Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
8.3.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt allekirjoittaneelta lisäselvityksen asiakohdassa mainituista hallituksen esityksistä. Lisäselvityspyynnössä on pyydetty erityisesti keskittymään tiedustelulainsäädäntöä koskeviin esityksiin sisältyvien ehdotettujen toimivaltuuksien vertailuun nykyisten poliisilain ja pakkokeinolain sisältämien toimivaltuuksien välillä. Erityisesti tässä vertailussa on pyydetty keskittymään tiedon luovuttamiseen ja ylimääräisen tiedon käyttämiseen sekä siitä päättämiseen.

Olen ollut eduskunnan lakivaliokunnassa kuultavana asiakohdassa mainituista esityksistä 2.3.2018 ja tämä lausunto täydentää lakivaliokunnalle tuolloin toimittamaani 2.3.2018 päivättyä asiantuntijalausuntoa.

Pyydettynä lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Toimivaltuuksien vertailu ehdotettujen tiedustelulakien ja poliisilain sekä pakkokeinolain välillä

Aluksi. – Ehdotetut tiedustelulait (ehdotettu sotilastiedustelua koskeva laki ja ehdotettu siviilitiedustelua koskeva pakkokeinolain 5 a luku) on rakennettu siten, että niissä ehdotettavat tiedusteluviranomaisten toimivaltuudet vastaavat poliisilaissa tarkoitettuja salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolaissa tarkoitettuja salaisia pakkokeinoja. Kuten lakivaliokunnalle 2.3.2018 toimittamassani lausunnossa olen esittänyt, tämä lähtökohta ei välttämättä ole paras mahdollinen, koska kysymys on asiallisesti ottaen salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn käytön laajentamisesta siten, että kysymys ei olisi enää mainittujen toimivaltuuksien käytöstä tehdyn rikoksen tutkinnassa tai rikosten ennalta ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, vaan kysymys olisi samojen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisten toimivaltuuksien käyttämisestä huomattavasti abstraktimmassa ja vaikeammin hahmotettavassa tiedustelutoiminnassa. Tätä tiedustelulakien valmistelussa omaksuttua lähtökohtaa ei varauksetta voi pitää kannatettavana.

Yleiseksi lähtökohdaksi edellä mainituista syistä on asetettava, että tiedustelumenetelmien käytölle asetetaan vähintään vastaavat lainsäädännölliset vaatimukset kuin mitkä tällä hetkellä koskevat poliisilaissa tarkoitettuja vastaavia salaisia tiedonhankintakeinoja tai pakkokeinolaissa tarkoitettuja vastaavia salaisia pakkokeinoja. Koska tiedustelumenetelmien käyttö laajentaa mainittujen keinojen käyttöä edellä mainitulla tavalla perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellisellä tavalla, perusteltua olisi asettaa tiedustelumenetelmien käytölle tiukemmat edellytykset kuin mitä voimassa olevassa poliisilaissa ja pakkokeinolaissa salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytölle asetetaan.

Käytössä olevat tiedustelumenetelmät. – Siviilitiedustelussa voitaisiin ehdotetun pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:n mukaan käyttää tiedustelumenetelminä telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, tukiasematietojen hankkimista, suunnitelmallista tarkkailua, peiteltyä tiedonhankintaa, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimista, peitetoimintaa, valeostoa ja ohjattua tietolähdetoimintaa. Lisäksi säännöksen 2 momentin mukaan tiedustelumenetelmiä olisivat paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä. Säännöksen 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmänä siviilitiedustelussa käytettävästä tietoliikennetiedustelusta säädettäisiin omassa ehdotetussa laissaan.

Sotilastiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä ehdotetun sotilastiedustelua koskevan ehdotetun lain olisivat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen tarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, tietolähdetoiminta, ohjattu tietolähdetoiminta, paikkatiedustelu, jäljentäminen sekä radiosignaalitiedustelu. On huomattava, että ehdotettu sotilastiedustelua koskeva laki ei sisällä ehdotettua pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ää vastaavaa säännöstä, jossa määriteltäisiin selkeästi sotilastiedustelussa käytettävät tiedustelumenetelmät. Vastavankaltainen toimivaltuuksia perustavan sääntelyn kannalta keskeinen säännös sisältyy myös poliisilain 5 luvun 1 §:ään ja pakkokeinolain 10 luvun 1 §:ään. Sotilastiedustelun osalta lienee ajateltu, että ehdotetun lain 4 §, 9 § ja 11 § yhdessä varsinaisia tiedustelumenetelmiä koskevien säännösten kanssa kokonaisuutena muodostavat riittävän toimivallan määrittelyä koskevan sääntelyn. Sotilastiedustelua koskeva sääntely olisi kuitenkin syytä muotoilla samoin kuin muualla lainsäädännössä oleva

vastaavankaltainen voimassa oleva tai ehdotettu sääntely. Ehdotettuun sotilastiedustelua koskevaan lakiin tulisi näin lisätä ehdotetun pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:n kaltainen säännös, jossa määriteltäisiin puolustusvoimien käytössä olevat laissa tarkemmin määritellyt tiedustelumenetelmät.

Tiedustelumenetelmien käytön yleiset ja erityiset edellytykset. – Ehdotetun pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 11 §:n momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta.

Poliisilain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan salaisen pakkokeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja.

Yleisiä edellytyksiä koskevasta sääntelystä voidaan ensinnäkin todeta, että siviili- ja sotilastiedustelun suhteen tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset eivät ole identtiset. Molemmissa sinänsä asetetaan perustelua edellyttävä tuloksellisuusvaatimus (HE 202/2017 vp, s. 177 ja HE 203/2017 vp, s. 203), jota ilmaisee säännöksissä käytetty ilmaisu ”perustellusti”. Tältä osin sääntely on myös ankarampia vaatimuksia asettavaa kuin poliisilaki ja pakkokeinolaki, joissa perusteltavuutta koskevaa vaatimusta ei aseteta. On kuitenkin huomattava, että sotilastiedustelua koskevassa laissa ei tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi aseteta sitä, tiedustelumenetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta tiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tältä osin tiedustelumenetelmien käyttö rajattaisiin ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 4 §:n mukaisesti luonteeltaan sotilaalliseen toimintaan. Tämä on seurausta ehdotetusta perustuslain 10 §:n muutoksesta (HE 198/2017 vp), mikä myös tarkoittaa, että ehdotettuihin tiedustelulakeihin sisältyvät tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä koskevat säännökset ovat riippuvaiset mainitusta perustuslain muutosta koskevasta ehdotuksesta ja sen eduskuntakäsittelystä.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 mukaan sen lisäksi, mitä tiedustelumenetelmien käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, 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 tarkoitetusta toiminnasta. Säännöksessä asetetaan erityisiä edellytyksiä siinä mainittujen tiedustelumenetelmien käyttämiselle.

Lähes vastaava säännös sisältyy poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 ja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja valvottua läpilaskua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen

estämiselle tai paljastamiselle taikka rikoksen selvittämiselle. Ehdotettu siviilitiedustelua koskeva poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentti asettaa mainittujen keinojen käytölle lisäksi tiukemmat edellytykset, koska sen mukaan momentissa mainittuja tiedustelumenetelmiä saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan *perustellusti* olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta.

On kuitenkin huomattava, että ehdotettu sotilastiedustelua koskeva laki ei sisällä vastaavaa sääntelyä, jossa tietyille tiedustelumenetelmille asetettaisiin tiukemmat niiden käyttöä koskevat yleiset edellytykset. Ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 11 §:n 2 momentti tosin sisältää säännöksen tilanteista, joissa tiettyjen tiedustelumenetelmien käytön kohteena on muu kuin sotilaallinen toimija. Epäselväksi kuitenkin jää, minkä vuoksi ehdotetun poliisilain 5 § luvun 4 §:n 2 momentin kaltaista säännöstä ei ehdoteta sisällytettäväksi ehdotettuun sotilastiedustelua koskevaan lakiin.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin mukaan peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Peitetoiminnan käyttö edellyttäisi säännöksen mukaan myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena. Ehdotetussa sotilastiedustelua koskevassa laissa vastaavista välttämättömyyttä ja tarpeellisuutta koskevista edellytyksistä säädettäisiin lain 41 §:n 2 momentissa. Peitetoiminnan ja valeoston käyttämiselle on poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentissa asetettu vastaava välttämättömyyttä koskeva edellytys – joskaan viimeksi mainittua tarpeellisuutta koskevaa lisäedellytystä niissä ei aseteta. Ehdotettu tiedustelutoimintaan liittyvä peitetoimintaa ja valeostoa asettaa niiden menetelmien käytölle poliisilain ja pakkokeinolain yleistä asiaa koskevaa sääntelyä tiukemmat edellytykset, mitä on pidettävä tiedustelutoiminnan luonne huomioon ottaen perusteltuna.

Yleisesti tiedustelumenetelmien käyttämiselle asetettavista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä voidaan todeta, että ne eivät merkitse olennaisesti pidemmälle menevien vaatimusten asettamista tiedustelumenetelmien käyttämiselle kuin mitä poliisilaissa vastaaville salaisille tiedonhankintakeinoille tai pakkokeinolaissa vastaaville salaisille pakkokeinoille asetetaan. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että poliisilaissa ja pakkokeinolaissa salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöä rajataan usein perusterikoksen vakavuutta koskevalla vaatimuksella. Vaikka tiedustelumenetelmien suhteen tällaista vaatimusta ei voida asettaa, kysymys on silti siitä, että tiedustelumenetelmien käyttämiselle asettavat vaatimukset eivät merkittävällä tavalla eroa salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytölle asetettavista vaatimuksista. Tätä on nähdäkseni pidettävä ongelmallisena.

On myös huomattava, että siviilitiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa sisältää pääasiassa vain säännökset tiedustelumenetelmiä koskevasta päätöksenteosta, koska 5 a luvussa on käytännössä pitkälti kysymys poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen keinojen tiedusteluperusteisista käyttöedellytyksistä ja lain 5 luku jo sisältää mainittujen keinojen määritelmäsäännökset (esim. HE 202/2017 vp, s. 116). Tämä toisaalta myös tarkoittaa, että mainituille tiedustelumenetelmille asetettavat erityiset käyttöedellytykset käytännössä jäävät ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin varsin niukan sääntelyn varaan. Tämäkin on omiaan johtamaan siihen, että tiedustelumenetelmien käyttämiselle ei aseteta erityisen tiukkoja vaatimuksia, mitä ei voi pitää ongelmattomana.

Tiedustelumenetelmien käytöstä päättävä toimivaltainen viranomainen. – Käsillä olevissa esityksissä ehdotetaan, että tiettyjen tiedustelumenetelmien käytöstä päätöksen tekisi tuomioistuin ja tiettyjen menetelmien käytöstä sen sijaan päättäisi tiedusteluviranomainen. Tältä osin on syytä korostaa sitä lakivaliokunnalle 2.3.2018 toimittamassani lausunnossa mainittua seikkaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu, että salaisten valvontakeinojen kontrollin tulee tapahtua kolmessa vaiheessa: annettaessa lupa valvontakeinojen käyttöön, valvontaa toimitettaessa ja sen päätyttyä. Koska kahdessa ensimmäisessä vaiheessa tiedustelumenetelmän käyttäminen ei tule kohdehenkilön tietoon, menettelyn sellaisenaan on annettava turvaa tiedustelumenetelmien mielivaltaista käyttämistä vastaan. EIT on ratkaisukäytännössään korostanut, että tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvä kontrolli on tuomioistuimen toteuttamaa (*Zakharov v. Venäjä* (suuri jaosto), 4.12.2015, 233 kohta). EIT on todennut, että tiedonhankintamenetelmien oikeudellinen kontrolli parhaiten turvaa menetelmien käytön määräämisen riippumattoman, puolueettoman ja asianmukaisen prosessin tuloksena (*Ibid*.).

Ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain mukaan tuomioistuimen lupaa edellyttäviä tiedustelumenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen katselu, tekninen kuuntelu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Tarkkailusta, suunnitelmallisesta tarkkailusta ja peitellystä tiedonhankinnasta sen sijaan päättäisi tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies. Peitetoiminnasta ja valeostosta päätäisi pääesikunnan tiedustelupäällikkö. Tuomioistuin päättäisi teknisestä katselusta ja teknisestä kuuntelusta vain vapautensa menettäneen henkilön osalta. Muissa tapauksissa näistä tiedustelumenetelmistä päättäisi niiden käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu henkilö.

Siviilitiedustelussa tuomioistuimen lupaa edellyttäviä tiedonhankintamenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Suojelupoliisin päällikkö päättäisi peitetoiminnasta, valeostosta ja tietolähteen ohjatusta käytöstä, joskin viimeksi mainitusta voisi päättää myös tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt päällystöön kuuluva poliisimies. Suunnitelmallisesta tarkkailusta päättäisi suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies (ehdotettu poliisilain 5 luvun 14 §:n 1 momentin muutos). Tuomioistuin päättäisi teknisestä katselusta ja teknisestä kuuntelusta vain vapautensa menettäneen henkilön osalta. Muissa tapauksissa näistä tiedustelumenetelmistä päättäisi suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies.

Ehdotettu tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättävää toimivaltaista viranomaista koskeva sääntelymalli on sinänsä vastaava kuin mitä voimassa olevassa poliisilaissa ja pakkokeinolaissa säädetään salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisestä päättävästä viranomaisesta. Poliisilain 5 luvun mukaan tuomioistuin päättää telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta, tukiasematietojen hankkimisesta, teknisestä kuuntelusta, teknisestä katselusta, teknisestä seurannasta sekä teknisestä laitetarkkailusta. Poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun mukaan tuomioistuin päättää rikoksen johdosta vapautensa menettäneen teknisestä kuuntelusta tai teknisestä katselusta.

Ehdotettu tiedustelulakien sisältämä sääntely eroaa teknisen kuuntelun ja teknisen katselun suhteen hieman voimassa olevasta poliisilain ja pakkokeinolain sisältämästä sääntelystä.

Poliisilain 5 luvun 18 §:n 1 momentin, 20 §:n 1 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 18 §:n 1 momentin ja 20 §:n 1 momentin tuomioistuin päättää teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta, kun kuuntelu tai katselu kohdistuu rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen henkilöön taikka kun katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan (poliisilain 5 luvun 20 §:n 1 momentissa käytetään ilmaisua ”kotirauhan suojaama tila tai muu paikka” ja pakkokeinolain 10 luvun 20 §:n 1 momentissa ilmaisu ”kotirauhan suojaama paikka”). Ehdotettujen tiedustelulakien sisältämien säännösten (ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 25 §:n 1 momentti ja 27 §:n 1 momentti sekä ehdotetun pakkokeinolain 5 a luvun 11 §:n 1 momentti ja 12 §:n 1 momentti) mukaan tuomioistuin päättää *vapautensa menettäneen henkilön* teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta. Ilmaisu ”vapautensa menettäneen henkilön” on laveampi kuin poliisilain ja pakkokeinolain voimassa olevissa säännöksissä käytetty ilmaisu ”rikoksen johdosta vapautensa menettänyt henkilö”. Sääntelyä saattaisi olla tältä osin syytä tarkentaa vastaamaan voimassa olevissa säännöksissä käytettyä ilmaisua.

Lisäksi on huomattava, että tiedustelulakeihin sisältyvät ehdotetut teknistä kuuntelua ja teknistä katselua koskevat säännökset poikkeavat eräässä suhteessa merkittävästi voimassa olevista poliisilain ja pakkokeinolain vastaavista säännöksistä. Poliisilain 5 luvun 17 §:n 2 momentin ja 19 §:n 2 momentin mukaan teknistä kuuntelua ja teknistä katselua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Teknisen katselun osalta pakkokeinolain 10 luvun 19 §:n 2 momentti sisältää vastaavan säännöksen. Pakkokeinolain 10 luvun 17 § sen sijaan sisältää asuntokuuntelua koskevan toimivaltuuden, joka mahdollistaa esitutkintaviranomaisen toteuttaman teknisen kuuntelun vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Säännöksessä asuntokuuntelulle kuitenkin asetetaan tiukat edellytykset.

Tiedustelutoimivaltuuksia koskevassa ehdotetussa sääntelyssä teknistä katselua ja teknistä kuuntelua koskevat toimivaltuudet ehdotetaan säädettäväksi hieman voimassa olevasta sääntelystä poikkeavalla tavalla. Sotilastiedustelua koskeva sääntely ei ensinnäkään sisällä nimenomaista kieltoa kohdistaa teknistä kuuntelua ja teknistä katselua vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Kielto tulee epäsuorasti ilmi esimerkiksi ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 26 §:n 2 momentista, jonka mukaan ”Sotilastiedusteluviranomainen saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella olevaan henkilöön tai henkilöryhmään teknistä katselua – –”. Siviilitiedustelun osalta nimenomainen kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan sisältyy ehdotettuun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 4 momenttiin. Selvyyden vuoksi olisi perusteltua, että sotilastiedustelua koskevan lain 24 ja 26 §:ään sisällytetään voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaava nimenomainen maininta, jonka mukaan teknistä kuuntelua ja teknistä katselua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Vaihtoehtoisesti kielto voitaisiin sisällyttää siviilitiedustelua vastaavin tavoin tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä koskevaan sotilastiedustelua koskevan lain 11 §:ään.

Kuten edellä on todettu, voimassa olevassa poliisilain 20 §:n 1 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin päättää teknisestä katselusta, kun katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan. Vastaavaa sääntelyä ei sisälly ehdotettuihin tiedustelutoimivaltuuksiin. Nähdäkseni sääntelyä olisi syytä täydentää siten, että ehdotettuun poliisilain 5 a luvun 12 §:ssä sekä ehdotettuun sotilastiedustelua koskevan lain 24 §:ssä tuomioistuin päättäisi vastaavassa tilanteessa tiedustelumenetelmänä käytettävästä teknisestä katselusta. Tähän muutostarpeeseen ei vaikuta se, että teknistä katselua ei ehdotetun poliisilain 5 a luvun mukaan saisi kohdistaa vakinaiseen

asumiseen käytettävään tilaan, koska myös voimassa oleva poliisilain 5 luvun 19 §:n 2 momentti sisältää vastaavan säännöksen.

Suunnitelmallinen tarkkailu. – Suunnitelmallista tarkkailua voitaisiin käyttää ehdotetun poliisilain 5 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan siviilitiedustelussa sekä ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 20 §:n mukaan sotilastiedustelussa. Suunnitelmallisen tarkkailun käyttämisen edellytyksenä tiedustelutoiminnassa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentti ja ehdotettu sotilastiedustelua koskevan lain 20 §:n 3 momentti). Suunnitelmalliselle tarkkailun käyttämiselle ei asetettaisi edellä mainitun yleisen edellytyksen lisäksi erityisiä edellytyksiä.

Poliisilain 5 luvun 13 §:n 3 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 12 §:n 3 momentissa sen sijaan asetetaan suunnitelmallisen tarkkailun käytölle erityisiä edellytyksiä (”jos on perusteltua syytä olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkauteen tai kätkemisrikokseen” sekä ”jos tätä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, taikka varkaudesta tai kätkemisrikoksesta”). Tämän lisäksi voimassa olevassa laissa suunnitelmallisen tarkkailun käyttämisen yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle taikka rikoksen selvittämiselle (poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentti). Tiedustelutoiminnassa suunnitelmalliselle tarkkailulle ei voida tiedustelutoiminnan luonteen vuoksi asettaa konkreettiseen rikosepäilyyn kohdistuvaa erityistä edellytystä, mutta tämä toisaalta myös tarkoittaa, että suunnitelmallinen tarkkailu saattaa tiedustelumenetelmänä tulla väljemmin kriteerein käytettäväksi kuin poliisilain 5 luvussa tarkoitettuna salaisena tiedonhankintakeinona tai pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettuna salaisena pakkokeinona. Tämän vuoksi olisikin nähdäkseni vielä harkittava, tulisiko ehdotetussa lainsäädännössä asettaa suunnitelmalliselle tarkkailulle tiedustelukeinokohtaisia erityisiä edellytyksiä.

Telekuuntelu ja televalvonta. – Siviilitiedustelussa telekuuntelulle ja televalvonnalle ei asetettaisi ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentissa säädetyn lisäksi tiedustelukeinokohtaisia erityisiä edellytyksiä, koska ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa säädettäisiin vain niitä koskevasta päätöksenteosta. Siviilitiedustelussa telekuuntelua ja televalvontaa koskisivat näin vain ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä tarkoitetut yleiset edellytykset. Sotilastiedustelussa ehdotetun sotilastiedustelulain 11 §:ssä tarkoitettujen yleisten edellytysten ohella telekuuntelulle sen sijaan säädettäisiin ehdotetun lain 32 §:ssä tiettyjä erityisiä edellytyksiä samoin kuin televalvonnalle ehdotetun lain 35 §:ssä.

Siviilitiedustelussa poliisilain 5 luvussa tarkoitetut telekuuntelun ja televalvonnan erityiset edellytykset (5 luvun 5 §:n 2 momentti ja 8 §:n 2 momentti) eivät voi koskea tiedustelumenetelmänä käytettävää telekuuntelua ja televalvontaa, koska ne on sidottu konkreettiseen rikoksen estämiseen tai rikostutkintaan. Koska siviilitiedustelun osalta ehdotetussa pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:ssä tarkoitetut yleiset edellytykset melko pitkälti vastaavat esimerkiksi poliisilain 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja salaisten tiedonhankintakeinojen käytölle asetettuja yleisiä edellytyksiä, sääntelyä olisi nähdäkseni tältä osin syytä täydentää asettamalla tiedustelumenetelmänä käytettävälle telekuuntelulle ja televalvonnalle erityisiä edellytyksiä.

Näiden tiedustelumenetelmien käytölle asetettava erityinen edellytys voitaisiin muotoilla voimassa olevaa poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 momenttia muistuttavasti erimerkiksi seuraavasti:

”Suojelupoliisille voidaan siviilitiedustelun toteuttamiseksi antaa lupa kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen toteuttavan tai valmistelevan siviilitiedustelun kohteena olevaa 2 §:ssä tarkoitettua toimintaa.” Vastaava edellytys voitaisiin sisällyttää myös ehdotettuun sotilastiedustelua koskevaan lainsäädäntöön.

Tukiasematietojen hankkiminen. – Ehdotetussa siviilitiedustelua koskevassa lainsäädännössä tukiasematietojen hankkimiselle ei ehdotetussa pakkokeinolain 5 a luvun 8 §:ssä asetettaisi erityisiä edellytyksiä, vaan sitä koskevat vain luvun 4 §:ssä tarkoitetut tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset. Ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 37 §:n 2 momentin mukaan sotilastiedusteluviranomaiselle voidaan antaa lupa tiedustelutehtävän kannalta tarpeellisten tukiasematietojen hankkimiseen.

Ehdotettu sääntely poikkeaa tältä osin voimassa olevasta poliisilain sääntelystä, jonka poliisille voidaan antaa lupa poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentissa tarkoitetun rikoksen (mainitussa momentissa määritellään televalvonnan perusterikokset) estämiseksi merkityksellisten tukiasematietojen hankkimiseen (poliisilain 5 luvun 11 §:n 2 momentti).

Jotta ehdotettu sääntely olisi paremmin linjassa voimassa olevan poliisilain tukiasematietoja koskevan sääntelyn kanssa, tukiasematietojen hankkimista koskevan tiedustelumenetelmän käyttämiselle olisi syytä asettaa erityinen edellytys, jossa edellytettäisiin, että tukiasematietojen hankkimisen olisi oltava merkityksellistä tiedustelutehtävän toteuttamiseksi.

Peitetoiminta ja valeosto. – Ehdotetussa pakkokeinolain 5 a luvun 4 §:n 2 momentissa siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmä käytettävälle peitetoiminnalle ja valeostolle asetetaan erityiseksi edellytykseksi menetelmän käytön välttämättömyys. Peitetoiminnan käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena. Sotilastiedustelun osalta vastaavista erityisistä edellytyksistä säädettäisiin ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 41 §:n 2 momentissa ja 45 §:n 2 momentissa.

Voimassa olevassa poliisi- ja pakkokeinolain sääntelyssä peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen on sidottu tietyn seuraamusuhkan täyttävää rikosta koskevaan edellytykseen, millaisen edellytyksen käyttäminen ei tiedustelumenetelmänä käytettävän toimenpiteen suhteen ole mahdollista. Ehdotetuissa tiedustelua koskevissa säännöksissä asetetut edellytykset rajaavat peitetoiminnan ja valeoston käyttöalaa tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä. Perusteltua on myös asettaa perusoikeuksiin tuntuvammin puuttuvalle peitetoiminnalle (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I) ankarammat edellytykset kuin valeostolle.

Tässä voidaan lisäksi toistaa se 2.3.2018 lakivaliokunnalle toimittamassani lausunnossa mainittu näkökohta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinkontrollia parhaana mahdollisena tapana turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä nähdäkseni vahvasti perustelisi sitä, että ehdotetuissa tiedustelulaeissa kaikkien tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättäminen uskottaisiin riippumattomalle tuomioistuimelle. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että sekä sotilastiedustelussa että siviilitiedustelussa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä päättäisi muu taho kuin tuomioistuin. Tätä ei ole

pidettävä asianmukaisena eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottavana ratkaisuna. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään myös pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Edellä sanottu voidaan todeta siitäkin huolimatta, että voimassa olevan pakkokeinolain ja poliisilain mukaan peitetoiminnasta ja valeostosta päättämistä ei ole uskottu tuomioistuimelle vaan niistä päättää keskusrikospoliisin tai suojelupoliisin päällikkö (poliisilain 5 luvun 32 §:n 1 momentti ja 36 §:n 1 momentti sekä pakkokeinolain 10 luvun 31 §:n 1 momentti ja 35 §:n 1 momentti).

Tiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Sääntelymalli ja sen hyväksyttävyyttä koskeva yleinen arviointi. – Sekä ehdotetussa sotilastiedustelua koskevassa laissa että siviilitiedustelua koskevassa pakkokeinolain ehdotetussa 5 a luvussa on säännös tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan (ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 76–77 § ja ehdotettu pakkokeinolain 5 a luvun 44 §). Siviilitiedustelua koskevan esityksen perusteluissa katsotaan (s. 214), että kysymys on eräänlaista palomuuria koskevasta sääntelystä. Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisääntely koskisi perustelujen mukaan eräitä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Epäselväksi esitysten perusteluissa jää, minkä vuoksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55–56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53–54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Ehdotetun sääntelyn perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että kysymys pitkälti on nimenomaan ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä. Toisaalta ehdotetun sääntelyn tausta liittynee osittain siihen, että suojelupoliisi ei jatkossa enää toimisi rikosten selvittämistä koskevissa tehtävissä. Tällöin lienee tavallaan luontevaa, että suojelupoliisin on ilmoitettava tiedustelutoimintaa harjoittaessaan havaitsemasta mahdollisesta tietyn vakavuusasteen ylittävästä rikoksesta toimivaltaiselle viranomaiselle.

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotetun kaltaiselle sääntelylle ei tietääkseni ole suoraan löydettävissä esikuvaa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Koska sääntely on ylimääräisen tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn kaltaista, sitä arvioitaessa on kuitenkin soveltuvin osin syytä kiinnittää huomiota ylimääräisen tiedon luovuttamista koskevalle sääntelylle asetettuihin vaatimuksiin. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevalle vaatimukselle on annettava merkitystä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa.

Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita, että ehdotettu sääntelymalli olisi ongelmitta sellaisenaan hyväksyttävissä. Saattaisi pikemmin olla perusteltua harkita sellaista sääntelymallia, jossa suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen rikosepäilyn ilmoittamista koskeva sääntely erotettaisiin omaksi säännöksekseen ja ylimääräisen tiedon hyödyntämistä koskevasta sääntelystä säädettäisiin omassa säännöksessään, joka vastaisi rakenteeltaan ja jäljempänä esitettävin sisällöllisin täsmennyksin voimassa olevaa poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä. Toisaalta myös ehdotettua sääntelymallia voidaan puoltaa, koska kysymys on jäljempänä tarkemmin esitettävin tavoin luonteeltaan ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä osin poikkeavasta sääntelystä. Tällöinkin on nähdäkseni kuitenkin kiinnitettävä huomiota sääntelyä koskeviin vastaaviin valtiosääntöisiin reunaehtoihin kuin mitä

ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevalle sääntelylle on eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä asetettu.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä on melko hiljattain laajasti tarkasteltu eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään asettanut ylimääräisen tiedon käyttämiselle merkittäviä rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, johon kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttämistä olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4–5). Valiokunta on esitutkintalain ja pakkokeinolain muutosesitystä (HE 14/2013 vp) käsitellessään sittemmin tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi olla tietyin edellytyksin sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6–7). Lähtökohtana tosin edelleen on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).

Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti luetellusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

Ehdotettua tiedustelulakien sisältämää sääntelyä voidaan tältä osin pitää osin ongelmallisena, koska siitä ei selkeästi käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisten tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn, minkä lisäksi sääntely on melko niukkaa. Sääntelyä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta ajankohtaistuu tai pikemmin korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/I; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/I ja HaVM 38/2014 vp, s. 4–5). Tämä johti siihen, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei omaksuttu sääntelyä, joka olisi sallinut todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi saatujen tietojen luovuttamisen muuhun tarkoitukseen (ks. L todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) 13.2 §, jonka mukaan ”Siitä riippumatta, mitä poliisin hallussa olevien rekisterien ja muiden asiakirjojen käytöstä ja tietojen luovuttamisesta niistä muualla laissa säädetään, todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi saatuja salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi tai suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi.”)

Tiedustelutoiminnassa käytettävillä tiedustelumenetelmillä pyritään saamaan tietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Tällä tiedustelumenetelmien käytön tarkoituksella tulisi olla merkitystä arvioitaessa, minkälaista tietojen luovuttamista ja mahdollisen ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä tiedustelua koskevaan lainsäädäntöön tulee sisällyttää. Lähtökohdaksi on asetettava, että kaikki sinänsä laillisella tiedonhankintamenetelmällä saatu ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämisen (ks. myös PeVL 33/2013 vp, s. 6/II). Saman lähtökohdan tulee koskea myös tiedustelumenetelmällä saatua tietoa.

Tässä arviossa on kuitenkin huomattava, että voimassa olevan poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevan sääntelyn mukaan ylimääräistä tietoa saa aina käyttää rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä. Tältä osin ehdotettu sääntely vaikuttaa – toisin kuin lakivaliokunnalle toimittamassani 2.3.2018 päivätyssä lausunnossani olen todennut – olevan voimassa olevaa sääntelyä tiukemmat edellytykset asettavaa, koska ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen *estämiseksi*, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Vastaava ylimääräisen tiedon luovuttamista rikoksen estämiseksi koskeva säännös sisältyy ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 77 §:n 2 momenttiin. Tässä on kuitenkin otettava huomioon se seikka, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole eikä voida asettaa perusterikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämä huomioon ottaen ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin kokonaisuutena arvioiden väljemmät edellytykset ylimääräisen tiedon hyödyntämiselle asettavaksi, koska esimerkiksi telekuuntelun käytölle tiedustelumenetelmänä ei ole asetettu perusterikoksen vakavuuteen sidottua erityistä edellytystä. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely on välttämättä rakennettava siten, että tietojen luovuttamista rajataan rikosten vakavuusasteen mukaan myös silloin, kun kysymys on tietojen luovuttamisesta rikoksen estämiseksi – toisin kuin mitä voimassa olevassa poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentissa rikosten estämisen suhteen on tehty.

Kysymys ehdotetun sääntelyn arvioinnista on kuitenkin moniulotteisempi. Tarkkaan ottaen tiedustelumenetelmän käytöllä saadun esimerkiksi rikosepäilyä koskevan tiedon suhteen kysymys ei ole ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä vaan tiedosta, jonka suhteen käyttötarkoitussidonnaisuus on katkennut. Ylimääräisellä tiedolla kun tarkoitetaan esimerkiksi voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 55 §:n mukaan tietoa, joka ei liity rikokseen tai joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka tulkintaa varten tietyn pakkokeinon käyttämistä koskeva lupa tai päätös on annettu. Tiedustelulainsäädännön yhteydessä käytettävällä ylimääräisellä tiedolla tämän lähtökohdan mukaisesti tarkoitettaisiin ennen muuta tietyn tiedustelutoimenpiteen yhteydessä saatua toisen tiedustelutoimenpiteeseen liittyvää tietoa, jota voitaisiin käyttää mainitun toisen tiedustelutoimenpiteen toteuttamiseksi. Nyt käsillä on kuitenkin kysymys siitä, miten tulisi suhtautua tiedustelutoimenpiteen yhteydessä saatuun mahdolliseen rikoksen liittyvään tietoon ja sen hyödyntämiseen. Kysymyksessä on siis tilanne, jossa tiedustelumenetelmällä saatua tietoa mahdollisesti käytettäisiin tiedustelutoimenpiteeseen liittymättömän rikoksen estämisessä tai selvittämisessä. Ehdotetun kaltaisen tiedon luovuttamista ja sen mahdollista hyödyntämistä koskevan sääntelyn hyväksyttävyyttä on näin arvioitava tästä lähtökohta huomioon ottaen.

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaan tietojen luovuttamista ei rajattaisi suhteessa käytettäviin tiedustelumenetelmiin. Poliisilain 5 luvun 53 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 55 §:ssä ylimääräisen tiedon käsite sen sijaan on rajattu telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatuun tietoon. Vastaavaa rajausta ei siis tehtäisi tiedustelulainsäädännössä vaan tietojen luovuttamista koskeva sääntely koskisi kaikilla tiedustelumenetelmillä saatavaa tietoa. Tämä tarkoittaisi yhtäältä, että tietojen luovuttamista tai ylimääräisen tiedon käyttämisen kaltaista toimintaa rajattaisiin kaikilla tiedustelumenetelmillä saatua tietoa koskien, mutta toisaalta myös, että sääntely entisestään loitontuisi käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevasta vaatimuksesta.

Edellä mainitut seikat ja etenkin merkittävä etääntyminen ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen voitaisiin nähdäkseni ensinnäkin pohtia, onko tiedon luovuttamista koskevalle sääntelylle aitoa hyväksyttävää perustetta vai avaako se pikemmin mahdollisuuden käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Jos sääntelylle on osoitettavissa hyväksyttävä peruste, saattaisi olla vielä syytä pohtia ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n 3 momentissa säädetyn rikoksen estämiseksi luovutettavaa tietoa koskevan rangaistusmaksimin nostamista neljään vuoteen vankeutta, jolloin se vastaisi esimerkiksi poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitetun televalvonnan tavanomaiselle perusterikokselle (mainitun säännöksen 2 momentin 1 kohta) asetettua rangaistusasteikkovaatimusta. Vastaava muutos olisi tällöin tehtävä myös sotilastiedustelua koskevan ehdotetun lain 77 §:n 2 momenttiin. Tällainen muutos saattaisi olla syytä tehdä, koska ylimääräistä tietoa saattaa kertyä tiedustelumenetelmää käytettäessä eikä tiedustelumenetelmän käyttämistä ole sidottu perusterikokseen eikä sen vakavuutta koskevaan vaatimukseen. Tällöin tiedustelumenetelmän käyttö voi olla ennakoimattoman laajaa ja ylimääräistä yksityisyyden suojan kannalta merkityksellistä tietoa saattaa kertyä varsin paljon.

Samoin neljän vuoden rangaistusmaksimia koskeva edellytys olisi ehdotetun kolmen vuoden maksimin sijaan asetettava suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen ilmoitusmahdollisuuden rajaksi ehdotetussa pakkokeinolain 44 §:n 2 momentissa ja sotilastiedusteluviranomaista koskevassa vastaavassa ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 76 §:n 2 momentissa. Näissä tilanteissa on ensinnäkin kysymys tiedon luovuttamisesta jo tehdyn rikoksen selvittämiseksi. Voimassa oleva poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely asettaa vastaavankaltaisissa tilanteissa myös vaatimuksia rikoksen vakavuudelle (poliisilain 5 luvun 54 § 2 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai jos kysymys on säännöksissä nimenomaisesti mainitusta muusta rikoksesta). Koska ylimääräisellä tiedolla poliisilain 5 ja pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitetaan vain tiettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisellä saatua ylimääräistä tietoa, tietoa voidaan saada vain, jos näiden salaisten pakkokeinojen käytölle asetetut edellytykset, jotka sisältävät perusterikoksen rangaistusmaksimia koskevan edellytyksen, täyttyvät. Jotta tätä perusterikosta koskevaa vaatimusta ei voitaisi kiertää, tiedustelulaeissa rangaistusmaksimia koskeva edellytys tiedon luovuttamista koskien on ehdotetussa pakkokeinolain 44 §:n 2 momentissa ja sotilastiedusteluviranomaista koskevassa vastaavassa ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 76 §:n 2 momentissa syytä korottaa neljään vuoteen vankeutta. Vaikka ehdotettujen

säännösten sanamuodon mukaan ne koskevat vain ”tehdystä rikoksesta” ilmoittamista, säännösten perustelujen mukaan kysymys on myös rikosta koskevien tietojen ilmoittamisesta (esim. HE 202/2017 vp, s. 215). Tämä perusteluihin sisältyvä lausuma entisestään perustelee rangaistusasteikkovaatimuksen korottamista neljään vuoteen vankeutta, jolloin esimerkiksi salaisia pakkokeinoja koskevia perusterikosvaatimuksia ei voida kiertää.

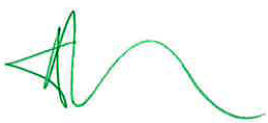
Ylimääräisen tiedon luovuttamisesta ja käyttämisestä päättäminen. – Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely sisältää säännöksen, jonka mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 3 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 3 momentti). Ehdotettu poliisilain siviilitiedustelua koskeva sääntely tai ehdotettu sotilastiedustelua koskeva sääntely ei sisällä vastaavaa säännöstä. Sääntelyä olisi tältä osin nähdäkseni välttämättä täydennettävä siten, että ehdotettu siviili- ja sotilastiedustelua koskeva sääntely tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn osalta sisältää edellä mainittuja poliisilain ja pakkokeinolain säännöksiä vastaavaa sääntelyä.

Toinen kysymys on, tulisiko tuomioistuimille varata toimivalta tiedon luovuttamisesta päättämiseen. Asiaa voitaneen tältä osin arvioida ainakin osin samansuuntaisesti kuin tehtiin ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä vuonna 2013 uudistettaessa (ks. HE 14/2013 vp). Tuolloin omaksuttiin edellä mainittu sääntelymalli, jonka mukaan tuomioistuin päättää ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä pääasian käsittelyn yhteydessä. Asiaa koskevaa ehdotusta käsiteltäessä lakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että ylimääräisen tiedon merkitystä ei lähtökohtaisesti voida arvioida muutoin kuin osana kokonaisnäyttöä ja että erillinen ylimääräisen tiedon hyödyntämistä koskeva prosessi ei ole tarkoituksenmukainen (LaVM 17/2013 vp, s. 8/I). Samansuuntaisesti voidaan nähdäkseni arvioida kysymystä, tulisiko tuomioistuimella olla päätäntävalta tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun rikosepäilyn ilmoittamisesta.

Syyttömyyttä tukeva selvitys. – Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Vastaava säännös sisältyy ehdotettuun sotilastiedustelua koskevan lain 77 §:n 4 momenttiin. Tiedusteluviranomaisella ei siis ole velvollisuutta luovuttaa tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Vastaava sääntelymalli on sinänsä omaksuttu poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentissa.

Olisi nähdäkseni vahvoja perusteita muuttaa sääntelyä siten, että viranomaisilla olisi aina velvollisuus luovuttaa tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi – edellä sanottu koskee sekä ehdotettua tiedustelulainsäädäntöä sekä voimassa olevaa poliisilain ja pakkokeinolain mainittua sääntelyä. On melko erikoista, jos viranomaisella ei olisi velvollisuutta luovuttaa sen hallussa olevaa tietoa, joka osoittaa esimerkiksi rikoksesta epäillyn syyttömyyttä tiettyyn tekoon. Käytännössä viranomainen toki tällaisen tiedon luovuttaisi ja tietoa käytettäisiin syyttömyyttä tukevana, mutta myös lainsäädäntö olisi tältä osin syytä muotoilla velvollisuuden asettavaksi.

Helsingissä 8.3.2018



Sakari Melander

Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi