Eduskunnan hallintovaliokunnalle 25.10.2018 1 (12)

hav@eduskunta.fi

Kuuleminen 26.10.2018

HE 202/2017 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE SIVIILITIEDUSTELUA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Suomen Asianajajaliiton ("Asianajajaliitto") puolesta esitän siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen johdosta kunnioittaen seuraavan.

Yleisesti

Suomen turvallisuusympäristön muuttumisen ja digitalisoitumisen myötä on noussut tarve arvioida, millaisella lainsäädännöllä pystytään turvaamaan kansallinen turvallisuus. Erityiseksi tarpeeksi on lainvalmistelussa nostettu turvallisuusviranomaisten tiedonhankintakyvyn parantaminen sekä kyvykkyyksien luominen tietoverkoissa esiintyvien uhkien torjumiseen (HE, s. 6–7).

Edellä esitettyjen tavoitteiden toteuttamiseksi joudutaan puuttumaan perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeuksissa suojattuihin oikeuksiin, eritoten yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tästä johtuen siviilitiedustelulainsäädännön tulee olla erityisesti toimivaltuussääntelyn osalta tarkkarajaista ja täsmällistä. Lainsäädännön soveltamisen tulee olla kansalaisten näkökulmasta ennakoitavaa, jolloin lainsäädäntöön ei saisi jäädä tulkinnanvaraisia säädöksiä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä myös viranomaisen harkintavallan rajoihin ja yksilön oikeussuojakeinojen riittävyyteen (HE, s.148–149).

Asianajajaliiton edustus on ollut mukana siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön valmistelussa. Hallituksen esityksessä on Asianajajaliiton näkemyksen mukaan otettu varsin hyvin huomioon lainvalmistelun aikana esille nousseita ongelmia. Hallituksen esitys sisältää kuitenkin edelleen joitakin kohtia, joihin Asianajajaliitto haluaa kiinnittää huomiota ja toivoo, että esitetyt muutostarpeet otettaisiin vielä huomioon.

Muutoksia edellyttävät seikat

(1) Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen siviilitiedustelussa

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 16 §:n 2 momentissa esitetään säädettäväksi, että telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut siihen luvan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta.

Hallituksen esityksen perusteluosiossa todetaan, että tiedustelutoiminnan luonteesta johtuen eteen voi tulla tilanteita, joissa laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen edellyttää kotirauhan suojan piiriin menemistä, sillä esimerkiksi teknisessä laitetarkkailussa laite tai ohjelmisto voi olla tarpeen asentaa vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa esimerkiksi tekniselle laitteelle (s. 192).

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä kuitenkin todetaan, että tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Ehdotettu 16 §:n 2 momentti muodostaisi lakitekstin mukaan 4 §:n yleissäännökseen merkittävän poikkeuksen, mikäli 16 §:ssä mainittu laite, menetelmä tai ohjelmisto saataisiin asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Perusteluosion sanamuodon mukaan kyseeseen ei kuitenkaan tulisi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan, vaan pikemminkin asennustoimen suorittaminen vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa (s. 192).

Mikäli perustelut ilmentävät lainsäätäjän tavoitetta, tulisi säädöstekstiä muuttaa siten, että sanamuoto on "- - *laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa asentaa vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa* - - ". Tällöin asennus saataisiin toteuttaa vakituiseen asumiseen käytettävässä tilassa, mutta laitetta, menetelmää tai ohjelmistoa ei saisi asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Lakiteksti ja perusteluosio luovat tulkinnanvaraisen kuvan siitä, millä tavalla ehdotetusta poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä mainitusta kiellosta voidaan laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi poiketa. Koska kyseessä on merkittävä, yksityiselämän suojan ydinalueelle kohdistuva poikkeus, tulisi poikkeamisen muoto ja mahdolliset tilanteet, joissa poikkeaminen voisi tulla kyseeseen, säätää ja perustella mahdollisimman täsmällisesti ja yksiselitteisesti. Mahdollisia tilanteita, jotka edellyttäisivät vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan menemistä, ei ole lakitekstissä tai perusteluissa yksilöity lainkaan. Tämä on omiaan heikentämään yksilön

perusoikeuksien toteutumista muutoinkin tulkinnanvaraisesti säädetyssä tilanteessa.

Edellä esitetyn lisäksi ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 16 §:n perusteluissa todetaan, että jos tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi tuomioistuin, niin myös tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa luvassa tulisi erikseen sallia laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen. Jos tiedustelumenetelmän käytöstä päättäisi suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies tai suojelupoliisin poliisimies, voitaisiin päätökseen merkitä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamista ja poisottamista koskevat tarpeelliset tiedot (s. 191).

Ehdotetusta poliisilain 5 a luvun 16 §:n 2 momentista saa nykyisellään helposti sen virheellisen käsityksen, että tuomioistuimen lupa vaaditaan vain 2 momentissa esitetyssä tapauksessa, jossa laite, menetelmä tai ohjelmisto ollaan asentamassa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Tämänkaltaisen mielikuvan syntyminen olisi haitallista ottaen huomioon, että lähtökohtaisesti tuomioistuimen lupa vaaditaan useiden tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä, jolloin perusteluissa esitetyn mukaisesti tarvitaan lupa tuomioistuimelta myös laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi.

Näin ollen säännöksen selvyyden vuoksi olisi syytä kirjata myös lakitekstiin perusteluissa ilmaistu vaatimus siitä, että lupa laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseen tulee sallia erikseen tuomioistuimen tiedustelumenetelmän käyttämiseksi antamassa luvassa. Tämänkaltainen lisäys olisi tarpeellinen myös käytännön lainsoveltamistilanteissa.

Edellä esitetyn perusteella 16 §:n 2 momentti voitaisiin säätää seuraavasti:

"Mikäli 1 momentissa tarkoitettuun tiedustelumenetelmän käyttöön tarvitaan tuomioistuimen lupa, tarvitaan myös laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseen tuomioistuimen lupa."

Pykälän selkeyden ja sääntelyteknisten syiden vuoksi hallituksen esityksessä säädettäväksi ehdotetusta 2 momentista tulisi yllä ehdotetun mukaisesti toimittaessa pykälän 3 momentti. Tällöin 2 momentissa säädettäisiin tiedusteluun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseen liittyvästä yleisestä edellytyksestä ja 3 momentissa laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta päättämiseen liittyvästä erityisestä tilanteesta.

(2) Paikkatiedustelu ja paikkatiedustelusta siviilitiedustelussa päättäminen

Hallituksen esityksessä poliisilain 5 a luvun 26 §:ksi paikkatiedusteluksi määritellään 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.

Kyseisessä pykälässä on käytetty sääntelytekniiknisesti ongelmallista negaatiota (muotoilu *"muussa kuin"*) paikkatiedustelun sallittujen kohteiden määrittämisessä. Sääntelyteknisesti selkeämpää olisi määrittää yksiselitteisesti ja erikseen, mitä paikkatiedustelulla tarkoitetaan ja missä paikoissa paikkatiedustelun toimittaminen on kielletty.

Ottaen huomioon, kuinka merkityksellistä edellä mainittujen kohteiden sulkeminen paikkatiedustelun ulkopuolelle on, tulisi tämä käydä ilmi myös pykälän sanamuodosta. Lakitekstin selvyyden varmistamiseksi 5 a luvun 26 § muotoilua tulisi arvioida vielä uudelleen.

Pykälä voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

"Paikkatiedustelulla tarkoitetaan paikassa toimitettavaa tiedustelua esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi. Paikkatiedustelua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan tai sellaiseen paikkaan, 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."

(3) Tiedonsaanti paikkatiedustelusta ja oikeussuojakeinot paikkatiedustelun ulkopuolelle rajattujen asiakirjojen tai tietojen jouduttua tutkittavaksi paikkatiedustelun perusteella

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 27 §:n 7 momentissa esitetään säädettäväksi, että mikäli 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.

Edelleen poliisilain 5 a luvun 47 §:n 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että mikäli asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa 44 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen perusteella, ei pykälässä mainittujen tiedustelumenetelmien käytöstä ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle.

Paikkatiedustelu voi käytännössä kuitenkin johtaa siihen, että sen perusteella saadaan tutkittavaksi asiakirjoja ja/tai tietoja, jotka sittemmin rajataan tiedusteluaineiston ulkopuolelle tai joihin paikkatiedustelua ei olisi saanut lainkaan kohdistaa.

Ehdotettujen säännösten perusteella paikkatiedustelun ulkopuolelle rajattujen asiakirjojen tai tietojen tutkinnan kohteeksi joutuminen ei tulisi koskaan tiedustelun kohteen tietoon.

Hallituksen esityksestä ei käy ilmi, mistä johtuen tämänkaltainen tiedonsaannin rajoitus olisi perusteltu. On vaikea nähdä syitä, jotka tukisivat sitä, ettei erityisesti paikkatiedustelun kohteelle ilmoitettaisi tiedustelusta silloin, kun esitutkintaa ei ole aloitettu. Tällaisessa tilanteessa ilmoittaminen ei vaaranna tiedustelumenetelmän tarkoitusten toteutumista. Näin ollen ei ole perusteltua, ettei ilmoitusvelvollisuutta ole, mikäli esitutkintaa ei ole aloitettu. Viranomaisilla tulisi olla velvollisuus ilmoittaa tietojen joutumisesta tiedustelun kohteeksi siinäkin tapauksessa, ettei tietojen perusteella aloiteta esitutkintaa.

Jos katsotaan, että tällainen ilmoitus voi jossakin tapauksessa vaarantaa tiedusteluoperaation tarkoituksen, voitaisiin tällaista tilannetta koskeva varauma ottaa myös ilmoitusvelvollisuuden toteuttamisesta säädettäessä huomioon.

Sallitun paikkatiedustelun ulkopuolelle on perustelluista syistä rajattu tietyt erityistä suojaa vaativat kohteet. Mikäli paikkatiedustelu kohdistuukin suojattuun tietoon, olisi perusteltua asettaa oikeussuojakeinoja, jotka suojaisivat tiedonhankinnan kohdetta. Tämä on perusteltua ottaen huomioon, että tiedustelu on saattanut kohdistua tietoon, joka sisältää esimerkiksi asianajosalaisuuksia, joista asianomaisella asianajajalla on lakiin perustuva salassapitovelvollisuus sekä velvollisuus suojata kyseistä tietoa. Asiassa tulisi vielä arvioida, onko oikeussuojakeinojen puuttuminen perusteltua ottaen erityisesti huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan.

Säädöstekstiä tulisi muuttaa niin, että mikäli paikkatiedustelu on kohdistunut vakituiseen asumiseen käytettävään paikkaan tai paikkaan, jossa tiedustelun kohteeksi on joutunut tietoja, joista oikeudenkäymiskaaren 11, 13, 14, 16, 20, 21 tai 22 §:n 2 momentin mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, on tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle sekä tarvittaessa myös paikan omistajalle tai haltijalle. Jos tällaisen ilmoituksen tekemisen katsottaisiin vaarantavan luvan saaneen tiedustelutoiminnan tarkoitusten toteutumisen, voitaisiin ilmoitus suojelupoliisin päällikön päätöksellä poikkeuksellisesti jättää tekemättä.

(4) Muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin vakituiseen asumiseen käytettävään paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai johon yleinen pääsy on rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana, kohdistetusta paikkatiedustelusta päättäminen kiiretilanteessa

Hallituksen esityksessä poliisilain 5 a luvun 27 §:n 2 momentiksi ehdotetaan säädettäväksi, että suojelupoliisin päällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää paikkatiedustelusta, mikäli samaisen pykälän 1 momentissa tarkoitettu asia ei siedä viivytystä.

Koska 27 §:n 1 momentissa on erikseen ehdotettu säädettäväksi tiettyihin paikkoihin kohdistuva paikkatiedustelu tuomioistuimen myöntämän luvan varaiseksi, on 2 momentin mukaisen kiiretilannepäätöksenteon poikkeusluonteisuutta erityisesti korostettava. Poikkeuksellisuuden korostaminen voitaisiin toteuttaa lisäämällä pykälään sana poikkeuksellisesti: "- - saa päättää paikkatiedustelusta *poikkeuksellisesti*, mikäli - -".

Hallituksen esityksessä (s. 201) todetaan poikkeusluontoisuudesta ainoastaan seuraavaa: "Kiiretilanteen päätöksenteko olisi käytännössä hyvin poikkeuksellista, koska Helsingin käräjäoikeuden pakkokeino-osastolla, missä tiedustelumenetelmien käyttämisestä päätettäisiin, on järjestetty ympärivuorokautinen päivystys". Hallituksen esityksen perusteluihin voisi olla tarpeen sisällyttää esimerkkejä tilanteista, jotka eivät siedä viivytystä. Näin perusteluista saataisiin tulkinta-apua käytännön soveltamistilanteisiin.

Tällä hetkellä kiiretilannepäätöksenteon käyttöalaa ja sen poikkeuksellisuutta ei ole perusteltu riittävän selkeästi ja yksiselitteisesti, vaan se jää tulkinnanvaraiseksi. Nykyisessä muodossaan säädöksen soveltaminen myös korostaisi suojelupoliisissa tehtyjen päätösten ja niiden perusteiden tarkan sisäisen dokumentoinnin tarvetta jälkikäteisen valvonnan ja kontrollin mahdollistamiseksi.

(5) Ilmaisukieltoa koskevien oikeussuojakeinojen täsmällisyys

Poliisilain ehdotetussa 5 a luvun 38 §:ssä säädetään ilmaisukiellosta, joka voidaan antaa tiedustelumenetelmän käytössä avustaneelle sivulliselle, jos se on tarpeen tiedustelumenetelmän käytön suojaamiseksi. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin nimenomaisesti, että ilmaisukieltopäätökseen ei voi hakea muutosta, mutta kiellon saanut saa kuitenkin ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle.

Edellä mainitun kanteluoikeuden lisäksi ilmaisukiellon saaneella on 5 momentin mukaan oikeus ilmoittaa ilmaisukiellosta tiedusteluvaltuutetulle. Perusteluissa oikeutta kannella ja tiedusteluvaltuutetun valvontaa yhdessä pidetään riittävänä oikeussuojan takeena (s.276).

Selvyyden vuoksi ilmaisukiellon saaneen oikeus ilmoittaa ilmaisukiellosta aina tiedusteluvaltuutetulle voitaisiin siirtää säädöstekstissä kanteluoikeuden rinnalle 3 momenttiin. Näin korostettaisiin tiedusteluvaltuutetun valvontaa ilmaisukiellon saaneen oikeussuojakeinona.

Tärkeää on, että valitusoikeuden korvaavat oikeussuojakeinot tulevat ilmaisukiellon saaneen henkilön tietoon. Ehdotetussa 2 momentissa edellytettäisiin, että kieltopäätöksessä olisi yksilöitävä kiellon kohteena olevat seikat, kiellon voimassaoloaika ja kiellon rikkomista koskeva rangaistusuhka. Säännöksen perusteluissa on lisäksi todettu, että päätöksessä olisi mainittava valituskiellosta ja sen oikeudellisesta perusteesta. Ilmaisukiellon saaneelle henkilölle ilmoitettaisiin myös mahdollisuudesta kannella Helsingin hovioikeudelle ja mahdollisuudesta tehdä tiedusteluvaltuutetulle ilmoitus ja pyytää tämän toimenpiteitä. Tämä liittyisi viranomaisen velvollisuuksiin hallintoasiassa (s. 210 ja 276).

Selkeyden vuoksi olisi asianmukaista, että säädöstekstissä mainittaisiin kattavasti ne asiat, jotka myös perustelujen mukaan tulisi kiellon kohteelle ilmoittaa. Kaikkien tietojen ilmoittaminen kieltopäätöksessä on keskeistä ilmaisukiellon saaneen oikeusturvan kannalta.

On myös syytä harkita, olisiko säädöstekstin tasolla perusteltua säätää täsmällisemmin ja kattavammin kantelussa noudatettavasta menettelystä. Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin ainoastaan, että kantelu voidaan tehdä ilman määräaikaa ja että kantelu käsitellään kiireellisenä. Ehdotuksen 5a luvun 35 §:n 6 momentissa on lupaasiaa koskevan päätöksen osalta myös kantelua koskeva säännös, jossa samalla tavalla jätetään täsmentämättä kantelussa noudatettavasta menettelystä.

Kantelussa noudatettavasta menettelystä olisi selvyyden vuoksi perusteltua säätää kattavammin säädöstekstissä ottaen huomioon kantelun merkitys muutoksenhakua korvaavana oikeussuojakeinona. Vertailun vuoksi HE 199/2017:n lakiehdotuksessa laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta säädettäisiin kantelusta tiedusteluvaltuutetulle (11 §), jonka osalta on selkeämmin täsmennetty muun muassa kantelun kirjallisesta vaatimuksesta, kantelun sisällöstä ja muista kantelumenettelyyn liittyvistä seikoista. Vastaavista seikoista olisi syytä säätää myös nyt käsiteltävässä poliisilain 5 a luvun 38.3:ssa sekä 35.6:ssa.

(6) Tiedon luovuttamista rikostorjuntaan koskeva sääntely

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä säädettäisiin niistä edellytyksistä, joilla tiedustelutoimivaltuuksilla saatuja tietoja voitaisiin luovuttaa muihin tarkoituksiin kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi Ehdotetun 5 a luvun 44 §:n mukaan suojelupoliisilla olisi eräissä tilanteissa velvollisuus luovuttaa tietoja rikostorjuntaan tiedustelussa havaitusta tehdystä tai hankkeilla olevasta rikoksesta. Ilmoittaminen olisi kuitenkin suojelupoliisin harkinnassa, kun tehdystä rikoksesta seuraava rangaistusuhka on 3–6 vuotta ja hankkeilla olevan rikoksen osalta 2–6 vuotta. Lisäksi aina saataisiin luovuttaa tietoja syyttömyyden tueksi sekä pykälässä tarkoitetun merkittävän vaaran tai huomattavan vahingon estämiseksi.

Säädösteksti jättäisi suojelupoliisille merkittävää harkintavaltaa eräiden tietojen luovuttamisen suhteen. Kun kyse on erityisesti 4 momentissa tarkoitetuista syyttömyyttä tukevista tiedoista sekä tiedoista, joilla voitaisiin estää merkittävä vaara tai huomattava vahinko, tietojen luovuttaminen tulisi olla lähtökohta. Erityisesti esitutkinnan tasapuolisuusperiaate, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä henkilökohtainen vapaus puoltavat syyttömyyttä tukevien tietojen luovuttamista siitä huolimatta, että tiedot on saatu tiedustelutoimivaltuuksilla.

Ehdotettua 4 momenttia tulisi muuttaa niin, että momentissa mainitut tiedot olisi aina luovutettava, kun tiedon merkitys tällaisen muun käyttötarkoituksen kannalta on ilmeinen ja ellei luovuttamisesta aiheutuisi merkittävää haittaa tai vaaraa kansalliselle turvallisuudelle tai hengen tai terveyden suojaamiselle. Edellä mainitun momentin muuttaminen olisi erityisen perusteltua ottaen huomioon, että perusteluissa (s. 218) on korostettu, että sekä suojelupoliisin oma-aloitteinen että epäillyn pyynnöstä tapahtuva luovuttaminen tulee käytännössä kyseeseen varsin rajatuissa olosuhteissa.

Mikäli 4 momentissa tarkoitettujen tietojen luovuttaminen halutaan säilyttää suojelupoliisin harkinnassa ja 4 momenttia ei siten muutettaisi ehdotetun mukaiseksi, on suojelupoliisin harkintaan ainakin kohdistettava säädöstekstissä ohjaavia kriteereitä sekä kontrollia. Tällä hetkellä säädösteksti ei sisällä 4 momentin mukaista harkintavaltaa ohjaavia kriteereitä. Perustelutkin jäävät asiassa pintapuolisiksi.

Perusteluissa on todettu, että pyyntöön saada syyttömyyttä tukevaa selvitystä esitutkinnassa on suhtauduttava 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, kun suojelupoliisi harkitsee oma-aloitteista tiedon luovuttamista syyttömän tueksi (s. 218). Perustelut antavat kuitenkin ymmärtää, että tiedon luovuttaminen olisi vain poikkeuksellista, mikä voi johtaa tällaisessa asiassa kohteena olevan yksilön oikeusturvan ja oikeuksien kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

Lisäksi ongelmallista on, ettei tähän harkintaan kohdisteta jälkikontrollia. Ehdotuksen 61.2 §:n mukaan vain 44.1 §:n mukaisesta ilmoituksen siirtämispäätöksestä ilmoitetaan tiedusteluvaltuutetulle. Näin ollen viranomaisen päätös tietojen luovuttamisesta tai luovuttamatta jättämisestä ei tule jälkikontrollin alaiseksi. Jos suojelupoliisin laaja harkintavalta säilytetään, tulisi tietojen luovuttamatta jättämisestä myös ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle ja siten saattaa viranomaisen harkintavalta jälkikontrollin alaiseksi.

Suojelupoliisilla on myös laaja harkintavalta, kun tehdystä rikoksesta seuraava rangaistusuhka on 3–6 vuotta ja hankkeilla olevan rikoksen osalta 2–6 vuotta. 44 §:n 3

momentin mukaisesti harkinnassa olisi kuitenkin otettava huomioon merkitys yleisen tai yksityisen edun kannalta. Harkintaa ohjaavista kriteereistä huolimatta, säännös antaa suojelupoliisille laajan harkintavallan päättäessään tietojen luovuttamisesta melko lievienkin rikosten kohdalla. Harkintakriteerit voivat yleisluontoisuudessaan johtaa siihen, että yksittäistapauksessa kriteereillä voidaan perustella yhtä hyvin sekä tietojen luovuttaminen että luovuttamatta jättäminen. Pykälään sisältyy siten vaara siitä, että tiedustelutietoa luovutetaan esitutkintaviranomaisille varsin lievienkin rikosten esitutkinnan käynnistämiseksi tai tutkinnan suuntaamiseksi.

Nykyisessä muodossa säädöstekstissä ei säädettäisi miltään osin tietojen käyttämisestä. Vertailun vuoksi voimassa olevan poliisilain 5 luvun 53 §:ssä ja 54 §:ssä säädetään ns. ylimääräisen tiedon käyttämisestä hyvin tarkasti ja täsmällisesti. Perusteluissakin (s. 141) on todettu, että 5a luvun 44 §:ssä tarkoitetut tiedot voivat asiallisesti rinnastua 5 luvun 53 §:ssä tarkoitettuihin ylimääräisiin tietoihin. Tämä huomioon ottaen olisi perusteltua, että myös 5 a luvun säädöstekstiin otettaisiin säännökset tietojen käyttämisestä, kuten 5 luvussa on säädetty ylimääräisten tietojen osalta.

Todettakoon vielä, että pykälän 43 nimi "siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan" on harhaanjohtava ottaen huomioon, että säännös ei koske ainoastaan tietojen luovuttamista rikostorjuntaan, sillä pykälän nojalla voidaan luovuttaa myös tietoja esitutkintaan sekä rikoksen liittymättömän vahingon tai vaaran estämiseksi. Näin ollen pykälä tulisi uudelleen nimetä esimerkiksi seuraavasti:

"Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen muuhun tarkoitukseen".

(7) Tietojen käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi

Ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 53 §:ssä säädettäisiin teleyritysten säilyttämien siviilitiedusteluun liittyvien tietojen käyttämisestä. Teleyritysten velvollisuudesta säilyttää tietoja viranomaistarpeita varten säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (ent. tietoyhteiskuntakaari) 157 §:ssä, jonka mukaan kyseisiä tietoja voidaan käyttää vain pakkokeinolain 10 luvun 6.2:ssa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin, että näiden tarkoitusten lisäksi ehdotetun 5 a luvun 53 §:n nojalla tietoja voitaisiin käyttää myös, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Säännös merkitsisi olennaista teletietojen käyttöalan laajentumista määrittelemättä kuitenkaan menettelystä, jossa näitä tietoja voitaisiin saada käyttöön. Perusteluissa on todettu, että kyse ei ole uusien tietojen säilyttämisestä, vaan jo olemassa olevien tietojen hyödyntämisestä paitsi rikoksen selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi myös onnettomuuksien ennalta estämiseksi. Tämä on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että tietojen käyttäminen on sallittua vain pakkokeinolain 10 luvun 6.2:ssa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Ehdotuksen mukaan säädettäisiin, että näiden tarkoitusten lisäksi ehdotetun 5 a luvun 53 §:n nojalla tietoja voitaisiin käyttää myös, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

kintaan saattamiseksi, myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Lisäksi todetaan, ettei tallennettujen tietojen määrä kasvaisi (s. 226.) Yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta on kuitenkin merkittävää sekä tiedon määrän että tiedon käsittelyn määrän kasvaminen.

Asian huolellinen arviointi on tarpeen myös siksi, että EU:n tuomioistuimen joulukuussa 2016 antama ratkaisu (Tele2 Sverige ja Watson ym.) on korostanut kansalliselle sähköisen viestinnän tietojen säilyttämistä ja viranomaisten tiedonhankintaa koskevalle lainsäädön selkeyden ja täsmällisyyden vaatimusta.

Keskeistä on, että säädöstekstissä ja perusteluissa ei ole säädetty luovuttamista koskevista menettelytavoista. On huomattava, että sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n sääntelyä on tältä osin pidettävä täsmällisempänä. Kuitenkin tarkempi menettelytapojen sääntely olisi tärkeää ottaen huomioon, että teletietojen käyttöala laajenisi nykyisestä merkittävästi ja teletietojen nykyinen säilyttämisvelvollisuuden laajuus on jo itsessään pulmallinen. Perusteluissa olisi myös tarkemmin otettava kantaa siihen, mikä merkitys ehdotetulla tiedon käyttöalan merkittävällä laajentamisella on.
Käyttöalan laajentamista voidaan pitää merkittävänä. Voimassaolevan sääntelyn mukaan tietoja on voinut käsitellä ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6.2:ssa mainittujen rikosten selvittämiseksi. Tätä voidaan pitää huomattavasti täsmällisempänä sääntelyratkaisuna kuin ehdotetun 5a luvun 53 §:n muotoilua, jossa tietoja voitaisiin käyttää myös, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Vaikka säännös edellyttää, että tiedoilla "voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys", ei tämä aseta riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti puitteita säännöksessä sallitulle tietojen käyttämiselle. Perusteluissakaan ei ole tarkemmin selostettu, millaisissa tilanteissa tiedon käyttämisellä voitaisiin perustellusti olettaa olevan eritäin tärkeä merkitys.

Huomionarvoista on myös, että 53 §:ssä puhutaan toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n mukaan "tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta". Ehdotuksen 53 § näyttää siten toistavan 4 §:n mukaisen yleisen edellytyksen tiedustelumenetelmän käytölle, mikä voi antaa virheellisen käsityksen siitä, että tuo kriteeri olisi itsenäinen ja merkittävä kriteeri 53 §:n soveltamisessa. Asianmukaisempaa olisi säätää edellytyksestä, "*erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tämän luvun 4 § 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta*".

(8) Viestin käsite laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

Hallituksen esityksessä laiksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa käytetään monin paikoin käsitettä "viesti". Viestiä ei ole kuitenkaan käsitteenä määritelty ehdotetussa lakitekstissä lainkaan, eikä sen ymmärrettävyys suhteessa perustettaviin rajoituksiin avaudu riittävästi, kun pilvipalvelutallentaminen päätettiin liittää tiedustelumahdollisuuden piiriin. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa toki todetaan selvästi, että "viesti" käsittää myös pilvipalveluun tallennetun tiedoston (s. 238, 241, 253 ja 255), mutta valittu säätämistapa perusteluiden kautta ei ole riittävän selkeä.

Viestin käsite olisi selkeintä määritellä lakitekstissä esimerkiksi ehdotetun lain 2 §:ssä, jonka on määrä sisältää laissa käytettyjen keskeisten käsitteiden määritelmät. Viesti on yksi lain keskeisimmistä käsitteistä ja sen ymmärtäminen jo lakitekstin perusteella on lain tulkitsemisen kannalta erityisen olennaista. Viestin määritelmän ulottaminen myös pilvipalveluihin tallennettuun dataan on ilmeisen kiistatonta, jonka vuoksi asia olisi selkeintä määritellä lakitekstin tasolla.

Lopuksi

Edellä esille tuotuja ongelmakohtia lukuun ottamatta hallituksen esitystä voidaan pitää huolellisesti valmisteltuna ja todettuja tavoitteitaan perustellulla tavalla palvelevana. Asianajajaliiton puolesta toivon, että tässä lausunnossa otetut ongelmakohdat ja muutosehdotukset otetaan huomioon.

Suomen Asianajajaliiton puolesta

Asianajaja Jukka Lång, Partner
Asianajotoimisto Dittmar & Indrenius Oy, Helsinki