulisi tehdä vain erityisen painavilla perusteilla, kun on kyse olennaisesti lainvastaisesta toiminnasta. Määräyksen käyttöä perustelisi perustelujen mukaan muun ohella se, jos tiedusteluviranomaiset olisivat olennaisesti loukanneet päätöksen ehtoja, jättäneet merkittävässä määrin noudattamatta laissa tiedustelutoiminnalle asetettuja vaatimuksia tai jos tiedustelun jatkaminen voisi loukata kohtuuttomasti yksilön oikeusasemaa. Puuttumiskynnyksen nostaminen perustelumaininnoilla menetelmän keskeyttämisen tai lopettamisen osalta näin korkealle ei – muiden ja ensisijaisten keinojen olemassaolosta huolimatta – ole välttämättä omiaan korostamaan yksityiselämän suojan, hyvän hallinnon ja hyvän tietojenkäsittelytavan vaatimusten merkitystä tiedustelutoiminnassa eikä ohjaamaan tiedusteluviranomaisten toimintaa lainmukaiseksi.

Tiedustelukielto ja hävittämisvelvollisuus; oikeudellinen avustaja-asiakas -suhteen suojaaminen

Voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n (vastaavasti poliisilain 5 luvun 50 §, jossa viitataan tältä osin pakkokeinolakiin) nojalla telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, teknistä kuuntelua ja teknistä katselua ei saa kohdistaa rikoksesta epäillyn ja hänen oikeudellisen avustajansa väliseen viestiin. Kysymys on tältä osin absoluuttisesta kuuntelu- ja katselukiellosta, jonka tarkoituksena on turvata kaikkea oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan ja rikoksesta epäillyn välistä viestintää. Ehdotetun siviilitiedustelulain lain 12 §:ssä (vastaavasti sotilastiedustelulain 79 §) on osin vastaava sääntely. Erona kuitenkin on, että tietoliikennetiedustelun tiedustelukielto ei olisi absoluuttinen, vaan se koskisi ainoastaan niitä nimenomaisia *tietoja*, joista oikeudenkäyntiasiamies tai -avustaja olisi oikeudenkäymiskaaren nojalla velvoitettu tai oikeutettu olemaan todistamatta. Oikeudellisen avustajan ja asiakkaan välinen yksittäinen viesti voi perustelujen mukaan sisältää sekä sellaisia tietoja, joista lähettäjällä tai vastaanottajalla olisi oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta, että muita tietoja. Säännöksen perusteella tiedustelukielto siis kohdistuisi vain ensiksi mainittuihin tietoihin.

Perustelujen mukaan lain 12 §:n mukaisen tiedustelukielion täydellinen noudattaminen ei ole teknisesti mahdollista. Tämän vuoksi tiedustelukielto­säännöstä täydentää tietojen hävittämistä koskeva siviilitiedustelulain 15 § (vastaavasti sotilastiedustelulain 79 § 2 mom. ja 83 §:n 1 mom.), jonka perusteella todistamiskiellon ja todistamattajättämisoikeuden piiriin kuuluvat tiedot on välittömästi hävitettävä. Perusteluissa on nimenomaisesti mainittu, että hävittämisvelvollisuus ei koskisi kaikkea kyseisten ammattihenkilöiden viestintää, vaan hävittämisvelvollisuuden olemassaolon ratkaisisi tiedon sisältö. Osa oikeudellisen avustajan ja asiakkaan välisestä viestinnästä voidaan siis säilyttää ja tallentaa.

Mainitun sääntelyn käytännön merkittävyyttä vähentää se, että tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa. Kaikki

tällaiset tiedot on myös viipymättä hävitettävä, jos myöhemmin käy ilmi, että viestinnän molemmat osapuolet ovat olleet Suomessa. Lisäksi tiedustelun kannalta epäolennaiset tiedot olisi hävitettävä. Mahdollisuus muissa tilanteissa (käytännössä Suomen rajan ylittävä viestintä) kohdistaa tietoliikennetiedustelua merkittävään osaan oikeudellisen avustajan ja asiakkaan välistä viestintää sekä erityisesti tietojen hävittämisvelvollisuuden rajaaminen vain todistamiskiellon ja todistamattajättämisoikeuden piiriin kuuluviin tietoihin on kuitenkin periaatteellisesti merkittävää. Oikeudellisen avustajan ja asiakkaan välisen luottamuksellisen suhteen turvaaminen on yksi oikeusvaltion tunnusmerkeistä ja merkittävä tae oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja yksityiselämän suojan toteutumiselle (ks. esim. EIT:n tuomio asiassa Kopp v. Sveitsi, 25.3.1998). Hävittämiskiellon rajaaminen ehdotetulla tavalla merkitsisi sitä, että viranomaisen on ensin manuaalisesti tutustuttava viestinnän sisältöön ja sen jälkeen arvioitava, mikä osa viestinnästä kuuluu todistamiskiellon tai todistamattajättämisoikeuden piiriin. Jo tällainen käsittely voi vaarantaa oikeudellisen avustajan ja asiakkaan luottamuksellisen suhteen, minkä lisäksi todistamiskiellon ja siten hävittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen erottaminen muista tiedoista on sekä oikeudellisesti että teknisesti hankalaa. Tällaisen viestinnän luottamuksellisuuden turvaamiseksi myös tietoliikennetiedustelulla saatu oikeudellisen avustajan ja asiakkaan välinen viestintä olisi syytä kokonaisuudessaan sen sisällöstä riippumatta sisällyttää tiedustelukiellon tai ainakin hävittämisvelvollisuuden piiriin.

Sotilastiedustelulakiehdotuksen 79 § ja 83 § sisältävät tietoliikennetiedustelun osalta olennaiselta sisällöltään vastaavat säännökset kuin siviilitiedustelulakiehdotuksen 12 § ja 15 §. Siten samat huomiot kohdistuvat lähtökohtaisesti myös niihin. Lisäksi on huomattava, että 79 §:n 1 momentin perusteella sääntely kattaa tietoliikennetiedustelun ohella myös telekuuntelun ja muut pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssa mainitut tiedonhankintakeinot, jolloin sama tiedustelukiello kohdistuu erottelematta kaikkiin tiedonhankintakeinoihin. Tällöin näyttäisi siltä, että hävittämisvelvollisuuskään ei koskisi näiltäkään osin oikeudenkäyntiavustajan ja asiakkaan välistä viestintää kuin osittain.

Edellä esitetyt huomiot koskevat soveltuvin osin myös poliisilain 5 a luvun kuuntelu- ja katselukielloja koskevaa sääntelyä.

Petri Helander
Oikeusneuvos