

Asia: VN/36541/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi poliisilain 5 a luvun (siviilitiedustelu) muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Hovioikeus lausuu sisäministeriön lausuntopyynnön johdosta seuraavan.

Sisäministeriön luonnos hallituksen esityksestä poliisilain 5 a luvun ja siihen liittyvien lakien muuttamiseksi sekä puolustusministeriön luonnos hallituksen esityksestä sotilastiedustelusta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi perustuvat samaan hallitusohjelman kirjaukseen tiedustelulainsäädännön kehittämisestä osana maanpuolustusta ja kansallisen turvallisuuden suojaamista. Ehdotetut muutokset on kirjattu esitysluonnoksiin pitkälti toisiaan vastaavalla tavalla.

Useat siviilitiedustelussa käytettävät tiedustelumenetelmät edellyttävät tuomioistuimen lupaa, ja tiedusteluviranomaisella on velvollisuus antaa tuomioistuimelle riittävät tiedot lupavaatimuksen arvioimiseksi. Hovioikeus kiinnittää nyt lausuttavana olevan hallituksen esitysluonnoksen osalta huomiota tämän tuomioistuinkontrollin aitouden ja perusteellisuuden turvaamiseen myös jatkossa. Tuomioistuimen roolin ei pidä olla näennäinen. Oikeusvaltiollisesta näkökulmasta tuomioistuimilla tulee olla todellinen rooli näissä asioissa, koska oikeusvaltio on keskeisenä ajatuksena koko maanpuolustuksen ja kansallisen turvallisuuden taustalla. Esimerkiksi puolustusvoimien tehtäväksi on säädetty perusoikeuksien ja laillisen yhteiskuntajärjestyksen puolustaminen. Tiedustelun valvonnalla suojataan lisäksi perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevia perusoikeuksia ja toteutetaan perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaa, ja tiedusteluun liittyvän tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on varmistaa sanottuihin oikeuksiin syvimmin puuttuvien tiedustelumenetelmien lainmukaisuus.

Esitettyjen uudistusten vaikutus tuomioistuinkontrolliin ilmenee esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 14 §:n 3 momentin 2 kohtaan ehdotetusta muutoksesta. Muutoksen seurauksena tuomioistuin voisi jatkossa myöntää laite- ja ohjelmistokohtaisen tiedusteluluvan lisäksi henkilöperusteisen tiedusteluluvan, jonka jälkeen viranomaisen voisi omalla päätöksellään lisätä tiedustelun kohteeksi henkilön oletettuja laitteita tai ohjelmistoja. Uudistus hankaloittaa tuomioistuimen lupaharkinnassa sen ennakoimista, mihin viranomaisen tiedonhankinta on kohdistumassa. Lupaa hakevalta viranomaiselta tulisi myös tällaisessa tilanteessa edellyttää nykyistä selvästi täsmällisempiä tietoja

hakemuksensa perusteeksi. Esimerkiksi kysymyksen ollessa samaa henkilöä koskevan uuden lupa-asian käsittelemisestä perusteltua voisi olla edellisen luvan myöntämisen jälkeen tehtyjen lisäysten saattaminen tuomioistuimen tietoon. Kysymys on tuomioistuinkontrollin aitouden ja perusteellisuuden turvaamisesta tilanteessa, jossa tarkastelun kohteena ei enää ole se, miten ja mitä perusoikeuksia rajoitetaan vaan se, kenen perusoikeuksia rajoitetaan.

Vastaavasti hovioikeus kiinnittää huomiota tuomioistuinkontrollin turvaamiseen saman luvun 57 §:n 3 momenttiin ehdotetun muutoksen osalta. Voimassa olevan 3 momentin mukaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä voidaan sallia vieraan valtion toimivaltaiselle virkamiehelle oikeus toimia Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Tällöin sanotulla virkamiehellä on oikeus käyttää poliisilain 5 a luvun 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä säädettyjä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättää suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies. Esitysluonnoksen mukaan luettelo lainkohdista tulisi korvata yleisemmällä ilmauksella, joka mahdollistaisi kaikkien tiedustelumenetelmien käytön yhteisissä kansainvälisissä tiedusteluoperaatioissa. Ehdotettu muutos, jota on esitysluonnoksessa perusteltu käytännön havainnoilla, mahdollistaisi hovioikeuden näkemyksen mukaan myös niiden tiedustelumenetelmien, joiden käyttöön suojelupoliisi tarvitsee tuomioistuimen luvan, jälkikäteisen saattamisen suojelupoliisin päätöksellä ulkomaisen virkamiehen käyttöön.

Mikäli sääntelyuudistuksen tarkoituksena on laajemminkin mahdollistaa tuomioistuimen myöntämän luvan jälkeen tapahtuva luvan tosiasiallinen laajentaminen viranomaisen omalla päätöksellä, tulisi tämä esitysluonnoksessa todeta ja sen vaikutukset arvioida. Ehdotetut muutokset johtaisivat jossain määrin pirstaleisen sääntelykokonaisuuteen, jossa tuomioistuimen lupaharkinta ei vaikuta kattavan kaikkia niitä konkreettisia toimia, joihin luvalla saatuja tiedustelutoimivaltuuksia myöhemmin voidaan käyttää eikä kaikkia niitä toimijoita, jotka tiedusteluvaltuuksia myöhemmin voivat käyttää. Sanottuja toimia tai toimijoita ei myöskään edellytetä tuotavan tuomioistuimen tietoon mahdollisen uuden lupahakemuksen yhteydessä. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa lähtökohtaisesti tuomioistuimen lupaharkinnan piiriin tarkoitettuja yksilön perusoikeuksiin puuttuvia toimenpiteitä jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Edellä todetuin tavoin tuomioistuinkontrollin keskeisenä tehtävänä on varmistaa yksilöiden perusoikeuksiin syvimmin puuttuvien tiedustelumenetelmien lainmukaisuus. Esitysluonnosta tulisi vielä tästä näkökulmasta tarkastella.

Edelleen hovioikeus kiinnittää huomiota esitetyn sääntelyn ja sitä koskevien esitöiden täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Kysymys on myös esitöiden osalta tuomioistuimen näkökulmasta oleellisesta oikeuslähteestä. Kokonaan uusien käsitteiden, kuten tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (tietoliikennetiedustelulaki) 10 c §:ssä viitattusta sotilastiedustelulain 67 a §:stä ilmenevä ”tietoliikenteen satunnaisuus” sekä 10 c ja 10 d §:stä ilmenevät ”hakuheitojen määrittämisen välttämättömyys” ja ”tietoliikenteen oletettu säännönmukaisuus tai ominaispiirre”, merkityssisällöt tulisi riittävässä määrin täsmentää Tarpeettoman väljän määrittelyn välttämistä puoltaa myös lainkäytön yhtenäisyys, sillä tuomioistuinten tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asioiden ratkaisut ovat laajalti salassa pidettäviä. Hallituksen esitysluonnoksesta on pääteltävissä, että muiden ohella hakuheitojen määrittämistä koskeva aihe on korostetun tekninen, jolloin lakia sovellettaessa aiheelliseksi saattavat tuomioistuimessa muodostua samanlaiset tulkintaepäselvyydet, joihin esitysluonnoksessa on viitattu voimassa olevan sotilastiedustelulain 66 §:ssä tarkoitettujen tietojen keräämisen ”hetkellisyyden” osalta.

Esitettyjen uusien määritelmien tarkkarajaisuuden lisäksi huomiota tulisi kiinnittää myös voimassa olevien määritelmien säilymiseen riittävän tarkkarajaisina. Tulkintaepäselvyyksiä voi aiheuttaa

esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 2 §:n 2 momentissa säädettäväksi ehdotettuun uuteen tietojärjestelmätiedusteluun liittyvä valtiollisen toimijan määritelmä, joka ehdotetusti sisältyisi saman luvun 4 §:n 6 momenttiin, mutta jota vastaavaan tietoliikennetiedustelulain määritelmään jo voimassa olevassa poliisilaissa viitataan. Vaikka määritelmä ei itsessään ole uusi, voi tuomioistuimen arvioitavaksi kuitenkin uuden tiedustelumenetelmän myötä tulla uudenlaisia tulkintarajatapauksia erityisesti, kun kysymys on valtiollisen toimijan määritelmän mukaisesta ”tarkoitettun tahon palveluksessa olevasta tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivasta” toimijasta. Tuomioistuimen päättäessä valtiolliseen toimijaan kohdistuvasta tietojärjestelmätiedustelusta voisi harkittavaksi tulla esimerkiksi se, kuinka tiukkaa ohjaussuhdetta toimijan ja vieraan valtion väliltä edellytetään ja voidaanko tietojärjestelmän katsoa olevan riittävässä määrin valtiollisen toimijan käytössä.

Ehdotetut tiedusteluvaltuuksia koskevat laajennukset herättävät lisäksi kysymyksiä siitä, kuuluvatko toimivaltuudet ensi sijassa suojelupoliisille vai sotilastiedusteluviranomaiselle. Esitysluonnoksessa ehdotetaan esimerkiksi, että tietoliikennetiedustelulain 5 §:n 3 momentista poistettaisiin lakiin nykyisin sisältyvä kielto käyttää hakuehtona Suomessa olevan tai oletettavasti olevan henkilön hallussa olevan tai tämän oletettavasti muuten käyttämän telepäätelaitteen tai teleosoitteen yksilöiviä tietoja. Esitysluonnoksen perusteluissa kuvataan esimerkkinä ehdotetulla tavalla muutetun säännöksen soveltamisesta tilanne, jossa tietoliikennetiedustelun kohde saapuu tietoliikennetiedustelun käytön aikana Suomeen ja jossa kohdetta olisi tästä huolimatta välttämätöntä pystyä seuraamaan. Mahdollisuus soveltaa ehdotetulla tavalla muutettua säännöstä ei kuitenkaan rajoittuisi pelkästään tällaisiin tilanteisiin.

Muutoinkin esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon eri tiedusteluviranomaisten välinen tehtävänjako, jonka tulisi olla selkeä ja joka ei saisi muodostua päällekkäiseksi. Esimerkiksi tietoliikennetiedustelulain 10 §:ään ehdotettu muutos, joka entistä laajemmin mahdollistaisi sekä puolustusvoimien että suojelupoliisin osallistumisen toimenpiteiden suorittamiseen siltä osin kuin se on niiden yhteisten etujen mukaista ja palvelee niiden tietoliikennetiedustelun kohdentamista, saattaa hälventää sanottujen viranomaisten tehtävänjako- ja toimivaltarajoja. Tuomioistuimen lupaharkinnan kannalta tämä voi heikentää tuomioistuimen mahdollisuuksia arvioida luvan kohdetta ja tiedustelutoimen toteuttajaa. Vastaavasti viranomaisyhteistyötä ehdotetaan laajennettavaksi poliisilain 5 a lukuun ehdotetulla uudella suojelupoliisin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoimintaa koskevalla 55 a §:llä. Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella sinänsä perusteltua, mutta lain ja esitöiden tasolla nykyisessä muodossaan väljästi määriteltyksi jäävää, eri viranomaisten yhteistyötä erityisesti toimivaltuuksien kohdentumisen ja niiden käytön selkeyden näkökulmasta.

Ehdotetut muutokset poliisilain 5 a luvun tietolähteen turvaamista siviilitiedustelussa koskevaan 25 §:n 5 momenttiin ja valtionrajarikosta koskevan rikoslain 17 luvun 7 §:n 2 momenttiin puolestaan tarkoittavat, että suojelupoliisi voisi rikoslain 17 luvun 8 §:n estämättä välttämättömyys- ja muiden edellytysten täytyessä avustaa tietolähdettä poikkeavan maahantulon järjestämisessä eli rikoslaissa lähtökohtaisesti rangaistavaksi säädetyssä menettelyssä. Kysymys ei ole tältä osin ainoastaan viranomaisen lisäkeinosta suojata tietolähteen henkeä, terveyttä tai henkilöllisyyden paljastumista, vaan rikosoikeudellisen järjestelmän lähtökohtiin nähden periaatteellisesti merkittävästä muutoksesta. Ehdotettu turvaamistoimivallan laajentaminen, vaikkakin sen soveltamisen on arvioitu olevan poikkeuksellista, asettaa korostuneita vaatimuksia sitä koskevan sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle sekä sen käytön edellytysten ja valvonnan selkeydelle. Tältä osin hovioikeus kiinnittää huomiota yleisemminkin hallituksen esitysluonnoksen sisältämien toimivaltuuksien laajentamisen, esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 39 §:n 3 momentin ehdotetun lisäyksen, tarkkarajaisuuden puutteeseen. Perustuslaki edellyttää, että julkisen vallan käytön tulee perustua

lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Tätä perustuslain asettamaa vaatimusta ei tulisi epäselvillä lainsäännöksillä mitätöidä.

Vielä hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ään ehdotetut muutokset, joissa eräiden turvallisuusviranomaisten asiakirjojen salassapitoajaksi säädettäisiin 60 vuotta, eivät sellaisinaan siirry sovellettaviksi tuomioistuimissa. Oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain 11 §:n mukaan 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun valtion turvallisuuteen liittyvien tietojen osalta suoraan lain nojalla salassa pidettävän oikeudenkäyntiasiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta ja muun kuin yksityiselämän suojaamiseksi salassa pidettäväksi saman lain 10 §:n perusteella määrätyn oikeudenkäyntiasiakirjan salassapitoaika niin ikään 25 vuotta, ellei salassapitoaikaa eri hakemuksesta pidennetä.

Lopuksi hovioikeus toteaa kootusti, että hallituksen esitysluonnoksessa keskeisimpiä uudistuksia ovat tiedusteluviranomaisille annettavat uudet, olennaiset sekä aikaisempaa teknisesti monimutkaisemmat tiedustelumenetelmät, ja etenkin tietojärjestelmätiedusteluun liittyvät lupa-asiat. Uudistukset tulevat vaatimaan tiedusteluasioita käsitteleviltä tuomioistuimilta aikaisempaa enemmän resursseja. Vaikka asiamäärät eivät sinänsä kasvaisi, jutut vaikeutuvat ja vaativat aikaisempaa enemmän asiantuntemusta. Ottaen huomioon tämän sekä tuomioistuinten keskeisen ennakovalvontatehtävän oikeusvaltiossa on tärkeää huolehtia siitä, että tiedusteluasioita käsittelevien tuomioistuinten resurssit ja osaaminen turvataan. Uudistuksen johdosta näille tuomioistuimille on osoitettava talousarviossa lisärahoitusta.

Lehtonen Elina

Helsingin hovioikeus - Lausunnon on valmistellut asessori Sanna Koskela.

Hovioikeuden presidentti Asko Välimaa.