Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

8.11.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

*Vastine asiantuntijalausuntoihin*

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

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

**Sisällys**

**Johdanto** ... 3
**Muiden valiokuntien antamat lausunnot** ... 3
Ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp – HE 202/2017 vp ... 3
Tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 3/2018 vp – HE 202/2017 vp ... 7
Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto LiVL 26/2018 vp – HE 202/2017 vp ... 9
Puolustusvaliokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp — HE 202/2017 vp ... 12
**Poliisilaki 5 a luku 44 § Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (ns. palomuuri)** ... 15
**Siviilitiedustelun kohteet (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 §)** ... 25
**Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (Poliisilaki 5 a luku 56 §)** ... 29
**Suojelupoliisin poliisius** ... 30
**Toimivaltuudet** ... 31
Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (Poliisilaki 5 a luku 4 §) ... 31
Tukiasematietojen hankkiminen (Poliisilaki 5 a luku 8 §) ... 33
Tekninen kuuntelu ja katselu (Poliisilaki 5 a luku 11 ja 12 §) ... 35
Tietolähteen turvaaminen siviilitiedustelussa (Poliisilaki 5 a luku 25 §) ... 35
Paikkatiedustelun kohde ... 36
Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (Poliisilaki 5 a luku 16 §) ... 37
Lupa-aika 6kk ... 38
Kansainvälinen yhteistyö (Poliisilaki 5 a luku 57 §) ... 39
Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset - Välttämättömyys ... 40
**Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen** ... 42
Peitetoiminnasta päättäminen ... 42
Tuomioistuimen kokoonpano ... 44
**Tiedusteluvaltuutetun rooli tuomioistuimessa** ... 44
**Ilmoitus syyttäjälle poliisirikoksista** ... 47
**Kansallisen turvallisuuden käsite** ... 48
**Tietojen käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi** ... 49
**Tiedustelumenetelmien käyttöalan laajentuminen suhteessa nykyisiin rikostorjuntatoimivaltuuksiin** ... 50
**Tietoliikennetiedustelun yleisen, kohdentamattoman ja kaiken kattavan seurannan kielto** ... 53
**Viranomaisyhteistyö ja tietojen luovuttaminen** ... 55
**Teleyritysten kustannusten korvaaminen** ... 57
**Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen ja raportoiminen** ... 58
**Yrityssalaisuuden suoja** ... 61
**Ilmiantajan suoja (ns. whistleblower)** ... 62
**Henkilötietojen käsittely** ... 62
**Virkamiesten koulutus** ... 63
**Tuomioistuinmenettely** ... 64
**Ilmaisukielto** ... 66
**Vieraan valtion virkamies tiedustelumenetelmän käyttäjänä** ... 66
**Liitelait** ... 68
**Laki poliisin hallinnosta** ... 68
**Eräitä huomioita** ... 68

**Johdanto**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Hallintovaliokunta on myös pyytänyt sisäministeriötä kommentoimaan eduskunnan tarkastusvaliokunnan, ulkoasiainvaliokunnan ja liikenne- ja viestintävaliokunnan esityksestä antamia lausuntoja.

Sisäministeriö sisällyttää vastineeseensa vastauksen myös muille valiokunnille toimitettuihin asiantuntijalausuntoihin. Tarvittaessa sisäministeriö toimittaa lisätietoa hallintovaliokunnalle.

Pääsääntöisesti lakiesityksistä annettu palaute on ollut positiivista ja lausunnonantajat ovat pitäneet ehdotuksia hyvinä ja kannatettavina sekä tärkeänä ja osin myös välttämättömänä. Sisäministeriön näkemys on, että lausunnot eivät yleisesti ottaen anna suurta aihetta ehdotettujen pykälien muuttamiseen, vaikka eräitä muutostarpeita lausuntojen perusteella on ilmennyt.

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

**Muiden valiokuntien antamat lausunnot**

Ulkoasiainvaliokunnan lausunto UaVL 5/2018 vp – HE 202/2017 vp

Tiedustelulainsäädäntökokonaisuuden lähtökohtana on Suomen turvallisuusympäristön merkittävä muuttuminen ja digitalisoituminen. Kokonaisuuteen liittyen ulkoasiainvaliokunta on arvioinut Suomen turvallisuusympäristön tilaa HE 198:sta (perustuslain 10 §:n muuttaminen koskien luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa) 21.3.2018 antamassaan lausunnossa (UaVL 3/2018 vp—HE 198/2017 vp).

Ulkoasiainvaliokunta painottaa siviilitiedustelulainsäädännön olevan tarpeellinen lisä Suomen turvallisuusviranomaisten tilannetietoisuuden parantamiseksi. Esityksen tarkoituksena on paitsi tuottaa uhkien torjunnan mahdollistavaa tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamisesta vastaaville viranomaisille myös tukea ylimmän valtiojohdon ulko- ja turvallisuuspoliittista päätöksentekoa niin, että sen päätöksenteko perustuu parhaaseen mahdolliseen tietoon. Samalla Suomi saattaisi siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntönsä muiden Euroopan maiden kanssa samalle tasolle.

Siviilitiedustelulainsäädännön jatkovalmistelun osalta valiokunta kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin oman toimialansa kysymyksiin:

*Kansainvälinen yhteistyö*

Valiokunta korostaa lausunnossaan (s. 2–3) ihmisoikeuksien huomioimisen tärkeyttä tiedustelulainsäädäntöä uudistettaessa ja toteaa, että hallituksen esitykseen sisältyy jaksot kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (s. 50—64) ja EU:n perusoikeuskirjan (s. 64—68) merkityksistä asian yhteydessä. Valiokunta korostaa, että erityisesti tietojenvaihtoon toisten valtioiden kanssa liittyy ihmisoikeuskysymyksiä, jotka siviilitiedustelusta päättävien ja sitä suorittavien viranomaisten on tärkeä tiedostaa, jottei Suomi omalla toiminnallaan vaaranna tiedonvaihdon kohteena olevien henkilöiden turvallisuutta ja ihmisoikeuksia.

*Sisäministeriö pitää myös tärkeänä kunnioittaa tietojenvaihtoon sekä yleisemmin tiedustelutoimintaan liittyviä ihmisoikeuskysymyksiä. Tiedustelutoiminta, kuten muukin viranomaistoiminta on aina pyrittävä hoitamaan niin, ettei suomalainen viranomainen omalla toiminnallaan vaaranna tiedonvaihdon kohteena olevien henkilöiden turvallisuutta ja ihmisoikeuksia.* [1]

Ulkoasiainvaliokunta kiinnittää lausunnossaan (s. 3) huomion siihen, että sotilastiedustelua koskevassa lakiesityksessä tiedustelulle on asetettu suhteellisuuden (5 §) ja vähimmän haitan (6 §) vaatimukset. Lisäksi lakiesityksessä erikseen kielletään tiedustelutoiminnan kohdentaminen syrjivällä

[1] Ks. myös kohdan 7.7 Kansainvälinen yhteistyö alla lausuttu.

perusteella (8 §). Valiokunta pitää tärkeänä, että vastaavat yleiset periaatteet sisällytetään myös siviilitiedustelua koskevaan lainsäädäntöesitykseen ja niiden toteutumista tiedustelutoiminnassa seurataan aktiivisesti sekä tuomioistuinmenettelyissä että tiedustelumenetelmien käytössä.

Tähän liittyen valiokunta pitää merkittävänä puutteena sitä, että siviilitiedustelun kansainvälistä yhteistyötä koskevaan pykälään (poliisilain 5 a luku, 57 §) ei ole sisällytetty velvoitetta ihmisoikeuksien huomioimisesta. Ylipäänsä kansainvälinen yhteistyö on lakiehdotuksessa käsitelty pintapuolisesti ja vailla tarkkaa säätelyä. Lakiehdotuksen kirjausten perusteella on mahdotonta arvioida, miten ihmisoikeussopimuksiin liittyviä velvoitteita tullaan soveltamaan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön, erityisesti tietojen vaihdon yhteydessä. Tätä taustaa vasten valiokunta pitää välttämättömänä ihmisoikeuksien suojalausekkeen sisällyttämistä poliisilain tarpeellisiin kohtiin. Suomen on pyrittävä varmistamaan, ettei ketään henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Lisäksi valiokunta toteaa, että kansainvälisen yhteistyön heikko säätely lakiesityksessä ulottuu myös kansainvälisen toiminnan valvontaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että tiedusteluvaltuutetulla on mahdollisuus puuttua kansainväliseen tietojen vaihtoon, mikäli se ei ole lainmukaista. Tämän toteutumiseksi siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöesitystä tulee muokata niin, että siinä määritellään kansainvälinen tietojen vaihto tiedustelumenetelmäksi, koska niiden valvonta kuuluu ehdotetussa lainsäädäntökokonaisuudessa tiedusteluvaltuutetun toimivaltaan.

*Sisäministeriö muistuttaa, että poliisilain 1 luvussa säädetään niin sanotuista poliisioikeudellisista periaatteista, perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta (2 §), suhteellisuusperiaatteesta (3 §), vähimmän haitan periaatteesta (4 §) ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteesta (5 §) sekä mahdollisuudesta luopua tehtävästä tai siirtää sitä (9 §). Yleisellä tasolla säädetyt toiminnan periaatteet koskevat kaikkien poliisitehtävien hoitoa ja kaikkea poliisivaltuuksien käyttöä. Nämä periaatteet ovat yleisiä, mutta ilmenevät välillisesti uudelleen myös useiden poliisilakiin sisältyvien yksittäisten säännösten sanamuodosta. Korostetun tärkeätä näiden periaatteiden noudattaminen on voimakeinojen käytön yhteydessä ja salaisten tiedonhankintakeinojen yhteydessä sekä yleensäkin puututtaessa poliisitoimenpiteiden yhteydessä muutoin olennaisin tavoin kansalaisten oikeuspiiriin.*

*Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta koskevan poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin on valtaansa käyttäessään valittava ajateltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten ja vähimmällä haitalla edistää näiden oikeuksien toteutumista.*

*Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että käytettävien keinojen ja niiden aiheuttamien haittojen tulee olla järkevässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään. Suhteellisuusperiaatteen ilmaiseva poliisilain 1 luvun 3 § kuuluu seuraavasti: ”Poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin.*

*Suhteellisuusperiaatteen ajatuksen ilmentävä erityissäännös on lisäksi poliisilain 1 luvun 9 §:ssä otsikolla ”Toimenpiteestä luopuminen ja sen siirtäminen”. Säännöksen mukaan poliisilla on oikeus luopua toimenpiteestä, jos sen loppuunsaattaminen voisi johtaa tavoiteltavaan tulokseen nähden kohtuuttomiin seurauksiin. Säännöksellä pyritään estämään sellaisten tilanteiden syntyminen, joissa poliisivaltuuksien käyttö saattaisi aiheuttaa asianosaiselle tai sivulliselle henkilölle suurempaa haittaa kuin torjuttava oikeudenloukkaus tai häiriö.*

*Vähimmän haitan periaate ilmentää toimenpiteen tarpeellisuuden vaatimuksen noudattamisesta. Aikaisemmin puhuttiin yleisesti tarpeellisuuden periaatteesta. Poliisin toimenpiteet on suoritettava puuttumatta kenenkään oikeuksiin enempää tai aiheuttamatta suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisi saa arvioida toimenpiteen tarpeellisuutta lähtökohtaisesti vain poliisille kuuluvien päämäärien saavuttamiseen nähden. Poliisitehtäviä suoritettaessa ei ole siten toimivaltajärjestelmän soveltamiseen nähden mahdollista pitää silmällä yhteiskunnan ”yleistä hyvää”.*

*Poliisityössä ei saa käyttää valtaa enempää kuin tilanne välttämättä vaatii. Poliisitehtävän yhteydessä on usein mahdollista harkita erilaisia toimenpiteitä tilanteen ratkaisemiseksi. Valintaa ohjaa välttämättömyyden vaatimus. Keinovalikoimasta tulee ottaa käyttöön se, josta aiheutuva haitta jää pienimmäksi. Tämä voi käytännössä merkitä sitä, ettei poliisi voi valita sille itselleen parhaiten sopivaa, kätevintä ja halvinta toimintatapaa. Periaatteen käytännön merkitys ilmenee ehkä selvimmin niissä*

*tilanteissa, joissa poliisi joutuu harkitsemaan erityyppisten voimakeinojen tai salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä.*

*Tarpeellisuuden vaatimus ilmenee myös siten, että vain sellaisen vallan käyttäminen on oikeutettua, joka on omiaan johtamaan poliisin tavoittelemaan tulokseen. Henkilöön ei esimerkiksi saa kohdistaa telekuuntelua, vaikka telekuuntelun edellytykset näennäisesti olisivatkin olemassa, mikäli tilanteen osalta tiedetään, että telekuuntelulla ei todellista tavoitetta kuitenkaan tulla saavuttamaan. Tarpeellisuuden periaatteen unohtaminen merkitsisi silloin poliisitoimenpiteen muuttumista perusteettomaksi puuttumiseksi perus- ja ihmisoikeuksiin.*

*Poliisitoiminnassa saatetaan joutua puuttumaan voimakkaasti ja sangen konkreettisestikin toimen kohteena olevan henkilön oikeusasemaan. Tämä korostaa ehdotonta lainmukaisuuden vaatimusta kaikissa poliisitehtävissä. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on toisinaan jouduttu kiinnittämään huomiota siihen, että poliisi saa käyttää valtuuksiaan kulloisenkin tehtävän yhteydessä ainoastaan tähän tehtävään nimenomaisesti liittyviin tarkoituksiin. Ei ole siis sallittua käyttää valtaa jonkin sellaisen tehtävän näennäiseen suorittamiseen, johon vallankäyttö sinänsä voisi sopia, jos kuitenkin todellisena tavoitteena onkin luoda toimivaltaa kokonaan toiseen, sellaiseen toimenpiteeseen, johon puheena olevia valtuuksia ei olisi lainkaan oikeutta liittää. Poliisilain 1 luvun 5 §:n mukaan poliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen.*

*Tiedustelutoiminnassa kansainvälinen yhteistyö on pääasiassa voimavara, joka vahvistaa kansallisten viranomaisten toimintaedellytyksiä. Tältä kannalta keskeinen toimivaltaperuste tulisi olemaan 5 a luvun 57 §:n säännös, 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 väljää, mutta sen voidaan arvioida vastaavan tiedustelutoiminnan kansainvälisen yhteistyön välttämättömiä tarpeita. Sisäministeriö toteaa, että siviilitiedustelun kansainvälistä yhteistyötä koskevassa pykälässä ei säädettäisi henkilötietojen luovuttamisesta tai sen edellytyksistä eikä sitä sovellettaisi henkilötietojen luovuttamiseen. Tämä ilmenee pykälän ehdotetusta 5 momentista, jonka mukaan kansainvälisestä henkilötietojen luovuttamisesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003). Ehdotettu 57 §:n sääntely koskee näin ollen muiden tietojen kuin henkilötietojen - esimerkiksi strategisen turvallisuustoimintaympäristön kehittymistä kuvaavien tietojen - luovuttamista ja sen edellytyksiä.*

*Pykälään ei sisäministeriön käsityksen mukaan ole tarpeen erikseen kirjata vaatimusta ihmisoikeuksien huomioimisesta yhtäältä siksi, että sanottu vaatimus jo seuraa poliisilain 1 luvun 2 §:stä, ja toiseksi siksi, että 57 §:ssä tarkoitettujen strategisten toimintaympäristötietojen luovuttamisesta edes periaatteessa ei voi kenellekään seurata ulkoasiainvaliokunnan lausunnossaan mainitsemaa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun, vainon, mielivaltaisen vapaudenriiston tai epäoikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaaraa.*

*Myös sisäministeriö pitää tärkeänä, että tiedusteluvaltuutetulla on mahdollisuus puuttua kansainväliseen tietojen vaihtoon, mikäli se ei ole lainmukaista. Tämän toteutumiseksi siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöesitystä ei kuitenkaan ole tarpeen muokata niin, että siinä määritellään kansainvälinen tietojen vaihto tiedustelumenetelmäksi, koska tiedusteluvaltuutetun valvonta ulottuisi myös kansainväliseen tietojenvaihtoon. Tästä ehdotetaan säädettäväksi oikeusministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta (HE 199/2017 vp). Lakia tiedustelutoiminnan valvonnasta sovellettaisiin poliisilain (872/2011) 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (…/...) säädetyn tiedustelutoiminnan (siviilitiedustelu) ja sotilastiedustelusta annetussa laissa (…/...) säädetyn tiedustelutoiminnan (sotilastiedustelu) valvontaan. Suojelupoliisin kansainvälisestä yhteistyöstä ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 57 §:ssä, joten se kuuluisi näin ollen tiedusteluvaltuutetun valvontatoimivaltaan.*

*Tiedustelutoiminnan koordinaatio (UaV:n lausunto, s. 3)*

Poliisilain 5 a luvun 58 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelutoiminnan yhteensovittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sovitettaisiin yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa. Pykälän 2 momentin mukaan, jos siviilitiedustelutoiminnalla arvioitaisiin olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken. Vastaava yhteensovittamispykälä sisältyy myös sotilastiedustelutoiminnasta annettuun hallituksen esitykseen.

Hallituksen esityksen mukaan yhteensovittamismenettelyn tarkoituksena on varmistaa tiedustelun kannalta merkittäviin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tietopyyntöihin reagoiminen, tiedustelutoimintaan kytkeytyvien eri hallinnonalojen näkemysten huomioiminen ja prosessin puitteissa saavutettujen näkemysten välittyminen asianmukaisille tahoille. Tiedustelutoiminnan yhteensovittamisessa ei olisi kyse tiedustelua koskevasta operatiivisesta päätöksenteosta, vaan se tapahtuisi edelleen tiedusteluviranomaisissa, mukaan lukien ulkomaantiedustelua koskeva operatiivinen päätöksenteko.

Ulkoasiainvaliokunta korostaa yhteensovittamismenettelyn tärkeyttä. Erityisesti sen merkityksen voi arvioida korostuvan ulkomaantiedusteluun liittyvissä kysymyksissä, ja valiokunta pitääkin tärkeänä, että kynnys asian viemisestä edellä mainittujen viranomaisten valmistelevaan käsittelyyn pidetään matalana, jos tiedusteluviranomaiset arvioivat, että tiedustelutoiminta tulisi sisältämään ulko- ja turvallisuuspoliittisia herkkyyksiä. Yhteensovittamismenettelyä on myös hyödynnettävä sen varmistamiseksi, että estetään tiedustelun kautta saadun tiedon siiloutuminen ja varmistetaan, että poliittisilla päättäjillä on käytettävissään samat tiedot yhteisen tilannekuvan ja analyysin muodostamiseksi kulloisessakin tilanteessa.

*Sisäministeriö yhtyy ulkoasiainvaliokunnan näkemykseen yhteensovittamismenettelyn tärkeydestä.*

*Suojelupoliisin parlamentaarinen valvonta*

Ulkoasiainvaliokunta toteaa (s. 4), että ehdotettu tiedustelulainsäädäntö tulee merkittävästi muuttamaan suojelupoliisin asemaa. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisin asema muuttuisi yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi, jonka tehtävänä olisi hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista riippumatta siitä, onko uhkissa kyse rikoksista vai ei. Tiedonhankinnan perusteet sekä toiminnan ajallinen ja alueellinen ulottuvuus muuttuisivat ja laajentuisivat nykyisestä. Osana kokonaisuudistusta on tarkoitus poistaa suojelupoliisilta sille nykyisin kuuluvat esitutkintatehtävät.

Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 136) todetaan, että uusien koti- ja ulkomaan tehtävien ja toimivaltuuksien osoittamisesta suojelupoliisille ja samanaikaisesti olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä seuraa, että suojelupoliisin tehtäväkenttä ja velvoitteet muodostuvat kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi. Tämä vaatii esityksen mukaan kattavaa laillisuusvalvontaa. Ulkoasiainvaliokunta korostaa, ettei tiedusteluvaltuutetun suorittama laillisuusvalvonta tai käräjäoikeuksien lupaharkinta yksin riitä. Tehokas laillisuusvalvonta vaatii rinnalleen perusteellisen parlamentaarisen kontrollin. Vain tätä kautta voidaan osoittaa myös kansalaisten suuntaan, että uusien laajojen toimivaltuuksien vastapainona on uskottava valvontamekanismi.

*Sisäministeriö pitää suojelupoliisiin toimintaan kohdistettavaa parlamentaarista valvontaa ensiarvoisen tärkeänä. Sisäministeriö toteaa myös, että suojelupoliisi säilyisi osana poliisiorganisaatiota ja toimiva yhteistyö muun poliisihallinnon sekä muiden turvallisuusviranomaisten kanssa on jatkossakin välttämätöntä. Kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyviä tehtäviä kuuluu myös valtakunnallisena yksikkönä toimivalle keskusrikospoliisille sekä paikallisille poliisilaitoksille kuin myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille.*

Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä esitetään suojelupoliisin päällikölle laajoja toimivaltuuksia kansainvälisessä yhteistyössä. Esityksen mukaan suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta, yhteistyöhön liittyvien tiedustelumenetelmien käytöstä sekä tietojen luovuttamisesta kansainvälisille yhteistyötahoille. Tätä taustaa vasten valiokunta korostaa virkaan liittyvää riittävää yhteistyötä ulko- ja turvallisuuspoliittisten päättäjien kanssa sekä suojelupoliisin riittävän laillisuusvalvonnan, raportointivelvollisuuden ja koko toiminnan parlamentaarisen valvonnan tärkeyttä.

Lisäksi valiokunta korostaa, ettei suojelupoliisin valvontaan keskittyvän uuden tiedusteluvalvontavaliokunnan perustaminen saa vaikuttaa ulkoasiainvaliokunnan, kuten ei muidenkaan erikoisvaliokuntien, nykyiseen yhteydenpitoon suojelupoliisin kanssa ja siihen liittyvään tiedonsaantiin. Lisäksi on kehitettävä uusia käytäntöjä valiokuntien tiedonsaannin tehostamiseksi. Tässä valiokuntien oma aktiivisuus on keskeistä.

*Sisäministeriö pitää ulkoasiainvaliokunnan huomioita myös näiltä osin tärkeinä.*

Tarkastusvaliokunnan lausunto TrVL 3/2018 vp – HE 202/2017 vp

**Tarkastusvaliokunta** on käsitellyt yhdessä kolmea hallituksen esitystä (HE 199/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta ja laiksi valtion virkamieslain 7 §:n muuttamisesta, HE 202/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilitiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja HE 203/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Valiokunta antaa perustuslakivaliokunnalle, hallintovaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle saman sisältöiset lausunnot asiassa. Valiokunta keskittyy lausunnossaan valvontaan liittyviin kysymyksiin.

*Valvonnan nykytila*

Tiedustelutoiminta on viranomaistoimintaa, jossa hankitaan, tuotetaan ja analysoidaan tietoa Suomeen ja sen väestöön mahdollisesti kohdistuvien uhkien tunnistamiseksi ja niiden torjumiseksi. Kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset harjoittavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua. Tiedustelua varten ei kuitenkaan ole laissa säädettyjä toimivaltuuksia.

Suomessa ei ole sellaista parlamentaarista valvontaelintä, jonka laissa säädettynä tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoimintaa. Hallituksen esityksen mukaan parlamentaarinen valvonta toteutuu eduskunnan ja sen valiokuntien toiminnan ja tietojensaantioikeuden kautta. Valiokuntien (perustuslaki-, ulkoasiain-, hallinto- ja puolustusvaliokunta) harjoittaman valvonnan todetaan olevan pääosin yleispiirteistä ja vaihtelevan valiokunnittain.

Myös tarkastusvaliokunta on hallituksen vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä perehtynyt suojelupoliisin toimintaan ja talouteen. Valiokunnan mietinnössä (TrVM 8/2017 vp) todetaan, että "Valiokunta on vuosikertomuksen käsittelyn yhteydessä kuullut Suojelupoliisia (Supo) ja tutustunut sen toimintaan sekä lisääntyneisiin resursseihin ja niiden käyttöön. Kun Supon toimivaltuudet ja resurssit ovat lisääntymässä, on välttämätöntä, että parlamentaarista ohjausta ja valvontaa uudistetaan, jotta luottamus Supon toimintaan kaikissa oloissa säilyy".

Ylimmät laillisuusvalvojat (oikeusasiamies ja oikeuskansleri) harjoittavat myös laillisuusvalvontaa siviili- ja sotilasviranomaisten toimintaan. Tämän lisäksi ns. erityisvaltuutetut, kuten tasa-arvovaltuutettu, yhdenvertaisuusvaltuutettu ja tietosuojavaltuutettu, valvovat ulkoisina laillisuusvalvojina viranomaistoiminnan lainmukaisuutta. Näistä tiedustelutoimintaan läheisesti liittyviä valvontatehtäviä on tietosuojavaltuutetulla

*Ulkoisen valvonnan järjestäminen*

Suomessa tiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaisi eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, joka olisi uusi eduskunnan erikoisvaliokunta. Valiokunnan perustaminen edellyttää eduskunnan työjärjestyksen muuttamista, jota on valmisteltu eduskunnassa puhemiesneuvoston ehdotuksena (PNE 1/2018 vp).

Puhemiesneuvoston ehdotukseen puolestaan sisältyy ehdotukset mm. tiedusteluvaliokunnan jäsenmäärästä, tehtävistä ja vireillepano-oikeudesta. Siinä myös ehdotetaan, että eduskuntaan perustetaan tiedusteluvalvontavaliokunta hoitamaan siviili- ja sotilastiedustelutoiminnan parlamentaarista valvontaa. Tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävänä olisi valvoa tiedustelutoiminnan asianmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta ja arvioida tiedustelutoiminnan painopisteitä samoin kuin seurata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Tarkastusvaliokunta pitää hyvänä, että uuden valiokunnan perustamisella ei muuteta nykyisten valiokuntien oikeuksia saada tietoja tai tapaa harjoittaa kanssakäymistä ministeriöiden tai tiedusteluviranomaisten kanssa niiden toimivaltuuksien puitteissa.

*Sisäministeriö yhtyy tarkastusvaliokunnan näkemykseen valiokuntien toimivaltasuhteista. Myös jatkossa on tärkeää, että suojelupoliisi informoi perustuslaki-, ulkoasiain- ja hallintovaliokuntaa Suomen turvallisuustilanteen kehittymisestä.*

Tarkastusvaliokunta toteaakin lausunnossaan (s. 6), että tiedusteluvalvontavaliokuntaa perustettaessa on tärkeää varmistua ulkoisen riippumattoman valvonnan toimivuudesta ja uskottavuudesta. Henkilöstöresurssien määrää tai henkilöstöltä vaadittavaa osaamisen laajuutta ja syvyyttä on tässä vaiheessa vaikeaa realistisesti arvioida. Tämä arvio tulee tehdä, kun uuden valiokunnan työstä saadaan ensin käytännön kokemusta.

*Sisäministeriö katsoo, että uskottava valvonta edellyttää myös riittävän hyvää resursointia. Ottaen huomioon tiedusteluvalvontavaliokunnan työn erityisluonne, valiokunnan erityinen suhde tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnasta vastaavaan tiedusteluvaltuutettuun ja työnjako muiden valiokuntien ja tiedusteluvalvontaan osallistuvien muiden toimijoiden kanssa, niin tiedusteluvalvontavaliokunnan toiminta, sen laajuus ja sen rajapinnat muiden toimijoiden kanssa tulevat muotoutumaan käytännössä vasta valiokunnan työn käynnistyttyä.*

Tiedustelutoiminta itsessään tulee merkittävästi muuttumaan, ja siinä otetaan käyttöön uusia tiedustelumenetelmiä, kuten tietoliikennetiedustelu. Yksinomaan suojelupoliisin vuosittainen määrärahan tarve kasvaa 11 milj. euroa, ja henkilötyövuodet puolestaan kasvavat yli 90:llä. Kun Supon toimivaltuudet ja resurssit tässä lausunnossa aiemmin kuvatulla tavalla lisääntyvät, on tarkastusvaliokunnan mielestä tarkoituksenmukaista, että tiedusteluvalvontavaliokunnan toimivaltuudet tulevat kattamaan Supon koko toiminnan valvonnan. Kattava valvonta on omiaan lisäämään luottamusta ja turvaamaan toiminnan hyväksyttävyyttä myös kansalaisten näkökulmasta, kun itse toiminta on sen luonteen mukaisesti pääosalta salassa pidettävää.

*Sisäministeriö toteaa, että parlamentaarisen valvonnan laajuus ja toteuttamistapa ovat eduskunnan harkittavia asioita. Suojelupoliisin toimintaan kohdistuvan parlamentaarisen valvonnan kehittäminen on kaikesta huolimatta tärkeää. Sisäministeriön asettama työryhmä on jo 24.9.2014 julkaistussa työryhmän loppuraportissa (Sisäministeriön julkaisu 28/2014) esittänyt, että jos suojelupoliisin tehtäviä ja toimivaltuuksia kehitetään merkittävästi tiedustelullisempaan suuntaan, syntyy tarve ulkoisen laillisuusvalvonnan ja parlamentaarisen valvonnan muotojen uudistamiselle.*

Tiedustelutoimintaa varten ehdotetaan siis perustettavaksi oma laillisuusvalvontaa suorittava viranomainen, joka olisi riippumaton ja jolla olisi laajat tiedonsaantioikeudet sekä mahdollisuus keskeyttää tiedustelumenetelmän käyttö. Useimmissa Euroopan maissa on parlamentaarisen valvontaelimen ohella erillinen tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittava taho.

Tarkastusvaliokunta toteaa lausunnossaan (s. 8), että valtuutetun toimintakenttä on laaja ja valtuutetulta edellytetään siviili- ja sotilastiedustelun reaaliaikaista ja hyvinkin yksityiskohtiin menevää valvontaa. Valtuutetulta odotetaan myös yhteistyötä ja apua tiedusteluvalvontavaliokunnan työn tueksi. Valtuutetun tulee myös vastata kansalaisten tiedusteluihin ja kanteluihin sekä tehdä yhteistyötä parlamentaarisen valvonnan sekä ylimpien laillisuusvalvojien kanssa.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että kysymyksen kansallisesta turvallisuudesta päättää tuomioistuin, jolta tiedusteluviranomaiset hakevat lupaa esim. puhelinkuuntelun käyttöön. Tutkimusten mukaan tuomioistuimet eivät ole juuri kyseenalaistaneet poliisin tekemiä pakkokeinohakemuksia. Tämäkin korostaa tiedusteluvaltuutetun valvontaa. Tarkastusvaliokunta ehdottaa harkittavaksi esimerkiksi apulaisvaltuutetun valitsemista tiedusteluvaltuutetun rinnalle, kun otetaan huomioon tehtävän vaativuus ja työn "päivystysluontoisuus". Myös tiedusteluvaltuutetun resurssitarpeet kokonaisuudessaan tulee arvioida uudelleen, kun työstä ja sen määrästä saadaan riittävä kokemus.

*Sisäministeriö toteaa, että tiedustelutoiminnan ulkoisen laillisuusvalvonnan asianmukainen järjestäminen edellyttää riittävää resursointia. Yhtäältä tiedusteluvaltuutetun toiminnolle osoitettavien voimavarojen tulee olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa. Tiedusteluvaltuutetun toimintoon on arvioitu tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti tiedusteluvalvonnan hallinnollisteknisenä tukihenkilönä. Sisäministeriö ei näe mahdollisen apulaisvaltuutetun valitsemiselle estettä, vaan puoltaa tiedustelutoiminnan valvonnan riittävää resursointia.*

Lopuksi valiokunta pitää tärkeänä, että tiedustelutoiminnasta esitetään myös julkisia tietoja. Tällaisia voisivat olla erilaiset tilastot ja tiedot siitä, kuinka laajoihin henkilöryhmiin tai data- ja viestimääriin on myönnetty tiedustelulupia. Julkinen tieto varmistaisi tiedustelun toteutumisen lakien tarkoittamalla tavalla rajattuna ja poistaisi samalla epäilyjä massavalvonnasta.

*Sisäministeriö katsoo, että yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden näkökulmasta tarkastusvaliokunnan esittämää voidaan pitää osittain kannatettavana ja mahdollisuuksien mukaan salassapitosäännökset huomioon ottaen toiminnasta voitaneen laatia myös julkisia selvityksiä. Sen sijaan 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.*

*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.*

Liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunto LiVL 26/2018 vp – HE 202/2017 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta on käsitellyt yhdessä kahta tiedustelua koskevaa hallituksen esitystä (HE 202/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi siviilitiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja HE 203/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi). Valiokunta keskittyy tässä lausunnossaan tiedusteluviranomaiselle ehdotettuun uuteen tietoliikennetiedustelua koskevaan toimivaltuuteen toimialansa mukaisesti.

*Yleistä*

Kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tämän päivän digitaalisessa yhteiskunnassa valiokunta pitää välttämättömänä, että tiedustelusta vastaavilla viranomaisilla on riittävät toimintaedellytykset hankkia tietoa myös viestintäverkkojen tapahtumista. Valiokunta pitää hyvänä, että suomalaisten viranomaisten toimintamahdollisuuksia kehitetään vastaamaan paremmin myös monien muiden maiden tiedusteluviranomaisten toimintamahdollisuuksia.

Valiokunta korostaa kuitenkin voimakkaasti, että viranomaisten toimivaltuuksien lisääntyessä tulee samalla huolehtia yksityisyyden suojan ja luottamuksellisen viestin suojan turvaamisesta. Nämä näkökohdat tulee huomioida myös kansainvälisessä tiedusteluviranomaisten välisessä yhteistyössä ja tietojenvaihdossa.

*Toimenpiteiden kohdentamisen tarve*

Viestintäverkoissa liikkuu jo tällä hetkellä valtavia määriä viestejä ja dataa, mikä asettaa väistämättä tiedustelutoiminnalle haasteita. Verkoissa käytetystä teknologiasta johtuen viestien käyttämien reittien arvioiminen on vaikeaa, joten myöskin sen viestintäverkon osan ja niiden yhteyksien kartoittaminen, joissa tiedustelun kannalta merkityksellinen liikenne kulkee, on haasteellista. Yleisesti viestiliikenteessä käytetyt erilaiset salausmenetelmät ja väliaikaiset verkko-osoitteet tuovat omat haasteensa tietoliikennetiedustelun toteuttamiseen. Valiokunta kiinnittää saamansa selvityksen perusteella huomiota myös siihen, että monien viestintäsovellusten käytössä viestiliikenne saattaa välittyä esimerkiksi toisessa maassa sijaitsevien datakeskusten kautta, jolloin myös kotimaassa tapahtuva viestintä kulkee valtakunnan rajat ylittävän kaapelin kautta. Viestintäverkkoympäristön ja sitä koskevan tiedustelutoiminnan haasteellisesta luonteesta huolimatta valiokunta pitää ehdotettuja toimivaltuuksia välttämättöminä turvallisuusviranomaisten toimintamahdollisuuksien varmistamiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että ehdotettujen toimivaltuuksien käyttö tekee tarpeelliseksi luoda viranomaiselle tekniset valmiudet periaatteessa kaiken viestinnän seulontaan. Lakiehdotuksissa on kuitenkin valiokunnan käsityksen mukaan säädetty varsin tarkkarajaisesti niistä edellytyksistä, joilla näitä teknisiä valmiuksia voidaan käyttää. Valiokunta painottaa, että kyseinen seikka korostaa kuitenkin tarvetta riippumattoman valvonnan toteuttamiseen ja perusoikeuksista huolehtimiseen.

*Sisäministeriö viittaa aiemmin lausumaansa ja painottaa, että tiedustelutoiminnan ulkoisen valvonnan asianmukainen järjestäminen on erittäin tärkeää ja edellyttää riittävää resursointia. Yhtäältä valvontatoiminnoille osoitettavien voimavarojen tulee olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa.*

Liikenne- ja viestintävaliokunta toteaa lausunnossaan, että siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa esityksessä tunnutaan omaksutun jonkinlaisena lähtökohtana ajatus siitä, että automaattisesti tapahtuva viestien läpikäyminen loukkaisi vähemmän viestinnän luottamuksellisuutta ja viestejä koskevien tietojen läpikäyminen olisi viestinnän luottamuksellisuuden kannalta merkityksellistä vasta siinä vaiheessa, kun viestejä tai niitä koskevia välitystietoja käsitellään manuaalisesti ihmisen toimesta. Valiokunta ei pidä tätä lähtökohtaa enää tänä päivänä kaikilta osin perusteltuna. Automaattisessa viestien seulonnassa käytetty keinoäly kehittyy kaiken aikaa, ja on mahdollista, että

lähitulevaisuudessa automaattisella viestien seulonnalla ja analyysillä voidaan saada viestiliikenteestä ja välitystiedoista selville jopa enemmän kuin manuaalisella ihmisen toteuttamalla käsittelyllä.

*Sisäministeriö toteaa, että esityksessä lähtökohtana ei ole se, että viestejä koskevien tietojen läpikäyminen olisi viestinnän luottamuksellisuuden kannalta merkityksellistä vasta siinä vaiheessa, kun viestejä tai niitä koskevia välitystietoja käsitellään manuaalisesti ihmisen toimesta. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4, 5 ja 6 §:istä ja niiden perusteluista päinvastoin ilmenee, miksi viestinnän automaattinen käsittely jo sellaisenaan merkitsee varsin syvällekäyvää puuttumista viestintäsalaisuuden suojaan. Tästä johtuen viestiliikenteen automaattiselle käsittelylle on lakiesityksessä asetettu varsin tiukat edellytykset. Käsittelyn edellytyksenä olisi mm. sen välttämättömyys eli viimesijaisuus, ja käsittelyn tulisi perustua tuomioistuimen lupaan, josta olisi käytävä ilmi automaattisessa käsittelyssä käytettävät hakuehdot.*

*Lähtökohdaksi lakiesityksessä sen sijaan on omaksuttu se, että automaattinen hakuehtoperusteinen vertailu yleensä merkitsee vähäisempää puuttumista sivullisen viestinnän luottamuksellisuuteen kuin jos sama toiminto suoritettaisiin manuaalisesti. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on voimakkaat perusteet katsoa, että tietoliikenteeseen kohdistuva automatisoitu tietohaku, joka lopullisesti ja peruuttamattomasti poistaa tiedustelun kohdeuhkaan liittymättömän aineiston ihmissilmän lainkaan sitä näkemättä, sisältää vähäisemmän poistettuun viestintään kohdistuvan puuttumisen kuin se, että virkamies fyysisesti lukisi läpi kaikki tiedustelun kohdeuhkaan liittymättömätkin viestit samassa poistamistarkoituksessa.*

Edellä mainituista toimintaympäristön ja käytetyn tekniikan haasteista johtuen valiokunta korostaa (s. 3), että tiedustelusta vastaavien viranomaisten tulee kiinnittää käytännön toiminnassaan erityistä huomiota toimenpiteiden kohdentamiseen ja mm. käytettävien hakutermien rajaamiseen. Tuomioistuimelle osoitettujen hakemusten ja tuomioistuimen ratkaisujen tulee olla siinä määrin täsmällisiä, että toteutusvaiheessa ei jää tulkinnan varaa. Viranomaistehtävien ja siihen liittyvän harkinnan tulee säilyä yksinomaan viranomaisilla, ja sääntelyn on oltava riittävän yksiselitteistä yrityksiltä edellytettävien toimenpiteiden osalta. Valvontajärjestelmästä tulee luoda uskottava riittävien resurssien ja osaamisen kautta. Kaikkien tiedustelussa käytettävien järjestelmien tulee hyödyntää kattavia lokimenettelyjä toteutettavista tiedustelutoimenpiteistä. Valiokunta korostaa myös yleisesti korkean tietoturvallisuuden tason tarvetta tietoliikennetiedustelussa ja tiedusteluviranomaisten korkean teknisen osaamisen tarvetta.

*Sisäministeriö yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan lausumaan tältä osin.*

*Kyberturvallisuuskeskuksen tiedontarpeet*

Viestintäviraston Kyberturvallisuuskeskus on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta keskeinen viranomainen, jonka kyberturvallisuuteen liittyvät tehtävät hyödyttävät laajasti yhteiskunnan eri sektoreita.

Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lakiehdotuksen 16 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelulla hankitun haitallista tietokoneohjelmaa tai käskyä koskevan tiedon luovuttamisesta. Luovuttamisen edellytykseksi on asetettu, että tiedon luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tai tiedon saajan etujen turvaamiseksi. Valiokunta korostaa, että mainittujen tietojen välittäminen tarvittaessa Suojelupoliisilta Kyberturvallisuuskeskukselle on keskuksen tehtävien toteuttamisen kannalta erittäin tärkeää.

Valiokunta kiinnittää huomiota poliisilain (872/2011) muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:n tietojen luovuttamista koskevaan säännökseen, jossa luovuttamisen edellytykseksi on asetettu välttämättömyys kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ottaen huomioon Kyberturvallisuuskeskuksen tehtävien merkityksen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden kannalta liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa hallintovaliokunnalle, että Kyberturvallisuuskeskus voi saada myös poliisilain perusteella tietoja, jos se on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, välttämättömyyden sijasta. Tämä antaisi tietojen luovuttamisesta päättävälle tiedusteluviranomaiselle enemmän liikkumavaraa tietojen luovuttamisessa. Valiokunta kiinnittää huomiota tiedonsaajan korkean tietoturvan tason tarpeeseen.

*Sisäministeriö yhtyy valiokunnan näkemykseen. Kyseistä asiaa käsitellään myöhemmin otsikon 15 Viranomaisyhteistyö ja tietojen luovuttaminen, alla.*

*Viranomaisen avustamisesta aiheutuvien kustannusten korvaaminen*

Ehdotuksesta aiheutuu teleyrityksille kustannuksia, joiden suuruus riippuu siitä, miten paljon laissa säädettyjä tiedustelutoimivaltuuksia tullaan käyttämään. Saadun selvityksen mukaan kokonaan uudenlaisesta lainsäädännöstä on hyvin vaikeaa tehdä tarkempia arvioita toimenpiteiden määristä ja kustannuksista. Korvauskäytännöstä säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 299 §:ssä, jonka mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. Käytännössä teleyrityksille ei siten korvata henkilöstön käytöstä aiheutuvia kustannuksia viranomaisia avustettaessa.

Valiokunta ei lähtökohtaisesti pidä hyvänä, että teleyrityksille säädetään sellaisia uusia viranomaisten avustamista koskevia tehtäviä, joista aiheutuvia kustannuksia ei pystytä etukäteen arvioimaan. Lähtökohtaisesti valiokunta näkee, että kyse on tiedusteluviranomaisten toiminnasta aiheutuvista kustannuksista, joista huolehtiminen tulisi myös tapahtua viranomaisten toimesta. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että kustannusten tasoa seurataan tiiviisti ja ryhdytään viipymättä toimenpiteisiin korvaussääntelyn muuttamiseksi, jos kustannukset nousevat merkittävästi nykyisestä.

Valiokunta pitää hyvänä, että esityksen mukaan tiedonsiirtäjällä on oikeus saada valtion varoista korvaus viranomaisen avustamisesta aiheutuneista välittömistä kustannuksista.

*Itsenäinen pääsy laitetiloihin*

Poliisilain 5 a luvun 16 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta siviilitiedustelussa. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että tiedusteluviranomaisilla ei tulisi olla itsenäistä ja salaista pääsyä teleyrityksen laitetiloihin tietoliikennetiedustelun toteuttamisessa.

Saadun selvityksen mukaan säännöksen soveltamista koskevat käyttötarpeet olisivat harvinaisia Suomessa. Valiokunta näkee säännöksen tarpeellisuuden, mutta toteaa, että lähtökohtaisesti asentaminen ja poisottaminen tulee tapahtua yhteistyössä laitetilan haltijan kanssa. Ulkopuolisen salaa asentamat laitteet ja ohjelmistot voivat aiheuttaa vakavia ongelmia palvelujen toiminnan ja tietoturvallisuuden kannalta, joten valiokunnan näkemyksen mukaan tämän kaltaisia menettelyjä tulee voida käyttää vain tilanteissa, joissa se on erityisistä syistä välttämätöntä.

Liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa, että hallintovaliokunta rajaa kyseistä toimivaltuutta esimerkiksi välttämättömyysvaatimuksella.

*Sisäministeriö toteaa, että tarve soveltaa säännöstä laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseen Suomessa sijaitseviin teleyrityksen laitetiloihin tulisi erittäin harvoin kyseeseen. Jos asentamistoimivaltuuden käyttöä rajataan välttämättömyysvaatimuksella siltä osin kuin kyse on toimivaltuuden käytöstä liikenne- ja viestintävaliokunnan esille tuomaa tarkoitusta varten, niin mahdollinen muutos tulee yhteen sovittaa sotilastiedustelulakiehdotuksen 40 §:n kanssa.*

*Perustelujen yhtenäistäminen*

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain tiedonsiirtäjän tiedonantovelvollisuutta koskevan 22 §:n perusteluihin ja tuotu esille, että perustelut eivät vastaa säännöksen sanamuotoa eivätkä sotilastiedustelusta annetun lakiehdotuksen (HE 203/2017 vp) 95 §:n vastaavan säännöksen perusteluja. Säännöksen tiedonantovelvollisuus on tärkeä tiedustelutoimenpiteiden kohdentamiseksi.

Valiokunnan esittelevältä ministeriöltä saaman selvityksen mukaan säännöksen tarkoituksena on antaa tietoja vain verkon teknisestä toteuttamistavasta ja topologiasta, ja asiakkaana olevista luonnollisista henkilöistä tai oikeushenkilöistä tietoja ei kyseisen säännöksen perusteella annettaisi.

Säännöksen keskeisen merkityksen vuoksi valiokunta ehdottaa hallintovaliokunnalle, että se täsmentää kyseisen säännöksen tulkintaa tältä osin mietintönsä perusteluissa, yhtenäiseksi sotilastiedustelusta annetun lakiehdotuksen kanssa.

*Sisäministeriö yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan huomioihin tältä osin ja käsittelee aihealuetta tämän lausunnon sivulla 61.*

*Tietojen julkistaminen*

Valiokunta kannustaa sekä tiedusteluviranomaisia että tiedusteluvaltuutettua julkaisemaan tiedustelutoiminnan luonteen ja tavoitteiden mahdollistamissa rajoissa tietoja toteutetuista

tietoliikennetiedustelun toimenpiteistä ja niiden määristä. Tiedustelutoimintaa koskevien tietojen avoimuus voi edistää järjestelmää kohtaan tunnettavaa luottamusta.

*Sisäministeriö viittaa tältä osin edellä tarkastusvaliokunnan lausunnon yhteydessä lausumaansa.*

*Salausavainten luovuttaminen ja takaporttien luominen*

Valiokunta pitää periaatteellisesti erittäin hyvänä, että esityksessä ei ehdoteta yrityksille velvollisuuksia luovuttaa salausavaimia tai luoda ohjelmistoihin tai järjestelmiin takaportteja. Tämä on tärkeää myös jatkossa viestinnän osapuolten oikeuksien, ohjelmistojen ja järjestelmien tietoturvallisuuden sekä kotimaisten yritysten kilpailukyvyn kannalta.

*EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö*

Asiantuntijakuulemisessa on tuotu huomiona esille, että esityksessä ei ole käsitelty ehdotusten suhdetta eräisiin EU-tuomioistuimen välitystietojen säilyttämistä ja tietoliikennetiedustelua koskeviin oikeudellisiin reunaehtoihin, kuten ns. Tele2 ja Watson -ratkaisussa asetettuihin edellytyksiin.

*Valvovien viranomaisten ja tuomioistuimen rooli*

Valiokunta korostaa uskottavan, riippumattoman ja riittävän hyvin resursoidun valvonnan keskeistä merkitystä sääntelyn toimivuuden ja hyväksyttävyyden kannalta. Myös perustettavien tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaliokunnan yhteistyöllä ja valvonnan yhteensovittamisella tulee olemaan keskeinen merkitys.

Tuomioistuinten roolin osalta valiokunta kiinnittää erityisesti huomiota tuomioistuinten teknisen osaamisen kehittämisen tarpeeseen.

*Sisäministeriö toteaa, että 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.*

*Seurannan tarve*

Esityksellä on keskeinen merkitys kansallisen turvallisuuden ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Tästä syystä valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyn toimeenpanoa ja säännösten toimivuutta seurataan ja arvioidaan tiiviisti ja mahdollisiin muutostarpeisiin reagoidaan viivytyksettä.

*Sisäministeriö yhtyy liikenne- ja viestintävaliokunnan näkemykseen seurannan tarpeesta. Kyse on kokonaan uudesta ja sellaisesta lainsäädäntökokonaisuudesta, että vaikutusten arvioinnissa korostuu etukäteisarvioinnin lisäksi erityisesti jälkikäteisarviointi. Siksi sisäministeriö 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 ulkopoliittiset ja muut sensitiivisyydet asettavat tiettyjä rajoitteita seurannan mittarien asettamisessa.*

Puolustusvaliokunnan lausunto PuVL 16/2018 vp — HE 202/2017 vp

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu tiedustelulainsäädäntö tulee merkittävästi muuttamaan suojelupoliisin asemaa. Uuden lainsäädännön myötä suojelupoliisin asema muuttuisi yhdistetyksi kotimaan turvallisuuspalveluksi ja ulkomaan tiedustelupalveluksi, jonka tehtävänä olisi hankkia tietoa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhkista, riippumatta siitä, onko uhkissa kyse rikoksista vai ei. Tiedonhankinnan perusteet sekä toiminnan ajallinen ja alueellinen ulottuvuus muuttuisivat ja laajentuisivat nykyisestä. Osana kokonaisuudistusta esitetään suojelupoliisilta poistettavaksi sille nykyisin kuuluvat esitutkintatehtävät. Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisin resursseista noin puolet menee terrorismin vastaiseen toimintaan, vastatiedustelu vie noin 30 prosenttia voimavaroista ja 20 prosenttia toiminnasta on turvallisuustyötä ja turvallisuusselvitysten tekemistä.

*Sisäministeriö toteaa, että suojelupoliisi säilyisi edelleen osana poliisiorganisaatiota ja toimiva yhteistyö muun poliisihallinnon kanssa on jatkossakin välttämätöntä. Suojelupoliisilta ehdotetaan poistettavaksi esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet, joten se ei jatkossa pystyisi hankkimaan tietoa rikosten selvittämiseksi. Rikostorjuntatoimivaltuudet eli rikosten estämis- ja paljastamistoimivaltuudet jäisivät edelleen suojelupoliisin työvälinekategoriaan.*

Poliisilain muuttamista koskevan lakiehdotuksen 5 a luvun 2 §:n 1 momentissa eritellään siviilitiedustelussa käytettyjä tiedustelumenetelmiä. Tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja ohjattu tietolähdetoiminta. Tiedustelumenetelmiä ovat pykälän 2 momentin mukaan myös paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten ja tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä.

Edellä kuvattuun viitaten valiokunta toteaa, että tiedustelumenetelmien kirjo on erittäin laaja. Tämä tuodaan selvästi esiin myös hallituksen esityksen perusteluissa (s. 136). Perusteluissa todetaan, että uusien koti- ja ulkomaan tehtävien ja toimivaltuuksien osoittamisesta suojelupoliisille ja samanaikaisesti olemassa olevien tehtävien ja toimivaltuuksien laajasta säilymisestä seuraa, että suojelupoliisin tehtäväkenttä ja velvoitteet muodostuvat kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen laajoiksi.

Siviilitiedustelun kohteet (11 kohtaa) määritellään 5 a luvun 3 §:ssä. Tiedustelun kohteita ovat esimerkiksi tiedon hankkiminen terrorismista, ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta, kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta kriisistä, Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta sekä kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä on 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa säännös siitä, että yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Valiokunta toteaa, että lakiesitys ja sen yksityiskohtaiset perustelut mahdollistavat tiedustelumenetelmien käytön hyvin laajasti. Molempien täsmentämistä on syytä vielä harkita.

*Sisäministeriö toteaa tiedustelumenetelmien osalta, että pääosa esitettävistä tiedustelumenetelmistä perustuu menetelmällisesti suojelupoliisilla jo nykyisin käytössä oleviin salaisiin tiedonhankintakeinoihin. Pakkokeinolain ja poliisilain kokonaisuudistuksissa keinojen määrittelyyn ja käyttöedellytyksiin tehtiin täsmennyksiä sekä päätöksentekoa koskevia pykäliä terävöitettiin huomattavasti. Siksi tiedustelumenetelmien kohdalla on perusteltua nojata jo voimassa oleviin toimivaltuuksien määritelmiin ja niiden rajapintoihin sekä päätöksentekotasoihin. Ainoastaan toimivaltuuksien käytön perusteet muuttuisivat uhkaperustaisiksi, jotta tiedustelutoiminta olisi yleensä mahdollista.*

*Perustuslain 2 §:n 3 momentin ja sitä koskevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti viranomaisten toimivaltuudet on pikemminkin säänneltävä täsmällisesti kuin periaatetyyppisesti. Tämä johtaa väistämättä pykälien yksityiskohtaisuuteen ja niiden määrän lisääntymiseen. Myös Euroopan ihmisoikeussopimus ja sitä koskeva EIT:n ratkaisukäytäntö vaikuttavat samansuuntaisesti. Toisaalta yksityiskohtaisen sääntelyn myötä lainsäädäntöön saattaa tulevaisuudessa kohdistua muutostarpeita.*

*Tiedustelumenetelmäpykälissä luetellaan varsin tarkasti muun muassa vaatimuksessa ja päätöksessä mainittavat tiedot. Tämä korostaa suojelupoliisin perusteluvelvollisuutta vaatimuksissaan ja päätöksissään, mutta uusi sääntely asettaa vaatimuksia yhtälailla tuomioistuinten päätöksille.*

*Sisäministeriö ei näe tarvetta valiokunnan edellä mainitsemien pykälien täsmentämiselle. Sisäministeriö viittaa tältä osin jäljempänä "4 Siviilitiedustelun kohteet", "7.1Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset", ja "11 Kansallisen turvallisuuden käsite" alla lausumaansa.*

Valiokunta huomauttaa, että monissa ehdotetuissa tiedustelumenetelmissä käräjäoikeuden lupa toiminnalle voidaan antaa jopa kuusi kertaa pidemmäksi ajaksi (1kk/6kk) kuin salaisessa tiedonhankinnassa (5 a luvun 6 §, 7 §, 11 §, 12 §, 14 §, 20 §). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 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. Siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä tarkoitettu koskeva kuuden kuukauden lupa-aika ei myöskään 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. Edellä todettuun perustuen puolustusvaliokunta pitää ehdotettua lupa-aikaa perusteltuna.

Sekä siviilitiedustelua että sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä ehdotetaan lupaviranomaiseksi Helsingin käräjäoikeutta. Valiokunta pitää lupa-asioiden keskittämistä yhteen käräjäoikeuteen kannatettavana, sillä Helsingin käräjäoikeudella on maan laajin kokemus salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinoasioiden käsittelemisestä.

*Sisäministeriö yhtyy valiokunnan näkemykseen.*

Valiokunta huomauttaa, että toisin kuin sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 9 §:n 6 kohdassa siviilitiedustelua koskevasta lakiehdotuksesta puuttuu tiedustelutehtävän määritelmä. Sotilastiedustelussa tiedustelutehtävä määritellään pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaksi toimeksiannoksi tiedustelutiedon hankkimiseksi 4 §:ssä tarkoitetusta sotilastiedustelun kohteesta, joka perustuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemiin painopisteisiin tai 13 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön. Tietopyyntöjä sotilastiedustelun kohteista voivat sotilastiedustelua koskevan lakiehdotuksen 13 §:n mukaan tehdä pääesikunnalle tasavallan presidentti, valtioneuvoston kanslia, ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan konkreettisten tiedustelutehtävien antaminen on sotilasorganisaatiossa vakiintunut ja pitkäaikainen toimintamalli, siviilitiedustelun puolella ei ole ollut tällaista käytäntöä. Valiokunta toteaa, että tiedustelutehtävän tarkempi määrittäminen voisi edesauttaa myös siviilitiedustelussa tiedustelutoimintavaltuuksien käytön edellytysten arviointia ja mahdollistaa tätä kautta tiedustelutoiminnan ja sillä saadun tiedon tehokkaamman valvonnan.

*Poliisilain ehdotetun 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Saman pykälän 2 momentissa säädettäisiin tiedustelumenetelmäkohtaisista erityisistä edellytyksistä, joita eräiden tiedustelumenetelmien osalta olisivat tiedustelumenetelmän käytön erittäin tärkeä merkitys ja toisten osalta tiedustelumenetelmän käytön välttämättömyys tiedon saamiseksi siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta. Pykälän 1 ja 2 momentissa käytetyllä ilmaisulla "siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta" viitataan 5 a luvun 3 §:ään, joka sisältää tyhjentävän yksitoistakohtaisen luettelon siviilitiedustelun kohteista. Sisäministeriö käsittelee siviilitiedustelun kohdeluetteloa lausunnossaan myöhemmin ja toteaa, että kyseinen luettelo niin asiallisesti kuin tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden asteeltaan vastaa sitä Ruotsin signaalitiedustelulainsäädännön perusteuhkaluetteloa, jota Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi piti ihmisoikeussopimuksen mukaisena.*

*Lakiesityksen tiedustelumenetelmäkohtaisista päätöksentekopykälistä (PolL 5 a luvun 6-33 §§) ilmenee, että tiedustelumenetelmää käyttöönsä vaativan on muiden asioiden ohella esitettävä riittävä tosiseikkanäyttö vaatimuksensa tueksi. Tosiseikastoa on esitettävä kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan konkreettisesta olemassa olosta ja sen ilmenemismuodosta sekä tiedustelumenetelmän käyttöedellytysten täyttymisestä samoin kuin tiedustelumenetelmän kohdistamisen tueksi. Edellä mainittu poliisilain 5 a luvun 4 § asettaa perusteltavuusvaatimuksen ja korostaa näin ollen erikseen sitä perusteluvelvollisuutta, joka tiedustelumenetelmää käyttöönsä vaativalla on. Tiedustelumenetelmän päätöksentekijä - yleensä tuomioistuin - tekee päätöksensä sille esitetyn tosiseikkoja koskevan näytön perusteella.*

*Sisäministeriö ei voi yhtyä valiokunnan näkemykseen, jonka mukaan vastaavanlainen tiedustelutehtävästä säätäminen kuin sotilastiedustelulaissa olisi omiaan edesauttamaan tiedustelutoimivaltuuksien käytön edellytysten arviointia ja mahdollistamaan tiedusteluvaltuuksien tehokkaamman valvonnan.*

*Puolustusvaliokunnan viittaamaan sotilastiedustelulain 9 §:n 6 kohdan mukaan tiedustelutehtävällä tarkoitettaisiin pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antamaa toimeksiantoa tiedustelutiedon hankkimiseksi 4 §:ssä tarkoitetusta sotilastiedustelun kohteesta, joka perustuu ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisen kokouksen valmistelevasti käsittelemiin painopisteisiin tai 13 §:ssä tarkoitettuun tietopyyntöön.*

*Sotilastiedustelulain 11 §:n 1 momentin mukaan sotilastiedustelussa tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä olisi, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa tiedustelutehtävän kannalta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan sääntelymalli, jossa tuomioistuimen edellytysharkinta ankkuroidaan viranomaisen sisäiseen hallinnolliseen tehtävänantoon pikemmin kuin konkreettisen uhkan olemassaoloon ja viranomaisen siitä esittämään näyttöön, ei olisi omiaan selkeyttämään edellytysharkinnan ja laillisuusvalvonnan kohdetta ja rajoja.*

Puolustusvaliokunta totesi tiedustelutoiminnan valvonnasta antamassaan lausunnossa (PuVL 8/2018 vp), että tiedusteluvaltuutetulla ja tämän toimistolla pitää olla riittävät resurssit uskottavan ja kattavan valvonnan suorittamiseen. Alkuvaiheessa tiedusteluvaltuutetun toimistoon arvioidaan hallituksen esityksen (HE 199/2017 vp) mukaan tarvittavan valtuutetun lisäksi kaksi päätoimista asiantuntijavirkamiestä esittelijöinä sekä yksi päätoiminen assistentti. Tällainen arvio tarvittavan henkilöstön määrästä on puolustusvaliokunnan näkemyksen mukaan selkeästi alimitoitettu. Ehdotetun kokoinen henkilöstömäärä olisi myös haavoittuva esimerkiksi poissaolojen ja henkilövaihdosten varalta. Tiedusteluvaltuutetun ja hänen toimistonsa tehtäväkenttä on erittäin laaja. Laillisuusvalvonnan uskottavuus on keskeisen tärkeä elementti koko tiedustelulainsäädäntöä. Tämän vaatimuksen on heijastuttava myös toiminnan resursointiin. Valiokunta toteaa, että myös tuomioistuimille tulee varmistaa riittävät resurssit.

*Sisäministeriö viittaa aiemmin lausumaansa ja painottaa, että tiedustelutoiminnan valvonnan asianmukainen järjestäminen on erittäin tärkeää ja edellyttää riittävää resursointia. Yhtäältä valvontatoiminnoille osoitettavien voimavarojen tulee olla oikeassa suhteessa sille säädettyjen tehtävien kanssa.*

Puolustusvaliokunta pitää välttämättömänä, että tiedusteluvaltuutettu ja tiedusteluvalvontavaliokunta tulevat valvomaan suojelupoliisin toimintaa kokonaisuudessaan. Tämä on perusteltua paitsi valvonnan yleisen uskottavuuden kannalta myös sen vuoksi, että monessa tapauksessa on vaikea arvioida salaisten tiedonhankintakeinojen ja siviilitiedustelutoiminnan rajapintoja. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 5 §:ssä säädetään tilanteesta, jossa sallitaan tiedustelumenetelmän käytön jatkaminen salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi.

Valiokunta korostaa, että suojelupoliisin koko toiminnan parlamentaarinen valvonta on tarpeen myös sen vuoksi, että suojelupoliisin päällikölle esitetään laajoja toimivaltuuksia kansainvälisessä yhteistyössä. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 §:n mukaan suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja yhteistyöhön liittyvien tiedustelumenetelmien käytöstä sekä tietojen luovuttamisesta kansainvälisille yhteistyötahoille. Valiokunta toteaa, että asiaan liittyvien ulko- ja turvallisuuspoliittisten näkökohtien vuoksi tälle toiminnalle on välttämätöntä hakea parlamentaarista katetta.

*Sisäministeriö toteaa, että parlamentaarisen valvonnan laajuus ja toteuttamistapa ovat eduskunnan harkittavia asioita. Suojelupoliisin toimintaan kohdistuvan parlamentaarisen valvonnan kehittäminen on kaikesta huolimatta tärkeää.*

*Kansainvälisestä yhteistyöstä sisäministeriö viittaa kohdan "7.8 Kansainvälinen yhteistyö (Poliisilaki 5 a luku 57 §)" alla lausumaansa.*

**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 (Fredman)** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, 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** kiinnittää hallintovaliokunnalle toimittamassa lausunnossaan huomiota siihen, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi, mutta tiedusteluviranomaisella ei olisi velvollisuutta tällaisen tiedon luovuttamiseen. Vaikka vastaava sääntelymalli on sinänsä omaksuttu poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentissa, olisi kuitenkin 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. Olisi erikoista, jos viranomaisella ei olisi velvollisuutta luovuttaa sen hallussa olevaa tietoa, joka osoittaa esimerkiksi rikoksesta epäillyn syyttömyyttä tiettyyn tekoon.

***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 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.*

---

**Suomen asianajajaliitto (Lång)** kiinnittää huomioita poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ehdotettavaan sääntelyyn. 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.

***Sisäministeriön vastaus**: Sisäministeriö viittaa aiempaan lausumaansa. Sisäministeriö ei sinänsä katso olevan estettä muuttaa pykälän sanamuotoa niin, että Asianajajaliiton mainitsemien tietojen luovuttamisvelvollisuutta painotettaisiin. Lienee selvää, että syyttömyyttä tukevan selvityksen ilmoittamiseen on suhtauduttava aina vakavasti. Kyse on monesti intressipunninnasta eikä minkä tahansa (lievän) rikoksen kohdalla ole perusteltua luovuttaa syyttömyyttä tukevaa tietoa, jos ilmoittaminen samalla vaarantaisi toisen intressin, kuten kansallisen turvallisuuden tai toisen hengen ja terveyden.*

*Mikäli hallintovaliokunta katsoo tarpeelliseksi muuttaa pykälää syyttömyyttä tukevan selvityksen ilmoittamisessa, niin intressipunnintaa koskeva normit on syytä sisällyttää pykälään samalla. Lisäksi on tarpeen huomioida, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 77 §:n 4 momentissa on vastaavansisältöinen säännösehdotus, joten poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulakiehdotuksen säännökset tulee yhteen sovittaa keskenään.*

---

**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".

**Helsingin poliisilaitos** katsoo, että vuoden mittaisen lykkäyspäätöksen määräaikaa itsessäänkin on pidettävä melko pitkänä ottaen huomioon, että kyseessä ovat vakavat rikokset ja niiden selvittämisintressi on suuri niin yleisen kuin yksityisen edun kannalta. Suojelupoliisin tiedustelussa esiin tulleet rikoksentekijät ovat todennäköisesti suunnitelleet rikoksensa ja vuoden viive ilmoittamisessa tekee käytännössä ilmoittamisen merkityksettömäksi sen vuoksi, että tässä ajassa todistusaineisto on ehditty hävittää, epäillyt ovat poistuneet maasta, todistajien muistikuvat ovat heikentyneet eikä esim. telepakkokeinoilla ole enää mahdollisuutta saada tietoja teletoimintayritysten tiedon säilytysaikaan koskevien säännösten vuoksi (laki sähköisen viestinnän palveluista 157 §).

Lykkäyspäätöksen tekisi ehdotetun säännöksen mukaan suojelupoliisin päällikkö yksin ilman tuomioistuinkontrollia tai keskustelua KRP:n edustajan kanssa. Vertailun vuoksi todettakoon, että poliisin käytäessä salaisia tiedonhankintakeinoja ja halutessaan lykätä ilmoittamista asiasta tiedonhankinnan kohteelle, päättää asiasta tuomioistuin poliisin esityksestä (poliisilaki 5 luku 58 §, pakkokeinolaki 10 luku 60 §).

Suojelupoliisi ei nykyisinkään suorita juuri esitutkintaa ja esitutkintavaltuuksien kokonaan poistuessa voidaan kyseenalaistaa sen kompetenssin riittävyys arvioida esitutkintakynnyksen täyttymistä eri tunnusmerkistöjen osalta.

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, Helsingin poliisilaitoksen 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[2] 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.*

---

[2] 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)

*Päätöksiä olisi kuitenkin mahdollista tehdä useampia, jos siihen olisi jokaisella kerralla esittää asianmukaiset perusteet.*

*Suojelupoliisin päällikön harkintavaltaa ohjaa myös[3] 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.*

*Edellä kerrottu perustelulausuma huomioon ottaen Helsingin poliisilaitoksen lausunnossaan esittämä kritiikki on lähtökohtaisesti perusteetonta. Viitattakoon myös Poliisihallituksen lausunnossaan toteamaan, 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.*

---

**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*

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

*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:*** *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.*

---

**Helsingin poliisilaitos** tiedustelee, että soveltuuko säännös myös siihen tilanteeseen, että esitutkintaviranomainen itse havaitsee rikosepäilyn, aloittaa esitutkinnan, minkä jälkeen se tiedustelee Suojelupoliisilta asiaan liittyvää mahdollista lisätietoa. Tiedustelun Suojelupoliisille tehdessään esitutkintaan jo suorittava poliisi kykenee yksilöimään rikosepäilyn keskeiset faktat kohtuullisen tarkasti teon, ajan, paikan, epäillyn / epäiltyjen ja mahdollisen asianomistajan osalta. Tällöin itse asia on jo tullut esitutkintaviranomaisen tietoon sen oman toiminnan tuloksena ennen kun tietopyyntö tehdään Suojelupoliisille. Estettävissä olevan rikoksen osalta voidaan tehdä sama kysymyksenasettelu.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Helsingin poliisilaitoksen mainitsemalle tietopyynnön tekemiselle ei ole estettä. Suojelupoliisi arvioi tapauskohtaisesti onko kyseessä sellainen tieto, joka siviilitiedustelua koskevan sääntelyn mukaan voidaan luovuttaa. Joissain tapauksissa, riippuen poliisin tiedustelun tietosisällön laadusta ja laajuudesta, tiedustelu voi auttaa suojelupoliisia suorittamaan tiedon luovuttamista koskevan intressipunninnan paremmin.*

---

**Helsingin poliisilaitos** toteaa, että suojelupoliisi hankkii tietoja myös avoimista lähteistä, kansainvälisellä tietojenvaihdolla ja poliisilain 5 luvun mukaisilla keinoilla. Kyse voi olla myös sellaisesta tilanteesta, että kaikkia tai useita keinoja käytetään samassa asiassa. Koskeeko palomuurisäännös vain uusilla eli poliisilain 5 a luvun ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta annetun lain mukaisia keinoja käyttäen hankittuja tietoja vai kaikkia muitakin tiedustelukeinoilla hankittuja tietoja.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Palomuurisääntely koskee ainoastaan uusilla tiedustelumenetelmillä hankitun tiedon luovuttamista. Muusta henkilötietojen luovuttamisesta säädetään erikseen laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003). Jos kyse on kansainvälisen yhteistyön yhteydessä saaduista henkilötiedoista tai muusta salassa pidettävästä tiedosta, on noudatettava niitä tietojen edelleen luovuttamista koskevia rajoituksia ja ehtoja, jotka alkuperäinen luovuttaja on asettanut. Avoimen lähdetiedon luovuttamiselle ei palomuuri aseta estettä. Lisäksi viitataan otsikon "Viranomaisyhteistyö ja tietojen luovuttaminen" alla esitettyyn.*

---

**Helsingin poliisilaitos** toteaa, että suojelupoliisin tiedonhankinnan kohteina voi olla samoja henkilöitä kuin poliisin rikostiedustelun tai tutkinnan kohteina. Voiko Suojelupoliisi luovuttaa tiedustelutoiminnassaan havaitsemia poliisin työturvallisuutta vaarantavia tietoja poliisille palomuurisäännöksen estämättä?

***Sisäministeriön vastaus:*** *Helsingin poliisilaitos viittaa lausunnossaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 2 §:n 3 momentin 6 kohtaan, jossa säädetään turvallisuustietojen tallettamisesta poliisiasiain tietojärjestelmään. Poliisin käsittelemistä henkilötiedoista säädetään tällä hetkellä kyseisessä laissa, mutta laki on tällä hetkellä uudistettavana ja uusi poliisin henkilötietolakiesitys on tarkoitus antaa eduskunnalle vielä syksyllä. Tässä laissa olisi tarkoitus säätää suojelupoliisin henkilötietojen käsittelystä sekä henkilötietojen luovutuksesta. Palomuuria noudatettaisiin siten kuin poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä säädettäisiin ja muussa henkilötietojen luovuttamisessa noudatettaisiin sitä, mitä henkilötietojen käsittelystä annetussa laissa säädettäisiin. Pääosin suojelupoliisi voisi siten tämän esityksen myötä luovuttaa poliisin työturvallisuutta vaarantavia tietoja poliisille kuten tälläkin hetkellä. Poliisin henkilötietolain kokonaisuudistuksessa onkin erityisen tärkeää huolehtia siitä, että suojelupoliisilla säilyy tämä mahdollisuus myös vastaisuudessa.*

*Helsingin poliisilaitoksen kysymys osoittaa käytännössä, kuinka tärkeää on se, ettei Supon pääsy- ja tallentamisoikeutta poliisin rekistereihin millään tavalla rajoiteta poliisin henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Pääsy- ja tallentamisoikeus on koko poliisin, ei ainoastaan Supon, intressissä.*

---

**Helsingin poliisilaitos** toteaa, että suojelupoliisin laajennetut tiedusteluvaltuudet tuovat sen tietoon todennäköisesti entistä enemmän sellaisia henkilöitä, jotka se on tähän asti siirtänyt paikallispoliisin vastuulle jatkokäsittelyyn. Suojelupoliisin resurssit eivät välttämättä riitä kaikkien vaarallisiksi luokiteltujen henkilöiden pidempiaikaiseen valvontaan ja heihin kohdistuvaan tiedonhankintaan eikä suojelupoliisin toimenkuvaan puhtaana tiedusteluviranomaisena sopine myöskään näkyvä kanssakäyminen kohdehenkilöiden kanssa. Sovelletaanko jatkossa näiden henkilöiden siirtoon palomuurisäännöstä, mikäli ne ovat tulleet Suojelupoliisin tietoon uusien tiedusteluvaltuuksien käytöllä tai muutoin?

***Sisäministeriön vastaus:*** *Tältä osin viitataan edellisessä asiakohdassa vastattuun*

---

**Helsingin poliisilaitos** katsoo, että uhkan arviointitarve ei välttämättä liity vain yksittäisiin, tunnistettuihin uhkaa aiheuttaviin henkilöihin, vaan uhka-arviointia tehdään suojeltaviin kohteisiin liittyen. Helsingin poliisilaitos vastaa mm. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston jäsenten turvallisuudesta sekä turvaa valtiovierailut ja suurlähetystöjen koskemattomuuden. Vakiintuneesti poliisilaitos on tehnyt uhka-arvioinnin osalta yhteistyötä Suojelupoliisin kanssa ja yhtenä esimerkkinä tästä on mm. itsenäisyyspäivän juhlallisuuksien turvaaminen. Palomuurisäännös ei näyttäisi sallivan kovin hyvin tällaisen tiedon luovuttamisesta, ellei sitten tiedonsiirron katsota olevan mahdollista ehdotetun poliisilain 5 a luvun 55 §:n nojalla, jonka mukaan Suojelupoliisi voi luovuttaa muille viranomaisille ja yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Palomuurisääntelyä sovelletaan ainoastaan uusien tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä saadun yksittäistä henkilöä koskevan rikostiedon luovuttamiseen. Helsingin poliisilaitoksen mainitsemat tarpeet on tarkoitus kattaa poliisilain 5 a luvun 55 §:ssä säädettäväksi ehdotetun yhteistyötä muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa koskevan pykälässä. Tämän pykälän osalta viitataan otsikon "Viranomaisyhteistyö ja tietojen luovuttaminen" alla lausuttuun.*

---

**Professori Melander** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassa lausunnossa, 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[4]. 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.*

*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*

[4] 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.

*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 lakivaliokunnalle toimittamassa lausunnossa 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.

**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 eduskunnan lakivaliokunnalle 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. Toimivaltuus-sääntelyn 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** katsoo lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, 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 hallintokunnalle toimittamassa lausunnossa, että siviilitiedustelun kohteita koskeva ehdotettu poliisilain 5 a luvun 3 § sisältää joitakin melko epätäsmällisesti muotoiltuja ilmaisuja, kuten säännöksen 1 kohdassa tarkoitettu terrorismi, 5 kohdassa tarkoitettu kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta sekä 11 kohdassa tarkoitettu yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Kohtia täsmennetään sinänsä esityksen perusteluissa ja niiden sisällyttämiselle säännökseen on sinänsä esitetty 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). Esimerkiksi säännöksen 11 kohdassa tarkoitetun järjestäytyneen rikollisuuden suhteen esityksen perusteluissa (s. 176) mainitaan esimerkkinä järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen valtionhallinnon merkittäviin virkoihin taikka taloudellisen tai poliittisen vaikutusvallan hankkiminen ostamalla kokonaisuudessaan omistukseensa valtion toiminnoille keskeistä infrastruktuuria tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Selvää lienee, että tämänkaltaiset esimerkit ilmentävät yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaavaa kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta, mutta säännöksen 11 kohdan nykyinen sanamuoto saattaisi soveltua myös pienimuotoisempaan esimerkiksi kansainväliseen rahanpesuun tähtäävään toimintaan, minkä vuoksi sääntelyn täsmentäminen edellä esitetyllä tavalla saattaisi olla perusteltua.

**Amnesty international Suomen osasto** (jäljempänä myös ”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).*[5] *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, jota 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.

---

[5] 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 perusoikeusnäkökulmasta 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.*

---

**VTT** kritisoi liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa kaksikäyttötuotteiden kuulumista siviilitiedustelun kohteisiin, koska viime aikoina myös erilaiset tieto- ja kyberturvallisuusohjelmistot ja -työkalut on haluttu nähdä kaksikäyttötuotteina. Joissakin maissa tulkinnat tai niiden epäselvyys ovat johtaneet tilanteisiin, joissa jopa salausmenetelmiin liittyvien teknisten ja matemaattisten menetelmien opettaminen vaihto-opiskelijoille voitaisiin nähdä kaksikäyttötuotteen luvattomana levittämisenä.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Siviilitiedustelun kohteista ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä. Ainoastaan siviilitiedustelun kohteista voitaisiin hankkia tietoa tiedustelumenetelmiä käyttäen. Siviilitiedustelun kohdeluettelo olisi tyhjentävä. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa*

*ehdotettavan lain 3 §:ään ehdotetaan otettavaksi samansisältöinen säännös kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.*

*Mainitun pykälän 4 kohdan mukaan tiedustelumenetelmiä saisi käyttää tiedon hankkimiseksi kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä.*

*Kaksikäyttötuotteilla tarkoitetaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain 2 §:n mukaan tuotetta, teknologiaa, palvelua ja muuta hyödykettä, jota normaalin siviililuontoisen käyttönsä tai sovellutuksensa ohella voidaan käyttää joukkotuhoaseiden tai niiden maaliin saattamiseen tarkoitettujen ohjusjärjestelmien kehittelyyn tai valmistukseen taikka jolla voidaan edistää yleistä sotilaallista toimintakykyä. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tärkeimpänä tavoitteena on joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseen tähtäävä asesulkupolitiikka.*

*Kaksikäyttötuotteiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö voisi ilmetä esimerkiksi kaksikäyttötuotteiden hankkimisena, kauttakuljetuksena tai välityksenä vastoin voimassa olevaa vientivalvontalainsäädäntöä taikka Euroopan unionin rajoittavia toimenpiteitä tai Yhdistyneiden kansakuntien asettamia pakotteita. Tietoa voitaisiin hankkia esimerkiksi ulkomaisen toimijan pyrkimyksistä, suunnitelmista tai valmisteluista hankkia vilpillisesti tai harhauttamalla suomalaiselta yritykseltä kaksikäyttötuotteita EU:n tai YK:n asettamien pakotteiden vastaisesti.*

*Huomioitavaa tiedustelumenetelmän käytössä on kuitenkin menetelmän käytön edellytykset, joista ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä. Jokaisen tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta (1 momentti). Sen lisäksi, mitä tiedustelumenetelmien käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seurantaa, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja paikkatiedustelua saadaan siviilitiedustelussa käyttää vain, jos niillä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta. Peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttää lisäksi, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Peitetoiminnan käyttäminen edellyttää myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena (2 momentti).*

*Kuten muidenkin siviilitiedustelun kohteiden kohdalla, niin myös kaksikäyttötuotteiden suunnittelun, valmistamisen, levittämisen ja käytön tulee toimintana olla perustellusti ja oletettavasti sellaista, että kyseinen toiminta vakavasti uhkaa Suomen kansallista turvallisuutta.*

**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.*[6]

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

**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 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*

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

*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.*

**Toimivaltuudet**

Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (Poliisilaki 5 a luku 4 §)

**Professori Melander** katsoo lakivaliokunnalle toimittamassa lausunnossa, 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.*

**Professori Melander** toteaa hallintovaliokunnalle toimittamassa lausunnossaan, että ehdotettuja poliisilain 5 a luvun tiedusteluvaltuuksia on yksityiskohtaisesti vertailtava suhteessa voimassa oleviin poliisilain sisältämiin salaisiin tiedonhankintamenetelmiin sekä pakkokeinolain sisältämiin salaisiin pakkokeinoihin sekä niille asetettuihin erityisiin edellytyksiin. Tiedustelumenetelminä käytettäville keinoille tulisi asettaa ankarammat edellytykset kuin poliisilaissa salaisen tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolaissa salaisten pakkokeinojen käytölle asetetaan. Tämä johtuu siitä perustuslakivaliokunnan mainitsemasta lähtökohdasta, jonka mukaan tiedustelutoimintaan liittyvässä luottamuksellisen viestin suojaan liittyvässä rajoitusperusteessa on kysymys poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irtaudutaan rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa ei välttämättä ole yksilöitävissä konkreettista rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Samoin ankarampia edellytyksiä voidaan yleisesti perustella tiedustelutoiminnan konkreettisesta rikosepäilystä irtaantuneella luonteella sekä sillä, että tiedustelutoimintaan liittyvää käsitettä kansallinen turvallisuus on tulkittava suppeasti ja uhkan vakavuusaste tulee asettaa korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 9 ja HaVL 7/2018 vp, s. 4).

Esitys ei kaikilta osin vaikuta tätä tavoitetta täyttävän. Esimerkkinä voidaan todeta, että telekuuntelun käyttäminen salaisena tiedonhankintakeinona poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan edellyttää, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan hänen olettaa syyllistyvän säännöksessä tarkoitettuun rikokseen. Lisäksi telekuuntelun käyttöä koskevat luvun 2 §:ssä tarkoitetut salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevat yleiset edellytykset, joiden mukaan sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja (1 momentti) ja sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle (2 momentti). Tiedustelumenetelmänä käytettävälle telekuuntelulle asetettaisiin esityksessä vain ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusteltu tuloksellisuusodotus (”sillä voidaan olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”) sekä säännöksen 2 momentissa tiettyjä keinoja koskeva edellytys (”telekuuntelulla voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta”). Näyttää näin siltä, että telekuuntelu tulee tiedustelumenetelmänä lievemmin edellytyksin sovellettavaksi kuin telekuuntelu poliisilain 5 luvussa tarkoitettuna salaisena tiedonhankintamenetelmänä. Tätä ei voi pitää edellä esitetyn perustuslakivaliokunnan mietinnössään 4/2018 vp omaksuman lähtökohdan mukaisena.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Tiedustelumenetelmän käytön edellytyksistä esitetään tosiasiassa säädettäväksi paitsi professori Melanderin lausunnossaan mainitsemassa poliisilain ehdotetun 5 a luvun 4 §:ssä, myös saman luvun 3 §:ssä, ja että kyseiset pykälät kokonaisuutena tarkastellen asettaisivat tiedustelumenetelmänä käytettävälle telekuuntelulle tiukemmat edellytykset kuin poliisilain 5 luku ja pakkokeinolain 10 luku nykyisin asettavat salaisena tiedonhankinta- tai pakkokeinona käytettävälle telekuuntelulle. Poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä säädettäväksi ehdotetut siviilitiedustelun ns. perusteuhkat olisivat kaikkien tiedustelumenetelmien - myös telekuuntelun - käytölle yhteinen erityinen edellytys.*

*Poliisilain voimassa olevan 5 luvun 5 §:n mukaan poliisille voidaan antaa lupa telekuunteluun, jos henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän johonkin säännöksessä erikseen mainituista kuudestatoista rikoslaissa rangaistavaksi säädetyistä teoista. Näille rikoksille on yhteistä, että niistä on säädetty vähintään neljän vuoden enimmäisrangaistus. Momentin 12 kohdassa mainitusta rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus tosin on vain kolme vuotta vankeutta, mutta telekuuntelun edellytyksenä on sen osalta, että teon vakavuus tosiasiassa edellyttää vankeusrangaistuksen - lyhyen ja ehdollisenkin sellaisen - tuomitsemista. Pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan telekuuntelu puolestaan on mahdollista, jos henkilöä on syytä epäillä jostain runsaasta kuudestakymmenestä säännöksessä erikseen mainitusta rikoksesta. Osa teoista on rikosoikeudelliselta luonteeltaan katsottava verrattain lieviksi.*

*Lakiesityksessä ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:n mukaan tiedustelumenetelmällä - myös telekuuntelulla - saataisiin hankkia tietoa ainoastaan jostain sellaisesta yhdestätoista uhkasta, jotka kyseisessä pykälässä tyhjentävästi luetellaan. Jos jotain uhkaa ei nimenomaisesti pykälässä mainita, ei se voi muodostaa perustetta tiedustelumenetelmän - ei myöskään telekuuntelun - käytölle, vaikka uhkan sinänsä voitaisiinkin katsoa uhkaavan vakavasti kansallista turvallisuutta. Luettelossa*

*mainittujen yhdentoista uhkan voidaan jo abstraktilla tasolla katsoa vakavasti vaarantavan kansallista turvallisuutta, koska kukin niistä kohdistuu suomalaisen yhteiskunnan kaikkein perustavanlaatuisimpiin turvallisuusetuihin. Tämän lisäksi ehdotettu 4 §:n 1 momentin säännös kuitenkin asettaisi tiedustelumenetelmän käytön yleiseksi edellytykseksi, että sillä perustellusti voidaan olettaa saatavan tietoa sellaisesta 3 §:ssä mainitusta toiminnasta, joka tosiasiassa vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Viimeksi mainitussa säännöksessä ei näin ollen ole kyse ainoastaan tuloksellisuusodotuksen asettamisesta siviilitiedustelumenetelmän käytölle, vaan myös siitä, että tiedustelumenetelmän käytön kohteena olevan 3 §:ssä mainitun uhkan edellytetään konkreettiselta ilmenemismuodoltaan olevan sellainen, että se vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan telekuuntelun lisäedellytyksenä olisi se, että sen käytöllä voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tiedon saamiseksi sellaisesta 3 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Viimeksi mainitun säännöksen tarkoittama perusteluvelvollisuus kohdistuisi siihen, joka vaatii tiedustelumenetelmää käyttöönsä. Ehdotetusta 6 §:n 1 momentista ilmenee, että telekuuntelusta päättäisi tuomioistuin suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Saman pykälän 3 momentista ilmenee, että telekuuntelun käyttöä vaativan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen olisi tehtävä selkoa paitsi telekuuntelun perusteena olevasta luvun 3 §:ssä tarkoitetusta toiminnasta, myös muun muassa niistä tosiseikoista, joihin telekuuntelun edellytykset ja kohdistaminen konkreettisessa yksittäistapauksessa perustuvat.*

*On syytä korostaa, että 3 §:ssä säädettäväksi ehdotetut siviilitiedustelun perusteuhkat samoin kuin 4 §:n 1 momentissa säädettäväksi ehdotettu edellytyskynnys uhkan konkreettista vakavuutta koskevine vaatimuksineen olisivat kaikille tiedustelumenetelmille yhteisiä. Niitä sovellettaisiin näin ollen telekuuntelun ohella esimerkiksi tiedustelumenetelmänä käytettävään suunnitelmalliseen tarkkailuun. Rikostorjunnassa suunnitelmallista tarkkailua saadaan nykyisin käyttää niinkin lievien rikosten kuin liiketoimintakiellon rikkomisen ja varkauden estämiseksi. Sisäministeriö huomauttaa, että lakiesitys asettaa muun muassa edellä mainitulta osin huomattavasti tiukemmat edellytykset siviilitiedustelulle kuin mitä perustuslain muuttamista koskeva hallituksen esitys HE 198/2017 vp ja perustuslakivaliokunnan kyseisestä hallituksen esityksestä antama mietintö PeVM 4/2018 vp edellyttäisivät.*

*Sisäministeriö toteaa, että lakiesityksessä ehdotettu sääntelytapa vastaa Suomen kansainvälisiä ihmisoikeussitoumuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on mm. ratkaisuissaan Weber & Saravia v. Saksa ja Zakharov v. Venäjä selvästi tuonut julki, että se Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamisen näkökulmasta pitää suotavana, että tiedustelumenetelmien käytön edellytykset määritellään sillä tavalla uhkalähtöisesti kuin nyt kyseessä olevassa lakiesityksessä ehdotetaan tehtäväksi. Kesäkuussa 2018 antamassaan ratkaisussa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi ihmisoikeustuomioistuin katsoi Ruotsin signaalitiedustelulain ihmisoikeussopimuksen mukaiseksi. Kyseisessä laissa määritellyt tiedustelun kohdeuhkat vastaavat niin asiallisesti kuin täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden asteeltaan niitä uhkia, jotka siviilitiedustelulainsäädännössä ehdotetaan säädettävän tiedustelumenetelmien käytön perusteeksi.*

Tukiasematietojen hankkiminen (Poliisilaki 5 a luku 8 §)

**Professori Melander** esittää hallintovaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa telekuuntelun ohella toisena esimerkkinä tiedustelutoimivaltuuksien mataliksi ja väljiksi katsomistaan käyttöedellytyksistä tukiasematietojen hankkimiseksi ehdotetun sääntelyn. Professori Melander toteaa, että voimassa olevan poliisilain 5 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan poliisille voidaan antaa lupa luvun 8 §:n 2 momentissa (televalvonnan perusterikokset) tarkoitetun rikoksen estämiseksi merkityksellisten tukiasematietojen hankkimiseen. Tukiasematietojen hankkimista salaisena tiedonhankintakeinona koskee poliisilain 5 luvun 1 momentissa tarkoitettu yleinen edellytys, jonka mukaan sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tietoja. Tiedonhankintamenetelmänä tukiasematietojen hankkimiselle ei ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 8 §:ssä asetettaisi erityisiä edellytyksiä. Sitä koskisi vain ehdotetun luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen edellytys (”sillä voidaan olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta”). Käytännössä tiedustelumenetelmänä käytettävää tukiasematietojen hankkimista voitaisiin näin ilmeisesti käyttää kaiken mahdollisen tukiasematiedon hankkimiseen. Professori Melanderin näkemyksen mukaan sääntelyä olisi tältä osin välttämättä syytä täsmentää siten, että se rajattaisiin koskemaan tiedustelutehtävän toteuttamisen kannalta merkittäviä tai erittäin merkittäviä tietoja.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Professori Melanderin mainitsemalla tavalla poliisille voidaan poliisilain voimassa olevan 5 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan antaa lupa luvun 8 §:n 2 momentissa (televalvonnan perusterikokset) tarkoitetun rikoksen estämiseksi merkityksellisten tukiasematietojen hankkimiseen. Poliisilain 8 §:n 2 momentin mukaan televalvontaa - ja 11 §:n 2 momentin viittaussäännöksen nojalla myös tukiasematietojen hankkimista - saadaan käyttää sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Tämän lisäksi säännös kuitenkin luettelee suurehkon joukon lievemmin rangaistavia rikoksia, joiden estämiseksi televalvontaa ja tukiasematietojen hankkimista myös saadaan käyttää. Osaa näistä erikseen mainituista rikoksista voidaan käytännön rangaistusarvonsa puolesta luonnehtia ns. sakkorikoksiksi.*

*Lakiesityksessä ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:n nojalla tukiasematietojen hankkimistoimivaltuutta saataisiin käyttää tiedon hankkimiseksi ainoastaan jostain sellaisesta yhdestätoista perusteuhkasta, jotka kyseisessä pykälässä luetellaan tyhjentävästi. Pykälässä mainituissa uhkissa on kyse kaikille tiedustelumenetelmille - myös tukiasematietojen hankkimiselle - yhteisestä erityisestä edellytyksestä. Poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentti asettaisi lisäksi tukiasematietojen hankkimisen yleiseksi edellytykseksi sen, että sillä perustellusti voidaan olettaa saatavan tietoa sellaisesta 3 §:ssä mainitusta toiminnasta, joka konkreettiselta ilmenemismuodoltaan vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kokonaisuudessaan lakiesityksessä näin ollen asetettaisiin olennaisesti tiukemmat edellytykset tukiasematietojen hankkimiselle kuin mitä voimassa oleva lainsäädäntö on sanotun toimivaltuuden käytölle asettanut.*

*Professori Melanderin mainitsemalla tavalla poliisilain voimassa olevan 5 luvun 11 §:n 2 momentissa säädetään, että poliisille voidaan antaa lupa rikoksen estämiseksi "merkityksellisten" tukiasematietojen hankkimiseen. Sisäminiteriön käsityksen mukaan tällä merkityksellisyysvaatimuksella tarkoitetaan vain sitä, että hankittavien tukiasematietojen on oltava tarpeen rikoksen estämiseksi - kyse on näin ollen toisella tavalla ilmaistusta tuloksellisuusvaatimuksesta. Nyt kyseessä olevassa lakiesityksessä tuloksellisuusvaatimuksesta säädettäisiin osana poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momenttia. Kyseistä säännöstä sovellettaisiin myös tiedustelumenetelmänä käytettävään tukiasematietojen hankkimiseen.*

*Lopuksi on syytä todeta, että poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentti asettaisi tiedustelumenetelmänä käytettävälle tukiasematietojen hankkimiselle myös "voidaan perustellusti olettaa saatavan" - edellytyksen. Voimassa oleva poliisilain 5 luvun 2 § ei aseta perusteltavuusvaatimusta salaisena tiedonhankintakeinona käytettävälle tukiasematietojen hankkimiselle.*

**Professori Melander** kiinnittää hallintovaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa huomiota siihen, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 11 §:n 2 momentin mukaan lupa tukiasematietojen hankkimiseen voitaisiin antaa tietyksi ajanjaksoksi (samoin sinänsä poliisilain 5 luvun 12 §:n 2 momentti). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin tiedustelumenetelmien suhteen käytännössään edellyttänyt menetelmien käytön ajallista rajoittamista (ks. esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 103 kohta). Edellä todetun vuoksi ehdotettua poliisilain 5 a luvun 11 §:n 2 momentin sääntelyä olisi syytä täsmentää siten, että siinä nimenomaisesti mainittaisiin enimmäiskesto tukiasematietojen hankkimiselle.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Ehdotettu sääntelytapa vastaisi professori Melanderin toteamalla tavalla sitä, jota nykyisin käytetään poliisilain voimassa olevan 5 luvun 12 §:n 2 momentissa. Voimassa olevassa ja ehdotetussa sääntelyssä valittuun ratkaisuun on syynä se, että tukiasematietojen hankkimisen määritelmäsäännöksen (PolL 5:11.1 §) mukaan toimivaltuudessa on kyse paitsi tietyn tukiaseman kautta telejärjestelmään tulevaisuudessa kirjautuvia telepäätelaitteita ja teleosoitteita koskevasta tiedonhankinnasta, myös menneisyydessä kirjautuneita laitteita tai osoitteita koskevasta tiedonhankinnasta. Jälkimmäisessä tapauksessa kysymys on ns. takautuvasta tukiasematietojen hankkimisesta, jolle ei tule eikä luontevasti edes voida asettaa enimmäiskestoa. Mainittakoon, että vastaavalla tavalla myöskään ns. takautuvalle televalvonnalle (PolL 5:10.5 §) tai takautuvalle tietojen hankkimiselle telekuuntelun sijasta (PolL 5:6.1 § ja PolL 5:7.2 §) ei ole laissa asetettu enimmäiskestoa.*

*Sen sijaan sisäministeriö ei näe estettä sille, että tulevaa aikaa koskevalle tukiasematietojen hankkimiselle professori Melanderin ehdottamalla tavalla ja esittämin perustein asetetaan enimmäiskesto. Jos eduskunta päättää muuttaa sääntelyä lisäämällä tukiasematietojen hankkimiselle enimmäiskestoa koskevan aikamääreen, niin enimmäiskeston tulisi olla sama kuin muiden tiedustelumenetelmien, eli kuusi kuukautta. Mahdollinen muutos tulisi yhteen sovittaa sotilastiedustelulakiehdotuksen 38 §:n kanssa*

Tekninen kuuntelu ja katselu (Poliisilaki 5 a luku 11 ja 12 §)

**Professori Melander** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassa lausunnossa, 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.*

Tietolähteen turvaaminen siviilitiedustelussa (Poliisilaki 5 a luku 25 §)

**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.

**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.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Pykälän tarkoituksena on sen nimen mukaisesti tietolähteen turvaaminen, jolla tarkoitetaan tietolähteen hengen ja terveyden turvaamista tietojen antamisen aiheuttamalta uhalta. Tietolähteen turvaamisen tarkoituksena ei ole tiedonhankinta, vaan turvaamisen funktiona on tietolähteen hengen ja terveyden suojaaminen.*

*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.*

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.*

**Suomen asianajajaliitto (Lång)** katsoo, että paikkatiedustelun määritelmää koskevassa pykäläehdotuksessa (poliisilain 5 a luvun 26 §) on käytetty sääntelyteknisesti 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."

***Sisäministeriön vastaus:*** *Sisäministeriö ei katso olevan estettä muuttaa pykälän sanamuotoa Asianajajaliiton ehdottamalla tavalla. Mikäli hallintovaliokunta katsoo tarpeelliseksi muuttaa pykälää, niin on syytä huomioida, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 52 §:ssä on vastaavansisältöinen muotoilu ja säännökset tulee yhteen sovittaa keskenään.*

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.*

**Suomen asianajajaliitto (Lång)** toteaa, että ehdotettu [poliisilain 5 a luvun] 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.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Poliisilain 5 a luvun 16 §:n 2 momentissa käytettäväksi ehdotettu määritelmä "vakituiseen asumiseen käytettävä tila" vastaa sitä, jota nykyisin käytetään poliisilain 5 luvun 26 §:n 2 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 26 §:n 2 momentissa. Korkein oikeus on kumotun pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvun 4 §:n 2 momentin tulkintaa koskevassa*

*ennakkoratkaisussaan (KKO 2009:54) todennut, ettei ilmaisusta ”vakituiseen asumiseen tarkoitetun tilan ulkopuolella” voida tehdä sellaista johtopäätöstä, ettei lakia sovellettaessa voitaisi ottaa huomioon sitä seikkaa, käytetäänkö tilaa tosiasiallisesti asumiseen. Korkeimman oikeuden tulkinnan mukaan merkitystä ei ole sillä, mihin tarkoitukseen tila on tarkoitettu, vaan mihin sitä on tosiasiallisesti käytetty. Kotirauhan suojaan liittyvän rajanvetoa muutettiin pakkokeinolain ja poliisilain uudistamisen yhteydessä sen mukaan, käytetäänkö tiettyä tilaa vakituiseen asumiseen vai ei.*

*Ehdotettua poliisilain 5 a luvun 16 §:n 2 momentin säännöstä tulee tulkita samalla tavalla kuin samaa asiaa koskevia voimassa olevia poliisilain ja pakkokeinolain säännöksiä. Asiassa on huomioitava, ettei asentamistoimivaltuutta koskeva säännös laajenna tiedusteluviranomaisen oikeutta kohdistaa tiedustelua vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan siitä, mikä se siviilitiedustelutoimivaltuuksia ja niiden käytön edellytyksiä koskevien säännösten perusteella muuten olisi. Poliisilain ehdotetun 5 a luvun 4 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käyttöä ei olisi sallittua kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Ainoan poikkeuksen muodostaisivat peitetoiminta ja valeosto, joiden käyttö asunnossa olisi sallittua, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.*

*Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavan sääntelyn sisältö on selvä, mutta se ei kuitenkaan näe estettä sille, että säännöksen sanamuotoa muutettaisiin Asianajajaliiton ehdottamalla tavalla, jos tämän katsotaan selkiyttävän asiaa. Mikäli hallintovaliokunta katsoo tarpeelliseksi muuttaa pykälää, niin on syytä huomioida, että sotilastiedustelulakiehdotuksen 40 §:ssä on vastaavansisältöinen muotoilu ja säännökset tulee yhteen sovittaa keskenään.*

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.*

Kansainvälinen yhteistyö (Poliisilaki 5 a luku 57 §)

**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, 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 **Electronic Frontier Finland – Effi ry** (jäljempänä myös ”Effi”) 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.*

Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset - Välttämättömyys

**Eduskunnan oikeusasiamies** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassa 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.*

**Professori Melander** toteaa hallintovaliokunnalle toimittamassa lausunnossa näkemyksenään, ettei ehdotetussa sääntelyssä parhaalla mahdollisella tavalla toteudu perustuslain 10 §:n 4 momentin sisältämä rajoituksen välttämättömyyttä koskeva edellytys. Välttämättömyyttä koskeva edellytys tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedonhankinnassa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8 ja HE 198/2017 vp, s. 37–38). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 273) välttämättömyyttä koskeva edellytys kytketään siviilitiedustelun kohteiden tyhjentävään määrittelyyn kansallisessa lainsäädännössä. Välttämättömyyttä on kuitenkin arvioitava myös tiedustelumenetelmien käytölle asetettujen edellytysten kannalta niiden käytölle lainsäädännön tasolla yleisen edellytyksen asettavana, jolla tulisi olla vaikutusta tiedustelumenetelmän käyttöä tietyssä yksittäistapauksessa arvioitaessa (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 9). Tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä olisi syytä täydentää siten, että keinojen käytön välttämättömyydelle asetettava vaatimus tulisi lainsäädännöstä nimenomaisemmin ilmi, esimerkiksi seuraavasti:

> ”Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tärkeitä tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, ja tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä sanotun tiedon saamiseksi”.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Professori Melander perustelee näkemystään perustuslain 10 §:n 4 momentin muuttamista koskevalla hallituksen esityksellä HE 198/2017 vp ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevalla mietinnöllä PeVM 4/2018 vp. Niistä ei sisäministeriön käsityksen mukaan ole johdettavissa vaatimusta, jonka mukaan kaikkien tiedustelumenetelmien edellytykseksi tulisi säätää niiden käytön välttämättömyys.*

*Edellä mainittu hallituksen esitys ja sen johdosta annettu perustuslakivaliokunnan mietintö eivät ota kantaa eivätkä ne vaikuta tiedustelusta tai tiedustelumenetelmistä säätämiseen yleisesti. Ne käsittelevät tiedustelua ja asettavat siitä säätämiselle vaatimuksia ainoastaan siltä osin kuin tiedustelussa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa koskevan perusoikeussäännöksen turvaamiin oikeuksiin. Hallituksen esityksen HE 202/2017 vp sisältämässä lakiesityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä arvioivassa osiossa (s. 270–279) arvioidaan yksityiskohtaisesti, mitkä säädettäväksi ehdotettavat tiedustelumenetelmät puuttuvat luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden käyttöön.*

*Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Säännöksen sanamuoto asettaa ankarat vaatimukset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaa rajoittavista toimenpiteistä säätämiselle, mutta säännöksessä mainittu säädettävien rajoitusten välttämättömyyttä koskeva edellytys ei merkinne sitä, että jokaisen luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan puuttuvan toimenpiteen edellytyskynnykseksi olisi tavallisessa laissa säädettävä välttämättömyys. Kun perusoikeussäännöksessä mainitaan perusoikeuteen puuttuvasta toimenpiteestä säätämisen edellytyksenä välttämättömyys, tarkoitetaan tällä sitä, että ehdotus perusoikeuteen puuttuvaksi sääntelyksi on ehdotusta valmisteltaessa arvioitava yleisesti välttämättömäksi (esim. PeVL 49/2014 ja PeVL 33/2013.). Kyse on siis siitä, että esimerkiksi televalvonnasta säätämisen edellytyksenä on säätämisen välttämättömyys, eikä siitä, että televalvonnan käytön edellytettäisiin jokaisessa yksittäisessä käyttötapauksessa olevan välttämätöntä. Kuten perustuslain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 198/2017 todetaan, seuraa perustuslain 10 §:n 4 momentissa erikseen mainittu välttämättömyysvaatimus jo perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä.*

*Perustuslain 10 §:n 4 momentissa käytetty ilmaisu "voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista" asettaa samasanaisen edellytyksen tiedustelusta säätämiselle kuin sellaisista toimenpiteistä säätämiselle, joita käytetään yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Suojelupoliisi toteaa, että jos ilmaisun olisi katsottava tarkoittavan sitä, että toimenpiteiden edellytyskynnykseksi olisi säädettävä välttämättömyys, olisi kyseinen kynnys asetettu voimassa olevissa poliisilain ja pakkokeinolain säännöksissä rikostorjuntatarkoituksessa käytettävän telekuuntelun, televalvonnan ja teknisen kuuntelun edellytykseksi. Näin asia ei kuitenkaan ole. Perusoikeusrajoituksen välttämättömyyttä koskeva vaatimus on sisältynyt perustuslain 10 §:ään siitä lähtien kun perustuslaki vuonna 1999 säädettiin.*

*Sisäministeriö toteaa, ettei myöskään Suomen kansainvälisistä ihmisoikeussitoumuksista ole johdettavissa vaatimusta, jonka mukaan kaikkien tiedustelumenetelmien tai edes kaikkien luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvien tiedustelumenetelmien edellytyskynnykseksi olisi kansallisessa laissa säädettävä välttämättömyys. Mitä erikseen tulee Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuissaan käyttämän välttämättömyyskäsitteen sisältöön sekä sen eroihin kansallisessa lainsäädännössämme käytettyyn välttämättömyyskäsitteeseen nähden, sisäministeriö viittaa aiemmin tässä vastineessa antamaansa vastaukseen Eduskunnan oikeusasiamiehelle.*

**Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen**

Peitetoiminnasta päättäminen

**Suomen asianajajaliitto (Fredman)** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, 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 valiokunnille toimittamissaan lausunnoissa, 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. Suojelupoliisi säilyisi kuitenkin osana poliisiorganisaatiota. 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 käytännössä rajoittanut tarkastelunsa joihinkin yksittäisiin menetelmiin. 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. Todettakoon, että edes näiden menetelmien (ml. tietoliikennetiedustelun) osalta EIT ei ole pitänyt välttämättömänä tuomioistuinpäätöksentekoa.*

*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.*

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.*

**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 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. Tärkeätä kuitenkin on esityksessä todetuin tavoin, että tuomioistuin voi käsitellä asian myös tiedusteluvaltuutetun läsnä olematta ja että läsnäolo-oikeuden toteuttaminen ei saisi viivästyttää tuomioistuimen päätöksen antamista. Osa tiedusteluasioista on erittäin kiireellisiä ja ne voivat tulla ratkaistaviksi päivystysasioina esimerkiksi viikonloppuisin.

**Suomen asianajajaliitto (Fredman)** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassaan, 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.

Ehdotus poliisilain 5 a luvun 35 §:ään lisättävistä uusista momenteista:

Esitetyn 2 momentin jälkeen uusi momentti:

> Käräjäoikeuden on annettava viipymättä vaatimuksesta ja sen liitteistä tieto tietosuojavaltuutetulle, jolle tulee varata tilaisuus antaa asiasta lausuntonsa kirjallisesti tai suullisesti istunnossa.

Jatko esityksen mukaiseen 4 momenttiin:

> - - - Päätös on lähetettävä viipymättä tiedoksi tiedusteluvaltuutetulle.

Esitetyn 6 momentin jälkeen uusi momentti:

> Kanteluun on oikeutettu se, jolle 47 §:n mukaisesti on ilmoitettu häneen kohdistetusta tuomioistuimen päättämästä tiedustelumenetelmän käytöstä sekä se, joka voi osoittaa todennäköisesti joutuneensa tällaisen menetelmän kohteeksi. Myös tiedusteluvaltuutettu on oikeutettu tekemään kantelun.

**Professori Melander** toteaa valiokunnille toimittamissaan lausunnoissa, 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.*

*Sisäministeriö toteaa, että ehdotettavassa (alla) poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentissa ei oteta kantaa kantelun tekijän henkilöön tai tahoon. Näin ollen myös tiedusteluvaltuutettu voi tarvittaessa kannella Helsingin hovioikeudelle lupa-asiassa annetusta päätöksestä.*

*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.*

---

**Helsingin hovioikeus** toteaa lausunnossaan, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeus ei näyttäisi koskevan käsittely siitä, jätetäänkö ilmoitus tiedustelumenetelmän käytöstä tekemättä vai lykätäänkö sitä. **Suomen asianajajaliiton (Fredman)** 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 nimenomaisesti säätää.*

**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.*

**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.*

**Tietojen käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi**

**Suomen asianajajaliitto (Lång)** toteaa lausunnossaan, että poliisilain 5 a luvun 53 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi 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 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Ehdotetun [poliisilain 5 a luvun] 53 §:n mukaan teleyrityksen säilyttämiä 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. Voimassaolevan sääntelyn mukaan tietoja on voinut käsitellä ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa mainittujen rikosten selvittämiseksi. Tätä voidaan pitää huomattavasti täsmällisempänä sääntelyratkaisuna kuin ehdotetun 5 a 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".

***Sisäministeriön vastaus:*** *Poliisin oikeus saada teleyritykseltä tämän säilyttämiä tietoja perustuu televalvontatoimivaltuuden käyttöön. Kyse on ns. takautuvasta televalvonnasta, jonka mahdollisuudesta säädetään rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi poliisilain 5 luvun 10 §:n 5 momentissa ja vastaavasti rikoksen selvittämiseksi pakkokeinolain 10 §:n luvun 9 §:n 3 momentissa. Takautuvasta televalvonnasta ehdotetaan säädettävän edellä mainittuja säännöksiä noudatellen poliisilain 5 a luvun 7 §:n 4 momentissa.*

*Edellä sanottu merkitsee sitä, että 53 §:ssä tarkoitettujen tietojen saantiperusteena olisi televalvonta. Tietojen säilyttämistä koskevassa pykälässä käytetty ilmaisu "…säilytettäviä tietoja saadaan käyttää myös…" ei siis oikeuttaisi suojelupoliisia kääntymään teleyrityksen puoleen saadakseen käyttöönsä tämän säilyttämät tiedot, vaan tiedot saadakseen suojelupoliisin olisi laadittava 5 a luvun 7 §:ssä tarkoitettu televalvontavaatimus, jota koskevan edellytysharkinnan suorittaisi ja jonka hyväksymisestä päättäisi tuomioistuin.*

*Kun ehdotetussa säännöksessä puhutaan "siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta", ilmaisulla viitataan poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tyhjentävästi säädettäviin siviilitiedustelun perusteuhkiin. Teleyrityksen säilyttämiä tietoja ei näin ollen saataisi käyttää muuta tarkoitusta varten kuin tiedon hankkimiseksi jostain siviilitiedustelun yhdestätoista perusteuhkasta. Perusteuhkat muodostavat tiedustelumenetelmän - tässä tapauksessa televalvonnan - erityisen edellytyksen. Ne on määritelty sillä tavalla täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kuin muun*

*muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää. Tämän osalta sisäministeriö viittaa niihin vastauksiin, jotka se vastineessaan on antanut kohtien 4. Siviilitiedustelun kohteet ja 11. Kansallisen turvallisuuden käsite, alla.*

*Ehdotettu 53 § säätäisi teleyrityksen säilyttämien tietojen käytön edellytykseksi tietojen erittäin tärkeän merkityksen. Useimmista muista salaisista tiedonhankintakeinoista poiketen televalvonnalle ei ole säädetty eritystä edellytyskynnystä (esimerkiksi tärkeä merkitys, erittäin tärkeä merkitys tai välttämätön) voimassa olevissa poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa tai pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentissa. Nykyisiä lainsäädäntöratkaisuja noudatellen televalvonnalle ei esitetä säädettäväksi erityistä edellytyskynnystä myöskään tässä lakiesityksessä. Tämä merkitsee sitä, että televalvonnan ainoana edellytyskynnyksenä on sen tuloksellisuus. Kun teleyrityksen säilyttämien tietojen käytön edellytykseksi nyt ehdotetaan säädettävän tietojen erittäin tärkeä merkitys, tarkoittaa tämä sitä, että tiedustelutoimivaltuutena käytettävälle takautuvalle televalvonnalle asetetaan merkittävästi tiukemmat edellytykset kuin televalvonnalle on asetettu voimassa olevassa lainsäädännössä.*

*Asianajajaliitto ehdottaa lausunnossaan, että teleyrityksen säilyttämien tietojen käytön edellytykseksi tulisi asettaa niiden "erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi tämän luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitetusta toiminnasta". Ehdotettu muotoilu perustuisi kehäpäätelmään, koska se asettaisi erityisen edellytyksen, joka viittaisi kaikkien tiedustelumenetelmien käytölle yhteiseen yleiseen edellytykseen. Lisäksi Asianajajaliiton ehdottama muotoilu katkaisisi säännöksen yhteyden 3 §:ssä säädettäväksi ehdotettuihin siviilitiedustelun perusteuhkiin, jotka edellä todetusti määrittäisivät tyhjentävästi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan sisällön tiedustelumenetelmien käytön näkökulmasta.*

**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.*

**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. **VTT** käsittelee liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa kysymystä massavalvonnasta. Ollakseen tehokas, lainsäädäntö edellyttää, että jokaiseen rajat ylittävään pisteeseen luodaan edellytykset tietoliikennetiedustelulle. **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 Ojanen** liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa 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.) **VTT, BaseN ja CSC** toteavat liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamissaan lausunnoissa, että tiedusteluviranomaisille luotaisiin teknisten edellytykset valvoa kaikkea tietoliikennettä kaikissa tietoliikenteen solmukohdissa. Lisäksi lausunnoissa todetaan, että myös Suomen sisäinen liikenne saattaa joutua tietoliikennetiedustelun piiriin. **Google** ilmaisee liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa huolen siitä, että lainkohdat sellaisena kuin ne nyt on ilmaistu, voitaisiin tulkita laajentavasti siten, että tulkinta mahdollistaisi tietojen massakeräämisen ja -tiedustelun. **Amnesty** katsoo puolustusvaliokunnalle antamassaan lausunnossa, 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[7], 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[8].*

*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.*

[7] 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.

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

*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.*

---

**BaseN Oy** kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa huomiota viestintäverkoissa liikkuvan tietoliikenteen määrään. Lisäksi lausunnossa kiinnitetään huomiota tietoliikenteen salaukseen.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Kaapeleiden ja kuitujen osalta on huomioita se, että niistä mainitaan käytännössä aina niiden kokonaiskapasiteetti, mikä ei käytännössä koskaan ole käytössä. Lisäksi kaikkia Suomen rajan ylittävät kaapelit ja kuidut eivät ole käytössä kaiken aikaa. Tietoliikennetiedustelussa pystytään valitsemaan merkitykselliset viestintäverkkojen osat ja suodattamaan pois epäoleellista liikennettä.*

*Julkisista lähteistä saatujen tietojen mukaan noin puolet tietoliikenteestä on tällä hetkellä salattua. Tietoliikennetiedustelulla voidaan salauksesta huolimatta saada kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävää tietoa esimerkiksi tunnistamistietojen perusteella. Tietoliikennetiedustelua käytettäisiin myös tietoverkkohyökkäysten havaitsemiseen, johon mahdollisella salaamisella ei ole vaikutusta. Tämän lisäksi myös salatusta tietoliikenteestä voidaan muodostaa olennaista tiedustelutietoa salausta purkamatta. Tietoliikennetiedustelujärjestelmän riittävä tehokkuus voidaan varmistaa vaatimatta yrityksiltä salausavaimia tai takaporttien asentamista.*

*Tietoliikennetiedustelun tehokkuus on kyseenalaistettu myös sen perusteella, että tietoliikennemäärät kasvavat tulevaisuudessa. Tietoliikennemäärien kasvun ei kuitenkaan voida katsoa vähentävän tietoliikennetiedustelun tarpeellisuutta, vaan pikemminkin lisäävän sitä. Tietoliikennemäärien kasvuun on voitava vastata toiminnan riittävällä resursoinnilla ja huolehtimalla siitä, että tiedusteluprosessi on riittävän valikoiva.*

**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.

**Helsingin poliisilaitos** toteaa, että poliisi tarvitsee uhkien torjumiseksi tietojohtoisen poliisitoiminnan perustaksi ajantasaista, oikeaa ja riittävää tietoa käynnissä olevista uhkista, jotta se voi analysoidun tiedon avulla kohdistaa operatiivista toimintaansa ensisijassa ennalta ehkäisemään uhkat. Tärkeää on myös tiedostaa usean toimijan ympäristössä yhteistyön merkitys tiedon rikastamisessa ja siihen liittyen välttää tiedon sirpaloitumisen ja tiedonvälityksen viiveiden aiheuttamat aukot viranomaistoiminnassa, joita rikoksentekijät pyrkivät hyödyntämään.

**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

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 §:ssa 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.”

---

**Teknologian tutkimusliitto VTT Oy** (VTT) toteaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa lausunnossaan, että tiedusteluviranomaisen tiedustelutarkoituksessa hyväkseen käyttämä tietojärjestelmän haavoittuvuus voisi olla myös tieto, joka saattaisi olla merkityksellinen yritysten suojaamisen kannalta. **Suomen puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys PIA** katsoo puolustusvaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, että olevan positiivista, että tiedustelun tuottamaa tietoa voitaisiin tarvittaessa luovuttaa yksityisille yhteysöille vakavien uhkien torjunnan mahdollistamiseksi tai merkittävien taloudellisten tappioiden estämiseksi.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Siviilitiedustelun ensisijainen tavoite on Suomen kansallisen turvallisuuden parantaminen. Siviilitiedusteluviranomaisena toimivan suojelupoliisin tehtävänä tulee olemaan Suomen kansallisen turvallisuuden suojaaminen. Näin ollen myös mahdollista tietojärjestelmän haavoittuvuutta koskevaa tietoa ja sen luovuttamista arvioidaan Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamisen näkökulmasta.*

*Mahdollista tietojärjestelmän haavoittuvuutta koskevan tiedon luovuttaminen yritykselle on aina tapauskohtaista harkintaa. Tietoliikennelakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisi saisi 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. Harkinnassa otetaan huomioon aina sekä Suomen kansallisen turvallisuuden suojaaminen että tiedon saajan edut. Voi olla, että kyseiset intressit ovat myös päällekkäisiä. Edellä tarkoitettujen tietojen luovuttamista koskevien kriteerien arvioinnissa sekä intressipunninnassa korostuu suojelupoliisin ammattitaito.*

**Teleyritysten kustannusten korvaaminen**

**FiCom, DNA, EK, Elisa Oyj, Telia Oyj** ovat valiokunnille toimittamissaan lausunnoissa kiinnittäneet 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 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.*

---

**FICIX ry** toteaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, että yhdysliikennepisteisiin kohdistettavilla tiedustelutoimenpiteillä ei saavuteta sille asetettuja tavoitteita.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Sisäministeriö näkee FICIX ry:n lausuntoa vastaavasti, ettei yhdysliikennepisteisiin kohdistettavilla tiedustelutoimenpiteillä saavutettaisi tiedustelutoiminnan tavoitteita eikä yhdysliikennepisteitä nähdä merkittävänä siviilitiedustelun kannalta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteivätkö yhdysliikennepisteet voisi olla tiedustelun kohteena, jos siviilitiedustelu olisi välttämätöntä kohdistaa yhdysliikennepisteeseen.*

---

**CSC** esittää liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, että yritysten henkilöstön oikeudellinen vastuu tulisi määritellä selkeästi silloin, kun yritys joutuisi avaamaan asiakkaiden luottamuksellista tietoliikennettä.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Siviilitiedustelulainsäädäntö koskevassa hallituksen esityksessä ei esitetä säädettäväksi tai muutettavaksi sellaisia säännöksiä, joiden nojalla yritys voitaisiin velvoittaa avaamaan asiakkaansa luottamuksellista tietoliikennettä tiedusteluviranomaisen pyynnöstä.*

---

**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).*

**Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen ja raportoiminen**

**Eduskunnan oikeusasiamies** toteaa, että tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista koskevassa säännöksessä (20 §) ehdotetaan, että tiedustelusta ei tarvitse ilmoittaa, jos saadut tiedot on laissa mainituilla perusteilla hävitetty. Epäselväksi jää, miksi ilmoittamista ei tässä tapauksessa olisi tehtävä ja miten ne yleiset periaatteet, joilla ilmoitusvelvollisuutta perustellaan, eivät olisi relevantteja tässä tilanteessa. Eduskunnan oikeusasiamies ei näin ollen pidä pykälän viimeistä virkettä hyväksyttävänä.

**Electronic Frontier Finland – Effi** katsoo, 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. **Suomen journalistiliitto** katsoo olevan epäselvää, miten yksilön oikeusturva voidaan taata, jos tietoliikennetiedustelun kohteeksi päätymisestä ei aina edes tarvitse ilmoittaa.

***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.*

*Tässä yhteydessä on syytä todeta, että siviilitiedustelulainsäädäntöä koskevassa tietoliikennetiedustelulakiesityksessä ehdotettu velvollisuus ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta olisi olennaisesti laajempi kuin Suomen lähimmissä vertailumaissa. Esimerkiksi Sveitsin lainsäädännön mukaan tiedusteluviranomaisella ei ole minkäänlaista velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta. Ruotsin lainsäädäntöön on kylläkin kirjattu - hyvin suppea - ilmoitusvelvollisuus, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisusta Centrum för Rättvisa v. Ruotsi ilmenee, ettei ilmoitusvelvollisuutta ole lain olemassaolon aikana kertaakaan sovellettu käytäntöön. Tästä huolimatta ihmisoikeustuomioistuin piti - jäljempänä tarkemmin selostettavin perustein - Ruotsin ilmoitusmenettelyä ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta hyväksyttävänä.*

*Sveitsin, Ruotsin ja muiden maiden ilmoittamista koskevat lainsäädäntöratkaisut perustuvat siihen, että tietoliikennetiedustelu olemukseltaan poikkeaa muista tiedustelumenetelmistä. Tietoliikennetiedustelussa tiedustelun kohteena ei yleensä ole samalla tarkkuudella yksilöitävissä olevassa henkilö kuin vaikkapa telekuuntelussa, vaan tietoliikennetiedustelu kohdistuu ensi sijassa tietoliikennevirtaan. Tämä vaikuttaa mahdollisuuksiin ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta, minkä myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on nimenomaisesti todennut muun muassa ratkaisussaan Big Brother Watch ja muut 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." Oletukseksi ei näin ollen edes Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan voida ottaa, että tietoliikennetiedustelusta tulisi ilmoittaa samojen periaatteiden nojalla kuin muista tiedustelumenetelmistä.*

*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** ja **VTT** ovat valiokunnille toimittamissaan lausunnoissa esittäneet, 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.*

**Yrityssalaisuuden suoja**

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Suomen puolustus- ja ilmailuteollisuusyhdistys PIA ja Suomen Internet-yhdistys SIY ry ja Google** ovat kiinnittäneen valiokunnille toimittamissaan lausunnoissa huomiota yrityssalaisuuden suojaan. EK pitää esitystä hyvänä, mutta muistuttaa, että yrityssalaisuuksia koskevasta tiedonluovutusrajoituksesta olisi perusteltua säätää perustelujen sijaan pykälätasolla. Google esittää huolensa siitä, ettei lakiehdotus aseta rajoituksia sille, minkälaista tietoa

tiedusteluviranomainen saa ilmaista muille toimijoille. Ongelmallista on myös se, ettei ole olemassa ulkopuolista tahoa, joka valvoisi, minkälaista tietoa tiedusteluviranomainen ilmaisee muille yksittäisille toimijoille. Google katsoo, että kaikkeen lainsäädäntöön tulisi sisällyttää yleinen pääsääntö, jossa tällainen tietojen ilmaiseminen kielletään.

***Sisäministeriön vastaus**: Suojelupoliisin oikeudesta luovuttaa tietoja ehdotetaan säädettäväksi muun muassa poliisilain muuttamista koskevan poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:ssä (Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa) ja 57 §:ssä (Kansainvälinen yhteistyö) sekä tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 16 §:ssä (Haitallista tietokoneohjelmaa tai -käskyä koskevien tietojen luovuttaminen viranomaiselle, yritykselle tai yhteisölle). Muita paitsi kansainvälistä yhteistyötä koskevia säännösehdotuksia on käsitelty aiemmissa vastauksissa.*

*Kansainvälistä yhteistyötä koskevan 57 §:n 2 momentin mukaan suojelupoliisi voisi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua. Tietojen luovuttaminen kansainvälisessä yhteistyössä tulisi ensinnäkin perustua suojelupoliisin tehtävään suojata kansallista turvallisuutta. Käytännössä kyse voisi olla tiedustelumenetelmien tekniikkaa ja taktiikkaa, haittaohjelmia koskevista tiedoista tai turvallisuusuhkia koskevista analyyseistä taikka muusta sellaisesta tiedosta, jonka luovuttaminen olisi Suomen intressien mukaista. Tiedon luovuttamisen tulee toisaalta aina olla kansallisen edun mukaista. Suomalaisten yritysten salaisuuksien suojeleminen on luonnollisesti kansallisen etumme mukaista ja suomalaisten yritysten suojeleminen ulkomaiden tieteellis-tekniseltä vakoilulta kuuluu suojelupoliisin tehtäviin. Tietojen luovuttamisen hyväksyttävyyttä tulisi näin ollen arvioida yhtäältä kansallisen turvallisuuden suojaamisintressin ja toisaalta kansallisten etujen turvaamisintressin kannalta. Tässä kokonaisarvioinnissa suojelupoliisin on otettava huomioon myös luovutettavan tiedon ominaisuudet sekä tiedon vastaanottajana oleva taho.*

**Ilmiantajan suoja (ns. whistleblower)**

**Effi, Ihmisoikeusliitto ja Amnesty** ovat kiinnittäneet liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamissaan lausunnoissaan huomiota siihen, että henkilöitä, jotka ilmiantavat tiedustelutoiminnassa tehtyjä loukkauksia, tulisi suojella rikosoikeudellisilta seuraamuksilta. **Effi** 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.*

**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 säädettyjen perusoikeuksia suojaavien vaatimusten mukaisesti."

**Tietosuojavaltuutetun toimisto** toteaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, että nyt käsiteltävänä oleviin hallituksen esityksiin ei sisälly ehdotuksia valmisteilla oleviksi laeiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa. Taustalla on puolestaan mm. Euroopan unionin tietosuojadirektiivistä (20161680) aiheutuva implementointitarve. Näin ollen pelkästään nyt käsiteltävänä olevien hallitusten esitysten pohjalta ei ole mahdollista saada kokonaiskuvaa ko. viranomaisten henkilötietojen käsittelystä. Myös **Effi** 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.*

**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.*

**Tuomioistuinmenettely**

**Helsingin hovioikeus** toteaa lakivaliokunnalle toimittamassa 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 (Fredman)** viittaa lakivaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa 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. kohta 7 Tiedusteluvaltuutetun rooli tuomioistuimessa.*

**Ilmaisukielto**

**Helsingin hovioikeus** katsoo lakivaliokunnalle toimittamassa 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.*

**Google** toteaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa, että ehdotetussa säännöksessä asetetaan vuoden mittainen määräaika, jonka kuluessa tiedustelun tiedonkeräystapoja koskevat tiedot voidaan määrätä salassa pidettäväksi niin, ettei kolmas osapuoli saa niitä ilmaista tai paljastaa. Kieltoa voidaan kuitenkin uudistaa mahdollisesti loputtomiin, eikä kolmas osapuoli tällöin voi valittaa tästä (Poliisilaki, 5a-luku, 38 §). Tarkoituksena on ymmärrettävästi suojella yksittäistapauksissa tiedustelutiedon keräystä ja käytettyjä tiedustelutapoja. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi tulisi lainsäädännössä kuitenkin yksilöidä, ettei ilmaisukielto saisi kerrallaan kestää yli vuoden mittaista aikaa, jonka jälkeen viranomaisilla olisi mahdollisuus hakea yhtä vuoden mittaista pidennystä.

***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.*

**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.*

**Liitelait**

**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.*

**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.*

*Nykyinen muotoilu 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. |
| ----- | ----- |

---

**Puolustusministeriö** kiinnittää yksityiskohtana huomiota siihen, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 10 §:ssä sotilastiedustelusta annettuun lakiin viitataan sotilastiedustelulakina.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Sisäasiainministeriö pitää puolustusministeriön muutosehdotusta kannatettavana.*

---

**EK, FiCom, DNA, Elisa Oyj, Telia Oyj.** Lausunnonantajat kiinnittävät valiokunnille toimittamissaan lausunnoissa huomiota tietoliikennetiedustelulain 22 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, jotka olisi tarpeellista oikaista vastaamaan sotilastiedustelulain perusteluja. Pykälän tarkoittaman tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot koskisivat ennen kaikkea sitä, mitkä asiakasorganisaatiot ovat varanneet tiedonsiirtäjältä siirtokapasiteettia käyttöönsä ja mitä tiedonsiirtäjän hallitsemia rajan ylittävän viestintäverkon osia tällaiset varaukset koskevat. Pykälä velvoittaisi tiedonsiirtäjän antamaan tietoja myös muista mahdollisista seikoista, jotka vaikuttavat tietoliikenteen reitittymistodennäköisyyteen sen ylittäessä Suomen rajan tiedonsiirtäjän omistamassa tai sen hallinnassa olevassa viestintäverkon osassa. On syytä korostaa, että pykälä velvoittaisi tiedonsiirtäjän antamaan tietoja vain siltä kapasiteettia varanneista asiakasorganisaatioista, ei sen sijaan viestintätapahtumien osapuolena olevista kuluttaja-asiakkaistaan. Pykälä ei muutenkaan perustaisi suojelupoliisille oikeutta hankkia tai saada tietoja yksittäisistä viestintätapahtumista tai niiden osapuolina olevista henkilöistä.

***Sisäministeriön vastaus:*** *Sisäasiainministeriö pitää lausunnonantajien muutosehdotusta kannatettavana. Yhdenmukaistamisvaatimus koskee alla olevaa perustelukohtaa. Myös siviilitiedustelua koskevan tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 22 §:n kohdalla pykälän tarkoittamat tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi välttämättömät tiedot koskisivat verkon teknistä toteuttamistapaa ja topologiaa esimerkiksi tietyn maantieteellisen alueen osalta. Pykälän mukaan tiedonsiirtäjää ei voitaisi velvoittaa luovuttamaan asiakkaana olevaa yksittäiseen luonnolliseen tai oikeushenkilöön liittyviä tietoja.*

| Siviilitiedustelulainsäädäntö | Sotilastiedustelulaki |
|---|---|
| L tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa | |
| *22 §:n perustelut (HE 202/2017 vp, s. 261)* | *95 §:n perustelut (HE 203/2017 vp, s. 328)* |
| Pykälän tarkoittaman tiedonantovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot koskisivat ennen kaikkea sitä, mitkä asiakasorganisaatiot ovat varanneet tiedonsiirtäjältä siirtokapasiteettia käyttöönsä ja mitä tiedonsiirtäjän hallitsemia rajan ylittävän viestintäverkon osia tällaiset varaukset koskevat. Pykälä velvoittaisi tiedonsiirtäjän antamaan tietoja myös muista mahdollisista seikoista, jotka vaikuttavat tietoliikenteen reitittymistodennäköisyyteen sen ylittäessä | Pykälän tarkoittamat tietoliikennetiedustelun kohdentamiseksi välttämättömät tiedot koskisivat verkon teknistä toteuttamistapaa ja topologiaa esimerkiksi tietyn maantieteellisen alueen osalta. Pykälän mukaan tiedonsiirtäjää ei voitaisi velvoittaa luovuttamaan asiakkaana olevaa yksittäiseen luonnolliseen tai oikeushenkilöön liittyviä tietoja. |

| | |
|---|---|
| Suomen rajan tiedonsiirtäjän omistamassa tai sen hallinnassa olevassa viestintäverkon osassa. On syytä korostaa, että pykälä velvoittaisi tiedonsiirtäjän antamaan tietoja vain siltä kapasiteettia varanneista asiakasorganisaatioista, ei sen sijaan viestintätapahtumien osapuolena olevista kuluttaja-asiakkaistaan. Pykälä ei muutenkaan perustaisi suojelupoliisille oikeutta hankkia tai saada tietoja yksittäisistä viestintätapahtumista tai niiden osapuolina olevista henkilöistä. | |

---

***Sisäministeriö*** *nostaa esiin omana havaintonaan, että poliisilain 5 a luvun 45 §:ään on tarpeen tehdä selventävä tarkistus. Pykälän 2 momentin alkuun ehdotetaan lisättäväksi "Muu kuin 41 §:n 2 momentissa -- ". Tällä painotettaisiin sitä, ettei kuuntelu- ja katselukiellon alaista tietoa voitaisi säilyttää ja tallettaa edes 44 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.*

**45 §**

*Tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen hävittäminen*

---

*Muu kuin 41 §:n 2 momentissa tarkoitettu* tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin, jos se on tarpeen 44 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

---

***Sisäministeriö*** *toteaa, että poliisilain 5 a luvun 45 §:n 3 momentissa mainittu viittaus esityksen 7 §:ään on virheellinen. Viittaus tulisi olla 8 §:ään. Lisäksi tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 15 §:n 2 momentissa viitataan virheellisesti poliisilain 5 a luvun 45 §:n 1 momenttiin, kun pitäisi viitata 2 momenttiin.*

---

***Sisäministeriö*** *nostaa esiin omana huomionaan tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 10 §:n 4 momentin sanamuodon teknisen korjaamisen. Nykyinen sanamuoto "Suojelupoliisin muuhun yhteistyöhön sotilastiedusteluviranomaisen kanssa sovelletaan poliisilain 5 a luvun 54 §:ää" tulisi tarkistaa sanamuodolla "Suojelupoliisin yhteistyöhön sotilastiedusteluviranomaisen kanssa sovelletaan lisäksi poliisilain 5 a luvun 54 §:ää". Muutetulla sanamuodolla painotettaisiin sillä, että poliisilain 5 a luvun 54 §:n säätämä yhteistyövelvoite ulottuisi tietoliikennetiedusteluunkin kokonaisuudessaan.*

---

**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