17.10.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Vastine asiantuntijalausuntoihin

Hallituksen esitys siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp)

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Kirkkokatu 12
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

Virkasähköpostiosoite:
kirjaamo@intermin.fi
www.intermin.fi

Sisällys

1 Johdanto ... 3
2 Poliisilaki 5 a luku 44 § Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (ns. palomuuri) 3
3 Siviilitiedustelun kohteet (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 §) ... 10
4 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (Poliisilaki 5 a luku 56 §) ... 13
5 Suojelupoliisin poliisius ... 14
6 Toimivaltuudet (Tiedustelumenetelmät) ... 15
6.1 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset ... 15
6.2 Tekninen kuuntelu ja katselu ... 16
6.3 Tietolähteen turvaaminen siviilitiedustelussa (Poliisilaki 5 a luku 25 §) ... 16
6.4 Paikkatiedustelun kohde ... 17
6.5 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (Poliisilaki 5 a luku 16 §) ... 17
6.6 Lupa-aika 6kk ... 18
6.7 Kansainvälinen yhteistyö ... 19
6.8 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset ... 20
7 Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen ... 21
7.1 Peitetoiminnasta päättäminen ... 21
7.2 Tuomioistuimen kokoonpano ... 23
8 Tiedusteluvaltuutetun rooli tuomioistuimessa ... 23
9 Ilmoitus syyttäjälle poliisirikoksista ... 26
10 Kansallisen turvallisuuden käsite ... 27
11 Tiedustelumenetelmien käyttöalan laajentuminen suhteessa nykyisiin rikostorjuntatoimivaltuuksiin ... 28
12 Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto ... 31
13 Viranomaisyhteistyö ja tietojen luovuttaminen ... 32
14 Teleyritysten kustannusten korvaaminen ... 33
15 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen ja raportoiminen ... 34
16 Ilmiantajan suoja (ns. whistleblower) ... 37
17 Henkilötietojen käsittely ... 38
18 Virkamiesten koulutus ... 38
19 Tuomioistuinmenettely ... 39
20 Ilmaisukielto ... 41
21 Vieraan valtion virkamies tiedustelumenetelmän käyttäjänä ... 41
22 Liitelait ... 43
22.1 Laki poliisin hallinnosta ... 43
23 Eräitä huomioita ... 43

1 Johdanto

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) annettuihin asiantuntijalausuntoihin.

Pääsääntöisesti lakiesityksistä annettu palaute on ollut positiivista ja lausunnonantajat ovat pitäneet ehdotuksia hyvinä ja kannatettavina. Sisäministeriön näkemys on, että lausunnot eivät yleisesti ottaen anna suurta aihetta ehdotettujen pykälien muuttamiseen.

Pyydettynä vastineena asiantuntijalausunnoista sisäministeriö esittää lausuntokohtaisesti, siltä osin kuin lausunto on edellyttänyt vastaamista, seuraavaa:

2 Poliisilaki 5 a luku 44 § Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (ns. palomuuri)

Eduskunnan oikeusasiamies pitää perusteltuna, että syyttömyyttä tukevan tiedon luovutuksen harkinnan perusteista säädettäisiin laissa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies pitää tärkeänä, että ratkaisujen perusteet ja päätösmenettely siviilitiedustelulain 44 §:ssä ja sotilastiedustelulain 76 ja 77 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa dokumentoitaisiin jälkikäteiskontrollin mahdollistamiseksi.

Suomen asianajajaliitto toteaa, että nyt esitetty sääntely, jossa suojelupoliisi saisi harkintansa mukaan luovuttaa tai olla luovuttamatta sillä olevaa tietoa, jonka se itsekin ehkä tietää olevan syyttömyyttä tukevaa, ei kestä niitä kriteerejä, jotka ilmenevät em. korkeimman oikeuden ratkaisusta. Viranomaisella tulee olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto, ja jos taas syntyy eriäviä käsityksiä siitä, onko aineisto syyttömyyttä tukevaa, on syytteessä olevalla tietoa pyytäneellä oltava oikeus osallistua päätöksentekoon, jossa ratkaistaan kysymys tiedonsaantioikeudesta.

Ehdotus muutokseksi poliisilain 5 a luvun 44 §:n 4 momenttiin:

> *Suojelupoliisin on luovutettava* tiedustelumenetelmän käytöllä saatu tieto *mikäli on selvää, että sitä voidaan käyttää syyttömyyttä tukevana selvityksenä* tai hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

On myös huomattava, että kuten tapauksessa KKO 2011:27 tuomioistuin voi editiota koskevien säännösten nojalla velvoittaa viranomaisen antamaan sellaista tietoa, johon asianosaisella ei julkisuuslain nojalla ole oikeutta.

Professori Melander toteaa toimittamassaan lausunnossa, että olisi 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.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Tiedustelumenetelmien käyttötarkoituksesta johtuen on selvää, että harkinnanvaraisissa rikostiedon luovuttamistapauksissa keskeinen arviointikriteeri on luovuttamisen vaikutus kansalliseen turvallisuuteen. Ilmoituksen lykkäämistilanteessa suojelupoliisin olisi kuitenkin suhteutettava toisiinsa yhtäältä kansallisen turvallisuuden taikka hengen tai terveyden suojaamisintressi ja toisaalta rikoksen selvittämisintressi.

Pykälän 4 momentin mukaan:

> Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Kyseisen lainkohdan tulkintaa tulisivat ohjaamaan sen perustelut, voimassa oleva käytäntö sekä poliisioikeudelliset periaatteet. Lainkohdan perustelujen mukaan:

> Esitutkinnan tasapuolisuusperiaatteen sekä jokaiselle kuuluvan oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja henkilökohtaiseen vapauteen kannalta on selvää, että pyyntöön saada syyttömyyttä tukevaa selvitystä on suhtauduttava esitutkinnassa sitä vakavammin, mitä suurempi on vaara, että henkilö pidätetään, vangitaan tai hän joutuu muun pakkokeinon kohteeksi tai joutuu syytteeseen tai tuomitaan rangaistukseen tai muuhun rikosoikeudelliseen seuraamukseen virheellisin perustein. Samoihin seikkoihin on viran puolesta kiinnitettävä huomiota myös silloin, kun suojelupoliisi harkitsee oma-aloitteista tiedonluovuttamista syyttömän tueksi. Suojelupoliisin oma-aloitteinen tiedonluovutus syyttömän tueksi voisi tulla kyseeseen lähinnä 5 momentin mukaisissa tilanteissa eli silloin, kun esitutkintaviranomainen on ilmoittanut suojelupoliisille sen tiedonhankinnan kohteena ollutta tai edelleen olevaa henkilöä koskevan esitutkinnan käynnistämisestä, esitutkintatoimenpiteen käyttämisestä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä. Epäillyn pyyntö puolestaan voisi käytännössä tulla kyseeseen vain silloin, kun hän on saanut ilmoituksen tiedustelumenetelmän käytöstä.

Pykälän 4 momentti perustuu hyvin pitkälle voimassa olevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 ja 5 momenttiin, joiden mukaan:

> Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä.
> Ylimääräistä tietoa saa käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Kyse olisi vastaavantyyppisestä tiedon luovuttamisesta siltä osin kuin kyse on tiedon luovuttamisesta syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi, mitä nykyisin poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 ja 5 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 ja 5 momentissa säädetään.

Puolustusasianajajat tekevät jo nykyisin suojelupoliisille tietopyyntöjä, jotka koskevat sellaisia poliisilain 5 luvun nojalla käytettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja, joiden käyttäminen on johtanut esitutkinnan käynnistymiseen. Asianosaisella on esitutkinnan aloittamisen jälkeen oikeus saada tieto esitutkintaan johtaneista ja esitutkinnassa ilmi tulleista seikoista sekä esitutkinta-aineistosta, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn (esitutkintalain 4 luvun 15 §:n 1 momentti). Korkeimman oikeuden ratkaisussaan KKO 2011:27 määrittelemiä linjauksia ei ole tämän lainsäädännön yhteydessä tarkoitus muuttaa.

On sinänsä ymmärrettävää, että usea lausunnonantaja näkee suojelupoliisin tiedustelumenetelmien tiedonhankinnan ikään kuin jatkumona rikostorjuntamenetelmien käyttämiseen. Tässä yhteydessä on tarpeen painottaa, ettei tiedustelumenetelmien käytön pääasiallinen tarkoitus ole rikostiedon hankkiminen, vaan tiedon hankkiminen siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka muodostaa vakavan uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle.

Lakiehdotuksen 5 a luvun 62 §:ssä säädettäisiin asetuksenantovaltuuksista. Pykälän 1 momentin 4 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä. Tämä koskee myös ratkaisujen perusteiden ja päätösmenettelyn dokumentointia koskevaa menettelyä jälkikäteiskontrollin mahdollistamiseksi.

Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun säännöksen mukaan lykkäyspäätöksen tekisi Suojelupoliisi yksin ilman kolmansien etukäteiskontrollia tai keskustelua. Poliisihallitus katsoo, että käyttöperusteen syytä olla tarkoituksenmukaisesti kapea ja tarkkarajainen. Nyt pykälässä käytetty käsite "kansallinen turvallisuus" ei lienekään ympäripyöreänä riittävän tarkkarajainen siirtämisen peruste. Kansallinen turvallisuus tulisikin poistaa ja muuttaa säännöstä siten, että siirtäminen olisi mahdollista vain, jos ilmoittamisesta aiheutuisi "vakavaa vahinkoa Suomen diplomaattisille suhteille tai muille elintärkeille eduille".

Myös **Keskusrikospoliisi** on kiinnittänyt huomiota, että mikäli asiassa päädytään rakenteeseen, jossa päätöksen tekee suojelupoliisin päällikkö itsenäisesti, tulee käytännössä esimerkiksi yhteistyövelvoitteen kautta varmistaa, että hänellä on riittävät tiedot intressipunninnan suorittamiseksi. Yhteistyövelvoite poliisin kanssa ei ole uusi asia, vaan viranomaisten väliseen yhteistyöhön velvoittava säännös löytyy jo nykyisin laista rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa (7 §), laista rikostorjunnasta

Tullissa (2:2 §) ja laista sotilaskurinpidosta ja rikos-torjunnasta puolustusvoimissa (40 §). Eduskunta on siis aikaisemmin linjannut, että poliisi on yleisviranomainen rikostorjunta-asioissa.

Sisäministeriön vastaus: Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin huomiot kohdistuvat pykälän 1 momenttiin, jonka mukaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä keskusrikospoliisille tehtävää ilmoitusta ns. ylitörkeästä rikoksesta voitaisiin siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Lainsäädäntöteknisesti vastaavantyyppinen konstruktio on poliisilain 5 luvun 58 §:n 2 momentissa (myös pakkokeinolain 10 luvun 60 §:n 3 momentissa), jonka mukaan tiedonhankinnan kohteelle tehtävä ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Erona luonnollisesti on, että palomuurissa asiallisesti kyse on siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmällä saadun rikostiedon ilmoittamisesta ja luovuttamisesta keskusrikospoliisille, kun edellä tarkoitetussa pykälässä salaisen tiedonhankintakeinon käytön ilmoittamisesta sen kohteelle. Näin ollen kyseisiä säännöksiä ei ole mahdollista täysin verrata toisiinsa. Todettakoon, että "kansallisen turvallisuuden varmistaminen" on merkityssisällöltään laajempi kuin Poliisihallituksen ehdottama Suomen diplomaattiset suhteet ja muut elintärkeät edut, ja näin ollen lähempänä valtion turvallisuuden varmistamista. Käytännössä kansallisen turvallisuuden[1] varmistamisen ja valtion turvallisuuden varmistamisen välinen ero on marginaalinen.

Keskusrikospoliisille tehtävää ilmoitusta ns. ylitörkeästä rikoksesta voitaisiin siirtää myös, jos se on välttämätöntä hengen ja terveyden suojaamiseksi. "Hengen ja terveyden suojaaminen" on välttämätöntä sisällyttää kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi toiseksi rikostiedon ilmoittamisen lykkäämisperusteeksi.

Momentin toisen virkkeen mukaan ilmoitusta saataisiin suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan ainoastaan, jos se on "välttämätöntä" kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoituksen siirtämiselle asetettaisiin siten korkea kynnys (”välttämätöntä”). Ilmoitusta voitaisiin siirtää enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan. Päätöksiä olisi kuitenkin mahdollista tehdä useampia, jos siihen olisi jokaisella kerralla esittää asianmukaiset perusteet.

Suojelupoliisin päällikön harkintavaltaa ohjaa myös[2] palomuurisäännöksen 3 momentti, jossa todetaan, että lykkäämispäätöksen arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta. Kyseistä säännöstä perustellaan seuraavasti (HE 202/2017 vp, s. 217):

> Jotta suojelupoliisin päällikkö pystyisi tosiasiallisesti arvioimaan rikoksen selvittämisen tai rikoksen estämisen merkitystä yleisen ja yksityisen edun kannalta, niin tämä saattaisi yksittäistapauksellisesti edellyttää keskusrikospoliisille tai paikallispoliisille suoritettavaa tiedustelua ennen päätöksen tekemistä. Tällä turvattaisiin mainittujen intressien kohdalla se, että ne tulisivat suojelupoliisin päällikön päätösharkinnassa mahdollisimman täysimääräisesti turvattua.

Poliisihallituksen lausunnossaan toteama, jonka mukaan 1 momentti ei muodostu poliisin kannalta käytännössä ongelmaksi, koska poliisi saanee monasti tiedon jo tapahtuneista vakavista rikoksista muutakin kautta kuin Suojelupoliisilta.

Suojelupoliisin on poliisilain 5 a luvun 61 §:n 2 momentin 3 kohdan perusteella mahdollisimman pian ilmoitettava tiedusteluvaltuutetulle päätöksestä, joka koskee 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtämistä. Ilmoitus olisi myös merkittävässä osassa ulkoista valvontaa. Ulkoinen riippumaton laillisuusvalvontaviranomainen valvoisi näin ollen reaaliaikaisesti sitä, että lykkäämiselle on lain edellyttämät perusteet. Valvonta kattaisi sen, että lykkäys on välttämätön, ja että se on välttämätön nimenomaan kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi.

---

[1] Perustuslain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 198/2017 vp, s. 35) kansallisella turvallisuudella viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä ovat sellaiset yhteiskunnan perustoiminnot, joiden häirintä tai lamauttaminen saattaisi viime kädessä johtaa ihmisten hengen tai terveyden vakavaan vaarantumiseen. Kansanvaltainen valtio- ja yhteiskuntajärjestys ja kansanvaltaisen yhteiskunnan instituutiot muodostavat perustan yhteisössä elävien ja toimivien ihmisten turvallisuudelle. Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan toimielimet samoin kuin esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla sellainenkin ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen. (HE 198/2017 vp, s. 35–36)

[2] Suojelupoliisin päällikön harkintavaltaa ohjaavat aina poliisioikeudelliset periaatteet, kuten perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate ja tarkoitussidonnaisuusperiaate.

Poliisihallituksen mukaan 3 momentissa on harkinnanvaraisen tiedonluovuttamisen käyttöedellytyksiä tarkennettu Poliisinhallituksen aiemman esityksen suuntaisesti. Momentissa on kuitenkin lievä tekninen ongelma, eli sillä viitataan muun muassa koko 2 momenttiin, vaikka 2 momentissa on sekä pakottavia että harkinnanvaraisia osia. Pakottavien ilmoitusvelvollisuuksien osalta ei ole 2 momenttiin jätetty harkintavaltaa, eikä sitä tarvitsisi 3 momentilla siksi ohjata.

Sisäministeriön vastaus: Poliisihallituksen huomio on osin aiheellinen. Poliisilain 5 a luvun 44 pykälän 1-3 momentit kuuluvat seuraavasti:

> Suojelupoliisin on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Ilmoitusta saadaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.
>
> Suojelupoliisin on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että hankkeilla on sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, ja rikos on vielä estettävissä. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.
>
> Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai sellaisen rikoksen estämisestä, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, arvioinnissa on otettava huomioon rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Poliisihallitus viittaa pykälän 3 momenttiin, jossa viitataan myös 2 momentin 1. virkkeeseen, jota ei ole tarkoitettu säännöksessä harkinnanvaraiseksi. Pykälän 3 momentista voi saada vaikutelman, että myös 2 momentin 1. virkkeeseen sovellettaisiin 3 momentissa olevia punnintakriteerejä, koska siinä viitataan sellaisen rikoksen estämiseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Näin ei kuitenkaan pykälää ole tarkoitettu säädösteknisesti rakentaa, vaan 3 momentin punninta on ollut tarkoitus kohdistaa ainoastaan harkinnanvaraisiin luovutuksiin.

Kyseinen epäselvyys on mahdollista hoitaa tulkinnalla niin, että 3 momentissa olevia punnintakriteerejä sovelletaan 1 momentissa tarkoitettuun ilmoituksen siirtämiseen sekä 2 momentissa tarkoitettuihin ilmoituksen tekemisiin muilta osin kuin sellaisten estettävänä olevien ylitörkeiden rikosten osalta, joista tulisi ilmoittaa viipymättä.

Toisena vaihtoehtona on pykälän tekninen muutos niin, että 2 momentin 2. virke muutettaisiin uudeksi 3 momentiksi. Näin nykyisestä 3 momentista tulisi uusi 4 momentti, jossa olevat viittaukset kohdistettaisiin nykyiseen 1 ja uuteen 3 momenttiin.

Poliisihallituksen mukaan tietojohtoisuuteen perustuvan poliisitoiminnan kannalta on ensisijaisen tärkeätä päästä puuttumaan asioihin niin varhaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Esimerkiksi jos saadaan tieto, että henkilö on menossa puukon kanssa torille uhkailemaan ihmisiä, ei teko ennalta kuulu pakollisesti ilmoitettavien rikosten alaan tai edes kategoriaan saa ilmoittaa (vaan täyttää mahdollisesti ainoastaan laittoman uhkauksen). Teolla voisi olla toteutuessaan potentiaalia kuitenkin nousta sinne ja olla hyvinkin vaarallinen yleiselle tai yksityiselle edulle. Tällaisissa tapauksissa tieto tarvitaan viipymättä. Poliisihallituksen mukaan olisikin selvintä, että vielä estettävissä teoissa pakottava tiedonluovutus olisi kiinnitetty teon tai tapahtuman vaarapotentiaaliin, ei teon luonteeseen rikoksena tai rangaistuksen pituuteen. Kansallisen turvallisuuden todelliseksi takaamiseksi Suojelupoliisi tulisikin velvoittaa tiedonluovutukseen nykyehdotusta laajemmin tilanteissa, jossa teot voidaan estää. Siksi palomuurin nykyinen tulevaisuudessa ehkä tapahtuvan rikoksen ennakoituun rangaistusuhkaan kytkeytyvä ilmoittamisvelvollisuus ei ole paras mahdollinen.

Sisäministeriön vastaus: Käsiteltävänä olevissa säännöksissä ehdotetut rangaistavuuden rajat vastaavat sitä, mitä poliisilaissa ja pakkokeinolaissa on säädetty ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Näissä tilanteissa, joissa poliisilain 5 luvussa tai pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitetun salaisella tiedonhankinnan tai salaisen pakkokeinon käytön yhteydessä saadaan tietoa muusta rikoksesta kuin alun perin on ollut tarkoitus, tiedon käyttäminen on sidottu rikoksista annettavaan rangaistukseen.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei ole johdettavissa Poliisihallituksen ehdottamaan vaarapotentiaaliin liittyvää arviointikriteeristöä, johon tiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen voitaisiin sitoa.

Poliisihallituksen esittämässä esimerkissä - henkilö, joka suojelupoliisin tieten menee puukon kanssa torille - on kyse sellaisesta rikoksen estämisen tyyppitilanteesta, joka on ollut mielessä palomuurisääntelyä valmisteltaessa. Estettävänä rikoksena on tässä tapauksessa joko tappo tai törkeä pahoinpitely, jotka molemmat kuuluisivat ehdottoman ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Vaikka Supolla olisi varma tieto, että henkilön aikeena ei ole käyttää puukkoa väkivallantekoon, vaan ainoastaan laittomaan uhkaukseen, mahdollistaisi palomuurisääntely silti asiasta ilmoittamisen. Koska varmaa ennakkotietoa puukon lievemmästä käyttötarkoituksesta kuitenkaan ei voi käytännössä olla, on esimerkissä edellä todetusti kyse velvoittavan palomuurisääntelyn alaisuuteen kuuluvan rikoksen estämisestä. Henkilön vaarallisuus yhdistettynä siihen seikkaan, että hän ottaa väkivallantekoon soveltuvan tekovälineen mukaansa yleiselle paikalle, perustaa ehdottoman velvollisuuden ilmoittaa asiasta poliisille.

Poliisihallituksen lausunnon mukaan ongelmana on, että ennen rikoksen tapahtumista (valmisteluvaiheessa tai varhaisemmassa vaiheessa) asioiden lopullista etenemistä on hankalaa, ellei mahdotonta ennustaa luotettavasti. Ennen rikoksen tapahtumista ei voi olla olemassa luotettavaa tietoa siitä, miten asiat tulevat etenemään. Tämä ei estä ammatti-ihmistä arvioimasta sitä, miksi rangaistavaksi teoksi toiminta on vaarassa kehittyä sikäli kuin siihen ei viranomaistoimin puututa. Ennen rikoksen tapahtumista toiminnan vaarapotentiaalin mittarina on rikosnimike, jota toimintaan sen jatkuessa luultavasti sovellettaisiin. Teon vaarapotentiaalin arvioimisessa on kyse sen ennustamisesta, mitä vahinkoseurauksia vielä toteutumaton teko aiheuttaa. On syytä todeta, että ei liene olemassa sellaista ihmisten hengelle tai terveydelle taikka ympäristölle, omaisuusarvoille tai varallisuudelle vakavaa vahinkoa aiheuttavaa tahallista tekoa, jota ei olisi säädetty rikoksena rangaistavaksi. Edellä mainituille eduille vaaralliset tahalliset teot (so. rikokset) myös kuuluvat kattavasti velvoittavan palomuurisääntelyn piiriin.

Erotuksena rikosperusteisen ja vaaraperusteisen sääntelyn välillä on, että rikoskäsitteen ja estettävien rikosten nimikkeiden varaan rakentuva ilmoittamisvelvollisuus ankkuroituu suoraan olemassa olevaan sääntelyyn, kun taas vaarapotentiaalin käsitteen varaan rakentuva sääntely ei näin tee. Rikoskäsitteeseen perustuva sääntely on näin ollen luonteeltaan tarkkarajaista, täsmällistä ja ennakoitavaa. Myös vaaraperusteinen ilmoittamissääntely voidaan periaatteessa pyrkiä kirjoittamaan riittävän täsmälliseksi ja tarkkarajaiseksi. Silloin sääntelyn tulee yksilöidä vähintään estettävän vaaran laatu (esim. vaara hengelle ja terveydelle) ja vaaran toteutumistodennäköisyys. Siinä tapauksessa vaaraperusteinen sääntely ei tuone lisäarvoa. Edellä on todettu, että sellaiset tahalliset teot, joiden tarkoituksena on vahingoittaa henkeä tai terveyttä (ja jotka ennen teon toteutumista siten vaarantavat sanottuja etuja), jo nyt kuuluvat kattavasti ilmoittamisvelvollisuuden piiriin.

Jos vaaraperusteinen sääntely ei yksilöi vaaran laatua eikä sisällä kannanottoa soveltamiskynnykseen eli vaaran toteutumistodennäköisyyteen, jäisi se sisällöltään hyvin epämääräiseksi. Ilmeistä kuitenkin on, että tällainen sääntelyratkaisu laajentaisi palomuurin soveltamisalaa niin asiallisesti kuin ajallisesti. Ensinnäkin ilmoitusvelvollisuus oletettavasti laajenisi entistä vähäisempiin tekoihin, koska myös niiden voitaneen tulkita sisältävän mahdollisuuden johtaa johonkin niitä itseään suurempaan vaaraan. Toiseksi ilmoitusvelvollisuus olisi omiaan laajentumaan ajallisesti entistä etäämpänä oleviin ja entistä epätodennäköisempiin tekoihin, koska vaaran mahdollisuus on olemassa niissäkin. Tällainen soveltamisalaltaan epäselvä mutta ilmeisen laaja ilmoitusvelvollisuus olisi lainsäädännöltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vastainen sekä ristiriidassa toimivaltuuksien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kanssa.

Jos palomuurisääntely rakennettaisiin yksinomaan tekojen vaarapotentiaalin varaan, on toisaalta mahdollista, että osa niistä rikoksista, joiden on ehdotettu kuuluvan ehdottoman ilmoitusvelvollisuuden piiriin, poistuisi tästä piiristä. Hallituksen esitykseen sisältyvän palomuuriehdotuksen mukaan suojelupoliisilla olisi estämisvaiheessa velvollisuus ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle rikoksesta, jonka enimmäisrangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Tällaiset rikokset voivat olla periaatteelliselta luonteeltaan joko tekorikoksia tai seurausrikoksia. Vaarapotentiaalin käsite voitaneen luontevasti liittää pääasiassa seurausrikoksiin, mistä saattaisi seurata, että ainakin osa palomuurisääntelyn piiriin kaavailluista tekorikoksista saattaa tipahtaa sen ulkopuolelle. Esimerkki tällaisesta rikoksesta voisi olla törkeä rahanpesu.

Professori Melander toteaa, että epäselväksi jää, minkä vuoksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 55–56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53–54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Melander katsoo, että ehdotettu tiedustelulakien sääntely on tältä osin ongelmallinen ennen muuta siksi, että tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Kynnys on asetettu merkittävästi matalammalle kuin poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskevassa sääntelyssä, jossa ylimääräisen tiedon käyttäminen on sidottu kolmen vuoden rangaistusmaksimiin.

Professori Melander katsoo, 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.

Professori Melanderin mukaan palomuurin kohdalla 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).

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelumenetelmien käyttöperuste ei ole rikostorjunnallinen, vaan tiedustelullinen. Kuten professori Melander lausunnossaan itsekin toteaa, niin kysymys ehdotetun sääntelyn arvioinnista on moniulotteisempi kuin ylimääräisen tiedon kohdalla. Tarkkaan ottaen tiedustelumenetelmän käytöllä saadun rikosepäilyä koskevan tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan kysymys ei ole ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä vaan niin sanotusta palomuurisääntelystä, jonka suhteen käyttötarkoitussidonnaisuus on ylimääräistä tietoa korostuneemmassa asemassa. Ehdotettavan palomuurisääntelyn perusteella tiedon luovuttamisen edellytykset olisivat monella tapaa tiukemmat mitä ylimääräisien tiedon osalta.

Ensinnäkin ylimääräisen tiedon määritelmä rajaa sen alaan kuuluvat salaiset tiedonhankintakeinot. Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu (PolL 5:53). Sitä vastoin palomuurisääntelyn piiriin kuuluvat kaikki tiedot, jotka on saatu tiedustelumenetelmillä.

Toiseksi ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, kun taas tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Ottaen huomioon ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa 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 momentissa mainitusta rikoksesta[3]. Palomuuria koskevan poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan: "Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta". Edellä kerrotun perusteella palomuurisääntelyn luovutuskynnystä rikoksen selvittämiseksi voi olla tarpeen tarkistaa yhtämittaiseksi ylimääräisen tietoa koskevan sääntelyn kanssa silloin, kun kyse on tiedon luovuttamisesta rikoksen selvittämiseksi. Tämä edellyttäisi pykälän 1 momentin tarkistamista seuraavasti:

> (1 mom.) Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, *jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta* säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.

[3] 1) järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen; 2) pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen tai heitteillepano; 3) törkeä kotirauhan rikkominen; 4) vapaudenriisto, lapsikaappaus, laiton uhkaus tai pakottaminen; 5) kiristys; taikka 6) yleisvaarallisen rikoksen valmistelu.

Pykälän 1 momentin lisäysehdotuksen " ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle" ei edellyttäisi suojelupoliisilta merkittävää selonottovelvollisuutta tiedon (erittäin tärkeästä) merkityksestä rikoksen selvittämiselle, koska suojelupoliisi ei ole enää esitutkintaviranomainen. Toisaalta ilmoitusta ei olisi tarpeen tehdä vielä sillä perusteella, että ilmoituksen tekeminen keskusrikospoliisille helpottaisi asian selvittämistä, eikä myöskään silloin, jos näyttö voitaisiin hankkia muilla keskusrikospoliisin käytössä olevilla keinoilla ja tieto rikoksesta olisi keskusrikospoliisilla. Ilmoitus voitaisiin tehdä, jos näytön hankkiminen aiheuttaisi keskusrikospoliisille kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Tiedon luonteesta johtuen tulisi arvioida aiheutuuko tutkinnan pitkittymisestä rikoksen selvittämiselle erityistä vaaraa. Myös rikoksen vakavuus ja ilmoituksen kohteena oleva tiedon luonne olisivat kokonaisharkintaa tehtäessä merkityksellisessä asemassa. Jos keskusrikospoliisi ilmoittaisi, että esitutkintaviranomaisen esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä eikä tarpeellisia tietoja luovuttaa. Viime kädessä ilmoituksen tekeminen riippuu kokonaisharkinnasta, jossa tulee huomioida myös pykälän 3 momentissa tarkoitetut punnintaelementit.

Pykälän 3 momenttiin on tarpeen lisätä selvennyksenä "kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi", koska eräiden lausunnonantajien keskuudessa on ilmennyt epäselvyyttä, mihin "yleinen ja yksityinen etu" viittaa. Siviilitiedustelulainsäädännön tarkoituksena on Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen ja (suojelu)poliisin uutena tehtävänä kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Näin ollen kaikki suojelupoliisin siviilitiedustelutoiminta tulisi arvioida kansallisen turvallisuuden lähtökohdista, ellei siitä poikkeamiseen olisi painavia syitä. Pykälän 3 momentista voi kuitenkin saada sellaisen vaikutelman, että yleistä ja yksityistä etua arvioitaisiin ainoastaan rikoksen selvittämisen kannalta. Näin ollen momenttiin olisi syytä tehdä selventävä lisäys, jonka mukaan "arvioinnissa on otettava huomioon ***kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi*** rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.":

> (3 mom.) Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai sellaisen rikoksen estämisestä, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, arvioinnissa on otettava huomioon *kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi* rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

Professori Melander toteaa ylimääräisen tiedon luovuttamisesta ja käyttämisestä päättämisestä seuraavaa. – 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.

Sisäministeriön vastaus: Todettakoon aluksi, etteivät nykyinen ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely ja ehdotettu palomuurisääntely ole keskenään suoraan vertailukelpoisia. Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä sovelletaan PolL 5 luvun 53–54 §:n mukaan ainoastaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla [tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu] avulla hankittuun tietoon, kun taas palomuurisääntelyä sovellettaisiin millä hyvänsä tiedustelumenetelmällä (yhteensä 21 menetelmää) hankittuun tietoon. Poliisi- ja pakkokeinolait eivät edellytä, että tuomioistuin päättäisi esimerkiksi

suunnitelmallisella tarkkailulla hankitun tiedon näyttökäytöstä eivätkä ne muutenkaan aseta rajoituksia sanotunlaisen tiedon käytölle, koska kyse ei määritelmällisesti ole ylimääräisestä tiedosta.

Professori Melanderin huomio on osin aiheellinen. Jos poliisilain 5 a 44 §:n perusteella rikosta koskevaa tietoa luovutettaisiin keskusrikospoliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle ja käytettäisiin näyttönä, niin tiedon käyttämisestä näyttönä tulisi myös erikseen säätää. Pykälään tulisi lisätä uusi 4 tai 5 momentti, jonka mukaan:

> Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

Vastaavanlaiset muutokset tulisi tehdä esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momenttiin sekä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momenttiin seuraavasti:

Esitutkintalaki

9 luku

Esitutkinta-aineisto

6 §

Esitutkintapöytäkirja

Esitutkintapöytäkirjaan on otettava kuulustelupöytäkirjat ja selostukset tutkintatoimenpiteistä ja niiden yhteydessä tehdyistä esitutkinnassa selvitettäviä asioita koskevista havainnoista sekä liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat, tallenteet ja valokuvat, jos niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa ja jos laissa ei toisin säädetä. Esitutkintapöytäkirjaan on kirjattava ylimääräisen tiedon *sekä poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain (/) 76 tai 77 §:n perusteella luovutetun tiedon* käyttäminen rikoksen selvittämisessä.

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa

5 luku

Syytteen vireillepanosta

3 §

Haastehakemuksessa on ilmoitettava:
1) vastaaja;
2) asianomistaja;
3) syytteenalainen teko, sen tekoaika ja -paikka ja muut tiedot, jotka tarvitaan teon kuvailemiseksi;
4) rikos, johon syyttäjä katsoo vastaajan syyllistyneen;
5) rangaistus- ja menettämisvaatimus sekä muut vaatimukset ja lainkohdat, joihin ne perustuvat;
6) asianomistajan vaatimukset, joita syyttäjä 3 luvun 9 §:n nojalla ajaa;
7) todisteet, jotka syyttäjä aikoo esittää, sekä mitä hän kullakin todisteella aikoo näyttää toteen;
8) ylimääräinen tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut ylimääräisen tiedon käyttämiselle;
9) poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain (/) 76 tai 77 §:n perusteella luovutettu tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut kyseisen tiedon käyttämiselle;
10) syytteen nostamisen edellytyksenä oleva pyyntö taikka sitä koskeva määräys tai suostumus; sekä
11) seikat, joihin tuomioistuimen toimivalta perustuu, jollei toimivalta muutoin ilmene haastehakemuksesta.

3 Siviilitiedustelun kohteet (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 §)

Ulkoministeriö katsoo lausunnossaan, että ehdotetun poliisilain uuden 5a luvun 3 §:ään sekä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta annettavan lain 3 §:ään kirjatut uhkaluettelot ovat kattavia

ja antavat omalta osaltaan kuvaa muuttuneesta ja haasteellisesta toimintaympäristöstä, jossa on tärkeätä pyrkiä myös ennakoimaan mahdollinen vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle. Ulkoministeriön arvion mukaan on tärkeätä, että uhkaluettelot ovat samassa linjassa sotilastiedustelua koskevien lainsäädäntötekstien kanssa niiltä osin kuin tiedustelun kohteet koskevat molempia tiedustelulajeja. Kirjaukset hallituksen esityksissä näistä ovat hyvät.

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että tiedustelutoimivaltuuksien perusoikeusulottuvuuksien vuoksi on erittäin tärkeää, että ehdotetut uudet tiedustelutoimivaltuudet kohdistuvat laissa tarkasti ja tyhjentävästi määritettyihin uhkiin sekä tiedustelumenetelmien käytön yleisiin ja erityisiin edellytyksiin.

Valtioneuvoston oikeuskansleri (jäljempänä myös ”oikeuskansleri”) katsoo antamassaan lausunnossa, että turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia koskevan sääntelyn tulee lähtökohtaisesti olla täsmällistä ja tarkkarajaista. Toisaalta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan on toiminnallinen tarve puuttua aikaisessa vaiheessa. Uhkamäärittely jää tämän vuoksi väkisinkin joissain määrin väljäksi. Toimivaltuussääntelyn avoimuusasteeseen vaikuttaa sekä säännösten että niiden perustelujen osalta myös tarve pitää tiedusteluviranomaisten taktiset ja tekniset menetelmät salassa. On myös huomattava, että varhaisvaiheen tiedustelutoiminnassa ei ole perus-oikeusnäkökulmasta kyse tavanomaisesta konkreettinen perusoikeus vastaan toinen konkreettinen perusoikeus – punnintatilanteesta, vaan asetelmasta, jossa tiettyä konkreettista perusoikeutta (erityisesti yksityiselämän suojaa) on arvioitava suhteessa abstraktimpiin koko perusoikeus-järjestelmän olemassaolon edellytyksiin. Onhan kansallisessa turvallisuudessa viime kädessä kysymys kansakunnan elinmahdollisuuksien sekä kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan laillisen yhteiskuntajärjestyksen perusteiden turvaamisesta. Toimivaltuussääntelyn jonkinasteista väljyyttä voidaan kuitenkin kompensoida ja on kompensoitava toiminnan tehokkaalla valvonnalla ja hankittujen tietojen hyödyntämisrajoituksilla.

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetut tiedustelutoimivaltuudet ovat edelleen täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan varsin etäällä nykyisten salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksistä ja käytön kohdentumisesta. Tämä johtuu keskeisesti tiedustelutoiminnan luonteesta

Korkein oikeus (jäljempänä myös ”KKO”) katsoo, ettei siviilitiedustelun kohteita koskeva luettelo ei täysin täytä tämänkaltaiselle lainsäädännölle asetettavaa vaatimusta siitä, että tiedustelun edellytyksistä olisi säädettävä mahdollisimman täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Muun muassa kohdat 1 (terrorismi), 5 (kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta) ja 7 (vieraan valtion toiminta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille) ovat epäselviä ja voisivat mahdollistaa hyvinkin laajoja tulkintoja siviilitiedustelun sallituista kohteista. Käytettyjen käsitteiden tulkinnanvaraisuutta ja mahdollisten tulkintavaihtoehtojen laajuutta kuvaa esimerkiksi se, että perustelujen mukaan (s. 172) tiedustelun kohteena voisi olla myös terrorismi ilmiötasolla. Tosin tältä osin perusteluissa on esitetty konkretisointeja, jotka viittaavat siihen, ettei tiedustelun perusteeksi kuitenkaan tarkoiteta esittää aivan yleisen tason tietoa terrorismista. **KKO** kuitenkin toteaa, että käsitteiden laajuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta aiheutuvaa ongelmaa olennaisesti vähentää se, että tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset [4 §:n 1 momentti] sisältävät merkittäviä kynnyksiä tiedustelun käytölle. Vaatimus tiedustelun kohteena olevan toiminnan aiheuttamasta vakavasta uhasta ja siitä, että tiedustelusta on perustellusti voitava olettaa saatavan tuloksia, antavat tuomioistuimelle edellytyksiä hoitaa sille kuuluvaa tehtävää tiedusteluvaltuuksien käytön kontrolloinnissa, kunhan huolehditaan siitä, että tuomioistuimilla on riittävästi tietoa.

Professori Olli Mäenpää toteaa lausunnossaan, että vaikka ehdotettuun poliisilain 5 a luvun sääntelyyn sisältyy melko tulkinnanvaraisia käsitteitä, sitä voidaan tiedustelutoiminnan erityispiirteet huomioon ottaen pitää näiltä osin riittävänä toimivallan lakiperustaisuuden ja viranomaisen toiminnan lakisidonnaisuuden kannalta. Siviilitiedustelun toimivaltuudet voivat ehdotusten mukaan kuitenkin muotoutua käytännössä varsin laajoiksi, joten niiden sopeutumista perusoikeuksiin ja erityisesti luottamuksellisen viestinnän suojaan on arvioitava huolellisesti.

Professori Melander katsoo, että siviilitiedustelun kohteita koskeva ehdotettu poliisilain 5 a luvun 3 § sisältää joitakin melko epätäsmällisesti muotoiltuja ilmaisuja, kuten esimerkiksi säännöksen 5 kohdassa tarkoitettu kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta sekä 11 kohdassa tarkoitettu yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Kohtia täsmennetään sinänsä esityksen perusteluissa (HE 202/2017 vp, s. 174 ja 176) ja niiden sisällyttämiselle säännökseen on selkeät ja hyväksyttävät perusteet, mutta esitöiden sisältämien esimerkkien valossa saattaisi olla aihetta täsmentää kohtia esimerkiksi siten, että ne sisältäisivät toiminnan vakavuutta koskevan edellytyksen (esim. kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä vakavasti

uhkaavasta toiminnasta ja yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaavasta kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta).

Amnesty toteaa, että listaus on kuitenkin niin laaja, epämääräinen ja tulkinnanvarainen, että jää käytännössä täysin tuomioistuinten päätöksenteon ja hakemuskäytännön varaan, millaisista uhkista tietoliikennetiedustelulla tullaan keräämään tietoa. Suojelupoliisin ja tuomioistuimen käytäntö tulevat ohjaamaan sitä, millaiset asiat voivat kuulua edellä mainittujen kohteiden piiriin.

Sisäministeriön vastaus: EIT on antanut 19. kesäkuuta 2018 ratkaisunsa tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi. Tuomiossaan EIT toteaa, että Ruotsin signaalitiedustelulaki asettaa kahdeksankohtaisen listan tilanteista, joissa signaalitiedustelua voidaan käyttää. Vaikka kohdat ovat osittain yleisluontoisia, niitä tarkennetaan lain esitöissä, jotka ovat olennainen lähde ruotsalaisessa lainsäädännössä. Tuomioistuin toteaa, että nämä kahdeksan tarkoitusta ("purposes") on asianmukaisesti indikoitu (tuomion kohta 120).[4] EIT toteaa, että laissa säädetään riittävän selkeällä tavalla toimivaltuuksien käytön perusteista sekä niiden käyttämisestä (tuomion kohta 124).

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä sekä tietoliikennetiedustelulain 3 §:ssä tyhjentävästi luetteloidut kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toiminnot ovat täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuutensa asteelta Ruotsin kanssa yhteneviä. Uhkat ovat myös asiallisesti lähes identtiset kuin ne Ruotsin lain sisältämät uhkat, joita kyseinen EIT:n ratkaisu koskee.

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.

---

[4] Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

1 §

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen eller en myndighet som anges i 4 § närmare har bestämt inriktningen av signalspaningen.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast i syfte att kartlägga
1. yttre militära hot mot landet,
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,
3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,
4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, eller
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.

Lakiehdotuksissa käytetty uhkaperusteinen määrittelytapa ja laissa mainitut uhkat ovat sopusoinnussa EIT:n ratkaisukäytännön kanssa. EIT:n ratkaisusta Zakharov v. Venäjä (2015) voidaan päätellä (erit. ratkaisun kohdat 247–248), että tällainen kansallisen turvallisuuden käsitesisällön määrittelytapa on ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta suotava. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi -ratkaisussa EIT lisäksi toteaa nimenomaisesti pitävänsä Suomen uhkaluetteloa sangen tarkoin vastaavaa Ruotsin uhkaluetteloa ihmisoikeussopimuksen mukaisena.

Sisäministeriö viittaa oikeuskanslerin lausuntoon, jonka mukaan "kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan on toiminnallinen tarve puuttua aikaisessa vaiheessa. Uhkamäärittely jää tämän vuoksi väkisinkin joissain määrin väljäksi. Toimivaltuussääntelyn avoimuusasteeseen vaikuttaa sekä säännösten että niiden perustelujen osalta myös tarve pitää tiedusteluviranomaisten taktiset ja tekniset menetelmät salassa. On myös huomattava, että varhaisvaiheen tiedustelutoiminnassa ei ole perus-oikeusnäkökulmasta kyse tavanomaisesta konkreettinen perusoikeus vastaan toinen konkreettinen perusoikeuspunnintatilanteesta, vaan asetelmasta, jossa tiettyä konkreettista perusoikeutta (erityisesti yksityiselämän suojaa) on arvioitava suhteessa abstraktimpiin koko perusoikeusjärjestelmän olemassaolon edellytyksiin. Onhan kansallisessa turvallisuudessa viime kädessä kysymys kansakunnan elinmahdollisuuksien sekä kansanvaltaisuuteen ja oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan laillisen yhteiskuntajärjestyksen perusteiden turvaamisesta. Toimivaltuussääntelyn jonkinasteista väljyyttä voidaan kuitenkin kompensoida ja on kompensoitava toiminnan tehokkaalla valvonnalla ja hankittujen tietojen hyödyntämisrajoituksilla."

Oikeuskanslerin lausunnossaan esiin nostamat näkökohdat vastaavat niitä vaatimuksia, jotka EIT on asettanut tiedustelulainsäädännölle edellä mainitussa Centrum för Rättvisa -ratkaisussaan sekä laajassa sitä edeltävässä oikeuskäytännössään. Siviilitiedustelulainsäädännössä on huomioitu oikeuskanslerin mainitsemat ja EIT:n lainsäädännölle asettamat vaatimukset. Oikeuskanslerin mainitsemat toimivaltuussääntelyn jonkinasteista väljyyttä kompensoivat toimenpiteet siviilitiedustelussa käsittävät muun muassa tehokkaan riippumattoman ulkopuolisen valvonnan sekä tiedustelukiellot ja palomuurisääntelyn.

Poliisiin 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetun toiminnan vakavuutta koskeva edellytys täsmentyy tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiä koskevassa 5 a luvun 4 §:ssa. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi kaikille tiedustelumenetelmille yhteisestä yleisestä käyttöedellytyksestä ”voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”. Kyse on perustelua edellyttävästä tuloksellisuusvaatimuksesta, jolloin tiedustelumenetelmän käytön odotusarvona on sen perusteltu hyödyllisyys. Siviilitiedustelun kohteena olevalla toiminnalla tarkoitetaan 3 §:ssä (Siviilitiedustelun kohteet) tarkoitettua toimintaa. Perusteluedellytys liittyy myös siihen, että 3 §:ssä tarkoitettua toimintaa vastaan olisi perusteltua syytä ryhtyä suojautumaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan vaatimus johtuu ehdotettavan perustuslain 10 §:n 4 momentista (HE 198/2017 vp.). Kyseisen perustuslain kohdan perusteella vakavuusedellytys nostaa luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvien keinojen soveltamiskynnystä asettaessaan kvalifioinnin uhkan laadusta. Siten pelkästään jonkinasteisen uhkan kansalliselle turvallisuudelle muodostava toiminta ei vielä täyttäisi säännöksessä asetettua vaatimusta. Uhkan vakavuusaste kytkeytyy myös edellä 3 §:ssä käsiteltyihin sisällöllisiin määrittelyihin siitä, millainen siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle.

Sisäministeriö katsoo, että siviilitiedustelun kohteita koskevat poliisilain 5 a luvun 3 §:n ja tietoliikennetiedustelulain 3 §:ien kohdeluettelot ovat EIT:n ratkaisussa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi (kohta 120) mukaisen sekä myös aiemman EIT:n tulkintakäytännön vaatimukset täyttyviä ja esitettyjen säännösten voidaan katsoa olevan riittävän selkeitä sekä täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

4 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (Poliisilaki 5 a luku 56 §)

Poliisihallitus katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotettu koordinaatiota koskeva pykäläluonnos on sisällöllisesti käytännössä riittämätön ehdollisella muotoilullaan ("…on tarvittaessa yhteen sovitettava…"). Toki jo tällä hetkellä voidaan toimia yhteen sovittaa ilman, että siitä laissa erikseen säädetään. Lain ration varmistamiseksi tulisi pykälässä olla pakottava muotoilu, jotta koordinaatiolla olisi käytännössä merkitystä. Tämä voidaan toteuttaa poistamalla sana tarvittaessa. Nykymuodossa koordinointi jää vapaaehtoisuuden varaan ja jättää vaaran päällekkäisille operaatioille. Mikäli ehdotettu muotoilu jää voimaan, niin vähintäänkin Valtioneuvoston asetus tulisi antaa mahdollisimman pikaisesti, jotta asia saataisiin täsmennettyä.

Keskusrikospoliisi toteaa, että ehdotetussa siviilitiedustelua koskevassa laissa Keskusrikospoliisi asema korostuu muun muassa yhteistyöviranomaisena. Käytännössä esimerkiksi terrorismi-valtiopetosrikokset tulevat Keskusrikospoliisin tutkittaviksi. Näin ollen Keskusrikospoliisi pitää tärkeänä, että ehdotetussa säännöksessä säädettäisiin siitä, että asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin Keskusrikospoliisin ja Suojelupoliisin yhteistyön järjestämisestä.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö ei katso tarpeelliseksi muuttaa lakiehdotuksen kohtaa velvoittavaan muotoon. Pykäläluonnoksen muotoilun ("…on tarvittaessa yhteen sovitettava…") tarkoitus on olla mahdollistava, ei velvoittava. Sanan ”tarvittaessa” poistaminen tarkoittaisi sitä, että salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen saattaisi lisääntyä tarpeettomasti ja tätä kautta vaarantaa siviilitiedustelutoiminnan tavoitteet. Yhteensovittamisen toimintatavat on järjestettävä niin, että viranomaisten sensitiivinen toiminta pysyy ainoastaan niiden tiedossa, joilla on oikeasti intressi asioista tietää.

Jos viranomaiset, joilla mm. on oikeus käyttää salaista tiedonhankintaa katsovat, että yhteensovittamisen tarve on olemassa, niin pykälä mahdollistaisi niiden välisen koordinaation. Nykyisellään esimerkiksi valtakunnan vakavan rikollisuuden kohdetorjuntamenettely, johon osallistuvat Poliisi, Rajavartiolaitos ja Tulli, on hyvä esimerkki viranomaisten välisestä toiminnan koordinaatiosta.

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 62 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista. Pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä. Asetuksella voitaisiin tarvittaessa säätää tarkemmin mm. menettelyistä miten salaista tiedonhankintaa voitaisiin yhteen sovittaa. Lakiehdotus asetuksenantovaltuuksineen vahvistaa viranomaisten välistä yhteensovittamista, vaikka Supon ja muun poliisin tehtäväkenttien voidaan katsoa etääntyvän toisistaan ja niiden sisältävän aiempaa vähemmän sellaista tosiasiallista päällekkäisyyttä.

Eri hallinnonalojen salaista tiedonhankintaa toteuttavat keskeiset toimijat ovat nykyisin edustettuina salaisen tiedonhankinnan seurantaryhmässä. Esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (122/2014) 3 luvun 21 §:ssä säädetään salaisen tiedonhankinnan seurannasta. Ryhmän tehtävänä on mm. toiminnan, yhteistyön ja koulutuksen seuranta sekä kehittämisehdotusten tekeminen. Esimerkiksi vuonna 2017 seurantaryhmä kokoontui neljä kertaa.[5]

Seurantaryhmällä on melko itsenäinen valta päättää seurantakohteet ja ryhmässä käsiteltävät asiat. Seurantaryhmällä on näin ollen mahdollista ottaa käsiteltäväkseen myös salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamista koskevia asioita.

5 Suojelupoliisin poliisius

Poliisihallitus katsoo lausunnossaan, että lakipakettia rasittaa ongelma siitä, että suojelupoliisi jää osaksi poliisia ja heidän poliisimiehillä olisi yhä poliisivaltuudet. Nämä valtuudet tuovat mukanaan myös velvollisuuksia. Poliisihallitus katsoo olevan juridisesti hankalaa olla samaan aikaan tiedusteluviranomainen ja poliisi. Esimerkiksi palomuuriin liittyy intressiristiriita siinä, että Suojelupoliisin poliisimiehillä on poliisin hallintolain 15 c §:n 3 mom. perusteella velvollisuus ilman eri määräystä ryhtyä kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa aikanaan, jos se on välttämätöntä vakavan rikoksen estämiseksi, tällaista rikosta koskevan tutkinnan aloittamiseksi tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavan vakavan vaaran torjumiseksi taikka jos se näihin rinnastettavan muun erityisen syyn vuoksi on tarpeen.

Tämä velvollisuus aktualisoituu siis jo ylitörkeiden rikosten alapuolella, kun vakavissa rikoksissa on velvollisuus ryhtyä toimiin muun muassa tutkinnan aloittamiseksi. Miten tämä virkavelvollisuus voidaan täyttää, jos Suojelupoliisilla ei jatkossa ole itsenäisiä esitutkintaoikeuksia eikä se myöskään palomuurin esteiden takia luovuttaisi tietoa poliisille? Poliisimiehen toimimisvelvollisuutta ei voitanekaan täyttää, mikäli palomuuripykälä jäisi ehdotettuun muotoonsa. Tämä aiheuttaisi myös potentiaalisia tulkintaongelmia mahdollisissa virkamiesoikeudellisissa arvioinneissa virkavastuiden täyttämistä punnittaessa.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain 5 a luvun 36 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedonhankinnan suojaamisesta vastaavalla tavalla kuin 5 luvun 46 §:n 2 ja 3 momentissa. Kyseisen 46 §:n 1 momentissa tarkoitetusta puuttumisen siirtämisestä ei olisi tarpeen säätää 5 a luvussa, koska

[5] Salaista tiedonhankintaa koskeva kertomus vuodelta 2017 (SMDno-2018-337), s. 38.

suojelupoliisin poliisimiehen puuttumis- tai toimimisvelvollisuus tulisi katettua poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n 3 momentissa ja tämän luvun 44 §:ssä olevalla sääntelyllä (HE 202/2017 vp., s. 208).

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n 3 momentissa on kyse niin sanotusta jokaiselle poliisimiehelle kuuluvasta toimimisvelvollisuudesta. Poliisimiehen toimimisvelvollisuuden syntymiselle on myös asetettu eräitä edellytyksiä, kuten kiireellisyys ja välttämättömyys. Vakavan rikoksen estäminen ja tutkinnan aloittaminen saattaa tarkoittaa pelkästään ilmoituksen tekemistä alueella toimivalle poliisiyksikölle. Velvollisuus sisältää ainakin ne vähimmäistoimenpiteet, jotka on välttämättä suoritettava säännöksessä tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi. Poliisimiehen toimimisvelvollisuus on siis mahdollista täyttää esimerkiksi tekemällä hälytyskeskukselle ilmoitus antaen asiaa koskevat tarvittavat tiedot.

Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä (Tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan eli palomuuri) ehdotettava säännös olisi käyttötarkoitussidonnaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteen edellyttämä erityissäännös suhteessa poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n 3 momenttiin. Palomuurisäännöstä sovellettaisiin silloin, kun käytetään tiedustelumenetelmiä, jolloin poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n 3 momentti ei tule lainkaan sovellettavaksi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 15 c §:n 3 momentissa säädetty poliisimiehen toimimisvelvollisuus ja 44 §:ää koskeva sääntely eivät muodosta ristiriitaa, koska niiden etusijajärjestys on selvä samoin kuin on ilmeistä, missä tilanteissa kumpaakin sääntelyä noudatetaan. Ilmoitusvelvollisuus tai -oikeus perustuisi palomuurin perusteella tiedustelumenetelmän käytön aikana saatuihin tietoihin, kun taas poliisimiehen toimimisvelvollisuus on riippumaton ajasta, paikasta ja siitä onko poliisimies virantoimituksessa vai ei ja tulee siten sovellettavaksi muissa tilanteissa kuin niissä, joissa on noudatettava palomuuria.

6 Toimivaltuudet (Tiedustelumenetelmät)

6.1 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Professori Melander katsoo, että suunnitelmallista tarkkailua sekä telekuuntelua ja televalvontaa, tukiasematietojen hankkimista koskevia pykäliä olisi syytä täydentää asettamalla tiedustelumenetelmänä käytettävälle telekuuntelulle ja televalvonnalle erityisiä edellytyksiä. Hän ehdottaa, että 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.”

Sisäministeriön vastaus: Eri tiedonhankintakeinojen käytölle on poliisilaissa asetettu niin sanottuja yleisiä edellytyksiä ja erityisiä edellytyksiä. Salaisten tiedonhankintakeinojen käytön erityisinä edellytyksinä ovat ennen kaikkea ne yksilöidyt rikokset, joiden estämiseksi kutakin keinoa voidaan käyttää. Eri tiedonhankintakeinoja koskevissa säännöksissä on myös voitu asettaa muita erityisiä edellytyksiä. Kokoavasti voidaan todeta, että suojelupoliisi voi kattavasti käyttää poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjen terrorismirikosten ja rikoslain 12 luvussa rangaistaviksi säädettyjen maanpetoksellisten rikosten estämiseksi. Rikoksen paljastamiseen yllä mainittuja salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain, jos kysymyksessä on laissa tarkemmin säädetty maanpetos- tai terrorismirikos. Rikosten paljastamisen yhteydessä ei sovelleta salaisten tiedonhankintakeinojen keinokohtaisissa säännöksissä säädettyjä erityisiä edellytyksiä (HE 224/2010 vp, s. 92).

Tiedustelutarkoituksessa käytettävien toimivaltuuksien käytössä kysymys ei ole rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen tähtäävistä toimista ja vaikka kyse olisi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmän käytön edellytyksenä ei olisi, että uhkaavan toiminnan taustalla oleva taho olisi tunnistettu sillä hetkellä kun tiedustelumenetelmän käyttöön ryhdytään. Tällä tarkoitettaisiin sitä, että tiedustelumenetelmiä voitaisiin käyttää myös uhkien havaitsemiseksi ja niiden aiheuttajina olevien tahojen tunnistamiseksi. Näin ollen tiedustelumenetelmän kohteena voisi olla henkilö tai henkilöryhmä, jolla voidaan olettaa olevan tietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelua voitaisiin kohdistaa sekä valtiolliseen

että ei-valtiolliseen toimijaan tai sellaiseen henkilöön, joka toimii valtiollisen toimijan puolesta tai hyväksi.

Kun tarkoitettu pykälä lisäksi edellyttää yksilöimään 3 §:n uhkan sekä perustellusti henkilön, teleosoitteen tai telepäätelaitteen, niin lausunnonantajan tarkoittama lopputulos toteutuu, vaikka muotoilu ei vastaa salaisten tiedonhankintakeinojen muotoilua. Kohdentaminen pitää perustella, vaikka sitä ei tehtäisikään tiedustelussa pelkästään henkilöperusteisesti.

Tiedustelutoimivaltuuksien kohdalla ei ole perusteltua tarvetta arvioida toimivaltuuden käytön erityisiä edellytyksiä nykyistä vastaavalla tavalla, kuten onko kyseistä henkilöä syytä epäillä tietyn seuraamusuhkan ylittävästä rikoksesta tai voidaanko hänen olettaa syyllistyvän sellaiseen. Tiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien käytön tarkoituksena voi olla esimerkiksi tiedonhankinta henkilöryhmän organisaatiosta, ryhmään kuuluvista henkilöistä ja henkilöryhmän aktiivisuudesta tietyillä alueilla sekä ryhmän toiminnan eri muodoista. Siviilitiedustelun tarkoituksena on saada tietoa toiminnasta, joka vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta. Tiedoilla voi olla merkitystä niin operatiivisessa kuin valtion ylimmän johdon päätöksenteossa. Muun muassa edellä kerrotuista syistä johtuen myös tarkkailutyyppisiä toimivaltuuksia tulisi voida kohdistaa rajattuun henkilöryhmään.

6.2 Tekninen kuuntelu ja katselu

Professori Melander toteaa, että 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.

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.

Sisäministeriön vastaus: Melanderin huomiot ovat aiheellisia ja ne voidaan ottaa huomioon harkittaessa muutoksia pykäläehdotukseen.

6.3 Tietolähteen turvaaminen siviilitiedustelussa (Poliisilaki 5 a luku 25 §)

KRP katsoo, että erityisesti 5 momentin mukaisten suojaamiskeinojen käyttäminen tiedonhankinnan yhteydessä voi muuttaa tiedonhankintakeinon luonteeltaan kokonaan toisenlaiseksi. Ainakin niissä tilanteissa, joissa vääriä rekisterimerkintöjä ja asiakirjoja käytetään osana tietolähteen ohjattua käyttöä, kyse on tosiasiallisesti siviilihenkilöiden toteuttamasta peitetoiminnasta.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että tietolähteelle annettavien henkilötietojen käyttö voisi tarkoittaa tosiasiassa peitetoimintaa, minkä vuoksi sitä ei voida käyttää tiedustelutiedon hankkimiseksi vaan ainoastaan tiedonhankinnan jälkeen tietolähteen turvaamiseksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan tämän tulisi käydä ilmi pykälätekstistä.

Sisäministeriön vastaus: Pykälän tarkoituksena on sen nimen mukaisesti tietolähteen turvaaminen, jolla tarkoitetaan tietolähteen hengen ja terveyden turvaamista tietojen antamisen aiheuttamalta uhalta. Tietolähteen turvaamisen ensisijaisena tarkoituksena ei ole tiedonhankinta, vaan turvaamisen funktio on lähinnä toissijainen, tiedonhankinnan mahdollistava.

Suojelupoliisilla on lähtökohtaisesti velvollisuus huolehtia tietolähteidensä turvallisuudesta tarpeen mukaan tiedonhankinnan aikana ja sen jälkeen, mutta myös ennen tiedonhankinnan alkamista, jos tietolähteen tiedetään antavan kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä tietoja. Tietolähteen turvaamistoimivaltuus ei kuitenkaan korvaisi todistajansuojeluohjelmasta annetussa laissa (88/2015) tarkoitettua todistajansuojeluohjelmaa. Jos tietolähdettä olisi tarpeen suojella pidempiaikaisesti ja häneen kohdistuisi vakava hengen tai terveyden uhka eikä uhkaa voitaisi tehokkaasti torjua muilla toimenpiteillä, niin olisi perusteltua harkita tietolähteen kohdalla todistajansuojeluohjelman käynnistämistä.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin tietolähteen hengen ja terveyden suojaamisesta. Tietolähteen turvaamisessa olisi kyse tietolähteelle lyhytaikaisesti luotavasta peitehenkilöllisyydestä väärien, harhauttavien tai peiteltyjen tietojen tai rekisterimerkintöjen taikka väärien asiakirjojen avulla. Momentin tarkoittamassa tilanteessa olisi toissijaisesti kyse tietolähteen hallussa olevien tietojen toimittamisen turvaamisesta. Väliaikaisen peitehenkilöllisyyden luomisen edellytyksenä olisi, että toimenpiteen on oltava välttämätön tietolähteen hengen ja terveyden suojaamiseksi.

Tietolähteen turvaaminen voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa tietolähteellä olisi hallussaan erittäin tärkeitä tietoja kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta eikä tietoja voitaisi toimittaa suojelupoliisille muutoin kuin tapaamalla tietolähde henkilökohtaisesti. Erona rikostorjunnassa käytettyjen (ohjattujen) tietolähteiden suojaamiseen tai turvaamiseen, siviilitiedustelussa merkitykselliset tietolähteet voivat olla Suomen rajojen ulkopuolella tai muutoin toisen valtion suvereniteetin piirissä. Ulkomailla oleva Suomeen pyrkivä tietolähde voisi joutua niin oman kuin Suomen valtion rajamuodollisuuksien kohteeksi. On ilmeistä, että Suomeen pääseminen voi edellyttää lyhytaikaisen peitehenkilöllisyyden luomista tietolähteelle.

Rekisterimerkintä olisi oikaistava sen jälkeen, kun tässä momentissa tarkoitettuja edellytyksiä ei enää ole. Esimerkiksi, kun Suomeen pyrkivä tietolähde olisi päässyt Suomeen eikä tietolähteen henki ja terveys olisi vaarassa, niin peitehenkilöllisyyttä koskevat tiedot olisi korjattava ja väärät asiakirjat olisi otettava pois tietolähteeltä.

6.4 Paikkatiedustelun kohde

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa, että siviilitiedustelua koskevan esityksen perusteluissa on sivulla 200 todettu, että kysymys on uskonnonvapauslaissa tarkoitetun rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan papin tiloista. Taustalla on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 16 §:ssä tarkoitettu rippisalaisuus. Käsitykseni mukaan tämä ei voine tarkoittaa esimerkiksi kirkkosalia.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain 5 luvun 26 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi paikkatiedustelun määritelmästä. Pykälän mukaan paikkatiedustelulla tarkoitetaan muussa kuin vakituiseen asumiseen käytettävässä paikassa tai sellaisessa paikassa, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11, 13, 14, 16, 20, 21 §:n tai 22 §:n 2 momentin mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, toimitettavaa tiedustelua esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi. Päätös paikkatiedustelun kohteesta perustuu aina tapauskohtaiseen harkintaan. Jos paikkatiedustelun aikana ilmenee, että tiedustelu on kohdistunut tietoon, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11, 13, 14, 16, 20, 21 §:n tai 22 §:n 2 momentin mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, on tiedustelu siltä osin heti lopetettava ja tietoa koskevat muistiinpanot ja jäljennökset heti hävitettävä.

6.5 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (Poliisilaki 5 a luku 16 §)

FiCom, Ficix, CSC, Elisa Oyj, DNA Oyj ovat kiinnittäneet huomiota poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 16 §:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta siviilitiedustelussa. Lausunnonantajat katsovat, ettei tiedusteluviranomaisella tulisi olla pääsyä teleyritysten tai tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoajien laitetiloihin.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, että lausunnonantajien huomiot ovat perusteltuja, vaikka tilanteet olisivatkin erittäin harvinaisia Suomessa.

Todettakoon, että hyvin vastaavantyyppinen säännös on voimassa olevan poliisilain 5 luvun 26 §:ssa, joka koskee teknisen tarkkailun menetelmiä. Ehdotettavan 5 a luvun 16 §:n asentamistoimivaltuutta esitetään poliisilain 5 luvun 26 §:stä poiketen laajennettavaksi myös telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta sekä televalvontaan. Tässä suhteessa on syytä huomioida, että telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta sekä televalvonnan kohdalla asentamistoimivaltuuden käyttäminen tulisi lähtökohtaisesti sovellettavaksi ulkomaan tiedustelussa. Tämä johtuu muun muassa siitä, että on hyvin epätodennäköistä, että ulkomainen teleyritys avustaisi suojelupoliisia tarvittavien kytkentöjen tekemisessä. Asioiminen kohdevaltiossa toimivan teleyrityksen kanssa myös aiheuttaisi merkittävän paljastumisriskin.

Sisämaassa käytettävien toimivaltuuksien käytössä toimittaisiin vastaavasti, kuten nykyisten poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen telekuuntelun, tietojen hankkimisen telekuuntelun sijasta sekä televalvonnan kohdalla. Tiedusteluviranomainen hakisi luvan tuomioistuimelta mainittujen toimivaltuuksien käyttämiseksi. Jos tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi tuomioistuin, niin myös tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa luvassa tulisi erikseen sallia laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen. Näin ollen asentamistoimivaltuutta sovellettaessa tuomioistuinmenettelyssä tulisi yksittäistapauksellisesti myös arvioitavaksi toimivaltuuden toteuttamisen tapa. Asiassa on syytä korostaa sitä, ettei esimerkiksi telekuuntelua tai televalvontaa saisi kiertää käyttämällä teknisen tarkkailun toimivaltuuksia, vaan suojelupoliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen (tarkoitussidonnaisuuden periaate).

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen ja poisottamisen yhteydessä tulisi aina pohtia sen mahdollisesti aiheuttamaa kiinnijäämisriskiä sekä myös asentamisen kohteelle aiheutuvaa mahdollista vahingon riskiä. Esimerkiksi salaa tietojärjestelmään asennettu teknisen laitetarkkailun ohjelmisto sisältää aina mahdollisen riskin tietojärjestelmän toiminnalle ja on omiaan heikentämään sen turvallisuutta. Suojelupoliisin toimenpiteillä ei saisi aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisen ja poisottamisen yhteydessä (vähimmän haitan periaate).

Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 51 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teleyrityksen velvollisuus avustaa siviilitiedustelussa ja 55 §:ssä yhteistyöstä yhteisöjen kanssa. Jälkimmäisen pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisin on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi suojelupoliisille ja teleyrityksille yhteisesti hyväksyttävien toimintatapojen ja -käytänteiden laatimista.

6.6 Lupa-aika 6kk

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomioita siihen, että monissa ehdotetuissa tiedustelumenetelmissä lupa voidaan antaa jopa kuusi kertaa pidemmäksi ajaksi (1kk/6kk) kuin mitä samaa keinoa voidaan käyttää salaisessa tiedonhankinnassa (5 a luvun 6 §, 7 §, 11 §, 12 §, 14 §, 20 §).

Helsingin käräjäoikeus toteaa lausunnossaan, että myös tiedustelumenetelmiä koskevan poliisilain 5a luvun 3 §:ssä tarkoitetuissa on ainakin pääsääntöisesti kysymys hyvin pitkäjänteisestä toiminnasta, joka tapahtuu salaisesti, vähitellen ja pitkän ajan kuluessa. Myös tiedustelumenetelmiä hyväksi käyttämällä saatava tieto koostuu todennäköisesti samalla tavalla ennemminkin pitkän ajan kuluessa kertyvistä palasista kuin yksittäisistä yksiselitteisistä tiedoista. Mikäli lupa voitaisiin myöntää vain esimerkiksi kuukaudeksi, vaarana olisi jatkohakemusten ketjuuntuminen lukuisiksi kuukauden välein tapahtuviksi käsittelyiksi samalla kun kunkin käsittelyn yhteydessä saatavan uuden tiedon määrä saattaisi jäädä hyvinkin vähäiseksi. Mikäli tiedustelumenetelmän käytölle sen sijaan tarvitaan kuuden kuukauden jälkeen jatkoa, uusi käsittely antaa myös tuomioistuimelle aidon mahdollisuuden kontrolloida luvan edellytysten olevan edelleen olemassa. Harva käsittelyrytmi palvelee siis oikeusvarmuutta ja samalla lisäksi osaltaan myös asioiden salassa pitämisen tarvetta. Koska lupa voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi, sekä luvanhakijalla että tuomioistuimella on mahdollisuus arvioida luvan kesto

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain 5 a luvussa ehdotettujen tiedustelumenetelmien lupa voidaan antaa useiden tiedustelumenetelmien kohdalla kuuden kuukauden pituiseksi ajaksi. Pidempi lupa-aika on perusteltu siviilitiedustelun luonteen ja tiedustelumenetelmien käytön perusteen vuoksi.

Tiedustelutoiminnan luonne poikkeaa merkittävästi rikostorjunnan tarpeista. Jos tiedustelumenetelmän käytölle tarvittaisiin kuuden kuukauden jälkeen jatkoa, uusi käsittely antaisi myös tuomioistuimelle aidon mahdollisuuden kontrolloida luvan edellytysten olevan edelleen olemassa vaarantamatta oikeusturvaa. Todettakoon, että rikostorjuntatoimivaltuuksien osalta suunnitelmallista tarkkailua, teknistä seurantaa, peitetoimintaa ja tietolähteen ohjattua käyttöä koskevat päätökset voidaan jo nykyisin tehdä kerrallaan enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä tarkoitettu koskeva kuuden kuukauden lupa-aika ei automaattisesti tarkoittaisi sitä, että lupa voitaisiin aina hakea kuudeksi kuukaudeksi tai että se tulisi myöntää kuuden kuukauden määräajaksi. Suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteen mukaista harkintaa edellyttäisi säännöksessä oleva ilmaisu ”enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan”. Siksi lupaa haettaessa sekä sitä myönnettäessä tulisi harkita tiedustelumenetelmän käytön ajallisen keston tarpeellisuutta tapauskohtaisesti. Tämä antaisi enemmän harkintavaltaa tuomioistuimelle ja palvelisi samalla oikeusvarmuutta.

Tiedustelu on rikostorjuntaan verrattuna usein pidempikestoisempaa ja operaatiot ennakkoon tarkoin suunniteltuja. Operaation tavoitteena voi olla esimerkiksi kerätä tietoa kohdevaltion Suomen etuja vahingoittavasta toiminnasta ja siihen liittyvistä seikoista. Jos tiedusteluoperaation kohde on merkittävä, sen kesto voi olla hyvinkin pitkäaikaista. Näin tarkoituksena ei ole yksittäisen rikoksen estäminen tai selvittäminen, vaan varhaisen vaiheen tiedon kerääminen kokonaiskuvan saamiseksi. Säännös mahdollistaisi näin ollen ennakoivan ja pidempiaikaisemman tiedonhankinnan yhdellä lupapäätöksellä.

Muun muassa edellä mainituista syistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaan tiedustelukontekstissa katsonut kuuden kuukauden lupa-ajan asianmukaiseksi. Jo ratkaisussaan Zakharov v. Venäjä ihmisoikeustuomioistuin totesi pitävänsä kuuden kuukauden enimmäislupa-aikaa sinänsä sopivana. Tuomioistuin katsoi tästä huolimatta Venäjän lainsäädännön ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi muun muassa siitä syystä, ettei siinä ollut säädetty velvollisuudesta lopettaa luvan tarkoittaman tiedustelumenetelmän käyttö ennen määräajan päättymistä, jos käytön edellytykset eivät enää täyttyneet. EIT vahvisti kuuden kuukauden enimmäislupa-ajan asianmukaisuuden ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi. Kyseisessä ratkaisussaan tuomioistuin myös totesi, että enimmäislupa-ajan lisäksi kansallisessa lainsäädännössä tulisi säätää luvan uudistamisen perusteista ja siinä noudatettavasta menettelystä samoin kuin velvollisuudesta lopettaa tiedustelumenetelmän käyttö ennen määräajan päättymistä jos käytön edellytykset poistuvat. EIT totesi Ruotsissa säädetyn asianmukaisesti luvan uudistamisen perusteista ja uudistamismenettelystä, mutta kansallisesta lainsäädännöstä puuttuvan selkeät velvoittavat säännökset tiedustelun lopettamisesta ennen määräaikaa olosuhteiden muuttuessa. Tästä huolimatta EIT katsoi Ruotsin lainsäädännön kokonaisarvioinnissa ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi, sillä tiedusteluviranomaiseen kohdistuvan laillisuusvalvonnan voitiin katsoa kompensoivan edellä mainittuja puutteita. Sisäministeriö toteaa, että sen lakiehdotukset sisältävät paitsi täsmälliset ja EIT:n oikeuskäytännössään hyväksymät säännökset lupa-ajan kuuden kuukauden enimmäiskestosta ja luvan uusimismenettelystä, myös sellaiset selkeät säännökset (PolL 5 a luvun 4 §:n 5 momentti ja SivTLTL7 §:n 3 momentti) tiedusteluviranomaisen velvollisuudesta lopettaa tiedustelu ennen määräajan päättymistä, jotka puuttuivat Ruotsin lainsäädännöstä.

Sekä siviilitiedustelua että sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan lupaviranomaiseksi Helsingin käräjäoikeutta. Tämä on saanut myös kannatusta esityksistä annetuissa lausunnoissa. Helsingin käräjäoikeudella on maan laajin kokemus salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinoasioiden käsittelemisestä. Erikoisosaamisen tarve on mahdollista saavuttaa keskittämällä tiedustelumenetelmiä koskevat lupa-asiat sille.

6.7 Kansainvälinen yhteistyö

Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta katsoo lausunnossaan, että asiaa koskevan pykälän kirjaus on muodoltaan hyvin yleisluonteinen, ja valiokunta toteaa kirjausten perusteella olevan mahdotonta arvioida, miten ihmisoikeussopimuksiin liittyviä velvoitteita tullaan soveltamaan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön yhteydessä. Valiokunta pitää tärkeänä selventää ao. pykälän perusteluissa, että lauseke kieltää yhteistoiminnan tai tietojen luovuttamisen, jos on perusteltua aihetta epäillä, että ketään henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Professori Olli Mäenpää katsoo lausunnossaan, että tiedustelutoiminnassa kansainvälinen yhteistyö on pääasiassa voimavara, joka vahvistaa kansallisten viranomaisten toimintaedellytyksiä. Tältä kannalta voidaan keskeisenä toimivaltaperusteena pitää 5 a luvun 57 §:n säännöstä, jonka mukaan suojelupoliisi voisi luovuttaa myös salaisia tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua. Sääntely on tältä osin hyvin väljää, mutta sen voitaneen arvioida vastaavan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön välttämättömiä tarpeita.

Ihmisoikeusliitto ja **Effi ry** kiinnittävät huomiota kansainvälisen yhteistyön sääntelyn epämääräisyyteen ja siihen, että kansainvälistä yhteistyötä koskevaan pykälään olisi tarpeellista lisätä velvoite ihmisoikeuksien kunnioittamisesta.

Sisäministeriön vastaus: Siviilitiedustelulainsäädännön yhteydessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia muutettavaksi ainoastaan välttämättömiltä osilta, koska poliisin henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus on vireillä. Jälkimmäisellä esityksellä uudistetaan voimassa oleva henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki poliisitoiminnan tarpeet huomioon ottaen. Säännöksissä huomioidaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Kyseisen hankkeen on tarkoitus edetä eduskuntaan kuluvan vuoden aikana. Henkilötietojen käsittelystä säädetään siis tässä yhteydessä, kun siviilitiedustelulainsäädännön kohdalla kyse on pääsääntöisesti muiden tietojen käsittelystä.

Näin ollen siviilitiedustelulainsäädännössä tarkoitettu tietojen luovuttaminen koskisi muita tietoja kuin henkilötietoja, joiden luovuttamisen perusteena tulisi olemaan ”välttämättömyys”. On myös huomattava, ettei tiedustelutoiminnassa tiedonhankinnan keskiössä ole aina yksittäiset henkilöt, vaan tietoja vaihdetaan myös valtioiden ja muunlaisten ryhmittymien suunnitelmista, niiden taktisesta ja operatiivisesta toiminnasta sekä resursseista.

Tietojen luovuttamisessa ja osallistumisessa yhteiseen tiedusteluoperaatioon vieraan valtion kanssa olisi aina oltava Suomen etujen mukaista. Tällä tarkoitettaisiin kaikkia sellaisia seikkoja, jotka saattaisivat huonontaa Suomen kansallista etua. Suomen edun mukaista ei lähtökohtaisesti olisi luovuttaa vieraan valtion tiedusteluviranomaiselle esimerkiksi tietoja suomalaisten yritysten yrityssalaisuuksista tai muita tietoja, jotka voisivat esimerkiksi heikentää Suomen alueella oleskelevien perus- ja ihmisoikeuksia.

Voimassa olevan poliisilain 1 luvussa säädetään poliisia, myös suojelupoliisia, velvoittavista poliisioikeudellisista periaatteista. Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan: ”Poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.” Kyseinen lainkohta koskee kaikkea suojelupoliisin toimintaa.

Suomen perustuslain 22 §:ssä säädetään, että julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3-5 artikloissa määrätään kidutuksen kiellosta, orjuuden ja pakkotyön kiellosta, oikeudesta vapauteen ja turvallisuuteen. Vastaavanlaisia ihmisoikeusmääräyksiä ilmenee useita ylikansallisista Suomea velvoittavista sopimuksista.

Sisäministeriö ei katso tarpeelliseksi säätää nimenomaista ihmisoikeuksien kunnioittamisen lausumaan kansainvälisen yhteistyön pykälään, koska tämä velvoite tulee jo paitsi saman lain 1 luvusta niin myös useasta eri perustuslainkohdasta sekä eduskuntalaintasolla olevasta oikeussäännöstä.

6.8 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu olisi 4 §:n 2 momentin mukaan mahdollista, jos tiedustelun ”voidaan olettaa olevan välttämätöntä” tiedon saamiseksi tiedustelutehtävän kannalta”.

Kysymyksen alaista on, täyttääkö tämä kynnys perusteluissa selostetun Szabo & Vissy v. Unkari –tuomion vaatimuksen yleisestä ja yksittäistapauksellisesta ehdottomasta välttämättömyydestä (”strictly necessary”).

Sisäministeriön vastaus: EIS 8 artiklan mukaan viranomaiset voivat puuttua kyseisen artiklan turvaamiin oikeuksiin ainoastaan, jos puuttuminen on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT on lausunut sanan "välttämätön" englanninkielisen vastineen (necessary) merkityssisällöstä seuraavaa: ”the adjective ”necessary” is not synonymous with ”indispensable”, neither has it the flexibility of such expressions as ”admissible”, ”ordinary”, ”useful”, ”reasonable” or ”desirable” (Handyside v. Yhdistynyt Kuningaskunta). Tämän perusteella lienee katsottava, että artiklan tarkoittama välttämättömyys on EIT aiemmassa oikeuskäytännössä sijoittunut jonnekin korvaamattomuuden ja tarpeellisuuden välimaastoon. EOA:n mainitsemassa verrattain tuoreessa ratkaisuissaan Szabo & Vissy v. Unkari EIT vaikuttaisi kuitenkin tiukentaneen välttämättömyysedellytyksen tulkintaa edellä mainitusta, sillä kyseisessä nimenomaan tietoliikennetiedusteluun liittyvässä ratkaisussa se asettaa tietoliikennetiedustelun edellytykseksi ehdottoman välttämättömyyden (strict necessity).

Suomalaisessa toimivaltuuslainsäädännössä toimivaltuuden käytön korkein edellytys on välttämättömyys. Välttämättömyydellä tarkoitetaan sitä, että toimivaltuus on viimesijainen suhteessa muihin keinoihin, eli muiden keinojen käyttö ei ole mahdollista tai ainakin vaatisi oleellisesti enemmän voimavaroja tai viivyttäisi tiedonhankintaa kohtuuttomasti. Välttämättömyys voi kuitenkin perustua myös kokonaisarvioon siitä, että muut keinot tulisivat olemaan tuloksettomia tai tiedonhankintaan soveltumattomia ilman, että niiden käyttöä tulee konkreettisesti yrittää.

Sisäministeriö toteaa käsityksenään, että esimerkiksi EIT:n Handyside v. Yhdistynyt kuningaskunta -ratkaisussa esiintyvä välttämättömyyden kynnys asettuu alhaisemmalle tasolle kuin se välttämättömyys-kynnys, jota käytetään Suomen kansallisessa lainsäädännössä esimerkiksi telekuuntelun käyttökynnyksenä. Szabo & Vissy v. Unkari -ratkaisu näyttäisi nostavan välttämättömyyden tulkinnan samalle tasolle kuin se on perinteisesti ollut Suomen kansallisessa toimivaltuuslainsäädännössä luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvien toimivaltuuksien osalta.

EIT antoi 19. kesäkuuta 2018 ratkaisun tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi. Kyse on näin ollen Szabo & Vissy -ratkaisua tuoreemmasta tietoliikennetiedustelua koskevasta ratkaisusta. Arvioitavana ollut Ruotsin lainsäädäntökehikko on hyvin lähellä sitä mitä Suomeen esitetään. Ruotsin signaalitiedustelua koskevassa lainsäädännössä ei ole asetettu tietoliikennetiedustelun käytön edellytykseksi ehdotonta välttämättömyyttä. Centrum för Rättvisa -ratkaisussaan EIT ei myöskään aseta vaatimusta, että Ruotsin lainsäädäntöön tällainen käyttökynnys tulisi säätää.

EIT toteaa ratkaisussaan, että vaikka Ruotsin lainsäädännön soveltamisala on laaja (kohta 112), kuitenkin viranomaisten toimintaa on viestintään puuttumisen osalta rajoitettu (kohta 180). EIT:n tuomion mukaan Ruotsin lainsäädäntö minimoi yksityisyyden suojan loukkauksia ja kompensoi avoimuuden puuttumisen. Signaalitiedustelun soveltamisala ja tiedustelun kohteeksi päätynyt tietoliikenteen käsittely on selkeästi määritelty laissa, päätöksentekomenettely on yksityiskohtainen ja annettu oikeudelliselle päätöksentekijälle sekä useat ulkopuoliset tahot (ulkopuolinen valvontaelin, oikeuskansleri, oikeusasiamies ja tietosuojavaltuutettu) valvovat ja arvioivat toimintaa (kohta 180).

EIT:n ratkaisussa todetaan vielä nimenomaisesti, että Ruotsin lainsäädäntö antaa riittävän suojan signaalitiedustelun käyttämistä mielivaltaisesti ja muita väärinkäytöksiä vastaan (kohta 181).

Suomeen ehdotettavassa lainsäädännössä tietoliikennetiedustelun käyttöä koskevat edellytyskynnykset ja muut edellytykset, päätöksentekomenettelyt ja oikeussuojatakeet olisivat samantasoisia Ruotsin vastaavien kanssa.

7 Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen

7.1 Peitetoiminnasta päättäminen

Suomen asianajajaliitto toteaa, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 18 §:n mukaan päätöksen peitetoiminnasta tekisi suojelupoliisin päällikkö tai erikseen määritellyissä tapauksissa myös tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva virkamies. Koska ehdotetun 5 a luvun 44 §:n mukaan on mahdollista, että peitetoiminnan yhteydessä selviää seikkoja, joiden perusteella on syytä epäillä rikosta, olisi yhdenmukaisuuden vuoksi perusteltua säätää, että myös tällaisen peitetoiminnan edellytykset ovat pakkokeinolain 10 luvun 32 §:ssä ja poliisilain 5 luvun 33 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa saatettava riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Professori Melander katsoo, 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).

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelumenetelmien käytön ensisijaisena tarkoituksena ei ole hankkia tietoa rikoksista. Suojelupoliisin toiminnan ja toimivaltuuksien painopiste siirtyy siviilitiedustelulainsäädännön myötä tiedustelullisempaan suuntaan ja muun muassa tästä syystä suojelupoliisilta ehdotetaan poistettavaksi esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet. On kuitenkin mahdollista, että peitetoiminnan kuin myös muiden tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä suojelupoliisi saa tietoa rikoksista. Suojelupoliisin ei kuitenkaan tulisi ilmoittaa kaikista sen tietoon tulleista rikoksista esitutkintaviranomaisena toimivalle poliisille. Näin tilanteita varten poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niin sanotusta palomuurista. Tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurissa säädettäisiin eräistä poikkeuksista käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Perustuslakivaliokunta on todennut poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 67/2010 vp) seuraavasti:

> Useiden salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisestä päättää tuomioistuin. Joidenkin keinojen käyttämisestä päätösvalta on kuitenkin annettu keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai muun poliisiyksikön päällikön käytettäväksi. Tämä ratkaisu on aikoinaan tehty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 5/1999 vp, s. 5—6). Tällainen toimivaltajärjestely koskee poliisilakiehdotuksen mukaan peitetoiminnasta, valeostosta ja valvotusta läpilaskusta päättämistä. Perustuslakivaliokunta pitää aiheellisena, että hallintovaliokunta harkitsisi myös nyt kyseessä olevien salaisten tiedonhankintakeinojen ratkaisutoimivallan osoittamista tuomioistuinten toimivaltaan.

Perustuslakivaliokunnan lausuma ei poliisilakiperusteisen peitetoiminnan kohdalla ollut ehdoton ja hallintovaliokunta katsoi, että rikosten ennalta estämis- ja paljastamistarkoituksessa suoritettavan peitetoiminnan edellytyksiä ei ole tarpeen saattaa tuomioistuimen päätöksentekotoimivallan alle. Ainostaan, jos peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana selvityksenä, peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, olivatko mainitut edellytykset olemassa.

EIT ei liene ottanut ratkaisukäytännössään kantaa siihen, kenelle ratkaisutoimivallan pitäisi kuulua jokaisen erillisen tiedustelumenetelmien osalta, vaan lausunut asiasta yleisellä tasolla. Peitetoimintaa ja valeostoa on useassa tapauksessa tarkasteltu oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan 6 artiklan valossa. Kyse on yleensä ollut rikosprovokaatiota koskevien väitteiden tutkimisesta ja siitä, ovatko epäillyn tai syytetyn menettelylliset oikeudet toteutuneet silloin kun tuomioistuinprosessissa on esitetty provokaatiolla hankittua näyttöä. Kyseisellä oikeuskäytännöllä ei liene suoraa relevanssia tiedustelutarkoituksessa käytettävää peitetoimintaa silmälläpitäen, koska käyttötarkoitussidonnaisuudesta johtuen tarkoituksena ei ole hankkia syyllisyyttä tukevaa näyttöä. Peitetoiminnan ja valeoston ohella EIT on ottanut kantaa sellaisten lähinnä luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvien menetelmien käyttöön, jonka on katsottu rikkovan 8 artiklaa. Viimeisimmissä merkittävissä ratkaisuissaan (Szabo & Vissy, Centrum för Rättvisa ja Big Brother Watch) EIT ei ole pitänyt tuomioistuimen päätöksentekoa välttämättömänä edes kaikkein syvällisimmin yksityisyyden suojaan puuttuvien menetelmien - telekuuntelun ja tietoliikennetiedustelun - osalta, vaan painottanut myös riittävän jälkikäteisen ja riippumattoman valvonnan merkitystä sen ratkaisemisessa, mille taholle päätöksentekotoimivalta voidaan asianmukaisesti osoittaa.

Ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi EIT kirjoittaa asiasta seuraavasti (kohta 133): "As the Court has previously held, the authorization of telephone tapping by a non-judicial authority may be compatible with the Convention, provided that the authority is sufficiently independent from the executive. However the rule of law implies, inter alia, that interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to an effective control which should be normally assured by the

judiciary, at least in the last resort, judicial control normally offering the best guarantees for independence, impartiality and proper procedure. Prior judicial authorization may serve to limit the authorities' discretion in interpreting the scope of mandating and performing signals intelligence. Thus, a requirement of prior judicial authorization constitutes an important safeguard against arbitrariness. Nevertheless, prior authorization of such measures is not an absolute requirement per se, because where there is extensive subsequent judicial oversight, this may counterbalance the shortcomings of authorization."

Esimerkiksi tietolähteen ohjattu käyttö ja suunnitelmallisen tarkkailu kuulunevat tiedusteluviranomaisen itse päätettäviin menetelmiin kaikissa muissakin Euroopan ihmisoikeussopimusta soveltavissa maissa, kun taas peitetoiminnan osalta päätösvaltainen taho vaihtelee maakohtaisesti. EIT:n ratkaisuissa painotetaan ennemmin kattavan oikeudellisen valvonnan periaatteellista merkitystä sen arvioimisessa, mille taholle esimerkiksi telekuuntelusta päättämisen osoittaminen voidaan katsoa asianmukaiseksi, kuin päätöksentekotasoa. Esityksen mukaisesti tiedusteluvaltuutetun jälkikäteinen oikeudellinen valvonta kattaisi paitsi tuomioistuimen päättämät teletiedustelumenetelmät, myös kaikkien muiden tiedustelumenetelmien käytön. Valvonta olisi siten kaiken kattavaa ja poliisilain 5 a luvun 61 §:ssä edellytettäisiin tiedusteluvaltuutetulle ilmoittamista jokaisesta tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta vaatimuksesta ja päätöksestä. Nykyisin tällainen valvontamekanismi puuttuu. Ratkaisu on linjassa EIT:n oikeuskäytännön kanssa.

Tiedusteluvaltuutetun valvonta ei myöskään rajoittaisi ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaan kuuluvia asioita. Ylimpien laillisuusvalvojien, eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin, asema eräänlaisina valvonnan valvojina myös suhteessa erityisvaltuutettuihin säilyisi ennallaan. Tiedusteluvaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

7.2 Tuomioistuimen kokoonpano

Professori Melanderin lausunnon mukaan saattaisi olla perusteita vähintään pohtia, olisiko sääntelyä syytä muuttaa siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaareen (4/1734) hallituksen esityksellä 200/2017 vp ehdotetussa kahden tuomarin kokoonpanossa (ks. HE:llä 200/2017 vp ehdotettu oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §).

Sisäministeriön vastaus: Nykyisin salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen osalta käytetty yhden tuomarin kokoonpano on tarkoituksenmukainen myös tiedustelumenetelmien käytöstä päätettäessä. Tiedustelumenetelmistä päättävät tuomarit käyvät saman koulutuksen, joten tietotaidollisesti toinen tuomari ei välttämättä antaisi lisäarvoa lupakäsittelyyn. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus lupa-asian käsittelyssä ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedustelumenetelmien käyttöön liittyy korkea salaamistarve, mikä osaltaan ehkäisee tiedustelumenetelmien käytöstä päättävien virkamiesten sekä muiden osallisten henkilökohtaiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia.

Uutena elementtinä lupakäsittelyssä olisi tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus osallistua käsittelyyn. Tiedusteluvaltuutetun oikeudesta olla läsnä tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoiminnan valvontalain 14 §:ssä (HE 199/2017 vp.).

Kahden tuomarin kokoonpano vaatisi tuomioistuimelle lisäresursseja niin normaalitoiminnassa kuin päivystysjärjestelmän osalta. Kahden tuomarin kokoonpano voisi myös vaikuttaa päivystysjärjestelmän toimivuuteen, koska sellaisen hallinnointi olisi huomattavasti vaativampaa.

Kahden tuomarin päivystysjärjestelmä saattaisi myös hidastaa tiedustelumenetelmien käyttöä koskevaa päätöksentekoa.

8 Tiedusteluvaltuutetun rooli tuomioistuimessa

Oikeuskansleri katsoo, että Helsingin käräjäoikeuden, joka keskitetysti käsittelisi tiedusteluvaltuuksia koskevia asioita, resursseihin ja asiantuntemukseen ja muihin toimintaedellytyksiin on tärkeää

kiinnittää huomiota. Tuomioistuinvalvonnassa saattaisi olla aihetta voida myös kuulla tiedusteluvaltuutettua asiantuntijana.

Korkein oikeus, Helsingin hovioikeus, professori Melander, Effi ry ja Amnesty kiinnittävät lausunnoissaan huomiota tiedusteluvaltuutetun rooliin tiedustelumenetelmiä koskevassa tuomioistuimen lupakäsittelyssä. Tiedusteluvaltuutetulle esitetty rooli olisi tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun hallituksen esityksen (HE 199/2017 vp) mukaan passiivinen eikä tiedusteluvaltuutetulle ole varattu oikeutta käyttää puhevaltaa lupakäsittelyssä. Lausunnonantajat kannattavat tiedusteluvaltuutetulle aktiivisempaa roolia.

KKO pitää selvänä puutteena sitä, ettei tiedusteluvaltuutetulla kuitenkaan olisi asianosaisen asemaa oikeudenkäynnissä, jossa tiedusteluviranomainen hakee tuomioistuimelta lupaa tiedustelumenetelmän käyttöön, että tiedusteluvaltuutetun vahva rooli lupaprosessissa syventäisi ja monipuolistaisi tuomioistuimen harkintaa lupa-asioissa. Tiedusteluvaltuutetun aktiivinen osallistuminen ainakin niihin lupaoikeudenkäynteihin, joissa linjataan uudenlaisia tiedustelutilanteita, tasoittaisi myös sitä asiantuntemuksen eroa, joka tuomioistuimen ja tiedusteluviranomaisten välillä ymmärrettävästi on.

KKO katsoo lausunnossaan, että tuomioistuinten riippumattomuuden vuoksi oikeana lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan ei kuuluisi tuomioistuimiin kohdistu laillisuusvalvonta.

Helsingin käräjäoikeus katsoo lausunnossaan, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ohjaa osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa.

Suomen asianajajaliitto toteaa, ettei tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuulu muutoksenhaku käräjäoikeuden päätöksistä, joilla on myönnetty lupa tiedustelutoimenpiteisiin. Esitetyn lain 14 §:n mukaan tiedusteluvaltuutettu saisi olla läsnä lupa-asiaa käsiteltäessä tuomioistuimessa. Näin säädettynä tiedusteluvaltuutettua ei kuitenkaan kuultaisi – hänellä ei olisi puhevaltaa asiassa. Läsnäolo-oikeus vastaisi muiden laillisuusvalvojien oikeutta päästä viranomaisen tiloihin, mutta ei siis oikeuttaisi muuhun. Huomio kiinnittyy myös siihen, että läsnäolo-oikeus on rajattu koskemaan vain tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyä, mutta ei esimerkiksi sellaista käsittelyä, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle. Jos ilmoitusta ei tehdä, kukaan ei voisi käytännössä tehdä kantelua, jossa tehty tiedustelutoimi kyseenalaistettaisiin. Kun näyttää lisäksi siltä, että lupa-asiat on tarkoitus käsitellä videoyhteydellä, jäänee tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus täysin näennäiseksi.

Suomen asianajajaliitto katsoo, että tiedusteluvaltuutetusta pitäisi luoda asianosainen lupaprosessissa siten, että hän voisi ainakin halutessaan ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kun käräjäoikeus tekee päätöksensä. Lisäksi tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Muutoksenhakuoikeuden tulisi koskea sekä tiedustelutoimenpiteitä tai niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä.

Kanteluoikeus tulee säätää tiedustelun kohteen lisäksi tiedusteluvaltuutetulle. Näin taattaisiin se, että saataisiin ylempien oikeusasteiden ennakkopäätöksiä asiasta. Muuten käy niin, että yksittäinen käräjätuomari käsityksineen muodostuu ratkaisevaksi ennakkovalvonnan tason asettajaksi.

Professori Melander toteaa, että tiedusteluvaltuutetulla ei kuitenkaan olisi ehdotetun sääntelyn mukaan muuta kuin läsnäolo-oikeus. Esityksen perustelujen mukaan (HE 199/2017 vp, s. 58) läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuuluuksi tai esittää muutoin näkemyksiään. Saattaa olla, että tuomioistuimen tietoon ei tällöin tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäessä tule sellaisia asian ratkaisemiseksi välttämättömiä tai tarpeellisia tietoja, jotka liittyvät ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 7 §:ssä tarkoitettujen tiedusteluvaltuutetun tehtävien toteuttamiseen eli tiedustelutoiminnan laillisuuden valvontaan. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni vielä syytä pohtia, tulisiko tiedusteluvaltuutetulle myöntää laajempi asema tiedustelumenetelmän lupa-asiaa koskevassa tuomioistuinprosessissa. Saattaisi olla asiaa koskevan tuomioistuinkontrollin toimivuuden ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta merkityksellistä, jos tuomioistuinkäsittelyssä olisi hakijan ohella myös toinen asianosainen. Edelleen olisi vielä pohdittava, olisiko tiedusteluvaltuutetulle annettava nimenomaisella säännöksellä oikeus kannella käräjäoikeuden lupa-asiaa koskevasta ratkaisusta Helsingin hovioikeudelle. Tällöin valtuutettu voisi puuttua virheellisiin lupapäätöksiin.

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelutoiminnan valvontalain 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuimessa. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus

koskisi siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tämän lisäksi valtuutetulla olisi oikeus olla läsnä tällaisessa lupa-asiassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa.

Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Valtuutetun tiedonsaantioikeus täydentyisi tämän läsnäolo-oikeuden kautta eikä tiedusteluvaltuutettua olisi suljettu pois mistään tiedustelumenetelmäprosessin vaiheesta. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedusteluvaltuutettu voi myös ennakollisesti tiedonsaantioikeuksien (valvontalakiehdotuksen 8 §) nojalla tutustua suojelupoliisin aineistoon ennen suojelupoliisin tuomioistuimelle esittämää lupavaatimusta. Lisäksi tiedusteluvaltuutettu voi luvan myöntämisen jälkeen vielä varmistua siitä, että suojelupoliisi on toiminut lainmukaisesti lupavaatimusta esittäessään ja että suojelupoliisi on toimittanut Helsingin käräjäoikeudelle riittävät ja oikeat tiedot lupaharkintaa varten. Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan poikkeuksellisen vahvoja laillisuusvalvojan toimivaltuuksia ja se voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (valvontalakiehdotuksen 15 §).

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei olisi kyse tuomioistuimen toiminnan valvonnasta. Läsnäolo-oikeus sisältäisi oikeuden saapua paikalle tuomioistuimen istuntoon tai oikeuden osallistua paikallaoloa vastaavalla tavalla teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen pidettävään tuomioistuinkäsittelyyn. Läsnäolo-oikeus tarkoittaisi valtuutetun oikeutta kuunnella ja katsoa kaikki käsittelyssä esitettävä aines. Läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn kuten oikeutta tulla kuulluksi tai esittää muutoin näkemyksiään istunnossa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedusteluvaltuutetun roolin vahvistaminen niin, että tämä toimisi lupakäsittelyssä parttina tai valtuutetun puhevallan lisääminen olisi poikkeuksellinen ratkaisu. Tämänlainen roolin vahvistaminen johtaisi tiedusteluvaltuutetun puolueettomuuden vaarantumiseen tiedustelutoiminnan ulkoisena laillisuusvalvojana. Jos tiedusteluvaltuutettu toimisi parttina tai voisi käyttää puhevaltaa tuomioistuin käsittelyssä, niin käytännössä tiedusteluvaltuutettu osallistuisi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaan päätöksentekoon, mikä ei ole laillisuusvalvojan tehtävänä. Käytännössä voisi muodostua tilanne, jossa Helsingin käräjäoikeus tekisi tiedusteluvaltuutetun näkemyksen vastaisen ja valtuutetun kannalta kielteisen ratkaisun. Tämä saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa tiedusteluvaltuutettu voisi itse toimia eräänlaisena valitusinstanssina itselleen.

Lisäksi asiaa harkitessa tulisi huomioida, että lausunnonantajien ehdotukset viivästyttäisivät merkittävästi tiedustelumenetelmien käyttöä koskevaa päätöksentekoa ja voisivat siten vaarantaa tiedustelun tehokkuuden ja sen tarkoituksen toteutumisen. Asianosaisasemaan liittyvän puhevallan käyttö edellyttäisi, että tiedusteluvaltuutetulla olisi niin halutessaan mahdollisuus perehtyä ennakkoon paitsi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevaan vaatimukseen, myös vaatimuksen perustelevaan asiakirja-aineistoon. Jos tiedusteluvaltuutetulle olisi kaikissa tapauksissa annettava sellainen aika aineistoon perehtymistä varten, jota tämä itse pitää riittävänä, olisi tämä omiaan merkittävästi lykkäämään oikeuskäsittelyjä kiireellisissäkin tapauksissa. Tästä seuraisi, että HE:n 199/2017 vp keskeinen lähtökohta, jonka mukaan tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista, menettäisi merkityksensä.

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus on rajattu koskemaan vain tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyä, mutta ei esimerkiksi sellaista käsittelyä, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei ole estettä ulottaa tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta koskemaan myös sellaisia käsittelyjä, joissa tiedusteluviranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tiedustelumenetelmän käytöstä sen kohteelle.

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:n 6 momentin mukaan:

> Lupa-asiassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

Ehdotettavassa lainkohdassa ei oteta kantaa kantelun tekijän henkilöön tai tahoon. Näin ollen myös tiedusteluvaltuutettu voi tarvittaessa kannella Helsingin hovioikeudelle lupa-asiassa annetusta päätöksestä.

Helsingin hovioikeus toteaa lausunnossaan, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ei näyttäisi koskevan käsittely siitä, jätetäänkö ilmoitus tiedustelumenetelmän käytöstä tekemättä vai lykätäänkö sitä. **Suomen asianajajaliiton** huomio kiinnittyy myös siihen, että läsnäolo-oikeus on rajattu koskemaan vain tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyä, mutta ei esimerkiksi sellaista käsittelyä, jossa viranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle. Jos ilmoitusta ei tehdä, kukaan ei voisi käytännössä tehdä kantelua, jossa tehty tiedustelutoimi kyseenalaistettaisiin. Kun näyttää lisäksi siltä, että lupa-asiat on tarkoitus käsitellä videoyhteydellä, jäänee tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus täysin näennäiseksi.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 47 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta. Pykälän 2 momentin mukaan tuomioistuin voi suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaamiseksi, kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta ei ole säädetty tilanteessa, jolloin tuomioistuimen käsittelee vaatimusta ilmoituksen tekemättä jättämisestä. Tiedusteluvaltuutetun läsnäololle ei myöskään ole mitään estettä ja selvyyden vuoksi siitä olisi hyvä säätää.

9 Ilmoitus syyttäjälle poliisirikoksista

Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että tiedustelutoiminnassa havaitut poliisimiehiä koskevat rikokset olisi aina ilmoitettava syyttäjälle riippumatta, mikä mahdollisen rikoksen rangaistusasteikko on. Valtakunnansyytäjänvirasto pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että suojelupoliisi ilmoittaisi syyttäjän toimivaltaan kuuluvat asiat suoraan Valtakunnansyyttäjänvirastolle. Valtakunnansyyttäjänvirasto toteaa, että 5 momentin sanamuodon mukaan tämä velvollisuus ei koskisi syyttäjää, koska syytäjä ei ole esitutkintaviranomainen eikä myöskään muu lainkohdassa tarkoitettu viranomainen.

Sisäministeriön vastaus: Esitutkintalain 5 luvun 1 §:ssä säädetään ilmoituksen tekemisestä syyttäjälle. Pykälän mukaan esitutkintaviranomaisen on viipymättä ilmoitettava syyttäjälle asiasta, jossa rikoksesta epäiltynä on poliisimies, jollei asiaa käsitellä sakon ja rikesakon määräämisestä annetussa laissa säädetyssä menettelyssä. Syyttäjälle on lisäksi ilmoitettava tutkittavaksi tulleesta rikoksesta, jonka esitutkinta- ja syyttäjäviranomaiset ovat yhdessä niille kuuluvan toimivallan perusteella päättäneet kuuluvan ilmoitusvelvollisuuden piiriin tai josta syyttäjä on pyytänyt ilmoittamaan.

Asiassa on syytä huomioida, ettei suojelupoliisi olisi enää jatkossa esitutkintaviranomainen eikä kyseinen esitutkintalain sääntely enää koskisi suojelupoliisin toimintaa. Poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan eli ns. palomuurista. Siinä ei ole erikseen huomioitu poliisirikosasioita, koska myös niiden osalta on katsottu riittäväksi menettelyksi mitä pykälässä ehdotetaan säädettäväksi.

Palomuuri on rakennettu siten, että ylitörkeistä rikoksista ja rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, toimitaan yhden luukun periaatteen mukaan ja ilmoitus tehdään keskusrikospoliisille. Keskusrikospoliisi tekee ilmoituksen tämän jälkeen toimivaltaiselle taholle ja toimittaa tarvittavat tiedot ilmoituksen yhteydessä. Jos kyse on poliisirikosasiasta, niin ilmoitus tulee ETL 5:1:n mukaan tehdä syyttäjälle.

Kaikissa tilanteissa ei aina ole helposti todennettavissa, että rikoksentekijänä on poliisi. Kuten normaalistikin poliisin ulkopuolisen henkilön havaitessa rikoksen, ensisijaisesti siitä ilmoitetaan poliisille, joka poliisia velvoittavan lainsäädännön nojalla siirtää esitutkinnan johtovastuun syyttäjälle ja esitutkinta suoritetaan eri poliisiyksikössä kuin se, missä rikoksesta epäilty toimii.

Palomuurista säätämisen perusteena ovat muun muassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaate, toimivaltuuksien käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate ja tarve suojata tiedustelua. Nämä perusteet eivät voi syrjäytyä sen johdosta, että tiedustelumenetelmän aikana havaitun - ehkä hyvinkin lievän - rikoksen tekijä sattuu olemaan esimerkiksi vapaa-aikaansa viettävä poliisimies. Poliisimiehellä on vastaava oikeusturvan tarve ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin kuin muilla

kansalaisilla, jolloin myös poliisimiehen tekemäksi epäillystä rikoksesta ilmoittamisen tulisi tapahtua palomuuripykälässä säädettäväksi ehdotettujen edellytysten puitteissa.

10 Kansallisen turvallisuuden käsite

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että siviilitiedustelu ei ole rikosperusteista, vaan siinä on kyse huomattavasti epämääräisemmästä ilmiö- tai uhkaperusteisesta tiedonhankinnasta. Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kansallisen turvallisuuden käsitesisältö on varsin epämääräinen eikä sitä ole laissa tarkemmin määritelty. Tämän vuoksi ehdotettujen tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ja niiden kohdentaminen on hyvin väljää verrattuna samojen keinojen käyttöön salaisessa tiedonhankinnassa.

Sisäministeriön vastaus: Kuten eduskunnan oikeusasiamies lausunnossaan toteaa, niin salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöperusteille yhteinen piirre on se, että ne on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa tulevaisuudessa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn rangaistusuhan täyttävään rikokseen tai sellaisen valmisteluun.

Salainen tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi siviilitiedustelulainsäädännössä sellaisen toiminnan (siviilitiedustelun kohteet) kohdalla, joka vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta joko suoraan tai välillisesti. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta voi olla sellaista, joka konkretisoituessaan voisi muodostua rikokseksi, mutta johon ei vielä voida kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Samoin kyse voi olla toiminnasta, joka ei ole Suomen lain mukaan rikos eikä voisi sellaiseksi muodostuakaan. Lisäksi kyse voi olla kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka tapahtuu ulkomailla eikä toiminnasta voida nykyisillä toimivaltuuksilla hankkia tietoa.

Oikeusasiamiehen epämääräiseksi mieltämä käsite "kansallinen turvallisuus" ei lainsäädäntöehdotuksessa antaisi oikeutta tiedustelumenetelmän käyttöön. Tiedustelumenetelmien käyttö ehdotetaan kytkettäväksi lakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:stäkin ilmenevällä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan käsitteeseen. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavat toiminnat, jotka muodostavat myös tiedustelumenetelmien käytön perusteen, taas määriteltäisiin täsmällisesti, tarkkarajaisesti ja tyhjentävästi 5 a luvun 3 §:ssä:

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.

Lakiehdotuksissa käytetty uhkaperusteinen määrittelytapa ja laissa mainitut uhkat ovat sopusoinnussa EIT:n ratkaisukäytännön kanssa. EIT:n ratkaisusta Zakharov v. Venäjä (2015) voidaan päätellä (erit. ratkaisun kohdat 247–248), että tällainen kansallisen turvallisuuden käsitesisällön määrittelytapa on ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta suotava. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi -ratkaisussa EIT lisäksi toteaa nimenomaisesti pitävänsä Suomen uhkaluetteloa sangen tarkoin vastaavaa Ruotsin uhkaluetteloa ihmisoikeussopimuksen mukaisena.

11 Tiedustelumenetelmien käyttöalan laajentuminen suhteessa nykyisiin rikostorjuntatoimivaltuuksiin

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota seuraaviin seikkoihin:

a) Kun kohteena on henkilö (6 §), tiedusteluviranomainen voi kohdentaa telekuuntelua uusiin laitteisiin ja liittymiin, joiden oletetaan olevan henkilön käytössä. Tällaisessa menettelyssä teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle.

Sisäministeriön vastaus: Tämä ei vaikuta alentavasti tiedusteluviranomaisen näyttötaakkaan sen suhteen, että teleosoitteella tai telepäätelaitteella on riittävä liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön. Laitteen tai osoitteen sekä henkilön välinen liityntä tulee jokaisessa tapauksessa pystyä perustelemaan riittävällä tavalla.

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön on tiedusteluvaltuutetun suorittaman reaaliaikaisen ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan kohteena. Nykyisin tällainen valvontajärjestelmä puuttuu kokonaan.

b) Tiedustelussa monien keinojen kohteena voi olla henkilöryhmä, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa samojen keinojen kohteena on oltava henkilö.

Sisäministeriön vastaus: Mahdollisuus kohdistaa tiedustelumenetelmä ryhmään henkilön sijasta liittyy vain tiettyihin tiedustelumenetelmiin, eli suunnitelmalliseen tarkkailuun, peiteltyyn tiedonhankintaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun ja peitetoimintaan. Kyseiset menetelmät ovat tyypillisesti sellaisia, että tiedonhankinnan kohteena ei ole yksilö vaan ryhmä henkilöitä taikka paikka, jossa kyseinen ryhmä oleskelee. Mahdollisuutta kohdistaa tiedonhankintaa ryhmään ei siten ole kaavailtu liitettäväksi esimerkiksi televalvontaan tai telekuunteluun.

Hallituksen esityksessä tarvetta kohdistaa tiedonhankintaa ryhmään yksilön sijasta perustellaan sillä, että tiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien käytön tarkoituksena voi olla esimerkiksi tiedonhankinta henkilöryhmän organisaatiosta, ryhmään kuuluvista henkilöistä ja henkilöryhmän aktiivisuudesta tietyillä alueilla sekä ryhmän toiminnan eri muodoista.

Tiedustelussa kohdehenkilölle tehtävällä ilmoituksella ei tosiasiassa ole yhtä keskeistä merkitystä keinon käytön jälkikäteiskontrollissa kuin sillä on perinteisten salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen järjestelmässä. Nykyisestä sääntelystä poiketen henkilöllä olisi mahdollisuus tehdä tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuutta koskeva tutkimispyyntö tiedusteluvaltuutetulle siihen katsomatta, onko hän tullut tietoiseksi itseensä kohdistuneesta tiedustelusta ilmoituksen johdosta. Tätä vasten on syytä huomata, että useat nyt puheena olevista menetelmistä (suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta) ovat sellaisia, että niistä ei nykyisinkään ole velvollisuutta ilmoittaa kohdehenkilölle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa (PolL 5 luvun 58 §:n 5 mom), mutta vastaavaa tutkimispyyntöä ei ole mahdollista tehdä.

Hallituksen esityksessä henkilöryhmää käsitellään suunnitelmallista tarkkailua koskevan 5a luvun 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 202/2017 vp., s. 185–186): ”Ollakseen henkilöryhmä tulisi siihen kuulua vähintään kolme henkilöä. Kyseisten henkilöiden tulisi muodostaa tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tai heillä on ainakin yhteinen tavoite, kuten esimerkiksi vakavan pelon aiheuttaminen väestön keskuudessa tai tiedon hankkiminen Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta päätöksenteosta. Henkilöryhmän toiminnassa kysymys on eräänlaisesta organisaatiokulttuurista, jota saattaa ilmentää havaittavissa olevat näkyvät rakenteet, kuten käskyvaltasuhteet henkilöryhmän jäsenten välillä, tietyt arvot ja normit sekä perusoletukset, kuten käsitykset ja uskomukset. Kuuluakseen henkilöryhmään tulee yksittäisen henkilön toimia henkilöryhmän tavoitteiden mukaisesti tai ainakin edesauttaa niiden saavuttamista olennaisella tavalla. Henkilöryhmän voisi muodostaa esimerkiksi tietyn ulkomaisen tiedustelupalvelun tiedustelu-upseerit.

Vähimmän haitan periaatteen mukaisesti tulee toimivaltuuden käyttö ensisijaisesti kohdistaa tiettyyn henkilöön. Tiedustelutoiminnassa saattaa kuitenkin olla tarpeen selvittää keitä johonkin tiettyyn henkilöryhmään kuuluu tai voi olla tarpeen selvittää tietyn ryhmän esimerkiksi terroristiryhmän tai vieraan tiedustelupalvelun organisaation henkilöiden toimintaa tietyllä alueella. Silloin, kun tiedonhankinta kohdistuisi johonkin tiettyyn henkilöryhmään eikä se täsmentyisi Suomessa olevaan yksittäiseen tai yksittäisiin henkilöihin, niin 46 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta ei olisi tarpeen tehdä. Jos

tiedustelumenetelmän käyttö kohdistuisi johonkin tiettyyn Suomessa olevaan henkilöryhmään ja ryhmästä yksilöityisi henkilö niin, että hänen henkilöllisyytensä selviäisi, niin tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamiseen sovellettaisiin tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevaa 46 §:ää samalla tavoin kuin suunnitelmallinen tarkkailu olisi kohdistettu henkilöön."

c) Tiedustelussa telekuunteluun voidaan käyttää tiedusteluviranomaisen omia laitteita, kun taas salaisessa tiedonhankinnassa käytetään säännönmukaisesti ulkopuolista operaattoria.

Sisäministeriön vastaus: Edellä sanotusta poiketen telekuuntelua koskeva poliisilain 5 luvun 5 §:n ja pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n sääntely ei nykyisinkään sisällä vaatimusta, jonka mukaan telekuuntelu saadaan toteuttaa ainoastaan teleoperaattorin avustuksella. Laki on tältä osin toteuttamistapaneutraali.

Teleoperaattori ei myöskään ole toiminnan laillisuutta valvova taho. Operaattorin mahdollista mukanaoloa merkittävämpänä oikeusturvatakeena voitaneen pitää sitä, että telekuuntelun käyttöä tiedustelumenetelmänä valvoo paitsi ennakollisesti tuomioistuin, myös reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti tiedusteluvaltuutettu. Poliisilain 5 a luvun 61 §:n 1 momentti velvoittaisi suojelupoliisin ilmoittamaan mahdollisimman pian jokaisesta telekuuntelua koskevasta päätöksestä tiedusteluvaltuutetulle, joka valvoisi päätöksen täytäntöönpanon lainmukaisuutta. Nykyisestä sääntelystä tällainen oikeusturvamekanismi puuttuu täysin.

Tiedusteluvaltuutetulla tulee olemaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada suojelupoliisilta kaikki valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Näin ollen tiedusteluvaltuutetulla on oikeus saada tiedot myös suojelupoliisin käyttämistä laitteista kuten myös miten ja missä niitä käytetään. Tässä yhteydessä olennaista on se, että muulla tapaa kuin operaattorin välityksellä toteutettava telekuuntelu edellytetään dokumentoitavan kattavasti lokituksen avulla tiedusteluvaltuutettua varten.

d) Salaisessa tiedonhankinnassa teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankintaan käytettävä laite ei saa mahdollistaa telekuuntelua, kun taas tiedustelussa tällaista rajoitusta ei ole. (15 §)

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain olemassa olevan 5 luvun 25 §:n 2 momentin mukaan poliisi saa käyttää teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkimiseksi ainoastaan sellaista teknistä laitetta, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Säännös merkitsee ainoastaan sitä, ettei sitä nimenomaista laitetta, jonka avulla yksilöintitiedot hankitaan, saa käyttää sen ohella telekuunteluun. Säännös ei siis nykyisinkään estä sitä, että telekuuntelu suoritetaan vastaavanlaisen laitteen avulla. Käytännössä nykyisestä sääntelyratkaisusta ainoastaan seuraa, että poliisilla on oltava kaksi samankaltaista laitetta mukanaan - yksi, jota voidaan käyttää ainoastaan yksilöintitietojen hankkimiseen ja toinen, jota voidaan käyttää ainoastaan telekuunteluun. Nykyinen sääntelyratkaisu olisi erittäin kallis ja erityisesti (ulkomaan) tiedustelua ajatellen on vaikea hahmottaa sellaisen sääntelyratkaisun ratiota.

e) Salaisessa tiedonhankinnassa tietolähteenä olevalle yksityiselle henkilölle ei voida luoda vääriä henkilö- ym. tietoja missään olosuhteissa, kun taas tiedustelussa se on mahdollista tietolähteen turvaamiseksi.

Sisäministeriön vastaus: Ks. edellä kohta 5.1.

f) Salaisen tiedonhankinnan keinoja voidaan Suomen viranomaisen päätöksin käyttää vain Suomessa, kun taas tiedustelussa samoja keinoja voidaan käyttää myös ulkomailla suojelupoliisin päällikön päätöksellä. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei ole lainkaan käsitelty sitä tilannetta, että tiedustelumenetelmiä kohdennetaan Suomen ulkopuolella olevaan suomalaiseen. En pidä mahdollisena, että Suomen ulkopuolella vaikkapa lomalla olevaan suomalaiseen kohdennettaisiin suomalaisen tiedusteluviranomaisen toimesta esimerkiksi telekuuntelua ilman samaa päätöksentekomenettelyä ja oikeusturvatakeita kuin Suomessa olisi sovellettava. Nykyisin salaisessa tiedonhankinnassa ulkomailla olevan suomalaisen telekuuntelu edellyttää suomalaisen tuomioistuimen lupaa ja toiselle valtiolle osoitettua oikeusapupyyntöä ja kohdemaassa oikeusapupyynnön täytäntöönpanoa kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

Sisäministeriön vastaus: Siviilitiedustelua ja sotilastiedustelua koskevien hallitusten esitysten kansainvälisestä vertailusta voidaan havaita, että ulkomailla tehtävää tiedonhankintaa koskeva päätöksenteko vaihtelee maittain. Päätöksenteosta voi vastata esimerkiksi tiedusteluviranomainen itse tai jokin poliittisesti vastuunalainen taho. Jos päätöksenteosta vastaa tiedusteluviranomainen, tapahtuu se yleensä valtiojohdon linjausten puitteissa. Myös käsiteltävänä olevissa esityksissä

ehdotetaan, että tiedusteluviranomainen päättää ulkomaan tiedustelusta, mutta se tapahtuu valtiojohdon linjausten mukaisesti.

Tiedustelussa käytettävät menetelmät kohdistuvat vieraan valtion suvereniteettiin kohdemaassa ja myös mahdollisesti kolmannessa valtiossa, jonka kautta tiedonhankintaa tehdään. Tämän vuoksi ulkomaan tiedustelun poliittinen ulottuvuus korostuu. Tiedustelun mahdolliset vaikutukset ja riskit vaikuttaisivat päätöksentekomenettelyyn. Ulkomailla tehtävästä siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi aina suojelupoliisin päällikkö. Suomalaisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa päättää menetelmien käytöstä Suomen alueen ulkopuolella eikä se tästä syystä tule kyseeseen päätöksentekotahona. Lisäksi ulkomaantiedustelun ulkopoliittisten herkkyyksien vuoksi on perusteltua, että riskin menetelmien käyttämisestä kantaisi ulkomaantiedustelua suorittava taho eli suojelupoliisi.

Ulkomaan tiedustelussa on erittäin tärkeä huomioida, että jos ulkomailla on välttämätöntä suorittaa salaista tiedonhankintaa Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, niin kenelle Suomen tulisi tehdä tätä koskeva oikeusapupyyntö? Jos suomen kansalainen asetettaisiin tiedustelussa muihin kansalaisuuksiin nähden erityisasemaan, niin voidaan perustellusti kysyä asettaako tämä ihmiset eriarvoiseen asemaan kansalaisuuden perusteella? Tiedustelumenetelmien käytössä yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tarkoituksena ei ole eritellä kohdistuuko vakava uhka Suomen kansalliselle turvallisuudelle suomalaisen vai ulkomaalaisen henkilön toimesta.

Tilanteessa, jossa suomalainen joutuisi tiedustelumenetelmän kohteeksi eikä tiedolla olisi merkitystä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, tieto hävitettäisiin välittömästi tiedon luonteen käytyä ilmi. Esimerkiksi telekuuntelun osalta suomalaisen käyttämän teleosoitteen perusteella voidaan kohtuullisella vaivalla havaita, että kyseessä on suomalainen teleosoite. Lisäksi on syytä todeta, että henkilö, joka kokee tai epäilee joutuneensa tiedustelumenetelmien käytön kohteeksi, voi aina tehdä pyynnön tiedusteluvaltuutetulle, että hän ryhtyisi tarvittaviin toimenpiteisiin.

g) Kaikkien tiedonhankintakeinojen käyttö ei edes edellytä, että sen kohteena oleva henkilö itse on osallistumassa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

Sisäministeriön vastaus: Siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Tarkoituksena ei ole hankkia tietoa yksittäisestä henkilöstä, jota on syytä epäillä rikoksesta tai olettaa tämän sellaiseen syyllistyvän.

h) Esityksen perusteella jää epäselväksi ja hahmottumattomaksi, millä perusteella aloitetaan jokin tiedustelutehtävä, johon ehdotettuja tiedustelumenetelmiä käytetään. Ehdotetusta laista puuttuu sotilastiedustelua koskevaan ehdotukseen sisältyvän 9 §:n 6 kohdan kaltainen määritelmä tiedustelutehtävästä.

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelumenetelmien käyttöön siviilitiedustelussa voidaan ryhtyä, jos tiedossa on jokin sellainen 5 a luvun 3 §:ssä mainittu toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Tiedustelumenetelmien käyttö edellyttää, että suojelupoliisilla on tieto uhkan olemassaolosta ja uhkan tapauskohtaisista tosiseikoista. Tämä edellytys ilmenee tiedustelumenetelmäkohtaisista päätöksentekopykälistä. Esimerkiksi telekuuntelua koskevassa vaatimuksessa on 5 a luvun 6 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan suojelupoliisin on tehtävä tuomioistuimelle selkoa niistä tosiseikoista, joihin telekuuntelun edellytykset ja kohdistaminen perustuvat. Vastaavasta vaatimuksesta esittää tuomioistuimen edellytysharkintaa tukevat uhkan konkreettisia tosiseikkoja kuvaavat tiedot säädetään jokaisen tiedustelumenetelmän yhteydessä. Jos tällaisia tosiseikkatietoja ei ole, ei tiedusteluun voida ryhtyä. Uhkatiedon olemassaoloa ja uhkaa koskevien tosiseikkojen esittämistä koskevia laissa säädettyjä vaatimuksia ei voida sivuuttaa sillä, että jokin taho antaa tiedusteluviranomaiselle tai tiedusteluviranomainen antaa itse itselleen tiedustelutehtävän. Sääntelyratkaisu merkitsee sitä, että edellytysharkintaa ohjaavana kriteerinä ei ole sisäinen hallinnollinen tehtävä, vaan se vakava uhka, josta tietoa on määrä hankkia. Tuomioistuimen edellytysharkinta pohjautuisi suojelupoliisin sille uhkasta antamaan tosiseikkaselvitykseen.

12 Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että tiedonhankinnan kohdentamisen epätäsmällisyys korostuu erityisesti tietoliikennetiedustelussa, jossa on kysymys tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvasta teknisestä tiedonhankinnasta. **Professori Olli Mäenpää** toteaa, että lakiin olisi yksityiskohtaisten lupaedellytysten lisäksi ja niiden soveltamista ohjaamaan perusteltua lisätä riittävän täsmällisesti määritelty yleissäännös, joka sisältäisi kiellon toteuttaa massavalvontaa. Tällainen yleiskielto olisi omiaan selventämään nyt vain esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja. Lisäksi se konkretisoisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeuskirjaan perustuvia luottamuksellisen viestin suojan perusvaatimuksia viranomaistoiminnassa merkityksellisellä tavalla. **Professori Tuomas Ojasen** esittämän näkemyksen mukaan olisi kuitenkin syytä säätää tietoliikenteen yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kiellosta tiedustelutoiminnassa nimenomaisesti sotilastiedustelu- ja siviilitiedustelulaeissa siltä osin kuin niissä säädetään tiedonhankinnasta tietoliikenteestä. Tämä loisi osaltaan takeita niiden sääntelyn sopusoinnulle EU-oikeuden (samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen) kanssa. (En ota tässä vaiheessa yksityiskohtaisemmin kantaa kieltosäännöksen muotoiluun, vaan tyydyn painottamaan tarvetta tällaiselle kieltosäännökselle Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden kannalta.) **Amnesty international** katsoo lausunnossaan, että viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää tiettyjen tiukkojen edellytysten täyttyessä. Amnesty vastustaa viestinnän laajalle ulottuvaa ja massamittaista tarkkailua, kaappaamista, keräämistä, varastointia tai analysointia, jota ei ole kohdistettu tiettyyn yksilöön, ryhmittymään tai sijaintiin ja joka ei pohjaudu perusteltuun epäilyyn. Tällainen kohdentamaton ”massavalvonta” loukkaa suhteettomasti yksilön yksityisyyden suojaa ja sananvapautta, eikä voi olla hyväksyttävissä perus- ja ihmisoikeuksien valossa.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö katsoo, että tietoliikennetiedustelu ei muutu massavalvonnaksi valmiuksia rakentamalla, vaan olennaista on toimivaltuuden käyttäminen tiedustelutoimintaan. Niiden kannalta asiaan vaikuttavia olennaisia tekijöitä ovat käyttötarve, tosiasialliset resurssitekniset edellytykset sekä viranomaisen toimivaltuudet. Suomen sääntelymalli eroaa verrokkivaltioista olennaisesti siinä, että Suomessa viestin sisältöön kohdistuvat hakuehdot eivät ole mahdollisia. Tällöin tiedustelun tekninen toteuttaja ei voi irrottaa tietoliikennevirrasta satunnaista datamassaa sisältöhakuehtovertailuun, vaan irrotettava aineisto on ensin valikoitava teknisten hakuehtojen perusteella.

Suomen perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että: "[Perustuslain] Säännöksessä mainittavasta ja perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiinkin kuuluvasta välttämättömyysvaatimuksesta ja vaatimuksesta rajoituksen sopusoinnusta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa samoin kuin EU-oikeudesta seuraa vaatimuksia muun muassa toimivaltuuksien yksilöimiselle. Ehdotettu sääntely ei siten mahdollistaisi yleisestä, kohdentamattomasta ja kaikenkattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä."

Kyseinen asia mainitaan myös siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp., s. 272): ”Selvää joka tapauksessa on, että perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla ei ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena ei olisi yksilöidyn rikoksen torjuminen, vaan laajemmalti kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän tiedon hankkiminen vakavista uhkista. Näin ollen telekuuntelun ja sen sijasta tehtävän tietojen hankkimisen, televalvonnan, teknisen kuuntelun, lähetyksen jäljentämisen ja tietoliikennetiedustelun menetelmin tehtävästä tiedonhankinnasta kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi olisi mahdollista säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vain perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ehdotetun tiedon hankkimista koskevan uuden rajoitusperusteen nojalla ja edellyttäen, että sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Perustuslain 10 §:n 4 momenttiin ehdotetun tiedon hankkimista koskeva uusi rajoitusperuste ei mahdollista yleisestä, kohdentamattomasta ja kaiken kattavasta tietoliikenteen seurannasta säätämistä.”

Sisäministeriö pitää edellä mainittuja rajauksia riittävänä eikä katso tarkoituksenmukaiseksi säätää nimenomaisesta tietoliikenteen yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kiellosta tietoliikennetiedustelua koskevassa lakiehdotuksessa.

Osana tietoliikennetiedustelun toteuttamista kartoitetaan se viestintäverkon osa eli ne yhteydet, joissa kulkee siviilitiedustelun kannalta merkityksellinen liikenne. Kyseiset yhteydet voivat vaihdella ja muutoksiin reagoidaan. Tiedustelutoiminnassa ei ole tarkoituksenmukaista eikä edes tarvetta rakentaa jatkuvaa ja kaiken kattavaa seurantaa kaikkiin tietoliikenneyhteyksiin tai tietoliikenteen solmukohtiin. Suojelupoliisin sekä sotilastiedusteluviranomaisella on ennen teknisen kytkennän tekemistä

viestintäverkon osaan pääsääntöisesti sellaista ennakkotietoa, jottei liityntäpisteiden rakentaminen ei tapahdu sattumanvaraisesti.

Tietoliikennetiedustelu ei olisi mahdollista, ellei tiedustelua voitaisi kohdistaa niihin tietoliikenneyhteyksiin, joissa kulkee tiedustelun kannalta merkittävää tietoliikennettä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kyseisen tietoliikenneyhteyden kaikkea tietoliikennettä seurattaisiin. Jotta tietoliikennetiedustelua voitaisiin käyttää, tarvitaan aina tuomioistuimen lupa, jossa olisi ilmoitettava 1) tietoliikennetiedustelun kohteena oleva toiminta [siviilitiedustelun kohteet], 2) kyseistä toimintaa koskevat tosiseikat, 3) tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat[6], 4) tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tai hakuehtojen luokat sekä perustelut niille, 5) rajan ylittävän viestintäverkon osa, jossa liikkuvaan tietoliikenteeseen hakuehtoja käytetään, sekä perustelut viestintäverkon osan valinnalle, 6) tietoliikennetiedustelua koskevan luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella, 7) tietoliikennetiedustelun suorittamista johtava ja valvova tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, 8) mahdolliset tietoliikennetiedustelun rajoitukset ja ehdot[7].

Jos tuomioistuin myöntää luvan tiedusteluviranomaiselle, tietoliikennetiedustelun käytön aloittaminen edellyttää ulkopuolisen kytkennän suorittajan suorittamaa kytkentää tuomioistuimen myöntämän luvan tarkoittamaan viestintäverkon osaan. Myös tämä takaa sen, ettei tiedusteluviranomaisella ole suoraa pääsyä kaikkeen tietoliikenteeseen.

Tietoliikennetiedustelulaissa ehdotetaan säädettäväksi myös tiedustelukielloista (20 §). Tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, eikä tietoon, josta lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13, 14, 16 tai 20 §:n taikka 22 §:n 2 momentin nojalla. Tietoliikennetiedustelulla saatu tieto on hävitettävä viipymättä, jos käy ilmi, että se on kohdistunut tiedustelukiellon alaiseen tietoon. Käytännössä tämä tapahtuu pääosin tietoliikenteen käsittelyn automatisoidun käsittelyn vaiheessa. Jos tiedustelukiellon alaista tietoa päätyy manuaalisen käsittelyn vaiheeseen, sitoo hetihävittämisvelvollisuus edelleen tietoliikennettä käsittelevää virkamiestä.

Lopuksi on syytä todeta, että siviilitiedustelulainsäädäntö mahdollistaa tiedustelutoimivaltuuksien käytön defensiivisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että tietoliikennetiedustelua ja muita tiedustelumenetelmiä tiedusteluviranomainen saa käyttää ainoastaan, jos pitää hankkia tietoa sellaisesta laissa tyhjentävästi säädetystä toiminnasta [siviilitiedustelun kohteet], joka muodostaa vakavan uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Näin ollen tietoliikenneyhteyksien seuraaminen valvonnallisessa merkityksessä ei ole tiukkojen sekä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti määriteltyjen oikeudellisten edellytysten perusteella mahdollista.

13 Viranomaisyhteistyö ja tietojen luovuttaminen

Sisäministeriön rajavartio-osasto katsoo, että ylimmän valtiojohdon tiedonsaannin turvaaminen Suomen turvallisuusympäristön muutoksista ja kehittymisestä edellyttää, että suojelupoliisin hankkimaa tiedustelutietoa saatettaisiin perusteellisesti analysoituna myös muiden viranomaisten käyttöön.

Viestintävirasto katsoo viraston tehtävien hoitamisen kannalta olevan välttämätöntä, että suojelupoliisilla on salassapitosäännösten estämättä mahdollisuus luovuttaa tietoliikennetiedustelun avulla hankittu tieto haitallisesta tietokoneohjelmasta tai käskystä toimivaltaiselle viranomaiselle, kun tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi.

Professori Olli Mäenpää toteaa, että yhteisöjen kanssa tehtävän yhteistyön sisältö on säännöksessä määritelty hyvin väljästi. Tarvetta tällaiselle yhteistyölle on käytännössä erityisesti erilaisten kyberuhkien torjunnassa. Perustelujen mukaan yhteistyö voisi liittyä myös yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen. Yhteistyöhön yhteisöjen kanssa sisältyisi myös oikeus luovuttaa tällaisille

[6] 4 §. Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset.
Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.
Jos tietoliikennetiedustelun hakuehtojen käyttö ei koske ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä, on edellytyksenä lisäksi, että tietoliikennetiedustelun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

[7] Tuomioistuin voi asettaa tietoliikennetiedustelun käytölle rajoituksia ja ehtoja. Myös tiedusteluviranomainen voi oma-aloitteisesti esittää hakemuksessa tietoliikennetiedustelun käytölle rajoituksia ja ehtoja.

yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, mikäli tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ehdotetun säännöksen mukaan salaisten tiedustelutietojen luovuttaminen yhteisöille olisi rajattu verraten väljiin puitteisiin.

Sisäministeriön vastaus: Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 16 §:ssä esitetään säädettäväksi haitallista tietokoneohjelmaa tai -käskyä koskevien tietojen luovuttamisesta viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle. Pykälän 1 momentin mukaan: "Suojelupoliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoliikennetiedustelun avulla hankitun tiedon haitallisesta tietokoneohjelmasta tai käskystä viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle, jos tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi." Sisäministeriön näkemyksen mukaan kyseinen säännös turvaa Viestintäviraston tehtävien hoitamisen mainituilta osin.

Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yhteistyöstä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan: "Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on *välttämätöntä* kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi." Tietojen luovuttamisen kynnys on kyseisessä säännösehdotuksessa korkeampi kuin ensiksi mainitussa. Voidaan perustellusti kysyä onko "välttämättömyys" liian korkea kynnys tässä yhteydessä ja onko se yhdenmukainen tietoliikennetiedustelulakiehdotuksessa valitun kynnyksen "on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi" kanssa.

Yleisemmässä luovuttamista koskevassa säännöksessä (PolL 5a:55.2) oleva kynnys "välttämätöntä" voi olla omiaan vaikeuttamaan ja supistamaan tiedusteluviranomaisen raportointitoimintaa ja yleisemminkin tiedon jakamista, koska yksittäisessä tiedonluovutustapauksessa tulisi pystyä erikseen osoittamaan, että tiedusteluraportin luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Koska siviilitiedustelulainsäädännön tarkoituksena on lisätä tiedusteluviranomaisen raportointia ja yhteydenpitoa muihin viranomaisiin sekä sitä kautta analysoidulla tiedustelutiedolla parantamaan kansallista turvallisuutta, niin sisäministeriö katsoo, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:n 2 momentissa oleva kynnys muutettaisiin vastaamaan tietoliikennetiedustelulaissa käytettyä "jos tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi".

Edellä kerrotuilla perusteilla sisäministeriö ehdottaa harkittavaksi, että poliisilain 5 a luvun 55 §:n 2 momentti muotoiltaisiin seuraavasti:

”Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on *tarpeen* kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.”

14 Teleyritysten kustannusten korvaaminen

FiCom kiinnittää huomiota teleyrityksille maksettavien kulujen korvaamiseen. Ehdotetuista säännöksistä aiheutuisi teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille kustannuksia, joiden määrä riippuisi poliisilain ehdotetun 5 a luvussa tarkoitettujen menetelmien sekä siviili- ja sotilastiedustelulaeissa tarkoitetun tiedustelun ja tiedonsiirtäjiltä vaadittavien toimenpiteiden kokonaismäärästä. Toimenpiteiden lukumäärä ei ole teleyritysten eikä tiedonsiirtäjien ennakoitavissa eikä myöskään kontrolloitavissa. Esityksen perusteella ei pysty ennakoimaan, tiedustelutoimenpiteistä teleyrityksille tai tiedonsiirtäjille aiheutuvia kustannuksia.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 52 §:ssä esitetään säädettäväksi korvauksesta teleyritykselle siviilitiedustelussa avustamisesta ja tietojen antamisesta. Korvauskäytäntö vastaisi sitä, mitä nykyisin poliisilain 5 luvussa 62 §:ssa ja pakkokeinolain 10 luvun 64 §:ssä osalta säädetään. Molempien lainkohtien mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus salaisten tiedonhankintakeinojen tai salaisten pakkokeinojen yhteydessä tapahtuvasta viranomaisten avustamisesta ja tietojen antamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista siten kuin tietoyhteiskuntakaaren [sähköisen viestinnän palveluista annetun lain] 299 §:ssä säädetään. Korvauskäytännöstä toisin sanoen säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:ssä.

Korvauskäytännön muuttaminen kattamaan tältä osin kaikki kustannukset saattaisi aiheuttaa merkittäviä kustannusvaikutuksia erityisesti poliisille sekä myös muille esitutkintaviranomaisille, jotka käyttävät salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja.

Siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä puhtaasti yritystoiminnalle aiheutuvien euromääräisten arvioiden osalta on syytä olla varovainen, koska niiden etukäteinen laatiminen voi johtaa helposti harhaanjohtavaan lopputulokseen. Esimerkiksi teletiedustelumenetelmien (telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen) lukumäärät on ainoastaan hyvin yleispiirteisesti arvioitavissa ja ennakoitavissa.

Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin arvioida, että lainsäädäntömuutoksen myötä teleyritysten työmäärä saattaisi lisääntyä, mutta työmäärän kasvua on omiaan hillitsemään tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-aikojen pidentyminen. Tämä vähentäisi pidempikestoisessa tiedusteluoperaatiossa teleyrityksille aiheutuvaa henkilöresurssikuormitusta suhteessa siihen, kuin että luvat olisivat ajalliselta kestoltaan yhden kuukauden mittaisia. Siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevan esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin on sisällytetty euromääräisesti sanallinen kuvaus sekä yhteenvetotaulukot taloudellisista vaikutuksista koskien suojelupoliisia. Kyseisiin kuluihin on myös sisällytettynä arvio yrityksille maksettavista korvauksista, joiden täsmällinen jaottelu ei tiedustelumenetelmiä koskevien lupamääräarvioiden takia ole julkista tietoa.

Sisäministeriön arvion mukaan teleyritysten vastuulle jäävät kustannukset olisivat marginaalisia. Tämä johtuu edellä kerrotun lisäksi siitä, että suojelupoliisin rooli muuttuu tiedustelullisempaan suuntaan eikä rikostorjuntatoimivaltuuksilla tulisi olemaan niin merkittävää roolia kuin aiemmin.

Kyse on kokonaan uudesta ja sellaisesta lainsäädäntökokonaisuudesta, että vaikutusten arvioinnissa korostuu etukäteisarvioinnin lisäksi erityisesti jälkikäteisarviointi. Siksi on perusteltua esittää eduskunnalle harkittavaksi, että se asettaa lainsäädännön täytäntöönpanon ja toteutumisen seurantavelvoitteen. Seurantajakson olisi tarkoituksenmukaista olla riittävän pitkä, jotta jälkikäteiseen arviointiin olisi saatavilla tarvittava määrä materiaalia. Seurannan mittareita asetettaessa olisi kuitenkin tärkeää, että ne muodostaisivat sellaisen kokonaisuuden, josta voidaan saada mahdollisimman laajaa ja objektiivista tietoa tarvittavien johtopäätösten tekemiseksi. Tiedustelutoimintaan liittyvät sensitiivisyydet asettavat ~~tiettyjä~~ rajoitteita seurannan mittarien asettamisessa. Kun kyse on eduskuntaa varten laadittavasta selvityksestä ja selvitys olisi julkinen asiakirja, niin on todettava, että suojelupoliisin nykyisten teletiedonhankintakeinojen käyttöä koskevat lukumäärätiedot ovat salassa pidettäviä kuuluen turvaluokkaan II. Siviilitiedustelulainsäädännön puitteissa myönnettyjen lupien määriin pätevät samat salassapitonäkökohdat. Mahdollisen seurannan tulisi koskea kaikkien viranomaisten teletiedonhankintalupien yhteismäärän kehittymistä siihen katsomatta, soveltavatko viranomaiset pakkokeinolakia, poliisilakia vai sotilastiedustelulakia. Myönnetyt luvat eivät olisi eroteltavissa lupien kokonaismäärästä tavalla, joka paljastaa tiedusteluviranomaisten kyvykkyyden. Teleoperaattoreiden näkökulmasta ei liene merkityksellistä minkä lainsäädännön nojalla lupa on myönnetty, sillä niille aiheutuvat yksikkökohtaiset kustannukset ovat luvan myöntämisperusteeseen katsomatta samat.

Suomen Erillisverkot Oy toteaa lausunnossaan, että kytkennän de-aktivoiminen tai purkaminen pitää vastaavalla tavalla perustua tuomioistuimen yksiselitteiseen päätökseen.

Sisäministeriön vastaus: Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan tietoliikennetiedustelua koskevassa tuomioistuimelle osoitettavassa vaatimuksessa ja tuomioistuimen antamassa lupapäätöksessä on mainittava tietoliikennetiedustelua koskevan luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella. Näin ollen tuomioistuin käytännössä päättää myös kytkennän de-aktivoimisesta tai purkamisesta. On myös huomioitava, että poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n 5 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole. Kyseisellä säännöksellä korostetaan sitä, ettei tiedustelumenetelmiä voida missään tapauksessa käyttää kauempaa kuin on tarpeen, vaikka lupa olisikin vielä voimassa. Tämä ilmenee myös poliisioikeudellisista periaatteista, kuten vähimmän haitan periaatteesta, joiden merkitystä perustuslakivaliokunta on yleisesti painottanut salaisen tiedonhankinnan yhteydessä (PeVL 32/2013, s. 4 ja 33/2013, s. 4).

15 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen ja raportoiminen

Electronic Frontier Finland – Effi ry katsoo lausunnossaan, että tiedustelun kohteelle ilmoittamista koskevat säännösehdotukset ovat ristiriidassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön kanssa. Tiedustelun kohteella oltava tosiasiallinen mahdollisuus viedä asia oikeuden

tutkittavaksi (HE 202/2017 vp, s. 258–259). Mahdollisuutta ei ole, jos tiedustelun kohteeksi joutumisesta ei ilmoiteta. Ei ole väliä aloitetaanko asiassa rikostutkintaa, kun yksityisyyteen puuttuminen on joka tapauksessa tapahtunut.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, että salaisen tiedonhankinnan kohteelle ilmoittamista koskevaa sääntelyä muutettiin viimeksi esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä (PolL 5:58 ja PKL 10:60). Poliisilain 5 luvun 58 §:n 1 momentin (1. virkkeen) mukaan telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta, televalvonnasta, suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitellystä tiedonhankinnasta, teknisestä tarkkailusta ja valvotusta läpilaskusta on viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedonhankinnan tarkoitus on saavutettu (pääsääntö). Pykälän 2 momentissa säädetään poikkeuksista ilmoitusvelvollisuuteen. Tuomioistuin voi pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta tiedonhankinnan kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedonhankinnan turvaamiseksi, valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus saadaan tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä valtion turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoittamatta jättäminen tulisi kyseeseen ainoastaan kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa. Kynnys kokonaan ilmoittamatta jättämiselle on puolestaan korkea, mitä kuvattaisiin ilmauksella ”välttämätöntä”. Lisäksi ilmoittamatta jättäminen tulee kyseeseen silloin, kun tiedonhankinnan kohteen henkilöllisyys ei ole tiedossa.

Yhtä lailla kuin voimassa olevassa lainsäädännössä, niin ehdotettavan siviilitiedustelulainsäädännön mukaan tuomioistuin voisi suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta päättää, että tiedustelumenetelmästä tehtävää ilmoitusta tiedonhankinnan kohteelle saadaan lykätä enintään kaksi vuotta kerrallaan, jos se on perusteltua käynnissä olevan tiedustelumenetelmän käytön turvaamiseksi, kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi. Ilmoitus saataisiin tuomioistuimen päätöksellä jättää kokonaan tekemättä, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi taikka hengen tai terveyden suojaamiseksi.

Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista koskisi edellä kerrotusta poiketen hieman erilainen ilmoituskonstruktio, josta ehdotetaan säädettäväksi tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 20 §:ssä. Pykälän mukaan jos 6 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö, ilmoitetaan hänelle tietoliikennetiedustelusta noudattaen, mitä poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädetään telekuuntelusta ilmoittamisesta. Velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta ei kuitenkaan ole, jos tieto on hävitetty 9 §:n 2 momentin tai 15 §:n perusteella.

Edellä kerrotun perusteella velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta sen kohteelle ei olisi silloin, kun tietoliikennetiedustelusta on päätetty kiiretilanteessa ja tuomioistuin katsoo, ettei edellytyksiä tietoliikennetiedustelulle ole ollut. Tuomioistuimen päätöksen perusteella tietoliikennetiedustelun käyttö lopetettava välittömästi sekä sillä saatu aineisto ja sillä saatuja tietoja koskevat muistiinpanot heti hävitettävä. Lisäksi, jos tietoliikennetiedustelulla saadut tiedot koskevat tietoja, jotka on hävitetty sen takia, että 1) viestinnän molemmat osapuolet olivat Suomessa silloin, kun viestintä tapahtui; 2) lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta kyseisestä tiedosta 12 §:ssä tarkoitetulla tavalla; 3) tietoa ei tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, niin tietoliikennetiedustelusta ei olisi velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta sen kohteelle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lukuisissa ratkaisuissaan ottanut kantaa kysymykseen siitä, tuleeko ja missä tilanteissa tiedonhankinnan kohdehenkilöllä olla oikeus saada viranomaiselta tieto häneen kohdistetusta tiedonhankintatoimenpiteestä, esimerkiksi tietoliikennetiedustelusta. Kesäkuussa annetussa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi –ratkaisussa EIT katsoi, että tiedustelutoiminnan luonne huomioon ottaen aina ei voida pitää mahdollisena sitä, että tiedustelutoimivaltuuden käytöstä ilmoitetaan sen kohteelle välittömästi käytön jälkeen, sillä se saattaisi vaarantaa koko tiedustelutoiminnan pitkän aikavälin tarkoituksen. Ilmoitusvelvollisuuden ei tarvitse olla absoluuttinen, jos ilmoitusvelvollisuuden rajoituksille on olemassa muita ilmoitusvelvollisuutta kompensoivia keinoja. Tällainen ilmoitus tulisi kuitenkin tehdä niin pian kuin mahdollista silloin kun se ei voi enää vaarantaa alkuperäisen rajoituksen tarkoitusta.

Tietoliikennetiedustelun osalta on syytä erityisesti huomioida, että lakiehdotusta laadittaessa on tarkoin huomioitu EIT:n ratkaisukäytäntö ja ehdotus on sopusoinnussa tuon ratkaisukäytännön kanssa. Tätä näkemystä vahvistavat vielä viimeaikaiset ratkaisut. Centrum för Rättvisa -tapauksen käsittelyssä ilmeni, että Ruotsin viranomaiset eivät ole tehneet yhtään ilmoitusta koko sinä aikana kun ns. FRA-laki on ollut voimassa. Tästä huolimatta EIT piti Ruotsin lainsäädäntöratkaisua ja sen

käytännön soveltamista hyväksyttävänä, koska jokaisella henkilöllä oli Kennedy-ratkaisussa tarkoitettu oikeus kannella riippumattomalle laillisuusvalvontaviranomaiselle siihen katsomatta, tiesikö hän itseensä kohdistetusta tiedustelusta, ja kyseinen laillisuusvalvontaviranomainen pystyi tehokkaiden tiedonsaantioikeuksien ja toimivaltuuksien avulla tutkimaan kantelun. Identtistä EIT:n nimenomaisesti hyväksymää ratkaisua ehdotetaan Suomeen - sillä poikkeuksella tosin, että viranomaisen laissa säädetty velvollisuus ilmoittaa tiedustelusta sen kohteelle olisi olennaisesti laajempi kuin Ruotsissa.

Viimeaikaisessa uutisoinnissa sekä julkisessa keskustelussa on verrattu Suomeen ehdotettavaa tiedustelulainsäädäntöä Sveitsissä voimassa olevaan tiedustelulainsäädäntöön. EIS:ää soveltavan Sveitsin vuonna 2015 voimaantulleen tiedustelulain mukaan Sveitsin tiedusteluviranomaisen ei tarvitse missään olosuhteissa ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta. Tämäkin ratkaisu on sopusoinnussa EIT:n Kennedy-ratkaisun kanssa. Sveitsin ratkaisun rationa lienee se, mitä EIT toteaa uudessa Big Brother Watch v. Yhdistynyt Kuningaskunta (kohta 317): "The requirement of "subsequent notification" assumes the existence of clearly defined surveillance targets, which is simply not the case in a bulk interception regime".

Suomen lakiin ollaan ehdottamassa ilmoittamisvelvollisuuden rajoittamista niihin henkilöihin, joiden luottamukselliseen viestintään on puututtu vähintään manuaalisesti. Tätä laajemman ilmoitusvelvollisuuden toteuttaminen merkitsisi muun muassa sitä, että suojelupoliisi joutuisi selvittämään tiedustelun tarkoituksen kannalta ulkopuolisten ja siten hävittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien henkilöiden henkilöllisyyksiä vain voidakseen tehdä näille ilmoituksia. Tällaisen velvoitteen asettaminen taas puuttuisi kyseisten henkilöiden yksityisyyteen huomattavasti enemmän kuin se, että tiedusteluviranomainen noudattaa sille säädettyjä hävittämisvelvollisuuksia, joiden noudattamista tiedusteluvaltuutettu valvoo. Esitettyä laajemman ilmoitusvelvollisuuden säätäminen tekisi käytännössä tietoliikennetiedustelun käyttämisen mahdottomaksi.

EIT on aiemmassa ratkaisukäytännössään korostanut, että tiedonhankinnan kohdehenkilöllä on oltava käytössään tehokkaat oikeusturvakeinot mahdollisesti lainvastaista viranomaistiedonhankintaa vastaan. Valitus- tai kantelumahdollisuuden käytön edellytyksenä on ihmisoikeustuomioistuimen toteamalla tavalla yleensä se, että henkilö saa viranomaiselta tiedon häneen kohdistetusta salaisesta tiedonhankinnasta sen jälkeen kun salaisen tiedonhankintamenetelmän käyttö on päättynyt. EIT:n ratkaisukäytännön mukaan tästä ei kuitenkaan seuraa, että ilmoitus on tehtävä välittömästi tiedonhankinnan päätyttyä. Uhka, josta tiedonhankintamenetelmän avulla on hankittu tietoja, voi jatkua vuosia tai jopa vuosikymmeniä, jolloin ilmoituksen tekemistä on turvallisuusviranomaisten toiminnan suojaamiseksi välttämätöntä lykätä vastaavasti. Oikeussuojakeinon käytön mahdollistamiseksi ilmoitus olisi kuitenkin tehtävä sen jälkeen, kun ilmoittamatta jättämiselle ei enää ole yksilöllistä perustetta. Kuitenkin myös järjestelmä, joka ei edellytä kohdehenkilölle ilmoittamista, voi olla sopusoinnussa ihmisoikeussopimuksen kanssa. Tällöin oikeus kannella viranomaisen salaisesta tiedonhankinnasta on tullut kansallisessa lainsäädännössä säätää sillä tavalla yleiseksi, että kuka hyvänsä saa kannella pelkästään sen perusteella, että epäilee viranomaisen saattaneen puuttua luottamuksellisen viestintänsä nauttimaan suojaan (EIT Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta).

Tiedustelutoimintaa varten ehdotetaan perustettavaksi oma laillisuusvalvontaa suorittava viranomainen, Tiedusteluvaltuutettu, joka olisi riippumaton ja sillä olisi laajat tiedonsaantioikeudet sekä viime kädessä mahdollisuus keskeyttää tiedustelumenetelmän käyttö. Useimmissa Euroopan maissa on parlamentaarisen valvontaelimen ohella erillinen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava taho. Tiedusteluvaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Yksilöt voisivat tehdä tiedusteluvaltuutetulle kanteluita tiedustelutoiminnan laillisuuskysymyksistä. Lisäksi tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voisi pyytää valtuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen toiminnan lainmukaisuuden. Valtuutettu voisi tehdä tarkastuksia tiedustelutoiminnan laillisuuden valvomiseksi, minkä lisäksi sille ehdotetaan oikeutta päästä valvonnan kannalta välttämättömiin tiloihin ja tietojärjestelmiin. Tiedusteluvaltuutettu voisi lisäksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvaltuutettu harjoittaisi tiedustelutoiminnan kattavaa ja reaaliaikaista valvontaa. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavassa laissa säädettäisiin valtuutetun oikeudesta olla läsnä tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä. Siviilitiedustelulainsäädännössä tiedusteluviranomaisille säädettäisiin puolestaan velvollisuus ilmoittaa valtuutetulle tiedustelumenetelmän käytön viranomais- ja tuomioistuinpäätöksistä.

Sisäministeriö katsoo mm. edellä kerrotuilla perusteilla, että siviilitiedustelua koskeva hallituksen esitys on EIT:n ratkaisukäytännön mukainen ja sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa.

Effi ry esittää lausunnossaan, että tiedustelutoiminnasta tulisi kertoa mahdollisimman avoimesti. Lausunnoissa on esitetty, että julkisissa esityksissä voitaisiin ilmoittaa määrällisiä tietoja muun muassa tietoliikennetiedustelun osalta, kuinka laajoihin henkilöryhmiin, kuinka isoon verkkoalueeseen ja data- ja viestimääriin myönnetyt tiedusteluluvat ja toisaalta toteutetut tiedustelutoimenpiteet ovat kohdistuneet. Lisäksi lausunnoissa esitetään, että julkisiin esityksiin voitaisiin lisätä tilastoja siitä, paljonko ja kuin monta eri henkilöä koskevia tietoja tiedusteluviranomaiset ovat saaneet muiden viranomaisten rekistereistä.

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelutoiminnan yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta lausunnoissa esitettyä voidaan pitää-osittain kannatettavana ja mahdollisuuksien mukaan salassapitosäännökset huomioon ottaen toiminnasta voitaneen laatia myös julkisia selvityksiä. Sen sijaan lausunnonantajien tarkoittamat tilastotiedot ovat salassa pidettäviä, sillä tilastotietojen julkistaminen kertoisi mm. vieraille valtiotoimijoille kaiken olennaisen Suomen viranomaisten kyvystä torjua niiden toimintaa, ja mahdollistaisivat siten torjuntatoimien ja tiedonhankinnan välttämisen.

EIT:n asiaa koskeva vakiintunut linja on seuraava (mm. Zakharov v. Venäjä, kohta 229): "*The Court has held on several occasions that the reference to "foreseeability" in the context of interception of telephone communications cannot be the same as in many other fields. Foreseeablity in the special context of secret surveillance methods cannot mean that an individual should be able to foresee when the authorities are likely to intercept communications so that he or she can adapt his or her conduct accordingly*". Lausunnonantajien tarkoittamien tilastotietojen julkaiseminen aiheuttaisi edellä mainituista syistä merkittävää haittaa tiedustelutoiminnalle.

Mainittakoon myös, että Centrum för Rättvisa v. Ruotsi -ratkaisussa kantaja valitti (kohta 135) mm. juuri siitä, ettei tietoliikennetiedustelua koskevia tilastotietoja julkaista Ruotsissa: "*As noted by the applicant, no information is disclosed to the public about the number of hearings, the number of permits granted or rejected, the reasoning of the court's decisions or the amount or type of search terms being used*". Tilastotietojen julkaisemista koskeva vaatimus ei siis ollut yhtä pitkälle menevä kuin tässä käsitelty, mutta siitä huolimatta EIT katsoi, ettei tilastotietojen julkaisemiseen tietoliikennetiedustelun salassa pidettävä luonne huomioon ottaen ollut perustetta.

Siviilitiedustelun tehtävänä on hankkia ennakoivaa ja merkityksellistä tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedonhankinnan tehokkuutta ei tällöin voida perustellusti arvioida määrällisten, vaan laadullisten kysymysten kautta. Määrällinen mittari voi olla jopa harhaanjohtava.

Kattavin kuva edellä tarkoitetuista tiedoista koko tiedustelutoiminnassa, siviili- ja sotilastiedustelussa, olisi tiedusteluvaltuutetulla. Julkaistavat tiedot tulee käydä tarkasti läpi tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluvaltuutetun kanssa, jottei tiedustelun tarkoitus vaarannu. Päätös tietojen julkistamisesta tulisi olla aina viime kädessä tiedusteluviranomaisella.

16 Ilmiantajan suoja (ns. whistleblower)

Effi ry, Ihmisoikeusliitto ja Amnesty International Suomen osasto ovat kiinnittäneet lausunnoissaan huomiota siihen, että henkilöitä, jotka ilmiantavat tiedustelutoiminnassa tehtyjä loukkauksia, tulisi suojella rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. **Effi ry** ehdottaa lainsäädäntöön ns. Whistleblower-suojaa. EU:n tietosuoja-asetuksen kansallista toimeenpanoa koskevassa TATTI-mietinnössä (Oikeusministeriön julkaisu 35/2017) on ehdotettu uuteen tietosuojalakiin 20 §:ää, jossa säädettäisiin väärinkäytöksen ilmiantaneen tahon henkilöllisyyden suojaamisesta. Vastaava sääntely tulisi omaksua tiedustelulainsäädäntöön.

Sisäministeriön vastaus: Lausunnonantajien huomiot ovat perusteltuja, mutta erityisiä säännöksiä ilmiantajan suojaksi ei ole tarpeen säätää. Jos henkilö havaitsee tiedusteluviranomaisen sisällä lainvastaisen menettelyn tai jos tiedusteluviranomaisen toiminta rikkoisi perus- ja ihmisoikeuksia eikä esimiehet tai sisäinen oikeudellinen valvonta tai sisäministeriön oikeudellinen valvonta olisi puuttunut tähän, niin henkilö voisi kääntyä tiedusteluviranomaisen, oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen. Tiedusteluvaltuutetulle tehtävä kanteluoikeus olisi yleinen eli kantelun voisi tehdä asianosainen tai kuka tahansa muu henkilö. Kantelun voisi tehdä myös oikeushenkilö. Kantelumenettely täydentäisi tiedusteluvaltuutetun oma-aloitteista toimintaa kattavan

laillisuusvalvonnan takaamiseksi sekä turvaisi sen, että yksilöt pääsevät oikeuksiinsa ja että oikeusturvajärjestelmä toimii moitteettomasti. Käytännössä kantelun voisi tehdä myös anonyymina ja tiedusteluvaltuutettu voisi kantelun perusteella ottaa asian oma-aloitteisesti tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on olemassa nykyisin ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla ja he voivat ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan, jolloin ilmiantajan aloitteesta käynnistettyihin toimiin ryhtymisessä olisi mahdollista menetellä niin, ettei ilmiantajan henkilöllisyys tulisi julki.

17 Henkilötietojen käsittely

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo lausunnossaan, että: "Tiedusteluviranomaisille on esityksessä ehdotettu uutta tietoliikennetiedustelua koskevaa toimivaltuutta. Tietoliikennetiedustelusta on tekniseltä toteuttamistavaltaan sen kaltaista, että sen puitteissa tiedusteluviranomainen voisi saada teknisen mahdollisuuden seuloa myös hyvin monen suomalaisen luottamuksellista viestintää. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää huolehtia riittävästä perusoikeuksien suojasta. Perusoikeussuojan toteutumisen kannalta laissa on keskeistä säätää riittävistä vaatimuksista tiedustelun kohdentamiselle sekä tiedustelumenetelmällä kerätyn luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan alaisen tiedon käsittelylle. Lisäksi on huolehdittava siitä, että tiedustelu voidaan tosiasiassa teknisesti toteuttaa laissa

Electronic Frontier Finland – Effi ry on kiinnittänyt huomiota tietojen käsittelyyn kansainvälisessä yhteystyössä.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö yhtyy liikenne- ja viestintäministeriön näkemykseen perusoikeuksien suojan riittävästä turvaamisesta. Sisäministeriö katsoo, että perusoikeussuojan toteutumisen kannalta lakiehdotuksissa esitetään säädettäväksi riittävistä vaatimuksista tiedustelun kohdentamiselle. Siviilitiedustelulainsäädännön yhteydessä ehdotetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia muutettavaksi ainoastaan välttämättömiltä osilta, koska poliisin pä koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus on käynnissä. Esityksellä uudistetaan voimassa oleva henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettu laki poliisitoiminnan tarpeet huomioon ottaen. Säännöksissä huomioidaan Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön vaatimukset. Kyseisen hankkeen on tarkoitus edetä eduskuntaan kuluvan vuoden aikana. Henkilötietojen käsittelystä säädetään siis tässä yhteydessä, kun siviilitiedustelulainsäädännön kohdalla kyse on pääsääntöisesti muiden tietojen käsittelystä.

18 Virkamiesten koulutus

Korkein oikeus katsoo, että ehdotetun lainsäädännön mukaisia lupa-asioita käsitteleville tuomareille tulisi järjestää riittävästi koulutusta, jossa käsitellään avoimesti ja konkreettisesti tiedustelutoimintaa ja -menetelmiä. Tuomareita tulisi perehdyttää myös tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, kuten asiaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön. Yksi tapa syventää tuomareiden asiantuntemusta olisi pyrkiä järjestämään vierailuja, yhteisiä seminaareja tai muita tilaisuuksia, joissa suomalaiset tuomarit voivat vaihtaa kokemuksia sellaisten ulkomaisten tuomareiden kanssa, joilla on kokemusta vastaavanlaisen tiedustelulainsäädännön soveltamisesta.

Professori Olli Mäenpää toteaa, että ehdotettuja toimivaltuuksia on joka tapauksessa käytettävä erityisesti luottamuksellisen viestin suojan perus- ja ihmisoikeussuoja huomioon ottaen. Tämä edellyttää tiedusteluvirkamiesten asianmukaista ja riittävää koulutusta sekä suojelupoliisin sisäisen ohjauksen ja valvonnan riittävyyttä.

Suomen lakimiesliitto toteaa lausunnossaan, että lupa-asioiden käsittelyyn tulee kiinnittää erityistä huomiota mm. koulutusta lisäämällä, koska uusilla tiedustelumenetelmillä puututtaisiin merkittävällä tavalla yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin.

Sisäministeriön vastaus: Uusien tiedustelutoimivaltuuksien riittävä hyödyntäminen ja sitä kautta saavutettava yhteiskunnallinen vaikuttavuus ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa, oikea-aikaisessa turvallisuustilannekuvassa viranomaisille ja kansantaloudellisten etujen suojaamisessa edellyttää resursoinnin oikea-aikaisuutta. Resursointi, koulutus ja toiminnan suunnittelu tulisi siksi käynnistää riittävän aikaisessa vaiheessa jo ennen lainsäädännön voimaantuloa.

Suojelupoliisi ei voisi jatkossa nojautua yksinomaan Poliisiammattikorkeakoulun ja keskusrikospoliisin suunnittelemiin ja järjestämiin koulutuksiin salaisen tiedonhankinnan osalta, koska siviilitiedustelussa

käytettävien toimivaltuuksien käyttöperuste, käyttöön liittyvät taktiset näkökohdat, kokonaan uudet toimivaltuudet ja menetelmien henkilöllinen kohdentaminen eroavat perinteisistä rikostorjuntamenetelmistä. Lisäksi menetelmiä on määrä käyttää uudessa toimintaympäristössä eli ulkomailla. Uusien siviilitiedustelutoimivaltuuksien koulutusrakenteet olisi siten luotava ja vakiinnutettava viraston sisälle. Tarkoitus on perustaa suojelupoliisiin koulutusyksikkö, joka vastaisi viraston henkilöstön erikois- ja jatkokoulutuksesta ja siviilitiedustelulain edellyttämästä päällystön erikoiskoulutuksesta sekä osallistuisi sotilastiedusteluviranomaisen, tuomioistuimien ja laillisuusvalvonnan kanssa tehtävään koulutusyhteistyöhön. Tässä vaiheessa suojelupoliisi arvioi, että suojelupoliisin koulutustoiminto sisältäisi perehdytysvaiheessa 6 henkilötyövuotta, joista 2 määräaikaista ja ylläpitovaiheessa 4 pysyvää henkilötyövuotta. Osa taktisesta koulutuksesta olisi hankittava sellaisilta kansainvälisiltä yhteistyötahoilta, joilla on pitkäaikainen kokemus tiedustelutoimivaltuuksien käytöstä. Lainsäädäntömuutoksista aiheutuva organisaation henkilömäärän kasvu edellyttäisi myös henkilöstöhallintoon sekä viraston talous- ja yleishallintoon liittyvien resurssien pysyvää vahvistamista.

Suojelupoliisissa ei ole nykyisin päätoimista sisäistä laillisuusvalvontatoimintoa, vaan sisäistä laillisuusvalvontaa suoritetaan samoin kuin muussakin poliisissa sivutoimisesti ja pääasiassa määräaikaisten tarkastusten muodossa.

Uusien tiedustelutoimivaltuuksien myötä viraston sisäisen laillisuusvalvonnan merkitys korostuu. Sisäinen laillisuusvalvonta olisi järjestettävä entistä reaaliaikaisemmaksi, tehokkaammaksi ja kattavammaksi, mikä edellyttäisi eriyttämistä omaksi toiminnokseen ja siten lisäresursseja (4htv). Samalla olisi järjestettävä sisäisen laillisuusvalvonnan suhde ulkoisiin laillisuusvalvontaelimiin, ennen kaikkea tähän esitykseen liittyvässä oikeusministeriön esityksessä ehdotettavaan valvontaviranomaiseen. Laillisuusvalvonta tekisi tiivistä yhteistyötä koulutusyksikön kanssa oikeiden soveltamiskäytäntöjen jakamiseksi tiedustelutoimivaltuuksia käyttäville virkamiehille. Sisäisen laillisuusvalvonnan järjestäminen edellyttäisi osin rahoitusta jo ennen lain voimaantuloa siten, että toimintoa varten suojelupoliisin tarvitsemasta arvioidusta kokonaishenkilöresurssista 3 henkilötyövuotta saataisiin käyttöön vuosi ennen lain voimaantuloa. Tämä mahdollistaisi sen, että oikeisiin soveltamiskäytäntöihin perustuva riittävästi koulutettu siviilitiedustelumenetelmien käyttö voitaisiin aloittaa täysimittaisesti heti lain voimaantullessa.

Lisäksi operatiivisiin yksiköihin perustetaan kaksi uutta operatiivisen lakimiehen miehen virkaa, joilla tuetaan uusien kotimaan, ulkomaan ja tietoliikennetiedustelutoimivaltuuksien operatiivista tiedonhankintaa. Nämä virat sisältyvät sisäisen laillisuusvalvonnan kokonaisresurssitarpeeseen 4 henkilötyövuotta. Edellä kuvatulla jaolla varmistetaan, että laillisuusvalvonta ja operatiivinen päätöksenteko pidetään jatkossakin erillään.

Lupa-asioita käsitteleville tuomareille on tarpeen myös järjestää riittävästi koulutusta, jossa käsitellään avoimesti ja konkreettisesti tiedustelutoimintaa ja -menetelmiä. Tuomareita on tarpeen perehdyttää myös tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, kuten asiaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön.

19 Tuomioistuinmenettely

Helsingin hovioikeus toteaa lausunnossaan, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 47 §:n mukaan tuomioistuin voisi päättää, että tiedustelumenetelmän käyttämisestä tehtävää ilmoitusta lykätään tai se jätetään kokonaan tekemättä. Hovioikeus katsoo, että selvästikin on tarkoitus, että asiat käsittelisi Helsingin käräjäoikeus. Viittauksia voisi selventää lisäämällä niihin ”toimivaltaisesta tuomioistuimesta (ja asian käsittelyssä tuomioistuimessa ---)”. Yleisestikin laeissa on kohtia, joiden perusteella jää epäselväksi, tarkoitetaanko tuomioistuimella Helsingin käräjäoikeutta vai tuomioistuimia yleisesti.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:ssä säädetään tuomioistuinmenettelystä siviilitiedustelussa. Pykälään on koottu keskeiset tiedustelumenetelmän tuomioistuinkäsittelyä koskevat säännökset. Näitä säännöksiä sovellettaisiin myös tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain tarkoittamassa tietoliikennetiedustelussa. Pykälän 1 momentin mukaan siviilitiedustelun tiedustelumenetelmää koskeva lupa-asia käsitellään Helsingin käräjäoikeudessa. Käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin yleisen alioikeuden istunnosta säädetään.

Helsingin käräjäoikeus toteaa, ettei esityksen perusteluista käy ilmi, että tiedusteluviranomaisen on toimitettava tieto lupahakemuksesta tiedusteluvaltuutetulle. Epäselväksi sen sijaan jää, kuka ilmoittaa

tiedusteluvaltuutetulle istunnon tarkasta ajankohdasta ja paikasta. Käräjäoikeus katsoo, että viimeksi mainittu ilmoitusvelvollisuus tulisi asettaa tiedusteluviranomaiselle.

Sisäministeriön vastaus: Helsingin käräjäoikeuden huomio on hyvä. Lupahakemuksen toimittamisen tekemistapaa pohdittiin lakien valmistelun aikana ja erilaisia käytäntöjä myös esitettiin. Tiedusteluvaltuutetulla läsnäolo-oikeus käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa ei tosiasiassa toteudu, jos hän ei saa ilmoitusta lupa-asiaa koskevasta käsittelystä. Tämä on kuitenkin eri asia kuin lupahakemuksen toimittaminen ennen käsittelyä.

Tiedusteluvaltuutetulle ehdotetaan säädettäväksi läsnäolo-oikeudesta, ei läsnäolovelvollisuudesta tuomioistuinkäsittelyssä. Läsnäolo-oikeuden käyttäminen olisi tiedusteluvaltuutetun itsenäisessä harkinnassa ja hän voisi itse ratkaista, pitääkö läsnäoloaan tarpeellisena. Tiedustelutoiminnan valvontalakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedusteluviranomaisen olisi toimitettava tieto tuomioistuimelle toimitetusta lupahakemuksesta yhteisen tietojärjestelmän kautta tai muulla tavalla siten, että valtuutetulla olisi mahdollisuus varautua osallistumaan tuomioistuimen kyseiseen istuntoon. Läsnäolo-oikeus tulisi turvatuksi valtuutetulle tuomioistuinkäsittelystä kohtuullisessa ajassa tehtävällä ilmoituksella (HE 199/2018 vp., s. 58).

Vaikka ilmoituksen tekijää ja lupahakemuksen toimittamista koskevat oikeusohjeet löytyvät tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lakiesityksen perusteluista, mutta oikeuslähdearvon sekä informatiivisuuden parantamiseksi voi olla tarpeen säätää kyseisistä asioista laintasolla.

Tiedusteluvaltuutetulle tehtävän vaatimuksen ilmoittamisessa olisi välttämätöntä kiinnittää huomiota salassapitovelvollisuuden ja tietoturvallisuuden toteutumiseen. PolL 5 a luvun 61 §:ssä ehdotetaan säädettävän tiedusteluvaltuutetulle tehtävistä ilmoituksista. Pykälän 3 momentin mukaan "tiedustelumenetelmää koskevan päätöksen ilmoittamisessa olisi kiinnitettävä erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja siihen, että asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen suoja turvataan tarvittavin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin". Tuomioistuimelle tehtävät vaatimukset sekä tiedot istuntopaikasta ja -ajasta ovat aivan yhtä arkaluontoisia kuin tiedot tuomioistuimen päätöksistä, mutta edellä mainittu turvaamisvelvoite ei sanamuotonsa mukaisesti ulottuisi vaatimuksiin.

Jos eduskunta katsoo Helsingin käräjäoikeuden huomion aiheelliseksi, niin poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 61 §:ssä voitaisiin muuttaa lisäämällä velvollisuus ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle vaatimuksesta sekä istuntoajasta ja -paikasta. Pykälän 3 momenttia olisi syytä samalla muuttaa muotoon "Tässä pykälässä tarkoitettujen ilmoitusten tekemisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota…".

Suomen asianajajaliitto viittaa lausunnossaan KKO:n lausuntoon, jonka mukaan vaarana on, että pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä. Siksi on pyrittävä tehokkaasti varmistamaan se, että tuomioistuimella on oikeus saada riittävät tiedot päätöksen tekemisen perusteeksi sekä riittävä asiantuntemus annettujen tietojen arvioimiseksi. Lisäksi asianajajaliitto viittaa tuomariliiton lausuntoon, jonka mukaan tuomariliitto suhtautuu tietyllä varauksella tuomioistuimen rooliin ja mahdollisuuteen tehokkaasti valvoa toimenpiteen kohteen oikeusturvan toteutumista. Jo rikokseen perustuvassa pakkokeinomenettelyssä hakijoilla on toisinaan ollut taipumus pyrkiä minimoimaan tuomioistuimen saaman yksityiskohtaisen tiedon määrää. Pakkokeinoasioita hoitaneiden asianajajien viesti eduskunnalle on siis se, että tuomioistuimet eivät tule hylkäämään viranomaisten vaatimuksia muista kuin täysin teknisistä syistä. Jos tuomioistuimille halutaan asettaa todellinen vastuu tiedustelutoiminnan laajuudesta ja eri keinojen käytön kynnyksistä, tulee se tehdä konkreettisin uusin säännöksin.

Sisäministeriön vastaus: Lupa-asioita käsitteleville tuomareille tullaan järjestämään riittävästi koulutusta, jossa käsitellään avoimesti ja konkreettisesti tiedustelutoimintaa ja -menetelmiä. Tuomareita tullaan myös perehdyttämään koulutuksessa tiedustelumenetelmien käyttöön liittyviin perus- ja ihmisoikeuskysymyksiin, kuten asiaa koskevaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön.

Asianajajaliiton sekä tuomariliiton huoli tuomioistuimen roolista ja mahdollisuudesta tehokkaasti valvoa toimenpiteen kohteen oikeusturvaa on huomionarvoinen.

Tiedustelumenetelmien käytöstä ja ns. uhkaperusteisesta tiedonhankinnasta ei Suomessa ole olemassa oikeuskäytäntöä ja säädösperustan historiaa. Siviilitiedustelun kohteet ja vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle eivät myöskään perustu rikoslain tavalla eksakteihin tunnusmerkistöihin.

Muun muassa näistä syistä tiedusteluviranomaisen tulee esittää tuomioistuimelle vakuuttava näyttö ja muu selvitys, että kuka tahansa huolellisesti asioita harkitseva henkilö voisi päätyä tuomioistuimen kanssa luvan myöntävään ratkaisuun. Tuomioistuin voi myös aktiivista kyselyoikeuttaan käyttämällä varmistua sille esitettyjen seikkojen riittävyydestä ja selkeydestä

Siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa ja toimenpiteen kohteen oikeusturvaa on valvomassa myös tiedusteluvaltuutettu. Valtuutetun oikeudellinen valvonta kohdistuisi nimenomaan tiedusteluviranomaiseen, ei tuomioistuimen toimintaan. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvaltuutetun mahdollisuus saada tietoonsa reaaliaikaisesti kaikki tuomioistuinkäsittelyssä esillä olevat seikat tiedustelumenetelmän käytön perusteista ja edellytyksistä. Käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedusteluvaltuutetun roolista ks. lausunnon kohta 7 Tiedusteluvaltuutetun rooli tuomioistuimessa.

20 Ilmaisukielto

Helsingin hovioikeus katsoo lausunnossaan erikoiseksi poliisilain 5 a luvun 38 §:n 3 momentin, jonka mukaan ilmaisukieltoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta ilmaisukiellon saanut henkilö voisi kannella ilmaisukiellosta suoraan Helsingin hovioikeuteen. Esitys ei tältä osin noudata yleistä oikeusastejärjestystä.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö yhtyy Helsingin hovioikeuden näkemykseen ja esittää, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 38 §:n 3 momenttia muutetaan vastaamaan yleistä oikeusastejärjestystä ja että ilmaisukiellosta voitaisiin kannella Helsingin käräjäoikeuteen. Helsingin käräjäoikeuden ratkaisuun voisi edelleen hakea muutosta Helsingin hovioikeudelta ja viime kädessä korkeimmalta oikeudelta.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain muuttamista koskevan poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 38 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ilmaisukiellosta siviilitiedustelussa. Pykälän 1 momentin mukaan tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa kieltää sivullista ilmaisemasta tämän tietoon tulleita seikkoja tiedustelumenetelmän käytöstä siviilitiedustelussa, jos se on perusteltua tiedustelumenetelmän käytön suojaamiseksi. Edellytyksenä on lisäksi, että sivullinen on tehtävänsä tai asemansa johdosta avustanut tai häntä on pyydetty avustamaan tiedustelumenetelmän käytössä.

Pykälän 1 momentin 2 virkkeen mukaan edellytyksenä olisi lisäksi, että sivullinen on tehtävänsä tai asemansa johdosta avustanut tai häntä on pyydetty avustamaan tiedustelumenetelmän käytössä. Ilmaisukieltoa ei siten voitaisi antaa kenelle tahansa henkilölle, esimerkiksi taloyhtiön asukkaalle tai muulle sivulliselle, joka sattumalta havaitsee teknisen tarkkailun laitteen asennuksen.

Ilmaisukiellon saanut saisi ilman määräaikaa kannella päätöksestä. Kantelu olisi käsiteltävä kiireellisenä. Ilmaisukieltoa koskevasta päätöksestä tulisi myös aina ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle, joka arvioisi ilmaisukiellon oikeudelliset edellytykset ja tarvittaessa puuttuisi tiedusteluviranomaisen menettelyyn.

Todettakoon, että lakiin ehdotettava ilmaisukielto on asiallisesti täysin yhdenmukainen nykyisin poliisilain 5 luvun 48 §:ään sisältyvän salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan ilmaisukiellon kanssa.

21 Vieraan valtion virkamies tiedustelumenetelmän käyttäjänä

Eduskunnan oikeusasiamies toteaa lausunnossaan, että ehdotuksen 57 §:n 3 momentissa todetaan, että vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä. Näitä keinoja ovat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. Oikeusasiamies pitää selvänä, että näiden tiedustelumenetelmien käyttö on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä, mahdollisesti

merkittävää julkisen vallan käyttöä. Jos jonkun tiedustelumenetelmän, esimerkiksi peitetoiminnan, katsotaan sisältävän merkittävää julkisen vallan käyttöä, se voidaan PL 124 §:n mukaan antaa vain viranomaiselle, joka EOA:n käsityksen mukaan voi tarkoittaa vain suomalaista viranomaista. Joka tapauksessa tälle vieraan valtion virkamiehelle tulee PL 124 §:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan säätää Suomen lain mukainen virka- ja vahingonkorvausvastuu.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ssä säädettäisiin kansainvälisestä yhteistyöstä. Pykälän mukaan suojelupoliisi voisi tehdä yhteistyötä sekä suorittaa yhteisiä operaatioita ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa. Säännöksessä edellytettäisiin, että vieraan valtion virkamies olisi eräitä tiedustelumenetelmiä Suomessa käyttäessään velvollinen noudattamaan suojelupoliisin poliisimiehen antamia määräyksiä ja ohjeita. Tiedustelumenetelmien käyttö pysyisi näin ollen aina suomalaisen virkamiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Selvää on lisäksi, että vieraan valtion virkamies olisi Suomessa toimiessaan rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisen vastuun piirissä, jollei esimerkiksi hänen diplomaattiasemastaan muuta johtuisi. Näistä menettelytakeista ja vastuujärjestelyistä johtuen ehdotetun pykälän ei arvioida olevan ongelmallisessa suhteessa perustuslain 124 §:ssä säädettyyn vaatimukseen siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Pykälän 3 momentin 2. virkkeen mukaan vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä olisi suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä. On syytä painottaa, että kansainvälisen yhteistyön lähtökohtana on aina Suomen kansallinen turvallisuus. Tiedustelumenetelmän käytön perusteet olisivat vastaavat kun suojelupoliisin itsenäisesti suorittamassa siviilitiedustelussa.

Kyseisen säännösehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että erityisesti tietoverkossa tapahtuvassa tarkkailussa voitaisiin tarvita toisen valtion sellaisen virkamiehen apua, jolla olisi suojelupoliisilta puuttuva ominaisuus tai osaaminen, kuten kielitaito tai kulttuurin tuntemus, jota suojelupoliisin virkamiehillä ei ole. Vastaavanlainen yhteisoperaation tarve voi liittyä peiteltyyn tiedonhankintaan, peitetoimintaan, valeostoon ja tietolähteen ohjattuun käyttöön. Kyse olisi siitä, että vieraan valtion virkamies toimisi suojelupoliisin tiedonhankintaoperaatiossa avustavassa roolissa. Ulkomaisella virkamiehellä voi olla sellaista osaamista tai muita ominaisuuksia, joita suomalaisella virkamiehellä ei ole ja joita tarvittaisiin operaation onnistuneeksi toteuttamiseksi. Toisaalta vieraan valtion tiedustelupalvelun virkamiehellä saattaa olla sellaisia tietolähteitä, jotka ovat tarkoituksenmukaista kontaktoida suojelupoliisin kanssa ja tapaaminen tarkoituksenmukaista järjestää Suomessa.

Siviilitiedustelulainsäädännössä esitetty ratkaisu ei muuta nykytilaa, sillä olemassa olevakin lainsäädäntö sallii sen, että ulkomaan viranomainen Suomen viranomaisen luvalla tekee salaista tiedonhankintaa Suomessa. Kyseinen jo olemassa oleva lainsäädäntö ei edes rajoita ulkomaan viranomaisen toimesta tapahtuvaa tiedonhankintaa niihin viiteen tiedonhankintakeinoon, joista nyt esitetään säädettäväksi, vaan sallii tämän lisäksi sen, että ulkomaan viranomainen tekee esimerkiksi teknistä kuuntelua tai katselua Suomen alueella.

Esimerkkeinä tällaisesta olemassa olevasta lainsäädännöstä, jonka nojalla ulkomaan viranomainen voi PL 124 §:n estämättä käyttää toimivaltuuksia Suomessa, voidaan mainita Prüm- ja Atlas-päätösten kansalliseksi toimeenpanemiseksi annetut poliisilain 9 luvun 9 a ja 9 c §:ien säännökset sekä muuta kuin Prüm- ja Atlas-yhteistyötä koskevat poliisilain 9 luvun 9 b ja 9 d §:ien säännökset. Näiden nojalla vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on Suomen alueella oikeus suomalaisen poliisimiehen määräysten ja ohjeiden mukaisesti käyttää sellaisia poliisimiehelle kuuluvia toimivaltuuksia, joita suomalainen poliisimies hänelle toimivaltansa nojalla osoittaa. Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on lisäksi oikeus suomalaisen poliisimiehen ohjauksessa käyttää sellaisia voimakeinoja, joita poliisimies toimivaltansa nojalla hänelle osoittaa (PolL 9 luvun 9 c §:n 1 mom). Saman pykälän 3 momentin mukaan ulkomaan viranomaiselle voidaan antaa oikeus kantaa Suomessa asetta ja muita voimankäyttövälineitä, ja 4 momentin nojalla oikeus myös käyttää kyseisiä voimankäyttövälineitä. Tästä lainsäädännöstä poiketen siviilitiedustelulainsäädäntö ei sisältäisi mahdollisuutta valtuuttaa voimankäyttövälineiden kantamiseen eikä niiden käyttämiseen, mistä johtuen ehdotetun lainsäädännön voitaneen katsoa olevan alaltaan huomattavasti rajatumpi kuin jo olemassa olevien lainsäädäntöratkaisujen.

Siviilitiedustelulakiehdotuksen mukaan (PolL 57 § 3 mom) ulkomaan viranomainen voisi käyttää nyt kyseessä olevaa viittä tiedustelumenetelmää ainoastaan Supon poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Edellä viitattu olemassa oleva lainsäädäntö ei sisällä vastaavaa sääntelyä. Olemassa oleva lainsäädäntö ei sisällä myöskään sellaista kansainvälisen yhteistyön toteutuksen tarkan laillisuusvalvonnan mahdollistavaa sääntelyä kuin siviilitiedustelua koskeva ehdotus.

22 Liitelait

22.1 Laki poliisin hallinnosta

Keskusrikospoliisi pitää hyvänä ja selkeänä sitä, että suojelupoliisilta poistetaan rikosten esitutkintavelvollisuus. Samalla kuitenkin todetaan, että nykyisin suojelupoliisin tutkittavaksi säädetyt rikokset ovat siinä määrin vakavia ja tutkinnallisesti vaativia, että ne kuuluisivat luontevasti Keskusrikospoliisin tutkittavaksi. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan asiasta voitaisiin säätää lain tasolla.

Sisäministeriön vastaus: Keskusrikospoliisin huomio on aiheellinen, koska suojelupoliisilta ehdotetaan poistettavaksi esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet. Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 9 §:ssä säädetään keskusrikospoliisin tehtävistä eikä pykälää kuitenkaan ehdoteta tässä yhteydessä muutettavaksi.

23 Eräitä huomioita

Sisäministeriö nostaa esiin omana havaintonaan, että teknistä laitetarkkailua koskevat säännökset eroavat siviilitiedustelulainsäädäntöehdotuksessa ja sotilastiedustelulainsäädäntöehdotuksessa toisistaan. Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun tiedustelumenetelmät nojaavat menetelmällisesti määritelmiensä puolesta pitkälle poliisilain 5 luvussa tarkoitettuihin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Voimassa olevassa poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentissa puhutaan pelkästä "viestin sisällöstä", kun sotilastiedustelulainsäädännössä esitetään teknisen laitetarkkailun määritelmään lisättäväksi "välitettävänä olevasta".

Teknisen laitetarkkailun ulottuvuutta koskeva poliisilain 5 luvun 23 §:n 2 momentti ei ole muotoilultaan onnistunut, koska sillä on ollut tarkoitus muodostaa rajapinta teknisen laitetarkkailun sekä telekuuntelun ja televalvonnan välillä - teknisellä laitetarkkailulla ei saa kiertää telekuuntelua tai televalvontaa koskevien säännösten soveltamista. Mainittua lainkohtaa on kuitenkin tulkittu liian rajoittavasti niin, että "viestin sisältö" käsittäisi myös teknisellä laitteella olevat (laitteelle tallennetut) viestit. Rajoittava tulkinta merkitsee viime kädessä sitä, että henkilön viestiyhteyksiin kohdistuva ns. näppäimistökuuntelu samoin kuin muu hyöty-/haittaohjelman avulla toteutettava laitetarkkailu ohjautuvat toteutettavaksi teknisen kuuntelun toimivaltuutta käyttäen silloin, kun sillä puututaan muuhun (laitteella olevaan) viestiin kuin telekuunteluviestiin tai muihin tunnistamistietoihin kuin televalvontatunnistamistietoihin. Sekä voimassa olevan poliisilain 5 luvun kuin myös ehdotettavan 5 a luvun mukaista teknistä kuuntelua koskevien säännösten mukaan teknistä kuuntelua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tämä rajaus tekee näppäimistökuuntelusta (ja tässä yhteydessä tietojärjestelmätiedustelun tärkeimmästä toteuttamistavasta) käytännössä hyödyntämiskelvottoman, sillä kohdehenkilö voi milloin hyvänsä välttää kuuntelun siirtymällä vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Sotilastiedustelun ja siviilitiedustelua koskevien säännösten on tarkoituksenmukaista olla keskenään yhteen sovitettuja, koska kyse on samojen menetelmien käyttämisestä ja samasta toiminnasta huolimatta sotilas- ja siviilitiedustelun kohteiden erilaisuudesta.

SotTL 30 §:n 2 momentti	**PolL 5 luku 23 §:n 2 momentti**
-----	-----
Teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa välitettävänä olevasta 32 §:ssä tarkoitetusta viestistä tai sen tunnistamistiedoista.	Teknisellä laitetarkkailulla ei saa hankkia tietoa viestin sisällöstä eikä 8 §:ssä tarkoitetuista tunnistamistiedoista.

Sisäministeriö nostaa esiin omana havaintonaan, että siviilitiedustelulainsäädännön yhteydessä suojelupoliisilta ehdotetaan poistettavaksi esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet. Pakkokeinolain 10 luvussa säädetään esitutkinnassa käytettävistä salaisista pakkokeinoista, joista peitetoiminnasta (31 §), valeostosta (35 §) ja suojaamisesta (38 §) päättää suojelupoliisin päällikkö. Kyseisiä pykäliä on perusteltua muuttaa siten, että niistä poistetaan suojelupoliisin päällikkö alla tarkemmin esitetyllä tavalla. Kyse olisi lähinnä teknisistä muutoksista.

Voimassa oleva laki

31 §

Peitetoiminnasta päättäminen

Keskusrikospoliisin *tai suojelupoliisin* päällikkö päättää peitetoiminnasta. Yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta päättää keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

— —

Ehdotus

31 §

Peitetoiminnasta päättäminen

Keskusrikospoliisin päällikkö päättää peitetoiminnasta. Yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta päättää keskusrikospoliisin, suojelupoliisin tai poliisilaitoksen päällikkö taikka tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

— —

Voimassa oleva laki

35 §

Valeostosta päättäminen

Keskusrikospoliisin *tai suojelupoliisin* päällikkö päättää valeostosta. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävästä valeostosta saa päättää myös tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

— —

Ehdotus

35 §

Valeostosta päättäminen

Keskusrikospoliisin päällikkö päättää valeostosta. Yksinomaan yleisön saataville toimitetusta myyntitarjouksesta tehtävästä valeostosta saa päättää myös tehtävään määrätty salaiseen tiedonhankintaan erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

— —

Voimassa oleva laki

48 §

Suojaamisesta päättäminen

Keskusrikospoliisin *tai suojelupoliisin* päällikkö päättää 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun rekisterimerkinnän tekemisestä ja asiakirjan valmistamisesta. Jos kyse on Tullin tutkiman tullirikoksen estämisestä, asiasta päättää Tullin rikostorjunnan päällikkö.

— —

Ehdotus

48 §

Suojaamisesta päättäminen

Keskusrikospoliisin päällikkö päättää 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun rekisterimerkinnän tekemisestä ja asiakirjan valmistamisesta. Jos kyse on Tullin tutkiman tullirikoksen estämisestä, asiasta päättää Tullin rikostorjunnan päällikkö.

— —

Gällande lydelse

31 §

Beslut om en täckoperation

Beslut om en täckoperation ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen *eller chefen för skyddspolisen*. Chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen, chefen för polisinrättningen eller en för uppdraget förordnad anhållningsberättigad tjänsteman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information ska besluta om täckoperationer som genomförs uteslutande i datanät.

— —

Föreslagen lydelse

31 §

Beslut om en täckoperation

Beslut om en täckoperation ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen. Chefen för centralkriminalpolisen, chefen för skyddspolisen, chefen för polisinrättningen eller en för uppdraget förordnad anhållningsberättigad tjänsteman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information ska besluta om täckoperationer som genomförs uteslutande i datanät.

— —

Gällande lydelse

35 §

Beslut om bevisprovokation genom köp

Beslut om bevisprovokation genom köp ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen *eller chefen för skyddspolisen*. Beslut om bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten får fattas också av en för uppdraget förordnad anhållningsberättigad tjänsteman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

— —

Föreslagen lydelse

35 §

Beslut om bevisprovokation genom köp

Beslut om bevisprovokation genom köp ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen. Beslut om bevisprovokation genom köp som gäller säljanbud uteslutande till allmänheten får fattas också av en för uppdraget förordnad anhållningsberättigad tjänsteman som särskilt utbildats för hemligt inhämtande av information.

— —

Gällande lydelse

48 §

Beslut om skyddande

Beslut om registeranteckningar och upprättande av handlingar enligt 47 § 2 mom. ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen *eller chefen för skyddspolisen*. Om det är fråga om förhindrande av ett tullbrott som Tullen undersöker, ska beslutet fattas av Tullens brottsbekämpningschef.

Föreslagen lydelse

48 §

Beslut om skyddande

Beslut om registeranteckningar och upprättande av handlingar enligt 47 § 2 mom. ska fattas av chefen för centralkriminalpolisen. Om det är fråga om förhindrande av ett tullbrott som Tullen undersöker, ska beslutet fattas av Tullens brottsbekämpningschef.

lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi