

Teuvo Pohjolainen

25.10.2018

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta Hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia poliisin hallinnosta, lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa, rikoslakia, esitutkintalakia, pakkokeinolakia ja lakia oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa. Esitys liittyy samanaikaisesti annettaviin hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan säädettäväksi uusi sotilastiedustelulaki ja uusi laki tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettavan lainsäädännön keskeisin tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle. Tavoitteena on parantaa suomalaisen yhteiskunnan mahdollisuuksia suojautua kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvilta kaikkein vakavimmilta uhkilta. Nämä olisivat siviilitiedustelun kohteita, jotka määriteltäisiin tyhjentävästi laissa.

Ehdotetuille laeille on hyväksyttävä tarkoitus ja lakien säätämistä voidaan pitää paitsi tarpeellisena myös kiireellisenä.

Hallituksen esitys on nähdäkseni poikkeuksellisen huolellisesti ja perusteellisesti valmisteltu.

Lakiehdotusten valmistelussa perusoikeuksien suojaan puuttuminen on hallituksen esityksen mukaan pyritty rajaamaan niin vähäiseksi kuin tiedustelutoiminnan tehokkuudelle ja tulokssellisuudelle asetettavat vaatimukset huomioon ottaen on mahdollista.

Tiedustelullisten toimivaltuuksien ja todennäköisen resurssien lisääntymisen myötä suojelupoliisiin kohdistettavan laillisuusvalvonnan merkitys korostuu. Suojelupoliisin toiminnan valvontaa ehdotetaan tehostettavaksi tässä esityksessä. Suojelupoliisiin olisi annettava tiedusteluvaltuutetulle tieto tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta tai päätöksestä mahdollisimman pian luvan antamisen tai päätöksen tekemisen jälkeen. Suojelupoliisiin olisi myös mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle siviilitiedustelun suojaamisesta, ilmaisukiellosta ja rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevista päätöksistä. Tähän esitykseen liittyvässä esityksessä tiedustelun valvonnasta ehdotettavaksi lainsäädännöksi esitetään perustettavaksi riippumaton oikeudellinen valvoja, tiedusteluvaltuutettu, joka valvoisi tiedustelutoimintaa reaaliaikaisesti.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotuksia on arvioitu paitsi suhteessa yksityisyyden suojaan, myös perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, sananvapauden, omaisuuden suojan ja oikeusturvan sekä perustuslain 124 §:n (Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) kannalta.

Kun kysymyksessä on muutetun perustuslain sääntelyyn nojaava lakiehdotus, asiassa ei ole aikaisempaa tulkintakäytäntöä. Sen vuoksi perustuslakivaliokunnan nyt muodostuvalla tulkinnalla on uudistetun perustuslain 10 §:n tulkintakäytännön kannalta periaatteellisesti tärkeä merkitys.

2 Esityksen suhde uudistettuun PeL 10 §:ään

Esitys liittyy eduskunnan kiireellisenä hyväksymään perustuslain 10 §:n muutokseen. Luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvat toimivaltuudet kytkeytyvät sanottuun perustuslain muutokseen. Perustuslain muutoksella lisättiin perustuslain 10 §:n erityiseen rajoituslausekkeeseen uusia hyväksyttäviä perusteita rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Muihin rajoitusedellytyksiin perustuslain 10 §:n muutoksen yhteydessä ei tehty muutosta. Lisäksi perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat sellaisinaan sovellettaviksi myös uuden perustuslain 10 §:n tulkinnassa.

Perustuslain 10 §:ään on lisätty uusi 4 momentti, johon on koottu sääntely luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta. Sen mukaan 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.

Uudistuksen keskeisin sisältö liittyy uuteen perusteeseen rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Uutena rajoittamisen perusteena on "tiedon hankkiminen sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta". Perustuslain muutoksella on siten lisätty perustuslain 10 §:n erityiseen rajoituslausekkeeseen uusia hyväksyttäviä perusteita rajoittaa luottamuksellisen viestin salaisuutta. Lisäksi on huomattava, että perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset tulevat edelleen sellaisinaan sovellettaviksi. Uudessa rajoitusperusteessa irtaudutaan rajoituksen perustumisesta rikokseen tai rikosepäilyyn. Perustuslain muutos tekee mahdolliseksi siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön säätämisen tavallisina lakeina.

Uudistettu perustuslain 10 § korostaa välttämättömyyttä tiedustelutoiminnan sallittavuuden ehtona.

Luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisen on oltava välttämätöntä, mikä edellytys seuraa myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Asian merkityksen ja sääntelyn systematiikan (useiden kvalifioitujen lakivarausten kirjoitustavan) vuoksi välttämättömyys on kuitenkin edelleen mainittu säännöksessä erikseen. Välttämättömyysvaatimus tarkoittaa, että rajoitus on sallittu vain, jollei hyväksyttävä tavoite (tiedon hankkiminen säännöksessä tarkoitetusta toiminnasta) ole saavutettavissa luottamuksellisen viestin salaisuuteen vähemmän puuttuvin keinoin (PeVM 4/2018 vp).

Välttämättömyysvaatimuksesta johtuu, ettei perustuslain 10 §:n 4 momentti salli rajoittamatonta ja yksilöimätöntä puuttumista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Sitä vastoin säännös edellyttää kaikilta rajoituksilta välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta sekä sopusointua kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin oikeuden kanssa. Tavallisen lain tasoisessa sääntelyssä on näin ollen säädettävä tiedonhankintatoimivaltuuksien yksilöimisestä, sekä huolehdittava siitä, että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti.

Perustuslakivaliokunta lausui perustuslain uuden 10 §:n käsittelyn yhteydessä (PeVM 4/2018 vp) mm.: ”Ehdotettu perustuslain 10 §:n 4 momentin luottamuksellisen viestin salaisuutta koskeva uusi rajoituslauseke määrittää vastaisuudessa luottamuksellisen viestinnän rajoitusten sallittavuutta mahdollisesti muussakin toiminnassa kuin tiedustelussa. Muutosesityksen hyväksyttävyyden arvioissa olennaista on siten, että rajoituslausekkeen on edelleen turvattava riittävästi luottamuksellisen viestin salaisuutta ja asetettava riittävän tiukat valtiösääntöiset rajat siihen puuttumiselle. Rajoituslausekkeen tarkoituksena on turvata luottamuksellisen viestin salaisuutta liian pitkälle meneviltä rajoituksilta.”

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan säännöksessä kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä on se, että toiminnalla olisi jokin kytkeä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella. Kyse voisi olla esimerkiksi Suomen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta terrorismiin liittyvästä toiminnasta, väkivaltaisesta radikalisoitumisesta tai ulkomaisten tiedustelupalvelujen toiminnasta taikka Suomen turvallisuuden

kannalta keskeisen valtion levottomuuksista. Uudistettu perustuslain 10 § liittyy tältä osin myös hallituksen esitykseen sotilastiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (ks. HE 202/2017 vp).

Käsitellessään perustuslain 10 §:n muutosta perustuslakivaliokunta katsoi, että kansallinen turvallisuus ja vakava uhka ovat sisällöltään varsin laaja-alaisia käsitteitä (PeVM 4/2018 vp). Niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia. Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojan perusteiden noudattaminen.

Perustuslakivaliokunta korosti erityisesti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tämä on merkityksellistä siitäkin syystä, että perustuslain uusi 10 §:n 4 momentti ei vastaisuudessa koske ainoastaan tiedusteluvaltuuksia, vaan kaikkia tulevaisuudessa mahdollisesti ehdotettavia uusia luottamuksellisen viestinnän rajoitusvaltuuksia.

Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korosti (PeVM 4/2018 vp), että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta voidaan säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi.

Toiseksi rajoitusedellytys koskee vain tiedon hankkimista sellaisesta toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa. Valiokunta korosti muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.

Valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana valiokunta tähdensi myös sitä, että perustuslaista johtuu tarve yhtäältä tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä toisaalta asettaa uhan vakavuusaste korkealle. Rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sille, että jokin toiminta voi muodostua vakavaksi uhaksi kansalliselle turvallisuudelle. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi ei perustuslakivaliokunnan mielestä riitä, että tiedon hankkimisen luottamuksellisista viesteistä voidaan yleisesti katsoa edistävän kansallista turvallisuutta. Sen sijaan on osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja välttämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Muulla toiminnalla, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, tarkoitetaan säännöksessä valtiojärjestystä tai yhteiskunnan perustoimintoja uhkaavaa toimintaa, kuten terrorismiin liittyvää toimintaa tai väkivaltaiseen radikalisoitumista taikka ulkomaisten tiedustelupalvelujen toimintaa. Säännöksessä tarkoitettu toiminta voisi olla sellaista, joka konkretisoituessaan olisi rikos, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreetista ja yksilöityä rikos epäilyä. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos, kuten Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion levottomuudet ja laajamittaisen Suomeen kohdistuvan maahantulon ohjaaminen.

Ilmaisu kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä, vaan yleisemmin valtioon tai yhteiskuntaan. Kuitenkin esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. Lisäksi esimerkiksi kansainväliseen kriisinhallinta- tai avunantotehtäviin osallistuviin henkilöihin kohdistuva uhkaava toiminta voisi olla säännöksessä tarkoitettua. Tällaisiin tehtäviin osallistuminen on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamista.

Ilmaisu kansallinen turvallisuus sisältää myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta kuuluu vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtiville viranomaisille. Säännöksessä kyse olisi ennen muuta tiedonhankinnasta maan ylimmälle johdolle tilannekuvan muodostamiseksi ja ratkaisujen tekemiseksi.

Kuuluakseen säännöksen soveltamisalan piiriin toiminnan tulee siis vakavasti uhata kansallista turvallisuutta. Vakavuusedellytys nostaa säännöksen soveltamiskynnystä. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta olisi käsitteenä erillinen perustuslain 23 §:ssä tarkoitetuista kansakuntaa uhkaavista poikkeusoloista (ks. HE 60/2010 vp).

Perustuslain 10 §:n 4 momentissa käytetty ilmaisu - ”uhkaa” - laajentaa säännöksen soveltamisalaa tilanteisiin, joissa kansallinen turvallisuus ei välittömästi ole vaarantumassa. Näin ollen säännöksessä tarkoitettu tiedonhankinta voi koskea myös toimintaa, joka jatkuessaan saattaisi vaarantaa kansallista turvallisuutta. Tiedon hankintaa ei ole rajoitettu ajallisesti, sillä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti (PeVM 4/2018 vp).

Hallituksen esityksessä poliisilain 5a luvun 3 §:ään on sisällytetty täsmälliseksi tarkoitettu ”uhkaluettelo”. Säännöksen mukaan:

3 §

Siviilitiedustelun kohteet

Tiedustelumenetelmällä saadaan hankkia tietoa:

- 1) terrorismista;
- 2) ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta;
- 3) joukkotuhoaseiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä;
- 4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä;
- 5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta;
- 6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavasta toiminnasta;
- 7) vieraan valtion toiminnasta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille;
- 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta kriisistä;
- 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta;
- 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta;
- 11) yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta.

Luettelo on tarkoitettu tyhjentäväksi. Kohdat 1-4 ja 7 on kirjoitettu ilman uudistetun PeL 10 §:n edellyttämää vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle. Niissä kohdissa, joihin on liitetty uhka -ehto, ei viitata PeL 10 §:ssä säädettyyn ”vakavaan” uhkaan. Ehdotuksen 4.1 §:ssä on kuitenkin ehdotettu säädettäväksi tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tätä kautta sanottu vaatimus koskee kaikkia 3 §:ssä lueteltuja siviilitiedustelujen kohteita ja luettelon tyhjentävästi mainitsemia uhkia.

Vaikka voitaisiin katsoa, että luettelossa on pyritty kattavuuteen ja täsmällisyyteen, voidaan kysyä, mikä seikka edellyttää kohdan 11 erillistä lauseketta ottaen huomioon, että yleisempi kohta 5 ilmeisesti pitää sisällään myös kohdan 11 tarkoittaman toiminnan. Huomiota voidaan kiinnittää myös siihen, että kohdassa 5 puhutaan kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta ja kohdassa 11 pelkästään yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta. Onko erolla tavoiteltu jotain erityistä sisältöä? Yksityiskohtaisista perusteluistakaan ehdotettu ero ei selkeästi ilmene. Samansisältöinen säännös on lakiehdotuksessa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (3 §), joten siihen voidaan esittää samat huomiot kuin edellä.

Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu vaatimus, jonka mukaan perusoikeusrajoitusten on oltava sopusoinnussa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tässä yhteydessä on erityinen merkitys Euroopan ihmisoikeussopimuksella, sellaisena kuin sen sisältö näyttäytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan luottamuksellisen viestinnän salaisuuden rajoitukselle on aina oltava painava yhteiskunnallinen tarve (pressing social need), puuttumisen ja tavoiteltavan hyväksytyn päämäärän tulee olla oikeassa suhteessa keskenään (reasonable relationship between the interference and pursued legitimate aim) ja puuttumiselle pitää olla riittävän painavat ja hyväksyttävät perustelut. Lisäksi rajoitusten on oltava lain sallimia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on painotettu lain laatua, kuten täsmällisyyttä sekä viranomaistoiminnan ennustettavuutta turvaavaa sääntelyä.

Hallituksen esityksen perusteluissa on ansiokkaasti tiivistetty myös – kansainvälisten sopimusten tulkintaa koskevien ratkaisujen kautta – niitä vähimmäisvaatimuksia, jotka sallitulle tiedustelutoimintaa ohjaavalle lainsäädännölle on asetettava ottaen huomioon tärkeä suhteellisuusperiaate.

Ihmisoikeustuomioistuimen käsitystä suhteellisuusperiaatteen asettamista vähimmäisvaatimuksista ilmentää sen tapauksien Huvig v. Ranska 24.4.1990 ja Kruslin v. Ranska 24.4.1990 johdosta antamissaan ratkaisuissa luoma testi, jota se myöhemmissä ratkaisuissaan on toistuvasti soveltanut ja jossain määrin myös edelleen kehittänyt. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen Digital Rights Ireland -tapauksen johdosta antamassa ratkaisussa oli pitkälti kyse yllä mainitun niin sanotun Huvig/Kruslin testin soveltamisesta.

Kyseisen testin mukaan viestintäsalaisuuteen puuttumisen oikeuttavan kansallisen lainsäädännön on sisällettävä: 1) niiden henkilöiden määrittelyn, joiden viestintäsalaisuuteen puututaan, 2) niiden tekojen tai uhkien määrittelyn, jotka antavat aiheen puuttua viestintäsalaisuuteen, 3) säännökset siitä, kuinka puuttumisesta päätehtään, 4) säännökset siitä, kuinka tietoja käsitellään, käytetään ja säilytetään, 5) säännökset viestintäsalaisuuteen puuttumisen kestosta ja toimenpiteiden avulla kerättyjen tietojen säilytysajoista, 6) varotoimenpiteet, kun tietoa annetaan muiden käyttöön ja 7) tietoja poistettaessa ja tuhottaessa noudatettavat menettelyt.

Hallituksen esityksessä on nähdäkseni huolellisesti perehdytty sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen että Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisutoimintaan ja tulkintalinjoihin. Nämä ratkaisut on otettu lainvalmistelussa asianmukaisesti huomioon. Myös se seikka, että hallituksen esitykseen sisältyy laaja vertailu eräiden muiden, erityisesti Suomen oikeusjärjestykseen läheisesti rinnastettavien Euroopan unionin jäsenmaiden tiedustelutoimintaa koskevaan lainsäädäntöön ja että esityksessä on noudatettu muualla jo hyväksyttyjä ratkaisuja, on painava argumentti sille, että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset ovat sopusoinnussa kansainvälisten ihmisoikeus-sopimusten sekä Euroopan unionin lainsäädännön kanssa.

Hallituksen esityksessä keskeinen sääntely koskee tiedustelumenetelmien käyttämistä ja käyttämisen ehtoja. Erityisesti tältä osin sääntelyn tulee olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset on ehdotettu säädettäväksi Poliisilain 5

a luvun 4 §:ssä. Sen ehdotetun 2 momentin mukaan ”sen lisäksi, mitä tiedustelumenetelmien käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja paikkatiedustelua saadaan siviilitiedustelussa käyttää vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitettusta toiminnasta. Peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttää lisäksi, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Peitetoiminnan käyttäminen edellyttää myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisenä.”

Ehdotettu sääntely on tärkeää ottaen huomioon, että hallituksen esityksen mukaan aikaisemmin rikosperusteiset salaiset tiedonhankintamenetelmät ulotettaisiin nyt yleisemmin tiedustelutoiminnan käyttöön, siis ilman rikosepäilyä.

Nämä säännökset ovat olleet rikosperusteisina (mm. pakkokeinolaissa) perustuslakivaliokunnan arvioitavina. Ei siis ole perusteltua epäillä näitä koskevien säännösten perustuslainmukaisuutta sinänsä. Sen sijaan on syytä huomata perustuslakivaliokunnan lausumat näiden sinänsä perustuslainmukaisiksi katsottujen menetelmien käytön laajentamisesta. *Perustuslakivaliokunta on aikaisemmissa lausunnoissaan katsonut, että poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta* (ks. PeVL 67/2016 vp, PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2002 vp, s. 1-2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3). Sama voidaan sanoa, kun valtuuksien käyttöä laajennetaan saman viranomaisen sisällä.

Lisäksi on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta on vuonna 2010 antamissaan lausunnoissa pakkokeinolaista ja poliisilain muutoksesta esittänyt harkittavaksi, että peitetoiminnasta ja valeostosta päättäminen siirrettäisiin tuomioistuimen päätettäväksi (PeVL 66 ja 67/2010 vp). Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan päätös kuuluisi edelleen suojelupoliisin päällikölle ja eräin edellytyksin tehtävään määrätylle tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneelle suojelupoliisin päällystään kuuluvalla poliisimiehelle (5 luvun 16, 32 ja 36 § sekä 5a luvun 10, 18 ja 20 §).

Yleisellä tasolla voi kysyä, ovatko kaikki pakkokeino- ja poliisilaista tähän lakiehdotukseen kopioidut salaiset tiedonhankintakeinot välttämättömiä tiedustelun tarpeisiin.

Toisaalta on todettava, että edellä siteeratun ehdotetun Poliisilain 5a luvun 4 §:n 2 momentin mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja saadaan käyttää siviilitiedustelussa vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttää lisäksi, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Peitetoiminnan käyttäminen edellyttää myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.

Tällaisin täsmennyksin ja rajoituksin katson, että ehdotettu sääntely on ongelmaton perusoikeussäätelyn kannalta.

Tiedustelulainsäädännön – sekä sotilastiedustelu että siviilitiedustelu – kannalta keskeinen kysymys yksityisyyden suojan varmistamiseksi on tiedustelutoiminnan harjoittamiseen liittyvä valvonta. Valvontajärjestelmän tehokkuutta edellyttävät sekä EIO:n että EU:n tuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

Erityisen olennaista on tällaisessa toimintaympäristössä huolehtia riittävästä oikeus- turva- ja valvontajärjestelyistä. Kysymys tiedustelutoiminnan valvontajärjestelmästä (laillisuusvalvonta ja parlamentaarinen valvonta) muodostuu näin hyvin tärkeäksi myös ehdotettujen siviili- ja sotilastiedustelun toimivaltuuksien kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVM 4/2018 vp) onkin välttämätöntä, että tiedustelutoimintaan liittyy tehokas ja kattava valvontajärjestelmä. Valvontajärjestelmän oikeasuhtaisuus tiedustelutoimintaan tulee esille ja arvioitavaksi erikseen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien esitysten yhteydessä. Valiokunta totesi arvioivansa valvontaa koskevien järjestelyiden riittävyyttä yksityiskohtaisesti myöhemmin käsitellessään niitä koskevia esityksiä (HE 199/2017 vp ja PNE 1/2018 vp). Näin ollen tiedustelutoiminnan valvontaa koskevien lakiehdotusten käsittely on perusteltua kytkeä nyt esillä olevaan lakiehdotukseen.

