

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 24.10.2018 KELLO 9.00.
HE 202/18 vp siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Nyt esitetyt lakiehdotukset ovat osa tiedustelutoimintaa koskevaa säätelykokonaisuutta, johon kuuluvat myös vastikään vahvistettu, luottamuksellisen viestin suojan rajoittamista koskeva PL 10 §:n muutos sekä sotilastiedustelua koskeva lakiehdotus ja ehdotus laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta. Keskeisiä lakiehdotuksia tässä esityksessä ovat laki poliisilain muuttamisesta ja laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Lakiehdotukset ja esityksen perustelut ovat mielestäni huolella laadittuja. Perusteluissa on laajahkosti käyty läpi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoretta tässä kohden merkittävää käytäntöä. Perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Minulla ei ole tässä jaksossa esitettyyn merkittävää yleistä huomautettavaa. Valtiosäännön tiedustelutoiminnan säätelylle asettamat vaatimukset on nähdäkseni kaikkiaan - kun otetaan huomioon PL 10 §:n tuore muutos (817/5.10.2018) - yleensä otettu hyväksyttävällä tavalla huomioon esityksen lakiehdotuksissa ja niiden perusteluissa. Pidän sen vuoksi aiheellisena esittää seuraavassa vain joitakin hajanaisia, pääasiassa ehdotusten yksityiskohtiin liittyviä näkökohtia.

- - - - -

Siviilitiedusteluvaltuuksien käyttämisessä on tai ainakin voi olla kysymys yksityiselämän suojan ja/tai luottamuksellisen viestin suojan rajoittamisesta (rajoittamisvaltuudesta). Rajoittamisvaltuuksia voidaan jossain määrin säätää tavallisessa laissa, mutta yhtenä asiaan vaikuttavana tekijänä on joka tapauksessa rajoitusten (rajoitusvaltuuksien) tarkkarajaisuus. Tarkkarajaisuusvaatimus koskee sekä valtuuden rajoja (mitä saadaan

tehdä) että sitä, missä tarkoituksessa valtuutta saadaan käyttää. Poliisilakiin ehdotetussa uudessa, siviilitiedustelua koskevassa 5 a luvussa tältä kannalta oleellinen säännös on luvun 4 §:n 1 momentti:

”Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”

Säännöstä voidaan pitää tarkkarajaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden kannalta merkittävänä. Samaa voidaan sanoa säännöksen 2 momentista, jonka mukaan nimettyjä tiedustelumenetelmiä saa käyttää vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tiedon saamiseksi 1 momentissa tarkoitettusta toiminnasta. Tarkkarajaisuuden kannalta oleellinen on myös luvun 3 §, jossa säädetään siviilitiedustelun kohteista, siis siitä, minkälaisista (uhkaavista) toiminnoista saadaan hankkia tietoa.

Lain yleistä soveltamisalaa koskevat säännökset eivät lähtökohtaisesti ole tarkkarajaisuusvaatimuksen ja tarkoitussidonnaisuuden kannalta yhtä merkittäviä kuin edellä mainittujen kaltaiset konkreettisemmat säännökset. Yksi kohta luvun soveltamisalaa koskevassa 1 §:ssä voi kuitenkin ansaita tässä huomiota. Luvun 1 § kuuluu:

”Soveltamisala Tässä luvussa säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (siviilitiedustelu)”

Säännöksen alussa puhutaan tiedonhankinnasta ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi” ja säännöksen lopussa (tiedonhankinnasta) ”kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten”. Liittymä kansalliseen turvallisuuteen ja tästä liittymästä johtuva rajoitus sille, minkälaisin yleisin tavoittein tapahtuvasta tiedonhankinnasta on kysymys, tulee siten osoitetuksi säännöksessä. Sen sijaan kohtaan (tiedonhankinnasta) ”ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi” ei liity mitään kytkentää kansalliseen turvallisuuteen tai muuhun tiedonhankinnan tavoitteeseen. (Perustelut, s.233, vain toistavat tässä säännöstekstiä.) Ylimmän valtiojohdon voidaan tässä kai ajatella tarkoittavan lähinnä tasavallan presidenttiä ja valtioneuvostoa. Valtioneuvoston päätöksenteon ”tukeminen” ei voi missä tahansa asiassa (vaikkapa sote-kysymyksissä) kuulua siviilitiedustelun ”soveltamisalaan”. Vaikka asialla ei liene tässä paljoakaan käytännön merkitystä, ei

minusta ole asianmukaista jättää lakitekstiin tällaisia pyöreymiä, kun ne ovat helposti

vältettävissä.

Poliisilain uuden 5 a luvun 16 §:n mukaan myös vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan voidaan tuomioistuimen luvalla asentaa telekuunteluun ym. käytettävä laite, menetelmä tai ohjelma. En pidä tätä tuomioistuimen varassa olevaa toimenpidevaltuutta kotirauhan suojan vuoksi tai muutenkaan perustuslain kannalta ongelmallisena. Toisin kuin joissain muissa lakiehdotukseen sisältyvissä tuomioistuimen päätöstä edellyttävissä valtuuksissa tässä ei ole kuitenkaan edellytetty toimenpiteelle tai toimivaltuudelle mitään maksimikestoja tai takarajaa. Säännöksen perusteluissa todetaan tältä osin (s.192):

”Säännöksessä ei oteta kantaa siihen, kuinka varhain laite, menetelmä tai ohjelmisto voidaan asentaa tai kuinka myöhään se voidaan poistaa, vaan tämä jätetään soveltajan harkintaan. Hyväksyttävää ei olisi, että esimerkiksi teknisen tarkkailun kohde pidettäisiin varustettuna teknistä tarkkailua varten ikuisesti. Tällä tarkoitetaan nimenomaan suojelupoliisin asentamia laitteita eli soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät teknisessä laitteessa itsessään olevat teknisen tarkkailun käytön mahdollistamat ominaisuudet. Tässä suhteessa tiedustelumenetelmän käytön paljastumisen estämisen kannalta on kuitenkin tärkeää, ettei kiinteitä aikarajoja aseteta, vaan säännös antaa liikkumavaraa. On mahdollista, että kohdehenkilön tai -henkilöiden valmiuksien ja valvettuneisuuden vuoksi tilaisuutta asentamiseen, käyttöönottamiseen tai poistamiseen ei saada tarpeen mukaan vaan silloin, kun siihen tulee tilaisuus.”

Samanlainen perustelu esitettiin sotilastiedustelua koskevassa esityksessä vastaavansisältöisen säännöksen kohdalla (HE 203/17 vp, s.253). Tuosta esityksestä valiokunnalle antamassani lausunnossa (17.10.2018) esitin ko. perustelusta kommentin, jonka sisältö sopii hyvin myös tähän yhteyteen:

”Voi olla, että kohdassa viitatuista syistä esim. kotirauhan piiriin asetetun ko. laitteen poistamiselle ei hevin voida asettaa kiinteää aikarajaa. Tämä ei kuitenkaan voi riittää perusteeksi sille, että esim. jonkin laitteen pitäminen kotirauhan suojan piirissä jäisi täysin valtuuden käyttäjän harkintaan. Vaikka kiinteää määräaikaa ei asetettaisikaan, säännökseen voidaan ilman muuta sijoittaa jokin joustavuudestaan huolimatta merkittävä periaatteellinen raja, jonka sisältönä olisi (suunnilleen) esim. toimenpiteen lopettaminen heti kun sen tavoite on saavutettu ja ko. laitteiden poistaminen heti kun se voi tiedustelutoiminnan edellytyksiä vaarantamatta tapahtua.”

Poliisilain uuden 5 a luvun säännökset 31 §:ssä, 32 §:ssä ja 33 §:ssä koskevat lähetyksen jäljentämistä siviilitiedustelussa, lähetyksen pysäyttämistä jäljentämistä varten ja jäljentämisestä päättämistä. Näissä säännöksissä keskeinen asia perusoikeussuojan kannalta on valtuus hankkia tieto lähetyksen, siis esim. kirjeen sisällöstä. Paljolti

samanlaisia valtuutuksia sisältyy sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen (HE 203/17 vp) 54 – 57 §:iin. Jos säännöksissä tarkoitettu jäljentäminen kohdistuisi muun kuin

valtiollisen toimijan viestiin, edellytyksenä olisi mainittujen 54 §:n ja 55 §:n mukaan se, että jäljentämisellä voitaisiin perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta. Tätä rajoitusta voidaan yksityisen viestin suojan -kirjesalaisuuden – kannalta pitää merkittävänä. Vastaaavaa rajoitusta ei näytä sisältyvän nyt tarkasteltavan esityksen em. säännöksiin lähetyksen jäljentämisestä. Tiedustelumenetelmistä – jollainen lähetyksen jäljentäminenkin 5 a luvun 2,2 §:n mukaan on - todetaan kyllä luvun 4 §:n 4 momentissa :

”Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiin sovelletaan vain, mitä 1 momentissa säädetään.”

Kohta näyttäisi viittaavan siihen, että mm. yksityisen viestin jäljentämiseen sovellettaisiin joitain tiukempia rajoituksia kuin valtiollisen toimijan viestin jäljentämiseen. Tiukempien rajoitusten mahdollisuus jää kuitenkin viestin jäljentämisen kohdalla täysin ilmaan kun 4 §:n 2 momentissa osoitettu tällainen tiukempi rajoitus koskee vain momentissa lueteltuja tiedustelumenetelmiä ja viestin jäljentämistä ei momentissa mainita.

Olen sotilastiedustelua koskevasta esityksestä valiokunnalle vastikään antamassani lausunnossa (17.10.2018) pitänyt tuolloin esillä olleitten jäljentämisoikeutta koskevien valtuuttavien säännösten kohdalla tarpeellisena kysyä, ”miksi asiassa ei kiiretilanteita lukuunottamatta edellytetä tuomioistuimen päätöstä tai – toisin muotoiltuna - millä perusteilla katsotaan, että perusoikeuden rajoitusvaltuus ei tässä edellytä tuomioistuinkontrollia”. Jäljentämisoikeutta koskevan säännöksen perusteluissa nojattiin tuolloin säännöksen vastaavuuteen pakkokeinolain 7 luvun 5 §:n kanssa . Kommentoin tätä perustelumahdollisuutta em. lausunnossani seuraavasti:

”Lähetyksen jäljentämistä koskevan 55 §:n perusteluissa (s.267) todetaan pykälän vastaavan pakkokeinolain 7 luvun 5 §:ää, kuitenkin niin, että lähetyksen jäljentämisestä ei ehdotuksen mukaan tarvitsisi ilmoittaa vastaanottajalle, vaan kyseessä olisi vastaanottajalta salaa tehtävä toimenpide. Minusta on hyvin kyseenalaista, kuinka ehdotettu valtuus tässä vastaa pakkokeinolain ko. valtuutta, ainakaan jos vastaavuudella tarkoitetaan pakkokeinolain järjestelyn jotenkin osoittavan, että nyt ehdotettu järjestely voidaan myös toteuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Pakkokeinolain 7 luvun 5 §:n valtuus koskee lähetyksen takavarikoimis- ja jäljentämisvaltuutta ja koskee vain rikoksesta epäillylle tarkoitettua tai häneltä lähtöisin olevaa lähetystä ja edellyttää , että ko.rikos on vakavuudeltaan vähintään tietynlainen (ankarin rangaistus vähintään vuosi vankeutta). Edellytyksenä on myös, että lähetys voidaan saman lain mukaan

5

takavarikoida. Saman lain 7 luvun 1 §:n mukaan takavarikoida voidaan, jos on syytä olettaa, että ko. esinettä tai asiakirjaa voidaan käyttää todisteena rikosasiassa tai että se on joltakulta viety tai että se tuomitaan menetetyksi.”

Minusta yksityisen asiakirjan ja lähetyksen, esim yksityisen kirjeen, ehdotettu jäljentämisvaltuus edellyttäisi - jos painavia vastasyitä ei voida osoittaa - jo oikeusturvanäkökohtien vuoksi sitä, että valtuuteen vaaditaan, kiiretilanteita koskevin varauksin, tuomioistuimen päätös.

Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 27 § koskee asetuksenantovaltuuksia . Säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa mm. ”tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun käytön järjestämisestä.” Säännöksen perusteluissa (s.262) mainitaan asiallisesti samansisältöisenä säännöksenä nykyisen poliisilain 5 luvun 65 §:n säännös, joka koskee tarkempien säännösten antamista mm. kyseisen luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen käytön järjestämisestä, ja viitataan myös poliisilain ehdotetun uuden 5 a luvun 62 §:ään., jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää mm. tiedustelumenetelmien käytön ja suojaamisen järjestämisestä.

En tunne kenttää niin, että voisin arvioida, miten merkittävää säätelyvaltaa em. 27 §:ssä ollaan osoittamassa lainsäädäntötason alapuolelle. Minulla ei siten myöskään ole perusteita katsoa, että tässä ollaan PL 80 §:n soveltamiskäytäntöä ajatellen liian väljästi siirtämässä lainsäädäntövaltaa asetuksenantajalle. Kun tietoliikennetiedustelussa on kuitenkin kyseessä säätelykohteena verrattain uusi, laaja ja merkittävä kokonaisuus, voi ainakin asiaan vihkiytymättömälle jäädä varsin epäselväksi, kuinka käytännössä merkittäviä asioita ja kuinka ehkä merkittävääkin harkintavaltaa voi sisältää valta antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun ”käytön järjestämisestä”. Joskus lakiehdotusten käsittelyyn eduskunnassa on toimitettu myös luonnoksia ko. lakeihin liitettäväksi asetuksiksi. Muitakin mahdollisuuksia on, mutta minusta voisi joka tapauksessa olla lakiehdotusten arvioinnissa hyödyksi, että valiokunta saisi tietoa siitä, mitä ko. asetuksissa (joiden voimaantuloaika ei kai voi merkittävästi poiketa lain voimaantuloajasta) on tarkoitus säätää.

