27.11.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Vastine asiantuntijalausuntoihin

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

Postiosoite:
Sisäministeriö
PL 26
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoitteet:
Kirkkokatu 12
Helsinki

Puhelin:
Vaihde
0295 480 171
Faksi:
09 1604 4635

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

Sisällys

1 Poliisilaki 5 a luku 44 § Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan (ns. palomuuri) 3
2 Siviilitiedustelun kohteet (Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 §) ... 12
3 Tietoliikennetiedustelussa noudatettavat periaatteet ... 16
4 Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen (Poliisilaki 5 a luku 56 §) ... 17
5 Suojelupoliisin poliisius ... 18
6 Toimivaltuudet (Tiedustelumenetelmät) ... 19
6.1 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (Poliisilaki 5 a luku 4 § ja TLTL 4 §) ... 19
6.2 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset välttämättömyys/ehdoton välttämättömyys (TLTL 4 §) ... 24
6.3 Tukiasematietojen hankkimisesta siviilitiedustelussa päättäminen (Poliisilaki 5 a luku 8 §) ... 25
6.4 Tekninen kuuntelu ja katselu (Poliisilaki 5 a luku 11 §) ... 26
6.5 Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen (Poliisilaki 5 a luku 16 §) ... 27
6.6 Tietolähteen turvaaminen siviilitiedustelussa (Poliisilaki 5 a luku 25 §) ... 29
6.7 Paikkatiedustelu (Poliisilaki 5 a luku 26 ja 27 §) ... 30
6.8 Tallenteiden tutkiminen (PolL 5a:43 ja TLTL 14 §) ... 32
6.9 Lupa-aika 6kk ... 35
6.10 Tiedustelumenetelmän käytöstä päättäminen eräissä tilanteissa (Poliisilaki 5 a luku 39 §) ... 36
6.11 Kansainvälinen yhteistyö (Poliisilaki 5 a luku 57 §) ... 37
6.12 Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (Poliisilaki 5 a luku 55 §) ... 41
6.13 Siviilitiedustelun ulkoinen valvonta (Poliisilaki 5 a luku 60 § ja TLTL 25 §) ... 43
6.14 Hakuehdot (TLTL 5 §) ... 44
7 Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen ... 45
7.1 Yleisesti (myös peitetoiminta, valeosto, jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen) ... 45
7.2 Tiedon hankkimisen tehokkuus ja välttämättömyys ... 47
8 Tuomioistuimen kokoonpano ... 49
9 Tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli tuomioistuimessa ... 49
10 Ilmoitus syyttäjälle poliisirikoksista ... 52
11 Kansallisen turvallisuuden käsite ... 52
12 Tiedustelumenetelmien käyttöalan laajentuminen suhteessa nykyisiin rikostorjuntatoimivaltuuksiin ... 53
13 Tietoliikennetiedustelun yleisen ja kohdentamattoman seurannan kielto ... 59
14 Teleyritysten kustannusten korvaaminen ... 61
15 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen ja raportoiminen ... 63
16 Ilmiantajan suoja (ns. whistleblower) ... 66
17 Henkilötietojen käsittely ... 67
18 Virkamiesten koulutus ... 67
19 Tuomioistuinmenettely ... 68
20 Ilmaisukielto ... 70
21 Asetuksenantovaltuus ... 71
22 Liitelait ... 74
22.1 Laki poliisin hallinnosta ... 74
23 Eräitä huomioita ... 74
23.1 Tekninen laitetarkkailu ... 74
23.2 Teknisiä huomioita ... 75

Johdanto

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Sisäministeriö on toimittanut eduskunnan lakivaliokunnalle välivastineen 17.10.2018. Perustuslakivaliokunnan 15.11.2018 hallituksen esityksestä antama lausunto on aiheuttanut tarpeen tarkistaa sisäministeriön kantoja eräiltä osin.

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

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

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

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 35/2018 vp, s. 21–22) sääntelyssä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55—56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53—54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

Ehdotettu sääntely muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä, joskin esityksessä on katsottu (s. 95—96), että poliisilain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely ei sovi palomuurisääntelyn esikuvaksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyssä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55—56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53—54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

Tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen perustuslakivaliokunnan mielestä tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Tässä suhteessa esityksen perustelut ovat osaksi hyvin ongelmallisia ja ristiriidassa säännösehdotuksen kanssa. Perustelujen mukaan "toimivaltaiselle viranomaiselle luovutettava tieto voisi liittyä paitsi rikoksen estämiseen, myös sen paljastamiseen tai esimerkiksi esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen". Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa tietoa ei voida vähäisissä rikoksissa luovuttaa perustelujen mukaisesti esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään suhtautunut torjuvasti lainsäädäntöön, jonka perusteella ylimääräisen tiedon käyttö sallittaisiin muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten

kuin kunkin telepakkokeinon perusterikoksen selvittämiseen. Valiokunta on katsonut tämänkaltaisen ehdotetun lainsäädännön merkitsevän eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II ja PeVL 33/2014 vp, s. 4/I).

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

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

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

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

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

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

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

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

Pykälän 4 momentin mukaan:

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

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

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

puolestaan voisi käytännössä tulla kyseeseen vain silloin, kun hän on saanut ilmoituksen tiedustelumenetelmän käytöstä.

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

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

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

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

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

Esitetty sääntely, jossa suojelupoliisi saisi harkintansa mukaan luovuttaa tai olla luovuttamatta sillä olevaa tietoa, jonka se tietää olevan syyttömyyttä tukevaa, on jo kertaalleen ollut eduskunnan arvioitavana. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 23) tämä ei kuitenkaan ole aivan asianmukainen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa kuitenkin tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä. Tämä tarkoittaisi palomuurisääntelyn laajempaa uudelleen tarkastelua. Asiassa on syytä huomioida, että lainkohdan tulkintaa ohjaavat pykälän perustelut sekä poliisioikeudelliset periaatteet. Perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimuksen mukaan suojelupoliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Pykäläperustelut sekä periaatteet kaventavat merkittävästi suojelupoliisin harkintavaltaa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:ää on kuitenkin tarpeen tarkistaa. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään suhtautunut torjuvasti sellaiseen lainsäädäntöön, jonka perusteella ylimääräisen tiedon käyttö sallittaisiin muiden vakavuusasteeltaan vähäisempien rikosten kuin kunkin telepakkokeinon perusterikoksen selvittämiseen. Valiokunta on katsonut tämänkaltaisen ehdotetun lainsäädännön merkitsevän eräänlaista välillistä telepakkokeinon käytön rajoittamisen väljennystä (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II ja PeVL 33/2014 vp, s. 4/I).

Poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin 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 jostakin seuraavasta rikoksesta: 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. Nyt esitetyn poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisi saisi ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Edellytys ilmoituksen tekemiselle olisi siten alhaisempi kuin mitä se on ylimääräisen tiedon käyttämisen osalta. Näin ollen pykälän 1 momenttia tulee muuttaa siten, että momentin 2. virkkeen perään lisätään "ja ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle". Tämä tiukentaisi ilmoituksen tekemisen kynnystä ja

olisi osin korkeampi kuin ylimääräisen tiedon osalta, koska ylimääräistä tietoa saa käyttää myös mainittujen rikosten selvittämiseksi.

Poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentin mukaan ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi. Näin ollen ehdotettu poliisilain 5 a luvun 44 § asettaisi tiedustelumenetelmällä saadun tiedon hyödyntämisen edellytyksen rikosten estämiseksi korkeammalle mitä ylimääräisen tiedon käyttämisen kohdalla.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 62 §:n 1 momentin 4 kohdan valtuus säätää asetuksella rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta asianmukainen, sillä valiokunta on vakiintuneessa henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään katsonut, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa edellytetty lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (ks. esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5). Siksi kyseinen asetuksenantovaltuus on syytä poistaa.

44 §

Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

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 ***ja ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle.***

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 ***kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi*** rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

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.

Jos esitutkintaviranomainen käynnistää esitutkinnan tai ryhtyy esitutkintatoimenpiteen käyttämiseen taikka toimivaltainen viranomainen käynnistää rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen tässä pykälässä tarkoitetun ilmoituksen perusteella, on esitutkintaviranomaisen tai toimivaltaisen viranomaisen ennen esitutkinnan käynnistämistä tai esitutkintatoimenpiteen käyttämistä taikka rikoksen estämiseen tähtäävän toimenpiteen käynnistämistä ilmoitettava siitä suojelupoliisille.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sisäministeriön vastaus: Käsiteltävänä olevissa säännöksissä ehdotetut rangaistavuuden rajat vastaavat sitä, mitä poliisilaissa ja pakkokeinolaissa on säädetty ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Näissä tilanteissa, joissa poliisilain 5 luvussa tai pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitetun salaisella tiedonhankinnan tai salaisen pakkokeinon käytön yhteydessä saadaan tietoa muusta rikoksesta kuin alun perin on ollut tarkoitus, tiedon käyttäminen on sidottu rikoksista annettavaan rangaistukseen. Voimassa olevasta lainsäädännöstä ei ole johdettavissa Poliisihallituksen ehdottamaan vaarapotentiaaliin liittyvää arviointikriteeristöä, johon tiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen voitaisiin sitoa.

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

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

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

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

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

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

lain ylimääräisen tiedon käyttöä koskevassa sääntelyssä, jossa ylimääräisen tiedon käyttäminen on sidottu kolmen vuoden rangaistusmaksimiin.

Professori Melander katsoo, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole eikä voida asettaa perusterikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämä huomioon ottaen ehdotettu sääntely muodostuu tältä osin kokonaisuutena arvioiden väljemmät edellytykset ylimääräisen tiedon hyödyntämiselle asettavaksi, koska esimerkiksi telekuuntelun käytölle tiedustelumenetelmänä ei ole asetettu perusterikoksen vakavuuteen sidottua erityistä edellytystä. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely on välttämättä rakennettava siten, että tietojen luovuttamista rajataan rikosten vakavuusasteen mukaan myös silloin, kun kysymys on tietojen luovuttamisesta rikoksen estämiseksi – toisin kuin mitä voimassa olevassa poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentissa rikosten estämisen suhteen on tehty.

Professori Melanderin mukaan palomuurin kohdalla kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta ajankohtaistuu tai pikemmin korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/I; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/I ja HaVM 38/2014 vp, s. 4–5).

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

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

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

Ottaen huomioon ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentin, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on momentissa mainitusta rikoksesta[3]. Palomuuria koskevan poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan: "Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta". Edellä kerrotun perusteella palomuurisääntelyn luovutuskynnystä rikoksen selvittämiseksi voi olla tarpeen tarkistaa yhtämittaiseksi ylimääräisen tietoa koskevan sääntelyn kanssa silloin, kun kyse on tiedon luovuttamisesta rikoksen selvittämiseksi. Tämä edellyttäisi pykälän 1 momentin 2. virkkeen tarkistamista seuraavasti (kyseinen tarkistus on tehty edellä):

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

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. Ilmoi-

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

tus voitaisiin tehdä, jos näytön hankkiminen aiheuttaisi keskusrikospoliisille kohtuuttomia kustannuksia tai muuten olisi hyvin työlästä. Tiedon luonteesta johtuen tulisi arvioida aiheutuuko tutkinnan pitkittymisestä rikoksen selvittämiselle erityistä vaaraa. Myös rikoksen vakavuus ja ilmoituksen kohteena oleva tiedon luonne olisivat kokonaisharkintaa tehtäessä merkityksellisessä asemassa. Jos keskusrikospoliisi ilmoittaisi, että esitutkintaviranomaisen esitutkinnassa jo on kertynyt niin paljon näyttöä, että se riittää syytteen nostamiseen, ilmoitusta ei tarvitsisi tehdä eikä tarpeellisia tietoja luovuttaa. Viime kädessä ilmoituksen tekeminen riippuu kokonaisharkinnasta, jossa tulee huomioida myös pykälän 3 momentissa tarkoitetut punnintaelementit.

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

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

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

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

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

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

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

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

Esitutkintalaki

9 luku

Esitutkinta-aineisto

6 §

Esitutkintapöytäkirja

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

Laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa

5 luku

Syytteen vireillepanosta

3 §

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

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

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 15) hallintovaliokunnan huomiota siihen, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:n ja poliisilain 5 a luvun 3 §:n alussa oleva verbi "saadaan hankkia" ei ole onnistunut, koska se viittaa tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin,

joista säädetään tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ssä ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä. Valiokunnan mielestä olisi parempi, että ensiksi mainituissa lainkohdissa todettaisiin, että siviilitiedustelun kohteena ovat siinä lueteltavat toiminnat ja edellytyksiä koskevissa säännöksissä säädettäisiin tyhjentävästi tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä.

Ulkoministeriö katsoo lausunnossaan, että ehdotetun poliisilain uuden 5a luvun 3 §:ään sekä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelusta annettavan lain 3 §:ään kirjatut uhkaluettelot ovat kattavia ja antavat omalta osaltaan kuvaa muuttuneesta ja haasteellisesta toimintaympäristöstä, jossa on tärkeätä pyrkiä myös ennakoimaan mahdollinen vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle. Ulkoministeriön arvion mukaan on tärkeätä, että uhkaluettelot ovat samassa linjassa sotilastiedustelua koskevien lainsäädäntötekstien kanssa niiltä osin kuin tiedustelun kohteet koskevat molempia tiedustelulajeja. Kirjaukset hallituksen esityksissä näistä ovat hyvät.

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

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

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

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

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

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

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

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

Sisäministeriö ei näe estettä tehdä poliisilain 5 a luvun 3 §:ään perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ehdottamaa säännösteknistä muutosta, jolloin pykälä kuuluisi seuraavasti (muutokset tummentelulla):

3 §

Siviilitiedustelun kohteet

***Siviilitiedustelun kohteena ovat**:*
1) terrorismi;
2) ulkomai**nen** tiedustelutoimin**ta**;
3) joukkotuhoaseiden suunnitte**lu**, valmistami**nen**, levittämi**nen** ja käyt**tö**;
4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnitte**lu**, valmistami**nen**, levittämi**nen** ja käyt**tö**;
5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toimin**ta**;
6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toimin**ta**;
7) vieraan valtion toimin**ta**, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille;
8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta vakavasti uhkaava kriisi;

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

1 §

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

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

9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toimin**ta**;
10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaava toimin**ta**;
11) yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainväli**nen** järjestäyty**nyt** rikollisuu**s**.

Yhtä lailla tulee muuttaa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lakiehdotuksen 3 §:ää:

3 §

Tietoliikennetiedustelun kohteet

***Tietoliikennetiedustelun kohteena ovat**:*
1) terrorismi;
2) ulkomai**nen** tiedustelutoimin**ta**;
3) joukkotuhoaseiden suunnitte**lu**, valmistami**nen**, levittämi**nen** ja käytt**ö**;
4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnitte**lu**, valmistami**nen**, levittämi**nen** ja käytt**ö**;
5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä ***vakavasti*** uhkaava toimin**ta**;
6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toimin**ta**;
7) vieraan valtion toimin**ta**, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille;
8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi;
9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toimin**ta**;
10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaava toimin**ta**;
11) yhteiskuntajärjestystä ***vakavasti*** uhkaava kansainväli**nen** järjestäyty**nyt** rikollisuu**s**.

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

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

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

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.

3 Tietoliikennetiedustelussa noudatettavat periaatteet

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 15), että tietoliikennetiedustelussa on kysymys tietoliikenteen seulomisesta tiettynä aikana tiettyjä hakuehtoja tai hakuehtojen luokkia hyödyntämällä. Kyse olisi siten varsin konkreettisesti luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvasta tiedustelumenetelmästä, jonka hyväksyttävyyden arvioinnissa on kiinnitettävä perustuslain vaatimusten lisäksi korostettua huomiota Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamiin vaatimuksiin. Erityisesti tämä huomioon ottaen perustuslakivaliokunta ei pidä asianmukaisena, että tietoliikennetiedustelulakiehdotus ei sisällä säännöksiä vastaavista tiedustelussa noudatettavista yleisistä periaatteista, joista säädetään poliisilain 1 luvussa ja joista ehdotetaan säädettäväksi myös sotilastiedustelulain 5—8 §:ssä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietoliikennetiedustelulakiin tulee sisällyttää poliisilain 1 luvun säännösten kaltaiset normit perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä tarkoitussidonnaisuuden, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteista. Ottaen huomioon tiedustelutoimintaan liittyvät profiloinnin riskit myös nimenomaisen ja asianmukaisesti laaditun syrjintäkiellon ottaminen lakiin on välttämätöntä. Tällaisen säännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta korostaa lisäksi tarvetta säätää yleisistä periaatteista tietoliikennetiedustelulaissa ja sotilastiedustelulaissa sekä poliisilaissa yhdenmukaisesti (ks. myös PeVL 10/2016 vp, s. 3). Tämä on tärkeää myös virheellisten vastakohtaispäätelmien välttämiseksi.

Sisäministeriön vastaus: 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.

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.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että tietoliikennetiedustelulakiin tulee sisällyttää poliisilain 1 luvun säännösten kaltaiset normit perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta sekä tarkoitussidonnaisuuden, suhteellisuus- ja vähimmän haitan periaatteista sekä nimenomainen ja asianmukaisesti laadittu syrjintäkielto, jonka ottaminen lakiin on välttämätöntä. Sisäministeriö ehdottaa, että perustuslakivaliokunnan edellyttämät muutokset tältä osin olisi sisällytettävissä lakiehdotuksen 1 §:n lisäämällä siihen uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin poliisilain 1 luvussa noudatettavista periaatteista ja lisäämällä uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin syrjinnänkiellosta. Lisäksi pykälän 4 momentiksi olisi tarpeen lisätä ns. massavalvonnan kieltoa koskeva säännös (PeVL 35/2018 vp, s. 20). Nykyinen pykäläehdotuksessa oleva 2 momentti siirtyisi uudeksi 5 momentiksi ja 3 momentti uudeksi 6 momentiksi.

1 §

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tässä laissa säädetään tietoliikennetiedustelun käyttämisestä poliisilain (872/2011) 5 a luvussa tarkoitetussa siviilitiedustelussa.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisessä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava niin, ettei se saa perustua yksinomaan henkilön sukupuolta, ikää, alkuperää, kieltä, uskontoa, vakaumusta, mielipidettä, terveydentilaa, vammaisuutta tai muuta vastaavaa henkilön ominaisuutta koskeviin tietoihin.

Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisestä sotilastiedustelussa ja tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta säädetään sotilastiedustelulaissa (/). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta sekä televalvonnasta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvussa.

Siltä osin kuin tietoliikennetiedustelulla saatujen tietojen käsittelystä ei säädetä tässä laissa, tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003).

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

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

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

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

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

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

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

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

Asetuksenantovaltuusäännökset 62 §:stä on asianmukaista sijoittaa asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Siksi pykälän viimeiseen momenttiin on tarpeen sijoittaa asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä.

56 §

Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen

Tässä luvussa säädettyjen tiedustelumenetelmien käyttöä on tarvittaessa yhteen sovitettava suojelupoliisin, sotilastiedusteluviranomaisen, keskusrikospoliisin ja muun viranomaisen virkamiesten työturvallisuuden varmistamiseksi sekä mainittujen viranomaisten salaisessa tiedonhankinnassa käytettävien taktisten ja teknisten menetelmien ja suunnitelmien paljastumisen estämiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä.

5 Suojelupoliisin poliisius

Poliisihallitus katsoo lausunnossaan, että lakipakettia rasittaa ongelma siitä, että suojelupoliisi jää osaksi poliisia ja heidän poliisimiehillä olisi yhä poliisivaltuudet. Nämä valtuudet tuovat mukanaan myös velvollisuuksia. Poliisihallitus katsoo olevan juridisesti hankalaa olla samaan aikaan tiedusteluviranomainen ja poliisi. Esimerkiksi palomuuriin liittyy intressiristiriita siinä, että Suojelupoliisin poliisi-

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

miehillä 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 siis mahdollista täyttää esimerkiksi tekemällä hälytyskeskukselle ilmoitus antaen asiaa koskevat tarvittavat tiedot.

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

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

6 Toimivaltuudet (Tiedustelumenetelmät)

6.1 Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset (Poliisilaki 5 a luku 4 § ja TLTL 4 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa korostaneensa painokkaasti (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9) perustuslain säännöksen 10 §:n 4 momentin välttämättömyys-edellytystä. Valiokunta totesi, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin. Valiokunnan käsityksen mukaan tästä seuraa, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ään ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ään on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Välttämättömyyden asettaminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ilmentää perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tiedustelutoimivaltuuksien käytön oikeasuhtaisuudelle asetettuja vaatimuksia ja rikosepäilystä irtautunutta luonnetta. Tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus puoltavat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi tietoliikennetiedustelulain 4 §:n täsmentämistä myös siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisättäisiin niillä oletettavasti saatavan tiedon tärkeyttä koskeva edellytys. Yleisiin rajoitusedellytyksiin sisältyvästä täsmällisyysvaatimuksesta seuraa valiokunnan mielestä se, että tietoliikennetiedustelulakiin on syytä lisätä valtiollisen toimijan tai siihen rinnastettavan tahon määritelmä, kuten sotilastiedustelulakiehdotuksen 9 §:n 10 kohdassa on ehdotettu säädettäväk-

si. Lisäksi jotta tiedustelumenetelmien käytölle asetettavat edellytykset ilmentäisivät paremmin tiedustelumenetelmien salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista eroavaa luonnetta, myös poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momenttia tulee täsmentää koskemaan siviilitiedustelun kohteeseen liittyviä tärkeitä tietoja.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (s. 19), että nyt ehdotettavassa sääntelyssä lähetyksen jäljentämiselle ei aseteta muita edellytyksiä kuin se poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukainen yleinen edellytys, että tiedustelumenetelmällä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Edellytys lähetyksen jäljentämiselle on perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen liittyvän välttämättömyysedellytyksen kannalta puutteellinen. Edellytyksiä toimivaltuuden käyttämiselle on siten täsmennettävä, mikä voidaan toteuttaa myös lakiin lisättävällä yleissäännöksellä toimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Poliisilain 5 a luvun 4 §:n sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa. Sääntely on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on sääntelyä myös täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Professori Melander katsoo, että suunnitelmallista tarkkailua sekä telekuuntelua ja televalvontaa, tukiasematietojen hankkimista koskevia pykäliä olisi syytä täydentää asettamalla tiedustelumenetelmänä käytettävälle telekuuntelulle ja televalvonnalle erityisiä edellytyksiä. Hän ehdottaa, että tiedustelumenetelmien käytölle asetettava erityinen edellytys voitaisiin muotoilla voimassa olevaa poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 momenttia muistuttavasti erimerkiksi seuraavasti: ”Suojelupoliisille voidaan siviilitiedustelun toteuttamiseksi antaa lupa kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen toteuttavan tai valmistelevan siviilitiedustelun kohteena olevaa 2 §:ssä tarkoitettua toimintaa.”

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

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

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

Tiedustelutoimivaltuuksien kohdalla ei ole perusteltua tarvetta arvioida toimivaltuuden käytön erityisiä edellytyksiä nykyistä vastaavalla tavalla, kuten onko kyseistä henkilöä syytä epäillä tietyn seuraamusuhkan ylittävästä rikoksesta tai voidaanko hänen olettaa syyllistyvän sellaiseen. Tiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien käytön tarkoituksena voi olla esimerkiksi tiedonhankinta henkilöryhmän organisaatiosta, ryhmään kuuluvista henkilöistä ja henkilöryhmän aktiivisuudesta tietyillä alueilla sekä

ryhmän toiminnan eri muodoista. Tiedustelumenetelmän käytön tarkoituksena on saada tietoa siviilitiedustelun kohteena olevasta 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.

Perustuslakivaliokunta on antanut säätämisjärjestystä koskevan maininnan koskien tiedustelumenetelmien yleisiä käyttöedellytyksiä. Valiokunta mainitsee korostaneensa painokkaasti (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9) perustuslain säännöksen 10 §:n 4 momentin välttämättömyys-edellytystä. Valiokunta totesi, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin. Perustuslakivaliokunnan lausunto edellyttää tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:n ja poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n muuttamista niin, että tiedustelumenetelmien (ml. tietoliikennetiedustelu) käytön yleiseksi edellytykseksi muutetaan välttämättömyys. Lisäksi pykäliin on tarpeen tehdä tietojen merkityksellisyyttä koskeva lisäys "tärkeitä tietoja".

Peitetoiminnan ja valeoston salliminen asunnossa asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella on merkityksellistä perustuslain 10 §:n sen säännöksen kannalta, jonka mukaan jokaisen kotirauha on turvattu. Lailla voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Perustuslakivaliokunta on katsonut kotirauhan piiriin ulottuvan toimen olevan hyväksyttävä "rikosten selvittämiseksi", jos toimi sidotaan siihen, että on olemassa konkreettinen ja yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan (ks. esim. PeVL 39/2016 vp). Kotirauhan suojan piiriin kohdistuva peitetoiminta- ja valeostotoimivaltuuksien käyttö on lakiehdotuksessa kytketty asuntoa käyttävän aktiiviseen myötävaikutukseen. Perustuslakivaliokunta toteaa pitäneensä suostumukseen perustuvaa sääntelytapaa ongelmallisena ja korostaneensa suurta pidättyväisyyttä suostumuksen käyttämisessä perusoikeuksiin puuttumisen oikeutusperusteena. Tämä pidättyväisyys vielä entisestään korostuu, jos perusoikeussäännökseen liittyy ns. kvalifioitu lakivaraus, kuten kotirauhan suojassa. Poliisilain 5 a luvun 4 §:n sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausunto edellyttää poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n 3 momentin muuttamista niin, että siitä poistetaan " Peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella".

Perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (ks. esim. PeVL 16/2004 vp ja PeVL 18/2010 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliisilain 5 luvun ja nyt ehdotettavan 5 a luvun toimivaltuuksien sääntelyssä on omaksuttu ilmaisut "vakituiseen asumiseen käytettävä tila" ja "vakituiseen asumiseen käytettävä paikka". Valiokunta on katsonut tällaisen käsitteen käytön mahdolliseksi esimerkiksi silloin, kun ilmaisun "vakituiseen asumiseen käytetty huone tai tila" on ymmärrettävä tarkoittavan valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan käsitettä, joka kattaa kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat (PeVL 37/2002 vp, s. 2/II). Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin kuuluvat perustuslakivaliokunnan mukaan myös vapaa-ajan asunnot nauttivat kotirauhan suojaa, vaikka niissä ei ympärivuotisesti asuttaisikaan (PeVL 65/2010 vp, s. 3/II).

Poliisilain 5 a luvun 4 §:n sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa. Sääntely on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on sääntelyä myös täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Näin ollen poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n 3 momenttia on muutettava niin, että "vakituiseen asumiseen käytettävä tila muutetaan "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäväksi tilaksi". Vastaava muutos on tehtävä 26 §:ään sekä 27 §:n 1 momenttiin.

Hallituksen esitys

Poliisilaki

5 a luku

4 §

Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä *voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta*, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

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.

Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön *edellytyksiin sovelletaan vain, mitä 1 momentissa säädetään.*

Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. *Peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella.*

Tiedustelumenetelmän käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

Ehdotus

Poliisilaki

5 a luku

4 §

Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että ***sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden*** tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Peitetoiminnan käyttäminen edellyttää myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena.

Jos tiedustelumenetelmä kohdistetaan valtiolliseen toimijaan tai siihen rinnastuvan tahoon, tiedustelumenetelmän käytön tulee ***olla tarpeen tietojen saamiseksi sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.***

Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa ***pysyväisluonteiseen*** asumiseen käytettävään tilaan.

Tiedustelumenetelmän käyttö on lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

Hallituksen esitys

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

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.*

Ehdotus

4 §

Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset

Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä on, että ***sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta,*** joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. ***Tietoliikennetiedustelua saadaan käyttää, jos tiedot eivät ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä.***

Jos tietoliikennetiedustelun hakuehtojen käyttö koskee ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä***, tietoliikennetiedustelun käytön tulee olla tarpeen tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.***

Välttämättömyyden lisääminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikki tiedustelumenetelmiä. Välttämättömyyttä ei kuitenkaan ole välttämätöntä ulottaa koskemaan tietojen saantia yksityiseltä yhteisöltä, koska kyseisen tiedonsaantioikeuden edellytyksistä säädetään jäljempänä poliisilain 5 a luvun 50 §:ssä ("…sellaisia tietoja, joiden yksittäistapauksessa voidaan olettaa olevan tarpeen sellaisen siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan selvittämisessä, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, ja joilla voidaan olettaa olevan merkitystä:…"), sillä tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä ei ole tiedonhankinnan kohteelta salaa tehtävä toimi eikä näin ollen tarkkaan ottaen tiedustelumenetelmä. Tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä on avoin tietopyyntö, jonka yhteydessä tietopyynnön saajalla on mahdollisuus arvioida tietopyynnön edellytysten olemassa olo ja viime kädessä riitauttaa ne. Siksi on välttämätöntä muuttaa poliisilain 5 a luvun 2 §:n 2 momenttia niin, että tiedustelumenetelmiä koskevasta luettelosta poistetaan tietojen saanti yksityiseltä yhteisöltä seuraavasti (muutokset tummennetulla).

Poliisilaki

5 a luku

2 §

Tiedustelumenetelmät siviilitiedustelussa

Tiedustelumenetelmiä ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto ja ohjattu tietolähdetoiminta.

Tiedustelumenetelmiä ovat myös tässä luvussa tarkoitetut paikkatiedustelu, jäljentäminen ***ja*** lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten **(poist.)**.

Tässä luvussa säädetään siitä, millä edellytyksillä 1 momentissa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä sekä paikkatiedustelua, jäljentämistä, lähetyksen pysäyttämistä jäljentämistä varten ja tietojen saantia yksityiseltä yhteisöltä käytetään siviilitiedustelussa.

Tietoliikennetiedustelusta tiedustelumenetelmänä siviilitiedustelussa säädetään tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (/).

Perustuslakivaliokunta edellyttää lausunnossaan 35/2018 vp, että valtiollisen toimijan määritelmä lisätään säännöstasolle. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 2 §:ää tulee muuttaa siten, että sen uudeksi 4 kohdaksi lisätään valtiollisen toimijan määritelmä. Valtiollisella toimijalla tarkoitettaisiin vieraan valtion tunnistettua viranomaista tai sellaiseen rinnastuvaa toimijaa sekä tarkoitetun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa. Valtiollisen toimijan määritelmää käsitellään myös hallituksen esityksessä HE 202/2017 vp (s. 179).

Hallituksen esitys

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *tietoliikennetiedustelulla* Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä;
2) *viestintäverkolla* toisiinsa liitetyistä johtimista sekä laitteista muodostuvaa järjestelmää, joka on tarkoitettu viestien siirtoon tai jakeluun johtimella, radioaalloilla, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla;
3) *tiedonsiirtäjällä* tahoa, joka omistaa tai hallitsee viestintäverkon sitä osaa, joka ylittää Suomen rajan.

Ehdotus

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *tietoliikennetiedustelulla* Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaa, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä;
2) *viestintäverkolla* toisiinsa liitetyistä johtimista sekä laitteista muodostuvaa järjestelmää, joka on tarkoitettu viestien siirtoon tai jakeluun johtimella, radioaalloilla, optisesti tai muulla sähkömagneettisella tavalla;
3) *tiedonsiirtäjällä* tahoa, joka omistaa tai hallitsee viestintäverkon sitä osaa, joka ylittää Suomen rajan;
4) *valtiollisella toimijalla* vieraan valtion tunnistettua viranomaista tai sellaiseen rinnastuvaa toimijaa sekä tarkoitetun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa

6.2 Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset välttämättömyys/ehdoton välttämättömyys (TLTL 4 §)

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

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

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

Suomalaisessa toimivaltuuslainsäädännössä toimivaltuuden käytön korkein edellytys on välttämättömyys. Välttämättömyydellä tarkoitetaan sitä, että toimivaltuus on viimesijainen suhteessa muihin kei-

noihin, 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.

6.3 Tukiasematietojen hankkimisesta siviilitiedustelussa päättäminen (Poliisilaki 5 a luku 8 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan 35/2018 vp (s. 18) huomiota siihen, että tukiasematietojen hankkimiseen voitaisiin antaa tietyksi ajanjaksoksi, mutta enimmäiskestoa ei määritellä laissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin tiedustelumenetelmien suhteen käytännössään edellyttänyt menetelmien käytön ajallista rajoittamista (ks. esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 103 kohta). Sääntelyä tulee perustuslain 10 §:stä johtuvista syistä täsmentää siten, että siinä säädetään toimivaltuuden enimmäiskestosta. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Sisäministeriön vastaus: Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella poliisilain 5 a luvun 8 §:n 2 momenttia on tarpeen muuttaa niin, että siihen lisätään tietyn ajanjakson tilalle tiedustelumenetelmän enimmäiskestoa koskeva aikamääre 6kk. Tukiasematietojen hankkiminen voi kohdistua myös menneeseen aikaan, joten tämä on syytä huomioida sääntelyssä. Muutokset tummennetulla.

8 §

Tukiasematietojen hankkimisesta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää tukiasematietojen hankkimisesta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää tukiasematietojen hankkimisesta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän aloittamisesta.

Lupa ***voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan***. ***Jos lupa tai päätös koskee luvan antamista tai päätöksen tekemistä edeltänyttä määrättyä aikaa, voi se olla kuutta kuukautta pidempi.***

Tukiasematietojen hankkimista koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:
1) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) tukiasema, jota lupa koskee;
3) tosiseikat, joihin tukiasematietojen hankkimisen edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
4) ajanjakso, jota lupa koskee;
5) tukiasematietojen hankkimisen suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) mahdolliset tukiasematietojen hankkimisen rajoitukset ja ehdot.

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

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

Poliisilain 20 §:n 1 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 20 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin päättää teknisestä katselusta, kun katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan. Vastaavaa sääntelyä ei sisälly ehdotettuihin tiedustelutoimivaltuuksiin. Nähdäkseni sääntelyä olisi syytä täydentää siten, että ehdotettuun poliisilain 5 a luvun 12 §:ssä sekä ehdotettuun sotilastiedustelua koskevan lain 24 §:ssä tuomioistuin päättäisi vastaavassa tilanteessa tiedustelumenetelmänä käytettävästä teknisestä katselusta. Tähän muutostarpeeseen ei vaikuta se, että teknistä katselua ei ehdotetun poliisilain 5 a luvun mukaan saisi kohdistaa vakinaiseen asumiseen käytettävään tilaan, koska myös voimassa oleva poliisilain 5 luvun 19 §:n 2 momentti sisältää vastaavan säännöksen.

Sisäministeriön vastaus: Melanderin huomiot ovat aiheellisia ja ne voidaan ottaa huomioon harkittaessa muutoksia pykäläehdotukseen. "Vapautensa menettäneellä henkilöllä" tarkoitetaan muitakin vapautensa menettäneitä kuin rikoksen johdosta vapautensa menettäneitä. Teknistä kuuntelua saattaa olla välttämätöntä voida käyttää esimerkiksi silloin, kun siviilitiedustelun kohteena on terrorismi ja henkilö on vapautensa menettäneenä ulkomaalaislain perusteella. Muutokset tummennetulla.

11 §

Teknisestä kuuntelusta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää vapautensa menettäneen henkilön teknisestä kuuntelusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää teknisestä kuuntelusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän käytön aloittamisesta.

Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta teknisestä kuuntelusta.

Lupa voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Teknistä kuuntelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:
1) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) toimenpiteen kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä ***riittävästi yksilöitynä*** taikka tila tai muu paikka;
3) tosiseikat, joihin teknisen kuuntelun edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
4) luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella;
5) teknisen kuuntelun suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) mahdolliset teknisen kuuntelun rajoitukset ja ehdot.

12 §

Teknisestä katselusta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää teknisestä katselusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta***, kun katselu kohdistuu muuhun rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön***. Jos asia ei siedä viivytystä, tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää teknisestä katselusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän aloittamisesta.

Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta teknisestä katselusta.

Lupa voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Teknistä katselua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:
1) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) toimenpiteen kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä ***riittävästi yksilöitynä*** taikka tila tai muu paikka;
3) tosiseikat, joihin teknisen katselun edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
4) luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella;
5) teknisen katselun suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) mahdolliset teknisen katselun rajoitukset ja ehdot.

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

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PevL 35/2018 vp, s. 32), että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 16 §:n säännösehdotuksessa toimenpiteen perusteena ei ole sellaisia seikkoja, joita voitaisiin pitää perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuna perusoikeuksien turvaamisena tai rikosten selvittämisenä. Pykälän 2 momentin sääntely on siten ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Lisäksi pykälän 1 momenttia tulee täydentää maininnalla siitä, ettei asentamisoikeus koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

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 hankkimi-

seen 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.

Sisäministeriö katsoo, että pykäläehdotusta tulee muuttaa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla poistamalla siitä 2 momentti. Edelleen pykälän 1 momenttiin on lisättävä nimenomainen maininta siitä, ettei asentamistoimivaltuutta saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Hallituksen esitys

16 §

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen siviilitiedustelussa

Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus siviilitiedustelussa sijoittaa telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan tai tietojärjestelmään, jos mainitun tiedustelumenetelmän käytön toteuttaminen sitä edellyttää. Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on tällöin oikeus laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi, käyttöön ottamiseksi ja poistamiseksi salaa mennä edellä mainittuihin kohteisiin tai tietojärjestelmään ja kiertää, purkaa tai muulla vastaavalla tavalla tilapäisesti ohittaa kohteen tai tietojärjestelmän suojaus tai haitata sitä.

Telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut siihen luvan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta.

Ehdotus

16 §

Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen siviilitiedustelussa

Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus siviilitiedustelussa sijoittaa telekuunteluun, tietojen hankkimiseen telekuuntelun sijasta, televalvontaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun, tekniseen seurantaan ja tekniseen laitetarkkailuun käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan tai tietojärjestelmään, jos mainitun tiedustelumenetelmän käytön toteuttaminen sitä edellyttää. Suojelupoliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on tällöin oikeus laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseksi, käyttöön ottamiseksi ja poistamiseksi salaa mennä edellä mainittuihin kohteisiin tai tietojärjestelmään ja kiertää, purkaa tai muulla vastaavalla tavalla tilapäisesti ohittaa kohteen tai tietojärjestelmän suojaus tai haitata sitä. ***Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai sen poisottaminen ei saa tapahtua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa.***

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

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

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

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

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

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

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

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

6.7 Paikkatiedustelu (Poliisilaki 5 a luku 26 ja 27 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 32), että poliisilaissa ehdotetaan säädettäväksi paikkatiedustelusta. Toimivaltuus on kokonaan uusi, eikä sitä ole käytössä rikostentorjunnassa. Paikkatiedustelulla tarkoitetaan lain 5 a luvun 26 §:n mukaan muussa kuin vakituiseen asumiseen käytettävässä paikassa tai sellaisessa paikassa, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren eräiden säännösten mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, toimitettavaa tiedustelua esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi. Päätöksen paikkatiedustelusta tekisi eräissä tapauksissa tuomioistuin, eräissä tapauksissa suojelupoliisin päällikkö tai virkamies.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 32), että koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on sääntelyä myös täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomioita, että sääntely eroaa kotietsintää koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä, jonka mukaan kotietsintä on saatettavissa jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Korkein oikeus on laajentanut tämän jälkikontrollin myös paikanetsintään muualla kuin kotirauhan suojaamissa paikoissa (KKO 2017:40, tilitoimisto). Ratkaisua on perusteltu EIT:n asettamilla velvoitteilla. Aihetta koskee perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 66/2010 vp, jossa katsottiin jälkikontrollin olleen edellytyksenä lakiehdotuksen säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuimen etukäteen antama lupa paikkatiedustelulle ei korvaa jälkikäteistä kontrollia, koska asianosainen tiedustelun kohde ei voi osallistua etukäteiseen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunta katsoo, että perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta johtuvista syistä jälkikontrollin säätäminen myös nyt kyseessä olevaan tilanteeseen on välttämätöntä.

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.

Perustuslakivaliokunnan lausunto edellyttää 26 §:n muuttamista siten, että "vakituiseen asumiseen käyttävä paikka" muutetaan "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäväksi paikaksi". Vastaavanlainen muutos on tehtävä 27 §:n 1 momenttiin.

Kotietsinnän jälkikäteiskontrolliin johti EIT:n helmikuussa 2011 kaksi Suomessa toimitettua kotietsintää koskevaa ratkaisua (Harju v. Suomi 15.2.2011 ja Heino v. Suomi 15.2.2011). Molemmissa ratkaisuissa katsottiin rikotun Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa, koska suomalainen lainsäädäntö ei sisällä riittäviä oikeusturvakeinoja joko ennen kotietsintää tai sen jälkeen. Ratkaisun perusteluista ilmenee, että tämä koskee sekä etsinnän edellytysten olemassaoloa että etsintämenettelyä.

Näiden ratkaisujen jälkeen pakkokeinolain 8 luvun 18 §:ää ehdotettiin muutettavaksi. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan: "Sen vaatimuksesta, jonka luona kotietsintä on toimitettu, tuomioistuimen on todettava, ovatko kotietsinnän toimittamisen edellytykset olleet olemassa taikka onko kotietsinnässä menetelty 5 tai 6 §:n edellyttämällä tavalla. Vaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa kotietsinnän toimittamisesta tai siitä myöhemmästä ajankohdasta, jolloin vaatimuksen esittäjä on saanut tiedon etsinnän toimittamisesta."

Kotietsinnän jälkikontrollimahdollisuudesta säätäminen perustuu siihen, että kyse on julkisesta pakkokeinosta, josta kohdehenkilö saa tiedon, ja siihen, että ennakollisen päätöksen kotietsinnästä tekee

poliisi. Säännösehdotus mahdollistaa näin ollen sen, että kotietsinnän kohteena ollut voi saattaa kotietsinnän laillisuuden jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotus täyttää tällä hetkellä Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön asettamat vähimmäisvaatimukset. Lakiehdotuksen 8 luvun 15 §:n täydentäminen ehdotetulla tavalla on edellytyksenä lakiehdotuksen säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lisäksi perustuslakivaliokunta esittää, että ryhdytään toimenpiteisiin, joilla yleisestä kotietsinnästä päättäminen siirretään pääsääntöisesti muulle kuin esitutkintaviranomaiselle.

Perustuslakivaliokunnan johtopäätös siitä, että paikkatiedustelussa ei olisi jälkikäteiskontrollia, on virheellinen. Ensinnäkin tiedustelussa olisi rikostorjunnasta poiketen nimenomainen jälkikontrollimekanismi (= tiedusteluvalvontavaltuutettu). Jokaisesta tuomioistuimelle tehtävästä tiedustelumenetelmää koskeva vaatimus ja tuomioistuimen päätös sekä suojelupoliisin tekemä päätös on toimitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedoksi, jolloin tiedusteluvalvontavaltuutettu voi reagoida niissä mahdollisesti oleviin lainvastaisuuksiin. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle voisi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Edelleen tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voisi pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden.

Toiseksi paikkatiedustelusta päättäisi - kotietsinnästä poiketen - nimenomaan tuomioistuin. Tuomioistuimessa olisi läsnä tiedusteluvalvontavaltuutettu, jolla olisi oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä. Paikkatiedustelussa ei lisäksi ole kyse kotietsinnästä, koska pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila on rajattu sen soveltamisalan ulkopuolelle. Paikkatiedustelu on salainen tiedustelumenetelmä, josta ilmoittaminen ei voi määräytyä täysin toisin perustein kuin muista salaisista tiedustelumenetelmistä ilmoittaminen. Näin ollen samanlaista tiedustelun kohdehenkilön alulle panemaa jälkikontrollia kuin kotietsinnässä ei siten voi olla olemassa, koska:

- Paikkatiedustelu voitaisiin suorittaa paikassa, johon on yleinen pääsy, ja paikassa, johon ei ole yleistä pääsyä.

- Jos paikkatiedustelu suoritetaan paikassa, johon ei ole yleistä pääsyä, päättäisi siitä (päinvastoin kuin pakkokeinolain mukaisesta kotietsinnästä) tuomioistuin. Jos tuomioistuin puheoikeutetun tiedusteluvaltuutetun läsnä ollessa on ottanut ennakkoon kantaa paikanetsinnän edellytyksiin, ei liene perusteluita sille, että se paikanetsinnän tultua toimitetuksi toistamiseen ottaa kantaa niihin. Joka tapauksessa tällaiseenkin paikkatiedusteluun kohdistuu tiedusteluvaltuutetun jälkikäteiskontrolli.

- Jos paikanetsintä suoritetaan paikassa, johon on yleinen pääsy, päättää siitä suojelupoliisi. Kun kyse on tällaisesta paikasta, ei paikan haltijalla - jos sellainen edes on määritettävissä tai sellainen ylipäätään on olemassa - liene vastaavaa tarvetta oikeussuojaan ja jälkikontrolliin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esiin nostamassa tapauksessa, jossa pakkokeinolain mukainen etsintä kohdistui tilitoimistoon. Paikkatiedustelun varsinainen kohdehenkilö ja paikan haltija eivät - päinvastoin kuin kotietsinnässä - yleensä ole sama henkilö. Paikkatiedustelu voidaan suorittaa esimerkiksi kauppakeskuksen yleisessä tilassa, jolloin on vaikea nähdä, mikä oikeussuojan tarve kauppakeskuksen omistajana olevalla yrityksellä voisi olla. Joka tapauksessa tällaiseenkin paikkatiedusteluun kohdistuu tiedusteluvaltuutetun jälkikäteiskontrolli.

- Kun tuomioistuin suorittaa pakkokeinolaissa tarkoitetun kotietsinnän jälkikäteiskontrollin, ottaa se kantaa yhtäältä kotietsinnän edellytyksiin ja toisaalta kotietsinnässä noudatettuun menettelyyn. Paikkatiedustelun osalta tuomioistuimella ei edellä todetusti ole vastaavaa tarvetta ottaa jälkikäteen kantaa toimivaltuuden käytön edellytyksiin, koska se jo ennakkoon on ottanut niihin kantaa tai kyse on tilanteesta, jossa paikanhaltijalla ei ole erityistä oikeussuojan tarvetta. Tiedusteluviranomaisen menettelyn valvonta taas olisi nimenomaisesti säädetty tiedusteluvaltuutetun tehtäväksi. Kotietsinnän osalta ei ole vastaavaa valvontamekanismia.

Sisäministeriö katsoo, että perustuslain 21 §:stä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklasta johtuvista syistä erillisen jälkikontrollin säätäminen ei ole tässä yhteydessä välttämätöntä. Edellä kerrotulla perusteella on ilmeistä, että ehdotettu sääntely takaa paikkatiedustelun kohteelle tai paikan haltijalle riittävät oikeussuojatakeet ja myös jälkikäteisen kontrollimahdollisuuden.

Hallituksen esitys

26 §

Paikkatiedustelu

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.

Ehdotus

26 §

Paikkatiedustelu

Paikkatiedustelulla tarkoitetaan muussa kuin ***pysyväisluonteiseen*** 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.

Hallituksen esitys

27 §

Paikkatiedustelusta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää paikkatiedustelusta siviilitiedustelussa, jos se kohdistuu muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin *vakituiseen* asumiseen käytettävään paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai johon yleinen pääsy on rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana, tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta.

Ehdotus

27 §

Paikkatiedustelusta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää paikkatiedustelusta siviilitiedustelussa, jos se kohdistuu muuhun kotirauhan suojaamaan paikkaan kuin ***pysyväisluonteiseen*** asumiseen käytettävään paikkaan tai paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai johon yleinen pääsy on rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana, tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta.

6.8 Tallenteiden tutkiminen (PolL 5a:43 ja TLTL 14 §)

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan (PevL 35/2018 vp, s. 28) tietoliikennelakiehdotuksen 14 §:n ja poliisilain ehdotetun 5 a luvun 43 §:ssä tiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin ja suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muun

muassa asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olla sama oikeus tutkia tallenteita. Tällaisen muutoksen tekeminen 1. ja 2. lakiehdotukseen on edellytys sille, että ne voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotettua sääntelyä asiantuntijan tai muun henkilön oikeudesta tutkia tallenteita on arvioitava perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisen hallintotehtävän antamisena muulle kuin viranomaiselle. Sääntely on perustuslakivaliokunnan mielestä ongelmallisen väljää. Kun otetaan huomioon tiedustelutiedon luonne ja sen keräämiselle asetetut merkittävät rajoitukset, ei valiokunnan mielestä ole asianmukaista, että tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkinta annettaisiin näin avoimen sääntelyn perusteella ulkopuolisille henkilöille, joiden ei myöskään edellytetä olevan virkamiehiä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa, kuten arvioidessaan kotirauhan piiriin ulottuvia toimenpidetoimivaltuuksia (ks. esim. PeVL 30/ 2010 vp, s. 10 ja PeVL 40/2002 vp, s. 3/II) ja vapaudenmenetykseen liittyvien tehtävien antamista yksityisen hoidettaviksi (PeVL 22/2014 vp), yksityiselle annettavien tehtävien epäitsenäisyyttä ja tehtävää hoitavaa viranomaista avustavaa roolia. Valiokunnan mielestä poliisilain 5 a luvun 43 §:ssä ja tietoliikennetiedustelulain 14 §:ssä tarkoitetun ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain viranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaiseen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että 1. ja 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä laissa on syytä säätää myös ehdotettua täsmällisemmin henkilöpiiristä, joka voi tulla kyseeseen muuna henkilönä, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Lisäksi säännösperustaisesti on varmistuttava siitä, että säännöksessä viitatuilla viranomaiskoneiston ulkopuolisilla henkilöillä on tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi.

Sisäministeriön vastaus: Perustuslakivaliokunnan lausunto on aiheuttanut tarpeen muuttaa poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 43 §:n 1 momenttia niin, että tiedustelumenetelmien käytössä kertyneitä tallenteita saa tuomioistuimen ja suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu. Vastaava muutos on tehtävä tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 14 §:n 1 momenttiin.

Ensinnäkin molemmissa pykälissä on syytä säätää yksityisen palveluntarjoajan palveluksessa olevan asiantuntijan ja muun henkilön virkavastuusta. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun.

Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (PeVL 8/2014 vp , s. 5/I, PeVL 29/2013 vp , s. 2, PeVL 18/2007 vp , s. 7/I, PeVL 20/2006 vp , s. 2, PeVL 33/2004 vp , s. 7/II).

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Sen mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ensiksikin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Toiseksi julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin.

Toiseksi on tarpeen säätää suojelupoliisin yksityiseen palveluntarjoajaan kohdistamasta ohjauksesta ja valvonnasta. Kun yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaa asiantuntijaa tai muuta henkilöä käytetään apuna, niin tiedonhankinta ja tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa.

Kolmanneksi suojelupoliisin olisi aina etukäteen varmistuttava, että kyseinen yksityisen palvelutarjoajan palveluksessa oleva asiantuntija tai muu henkilö omaisi tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen. Tämä myös rajaisi henkilöpiiriä, joka voisi tulla kyseeseen tiedonhankinnassa apuna käytettävänä muuna henkilönä.

Hallituksen esitys

43 §

Siviilitiedustelussa kertyneiden tallenteiden tutkiminen

Tiedustelumenetelmien käytössä siviilitiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin ja suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa.

Ehdotus

43 §

Siviilitiedustelussa kertyneiden tallenteiden tutkiminen

Tiedustelumenetelmien käytössä siviilitiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin, suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ***ja tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies***. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa.

Jos 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija tai muu henkilö on yksityinen taho, sovelletaan asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikoslain (39/1889) 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Käytettäessä 2 momentissa tarkoitettua asiantuntijaa tai muuta henkilöä on tiedonhankinta ja tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

Hallituksen esitys

14 §

Tallenteiden tutkiminen

Tietoliikennetiedustelun käytössä kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin ja suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa.

Ehdotus

14 §

Tallenteiden tutkiminen

Tietoliikennetiedustelun käytössä kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin, suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ***ja tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies***. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa.

Jos 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija tai muu henkilö on yksityinen taho, sovelletaan asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikoslain (39/1889) 40 luvun rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Käytettäessä 2 momentissa tarkoitettua asiantuntijaa tai muuta henkilöä on tiedonhankinta ja tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvon-

nassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

6.9 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 kompen-

soivan edellä mainittuja puutteita. Sisäministeriö toteaa, että sen lakiehdotukset sisältävät paitsi täsmälliset ja EIT:n oikeuskäytännössään hyväksymät säännökset lupa-ajan kuuden kuukauden enimmäiskestosta ja luvan uusimismenettelystä, myös sellaiset selkeät säännökset (PolL 5 a luvun 4 §:n 5 momentti ja SivTLTL7 §:n 3 momentti) tiedusteluviranomaisen velvollisuudesta lopettaa tiedustelu ennen määräajan päättymistä, jotka puuttuivat Ruotsin lainsäädännöstä.

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

6.10 Tiedustelumenetelmän käytöstä päättäminen eräissä tilanteissa (Poliisilaki 5 a luku 39 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 26), että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 39 §:n mukaan muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättää suojelupoliisin päällikkö. Säännös koskee sen perustelujen mukaan ulkomaantiedustelua. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely on sen suuri periaatteellinen merkitys huomioon ottaa kovin niukkaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ulkomailla toteutettavassa tiedustelussa toiminta saattaa tapauskohtaisesti myös täyttää jonkin kohdevaltion rikoslainsäädännössä rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön (ks. s. 102). Esityksessä ei kuitenkaan juurikaan ole arvioitu sääntelyn hyväksyttävyyttä ja seurauksia virkamiehelle. Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä tarkastella huolellisesti virkamiehen oikeusasemaa tällaisessa tilanteessa ja harkita muun ohella, voidaanko pykälän tarkoittamaan osallistumiseen määrätä ilman virkamiehen suostumusta tehtävään (ks. esim. PeVL 65/2016 vp, s. 4—5).

Muualla kuin Suomessa toteutettavaan siviilitiedusteluun ja tiedustelumenetelmän käyttöön voidaan poliisilain ehdotetun 5 a luvun 39 §:n 3 momentin mukaan soveltaa muun muassa tiettyjä toimivaltuuksien rajoituksia. Säännöksen tarkoituksena on jättää viranomaiselle harkinnanvaraa siinä, miten säännöksessä lueteltuja toimivaltuuksien rajoituksia sovelletaan. Harkinnanvaraisesti sovellettaviin säännöksiin lukeutuu esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 41 §, jonka mukaan tiedustelutoimivaltuuksia ei saa kohdistaa muun muassa sellaiseen viestintään tai tietoon, josta osapuoli ei saa todistaa tai josta hänellä on oikeus olla todistamatta oikeudenkäymiskaaren nojalla.

Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 211) viitataan sinänsä asianmukaisesti siihen, että perustuslain 2 §:n 3 momentista yhdessä 22 §:n kanssa seuraa, että suomalainen virkamies ei voi ulkomaillakaan ollessaan toimia tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mielestä virkamiehen perustuslakiin perustuva velvollisuus olla ulkomaillakaan ollessaan toimimatta tavalla, joka loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia, ei voi perustua näin avoimella sääntelyllä määriteltyyn laajaan harkintavaltaan. Valiokunnan mielestä sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti.

Sisäministeriön vastaus: Ehdotetun ulkomaan tiedustelua koskevan 39 §:n 3 momentin mukaan ulkomaantiedustelussa "voidaan" (vaan ei ole pakko) soveltaa eräitä saman luvun säännöksiä, joita ovat tiedustelumenetelmän kohdistaminen pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan, kuuntelu- ja katselukiellot, palomuurisääntely, kiiretilanteessa saadun tiedon hävittäminen ja tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen. Kyseistä harkinnanvaraista säännöstä on tarpeen täsmentää perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

Ammattiryhmiin liittyvien todistamiskieltojen on lähtökohtaisesti tultava sovellettavaksi ulkomaantiedustelussakin. Näin ollen viittaus kuuntelu- ja katselukieltoihin (41 §) on syytä poistaa säännöksestä. 41 §:ssä on kyse juuri niistä ammatinharjoittajista, joiden velvollisuus olla todistamatta tai oikeus jättää todistamatta määräytyy oikeudenkäymiskaaren ja siinä viitatun muun lainsäädännön (esim. uskonnonvapauslaki ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöstä annettu laki) mukaan. On kuitenkin huomioitava, että 41 §:n 3 momentti kumoaa kuuntelu- ja katselukieltojen soveltumisen, jos kyseinen ammattihenkilö itse osallistuu kansallista turvallisuutta vaarantavaan toimintaan ja hänenkin osaltaan on tehty tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva päätös.

Ulkomaantiedustelua koskevassa 39 §:n 3 momentissa oleva viittaus 46 §:ään on puolestaan kyse myöhemmin virheelliseksi todetun kiirepäätösmenettelyn avulla saadun tiedon hävittämisestä, josta siis hallituksen esityksen mukaan voitaisiin poiketa ulkomaantiedustelussa. Kun ulkomaatiedustelun

osalta kuitenkaan ei ole tarkoitus säätää kiiretilanteista ja niissä noudatettavasta kiirepäätösmenettelystä, vaan kaikesta ulkomaantiedustelusta poikkeuksetta päättäisi suojelupoliisin päällikkö, jää epäselväksi, mitä viittauksella ylipäätään tarkoitetaan. Siksi kyseinen viittaus on perusteltua poistaa säännöksestä.

Jäljelle ulkomaantiedustelua koskevaan pykälään jäisivät tällöin viittaukset 4 §:n 4 momenttiin, 44 §:ään ja 47 §:ään. Näistä ensimmäinen koskee pysyväisluontoiseen asumiseen käytettävän tilan suojaa, keskimmäinen palomuuria ja viimeinen tiedustelun kohteelle ilmoittamista. Palomuurisääntelyn ja kohteelle ilmoittamisen poissuljennan tulee olla kategorista, koska niiden soveltaminen aina ja kaikissa tapauksissa saattaisi johtaa ulkopoliittiseen konfliktiin (ulkovalta saisi tietoonsa, että sen suvereniteettia on loukattu käyttämällä tiedustelumenetelmiä sen alueella). Pysyväisluontoisen asunnon nauttiman suojan poissuljenta sen sijaan voi aivan hyvin olla yksittäistapauksellista, joka tarkoittaa, että soveltamista ja soveltamatta jättämistä tulee harkita aina yksittäistapauksen olosuhteen huomioon ottaen. Yksittäistapauksellisuutta on perusteltua jämäköittää niin, että lähtökohtana on perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinnan mukaan 4 §:n 4 soveltuminen, ellei soveltamatta jättäminen ole välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Ulkomaan tiedusteluun osallistuminen perustuisi virkamiehen suostumukseen. Suostumuksesta ei ole tarpeen erikseen säätää, koska laissa ei nimenomaisesti ehdoteta säädettäväksi mahdollisuudesta määrätä henkilöstöä kansainvälisiin tehtäviin ilman suostumusta. Virkamies tietäisi jo virkaan hakiessaan, että viran hoitamiseen saattaisi kuulua ulkomaan tiedustelutehtäviä. Jos yksittäisen virkamiehen tehtävään ei kuuluisi ulkomaan tiedustelu, niin virkamiestä ei voitaisi määrätä ulkomaan tiedusteluun ilman hänen yksilöityä suostumustaan.

Hallituksen esitys

39 §

Tiedustelumenetelmän käytöstä päättäminen eräissä tilanteissa

Muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättää suojelupoliisin päällikkö.

Tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan esityksen, suunnitelman, vaatimuksen ja päätöksen sisältöön sovelletaan, mitä esityksestä, suunnitelmasta, vaatimuksesta ja päätöksestä tässä luvussa säädetään.

Tämän luvun 4 §:n 4 momentin, 41, 44, 46 ja 47 §:n säännöksiä voidaan soveltaa 1 momentissa tarkoitettuun siviilitiedusteluun ja tiedustelumenetelmän käyttöön.

Ehdotus

39 §

Tiedustelumenetelmän käytöstä päättäminen eräissä tilanteissa

Muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättää suojelupoliisin päällikkö.

Tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan esityksen, suunnitelman, vaatimuksen ja päätöksen sisältöön sovelletaan, mitä esityksestä, suunnitelmasta, vaatimuksesta ja päätöksestä tässä luvussa säädetään.

Tämän luvun 44 ja 47 §:n säännöksiä ei sovelleta 1 momentissa tarkoitettuun siviilitiedusteluun ja tiedustelumenetelmien käyttöön. Tämän luvun 4 §:n 4 momentin säännöstä voidaan yksittäistapauksessa jättää soveltamatta 1 momentissa tarkoitettuun siviilitiedusteluun ja tiedustelumenetelmän käyttöön, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

6.11 Kansainvälinen yhteistyö (Poliisilaki 5 a luku 57 §)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 26) huomiota siihen, että tietojen luovuttamisessa toiselle valtiolle on otettava huomioon myös Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset esimerkiksi siten, ettei tietoja luovuteta sellaisille valtioille, joiden voidaan katsoa syyllistyvän järjestelmällisiin ihmisoikeusloukkauksiin tai joissa tiedonhankintakeinot eivät noudata kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa vahvistettuja standardeja. Valiokunnan

mielestä sääntelyä on täsmennettävä siten, että siitä ilmenee säädösperustaisesti ja nimenomaisesti sanottu rajoitus. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Rajaus voidaan valiokunnan mielestä toteuttaa esimerkiksi säännökseen otettavalla viittauksella siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kieltämällä nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti (ks. myös PeVL 5/2007 vp, s. 10/II, PeVL 51/2002 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta toteaa myös, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ää on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei pykälän perusteella voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 65/ 2016 vp, s. 3, PeVL 9/2009 vp, s. 2, PeVL 1/2007 vp, s. 3, PeVL 56/2006 vp, s. 3). Ehdotetussa 57 §:ssä vieraan valtion virkamiehen käytössä olevia toimivaltuuksia on rajattu edellä kuvatulla tavalla. Tiedustelumenetelmiä käytetään säännöksen mukaan suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa, ja lainkohdan perusteluissa (s. 229) on lisäksi tehty selkoa vieraan valtion virkamiehen avustavasta asemasta ja virkamiehen toimimisesta suojelupoliisin vastuulla, määräysvallassa ja johdossa. Säännöksen sanamuodosta tulee kuitenkin käydä ilmi nyt ehdotettua selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Lisäksi sääntelyä on täydennettävä säännöksin vieraan valtion virkamiehen virkavastuusta (PeVL 56/2006 vp, s. 3/I, PeVL 9/2009 vp, s. 2/II).

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.

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.

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

Sisäministeriön vastaus: 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.

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.

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.

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.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta pykälää on kuitenkin syytä täsmentää säännökseen otettavalla viittauksella siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kieltämällä nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Lisäksi pykälän 3 momenttia (uusi 6 momentti) ehdotetaan muutettavaksi niin, että pykälästä ilmenisi nimenomaisesti, että siinä ehdotetaan säädettäväksi muista kuin henkilötietojen luovuttamisesta.

Vieraan valtion virkamies toimisi pykäläehdotuksen 3 momentin perusteella yhteistoiminnassa suojelupoliisin vastuulla, määräysvallassa ja johdolla sekä Suomen lainsäädännön mukaisesti. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE 202/2017 vp, s. 229) Suomessa toimiessaan vieraan valtion virkamiehen tulee noudattaa niitä ohjeita ja määräyksiä, jotka suojelupoliisin poliisimies hänelle antaa sekä noudattaa niitä rajoituksia, jotka suojelupoliisi hänelle asettaa. Kyseinen virke on merkityksellisyytensä vuoksi tarpeen nostaa säännöstasolle. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisättään uusi 4 momentti, jossa kyseinen asia mainittaisiin.

Myös vieraan valtion virkamiehen vahingonkorvausvastuun tulee ilmetä pykälästä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jonka mukaan vieraan valtion virkamies, joka aiheuttaa vahinkoa virkatehtävässä Suomen alueella, rinnastettaisiin korvausvelvollisuutta määrättäessä suomalaiseen virkamieheen.

Asetuksenantovaltuusäännökset 62 §:stä on asianmukaista sijoittaa asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Siksi pykälän viimeiseen momenttiin on tarpeen sijoittaa asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön järjestämisestä.

Muutoksen on merkitty pykäläehdotukseen tummennetulla.

Hallituksen esitys

57 §

Kansainvälinen yhteistyö

Suojelupoliisi voi tehdä yhteistyötä sekä hankkia tietoja yhdessä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Jos yhteinen tiedonhankinta toteutetaan yhteistyössä sen valtion kanssa, jonka alueella tiedustelumenetelmiä on tarkoitus käyttää, suojelupoliisin poliisimiehen on noudatettava niitä tiedustelumenetelmien käytön rajoituksia ja ehtoja, jotka kyseinen valtio asettaa.

Suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä. 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.

Suojelupoliisi voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua.

Henkilötietojen luovuttamisesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Ehdotus

57 §

Kansainvälinen yhteistyö

Suojelupoliisi voi tehdä yhteistyötä sekä hankkia tietoja yhdessä ulkomaisten turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden kanssa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Jos yhteinen tiedonhankinta toteutetaan yhteistyössä sen valtion kanssa, jonka alueella tiedustelumenetelmiä on tarkoitus käyttää, suojelupoliisin poliisimiehen on noudatettava niitä tiedustelumenetelmien käytön rajoituksia ja ehtoja, jotka kyseinen valtio asettaa.

Suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä. Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen oh-

jauksessa ja valvonnassa käyttää niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä.

Vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita.

Vieraan valtion virkamies, joka aiheuttaa vahinkoa virkatehtävässä Suomen alueella, rinnastetaan korvausvelvollisuutta määrättäessä suomalaiseen virkamieheen.

Suojelupoliisi voi salassapitosäännösten estämättä luovuttaa ***muita kuin henkilö***tietoja kansainvälisessä yhteistyössä, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi eikä tietojen luovuttaminen ole vastoin kansallista etua.

Tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia. Kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto on kielletty, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti.

Henkilötietojen luovuttamisesta säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön järjestämisestä.

6.12 Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa (Poliisilaki 5 a luku 55 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 27), että säännöksen sanamuodon perusteella jää hyvin avoimeksi, mitä suojelupoliisin ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi olla ja mitä yhteisöjä säännös koskisi. Lainkohdan perusteluissa (s. 227) todetaan lähinnä vain, että yhteistyö voi liittyä yritysten turvallisuuteen ja yritysvakoilun estämiseen. Epäselväksi jää muun muassa, miten ehdotettu sääntely suhtautuu perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevaan sääntelyyn. Säännös yhteistyöstä yhteisöjen kanssa tulee joko poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tulee olennaisesti täsmentää yhteistyön sisällön ja osapuolten suhteen ja perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla. Tällainen muutos on edellytys sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Säännöksen perustelujen mukaan 55 §:n sääntely ei koske henkilötietojen antamista. Tällainen rajaus ei kuitenkaan ilmene säännöksestä. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että henkilötiedon käsite on laaja. Eduskunnan hyväksymä laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (HE 31/2018 vp) sisältää määritelmäsäännöksen (3 §:n 1 momentti), jonka mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön (rekisteröity) välittömästi tai välillisesti liittyviä tietoja. Mikäli tarkoituksena on vastoin esityölausumaa, että säännöksen perusteella voidaan luovuttaa henkilötietoja yhteisöille salassapitovelvollisuuden estämättä, on ehdotettua sääntelyä täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 19/2012 vp, s. 4/I ja siinä mainitut lausunnot). Ehdotetussa 55 §:ssä on siksi määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen piiri, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Vaihtoehtoisesti säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

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.

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 salassapitosään-

nösten 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.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittää lausunnossaan LiVL 26/2018 vp huomiota 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. Silloin, kun on kyse viranomaiselle luovutettavien tietojen kynnyksestä, niin lakiehdotuksessa olevaa "välttämättömyyden" kynnystä on perustelua muuttaa "tarpeellisuudeksi". Sitä vastoin, kun tietoja luovutetaan yksityiselle, niin kynnys on perusteltua olla korkeampi.

Tiedon 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".

Perustuslakivaliokunnan lausunto aiheuttaa tarpeen muuttaa poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:ää, jossa ehdotetaan säädettäväksi yhteistyöstä viranomaisten ja yhteisöjen kanssa. Sisäministeriö ehdottaa poistettavaksi yhteistyöelementin yksityisten yhteisöjen kanssa lakiehdotuksen 5 a luvun 55 §:stä. Asiasta osin säädetään muun muassa poliisin tehtävissä (poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentti), jonka mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Tietojen luovuttamisesta yksityiselle säädetään erikseen.

Sisäministeriö ehdottaa lisäksi, että poliisilain 5 a luvun 55 §:ää muutettaisiin niin, että pykälän otsikkoon lisättäisiin "yritykset", joka kuvaisi yksityisen sektorin toimijoita paremmin kuin yhteisöt.

Pykälässä ei ole perusteluidenkaan mukaan tarkoitus säätää henkilötietojen luovuttamisesta. Asian merkityksellisyyden vuoksi tämä on syytä mainita säännöstasolla.

Asetuksenantovaltuusäännökset 62 §:stä on asianmukaista sijoittaa asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Siksi pykälän viimeiseen momenttiin on tarpeen sijoittaa asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan suojelupoliisin ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä suojelupoliisin ja muun sisäasiainhallinnon välisen yhteistyön järjestämisestä.

Hallituksen esitys

55 §

*Yhteistyö muiden viranomaisten **ja yhteisöjen** kanssa*

Suojelupoliisin on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

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 luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetään 44 §:ssä.

Ehdotus

55 §

*Yhteistyö muiden viranomaisten**, yritysten ja** yhteisöjen kanssa*

Suojelupoliisin on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa siviilitiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi ***luovuttaa muille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.***

Suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi luovuttaa yrityksille ja muille yhteisöille salassapitosäännösten estämättä muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tietojen luovuttamisesta rikostorjuntaan säädetään 44 §:ssä.

Henkilötietojen käsittelystä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003).

Suojelupoliisin ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suojelupoliisin ja muun sisäasiainhallinnon välisen yhteistyön järjestämisestä.

6.13 Siviilitiedustelun ulkoinen valvonta (Poliisilaki 5 a luku 60 § ja TLTL 25 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että kertomus on annettava myös tiedusteluvalvontavaliokunnalle. Sama huomio koskee myös poliisilakiin ehdotettua 5 a luvun 60 §:ää.

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 25 §:n 2 momenttiin sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa. Tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan kokonaisuuden perusteella parlamentaarisesta valvonnasta säädettäisiin tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä. Viittaussäännöstä tulee tarkistaa niin, että siinä viitataan myös parlamentaariseen valvontaan ja eduskunnan työjärjestyksen asiaa koskevaan sääntelyyn. Sama huomio koskee myös poliisilakiin ehdotettua 5 a luvun 60 §:ää.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 60 §:n 1 momenttiin ja tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 25 §:n 1 momenttia tulee muuttaa niin, että niihin lisätään tiedusteluvalvontavaliokunta sisäministeriön vuosittaisen kertomuksen saajaksi, ja että molempien pykälien 2 momentteihin lisätään viittaus myös parlamentaariseen valvontaan ja eduskunnan työjärjestyksen asiaa koskevaan sääntelyyn.

Asetuksenantovaltuusäännökset 62 §:stä on asianmukaista sijoittaa asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Siksi molempien pykälien viimeiseen momenttiin on tarpeen sijoittaa asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siviilitiedustelun/tietoliikennetiedustelun valvontaa varten annettavista selvityksistä. (muutokset tummennetulla)

60 §

Siviilitiedustelun ulkoinen valvonta

Sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, ***tiedusteluvalvontavaliokunnalle*** ja tiedustelu***valvonta***valtuutetulle vuosittain kertomus tässä luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta.

Tiedustelu***valvonta***valtuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (/). ***Tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).***

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siviilitiedustelun valvontaa varten annettavista selvityksistä.

25 §

Tietoliikennetiedustelun ulkoinen valvonta

Sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, ***tiedusteluvalvontavaliokunnalle*** ja tiedustelu***valvonta***valtuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä.

Tiedustelu***valvonta***valtuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (/). ***Tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).***

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun valvontaa varten annettavista selvityksistä.

6.14 Hakuehdot (TLTL 5 §)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PevL 35/2018 vp, s. 20-21), että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksessa ei määritellä, mitä siinä tarkoitetulla hakuehdolla tai hakuehtojen joukolla tarkoitetaan. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaisesti viestin sisältöä kuvaavaa hakuehtoa saisi käyttää ainoastaan tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Koska hakuehdon käsite on tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeä, sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen vuoksi lainsäädännössä tulee säätää hyväksyttävän hakuehdon perusteista. Vastaava koskee valiokunnan mielestä myös tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 7 §:ssä käytettyä ilmaisua "hakuehtojen luokka".

Sisäministeriön vastaus: Hakuehtoa on mahdotonta tyhjentävästi määritellä. Kaiketi missään tietoliikennetiedustelua harjoittavassa maassa ei ole sellaista hakuehdon määritelmäsäännöstä, joka olisi luonteeltaan tyhjentävä. Lainsäädäntötapana on, että hyväksyttäviä hakuehtoja ei-tyhjentävin esimerkein kuvataan pykälän perusteluissa. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksessa ehdotetaan "hyväksyttävän hakuehdon perusteista" säädettäväksi tarkemmin kuin muissa maissa, sillä lakiin sisältyy kielto käyttää sisällöllistä hakuehtoa. Lisäksi hakuehdon määräytymisessä on noudatettava suojelupoliisin harkintavaltaa rajoittavia poliisioikeudellisia periaatteita sekä lain soveltamisalasäännökseen sisällytettäväksi ehdotettua nimenomaista syrjintäkieltoa. Nämä periaatteet ovat yleisiä, mutta ilmenevät välillisesti uudelleen myös useiden poliisilakiin sisältyvien yksittäisten säännösten sanamuodosta. Hakuehdon määräytymisessä merkityksellisessä asemassa on vähimmän haitan periaate, jota on syytä painottaa myös hakuehtoja koskevassa pykälän 1 momentissa lisäämällä siihen, että hakuehdon on oltava mahdollisimman rajattu ja täsmällinen (muutoksen tummennetulla).

5 §

Tietoliikennetiedustelun kohdistaminen

Tietoliikennetiedustelu kohdistetaan tietoliikenteen automatisoidun erottelun avulla. Automatisoitu erottelu perustuu 7 tai 9 §:n mukaisessa menettelyssä hyväksyttyjen hakuehtojen käyttöön. ***Hakuehdon on oltava mahdollisimman rajattu ja täsmällinen.***

---

7 Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen

7.1 Yleisesti (myös peitetoiminta, valeosto, jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 19), että edellytys lähetyksen jäljentämiselle on perustuslain 10 §:n luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamiseen liittyvän välttämättömyysedellytyksen kannalta puutteellinen. Edellytyksiä toimivaltuuden käyttämiselle on siten täsmennettävä, mikä voidaan toteuttaa myös lakiin lisättävällä yleissäännöksellä toimivaltuuksien käytön välttämättömyydestä. Tällainen muutos on edellytys 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Jäljentämisestä päättää ehdotetun poliisilain 5 a luvun 33 §:n mukaan suojelupoliisin virkamies. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että päätöksenteko jäljentämisestä osoitettaisiin — mahdollisesti kiiretilanteita lukuun ottamatta — tuomioistuimelle.

EIT on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinvalvontaa parhaana takeena turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä puoltaa siviilitiedustelumenetelmien käyttämisestä päättämisen uskomista riippumattomalle tuomioistuimelle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että siviilitiedustelussa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä ei lakiehdotuksen 18 ja 20 §:n mukaan päättäisi tuomioistuin, vaan suojelupoliisin päällikkö. Tämä ei ole asianmukainen eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottava ratkaisu. Valiokunta on pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II). Perustuslakivaliokunta pitää myös tiedustelutoiminnassa perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitettaisiin tuomioistuimelle.

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

Professori Melander katsoo, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinkontrollia parhaana mahdollisena tapana turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä nähdäkseni vahvasti perustelisi sitä, että ehdotetuissa tiedustelulaeissa kaikkien tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättäminen uskottaisiin riippumattomalle tuomioistuimelle. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että sekä sotilastiedustelussa että siviilitiedustelussa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä päättäisi muu taho kuin tuomioistuin. Tätä ei ole pidettävä asianmukaisena eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottavana ratkaisuna. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään myös pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II).

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

Perustuslakivaliokunta on todennut poliisilain kokonaisuudistuksen yhteydessä antamassaan lausunnossa (PeVL 66/2010 vp) seuraavasti:

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

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

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

Ratkaisussaan Centrum för Rättvisa v. Ruotsi EIT kirjoittaa asiasta seuraavasti (kohta 133): "As the Court has previously held, the authorization of telephone tapping by a non-judicial authority may be compatible with the Convention, provided that the authority is sufficiently independent from the executive. However the rule of law implies, inter alia, that interference by the executive authorities with an individual's rights should be subject to an effective control which should be normally assured by the judiciary, at least in the last resort, judicial control normally offering the best guarantees for independence, impartiality and proper procedure. Prior judicial authorization may serve to limit the authorities' discretion in interpreting the scope of mandating and performing signals intelligence. Thus, a requirement of prior judicial authorization constitutes an important safeguard against arbitrariness. Nevertheless, prior authorization of such measures is not an absolute requirement per se, because where there is extensive subsequent judicial oversight, this may counterbalance the shortcomings of authorization."

Esimerkiksi tietolähteen ohjattu käyttö ja suunnitelmallisen tarkkailu kuulunevat tiedusteluviranomaisen itse päätettäviin menetelmiin kaikissa muissakin Euroopan ihmisoikeussopimusta soveltavissa maissa, kun taas peitetoiminnan osalta päätösvaltainen taho vaihtelee maakohtaisesti. Jäljentämisellä voidaan puuttua henkilön yksityisyyden suojaan, mutta puuttumista voidaan muihin tiedustelumenetelmiin nähden pitää huomattavan vähäisenä ja jäljentäminen tullee kyseeseen useimmiten toisen tiedustelumenetelmän käytön yhteydessä. Jäljentäminen on yleisesti ottaen tavanomainen menetelmä, joka voi käsittää esimerkiksi valokuvan ottamisen topografikartasta tai kaavakuvasta.

Jäljentämistä koskeva ilmoitussääntely on jaoteltu sen mukaan kohdistuuko jäljentäminen viestiin vai ei. Viestiin kohdistuvasta jäljentämisestä siviilitiedustelussa olisi 47 §:n 1 momentin perusteella viipymättä ilmoitettava tiedonhankinnan kohteena olleelle henkilölle kirjallisesti sen jälkeen, kun tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu.

Sitä vastoin lähetyksen jäljentäminen lähtökohtaisesti kohdistuu aina luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan. Sääntelyn yhtenäisyyden vuoksi lähetyksen jäljentämisestä päättäminen on perusteltua saattaa tuomioistuimen päätöksentekotoimivallan piiriin. Tämä edellyttää, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 33 §:ää muutetaan niin, että siihen lisätään uusi 1 momentti, jossa säädettäisiin tuomioistuimen päätöksenteosta sekä kiirepäätösmenettelystä. Nykyinen 1 momentti siirtyisi uudeksi 2 momentiksi ja sitä täsmennettäisiin niin, että tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin

päällystöön kuuluva poliisimies päättäisi "muusta kuin lähetyksen jäljentämisestä" siviilitiedustelussa. Nykyinen 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi, jossa mainittaisiin vastaava täsmennys. Lisäksi pykälän otsikkoon on selvyyden vuoksi perusteltua lisätä myös "lähetyksen jäljentämisestä päättäminen".

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 tiedusteluvalvontavaltuutetun 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 tiedusteluvalvontavaltuutetulle ilmoittamista jokaisesta tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta vaatimuksesta ja päätöksestä. Nykyisin tällainen valvontamekanismi puuttuu. Ratkaisu on linjassa EIT:n oikeuskäytännön kanssa.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun 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. Tiedusteluvalvontavaltuutettu antaisi vuosikertomuksensa muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Hallituksen esitys

33 §

Jäljentämisestä päättäminen

Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää jäljentämisestä siviilitiedustelussa.

Jos asia ei siedä viivytystä, myös muu kuin 1 momentissa tarkoitettu suojelupoliisin poliisimies saa yksittäistapauksessa päättää jäljentämisestä, kunnes 1 momentissa tarkoitettu poliisimies on ratkaissut asian. Asia on saatettava 1 momentissa tarkoitetun poliisimiehen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua tiedonhankintakeinon käytön aloittamisesta.

Ehdotus

33 §

*Jäljentämisestä **ja lähetyksen jäljentämisestä** päättäminen*

Tuomioistuin päättää lähetyksen jäljentämisestä tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä, tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää lähetyksen jäljentämisestä siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän aloittamisesta.

Tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää ***jäljentämisestä*** siviilitiedustelussa. Jos asia ei siedä viivytystä, myös ***muu suojelupoliisin poliisimies*** kuin ***tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt*** suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa yksittäistapauksessa päättää jäljentämisestä, kunnes ***tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies*** on ratkaissut asian. Asia on saatettava ***tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen*** ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua ***tiedustelumenetelmän*** käytön aloittamisesta.

7.2 Tiedon hankkimisen tehokkuus ja välttämättömyys

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 16) uuteen rajoitusperusteeseen vetoavalla on myös velvollisuus esittää riittävät perustelut sekä osoitettava, että tiedon hankkiminen kussakin yksittäistapauksessa ja siihen liittyvät yksilökohtaiset perusoikeuksien rajoitukset ovat tehokkaita ja vält-

tämättömiä keinoja hankkia tietoja kyseisessä tilanteessa (ks. PeVM 4/2018 vp). Perustuslakivaliokunta korostaa, että velvollisuus osoittaa siviilitiedustelutoimenpiteen yhteensopivuus tiedusteluun sovellettavien yleisten periaatteiden kanssa kussakin yksittäistapauksessa on aina siviilitiedusteluviranomaisilla, joilla on muutoinkin velvollisuus esittää riittävät perustelut tiedustelutoimenpiteen lakisääteisten edellytysten täyttymisestä. Valiokunnan käsityksen mukaan viranomaisen velvollisuudesta osoittaa tiedon hankkimisen tehokkuus ja välttämättömyys kussakin yksittäistapauksessa on syytä vielä tarkemmin säätää nimenomaisesti laissa. Toimivallan käyttöä rajoittavien sääntöjen ja periaatteiden merkitys on erittäin keskeinen käsillä olevassa sääntely-yhteydessä, ja niiden säätäminen mahdollisimman tarkasti ja yksiselitteisesti luo edellytyksiä niiden tosiasialliselle toteutumiselle.

Sisäministeriön vastaus: 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. Toisin sanoen toimivaltuuden käytön on oltava tehokas. Kyseiset elementit sisältyvät tiedustelumenetelmän käytön edellytyksiin, jotka tulee jokaisessa yksittäisessä tapauksessa tiedusteluviranomaisen pystyä näyttämään toteen tiedustelumenetelmää koskevassa vaatimuksessa tai päätöksessä. Tietoliikennetiedustelun merkityksellisyyden vuoksi tietoliikennetiedustelua koskevassa tuomioistuimen lupasäännöksessä on perusteltua säännöstasolla nimenomaisesti todeta, että tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä olisi mainittava ne tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun tehokkuus ja välttämättömyys perustuvat.

Hallituksen esitys

7 §

Tietoliikennetiedustelua koskeva tuomioistuimen lupa

Tuomioistuin päättää tietoliikennetiedustelusta suojelupoliisin päällikön kirjallisesta vaatimuksesta.

Tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:

1) tietoliikennetiedustelun kohteena oleva 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) 1 kohdassa tarkoitettua toimintaa koskevat tosiseikat;
3) tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat;
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.

Lupa tietoliikennetiedusteluun voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Tietoliikennetiedustelu on lopetettava ennen luvassa mainitun määräajan päättymistä, jos tietoliikennetiedustelun tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

Ehdotus

7 §

Tietoliikennetiedustelua koskeva tuomioistuimen lupa

Tuomioistuin päättää tietoliikennetiedustelusta suojelupoliisin päällikön kirjallisesta vaatimuksesta.

Tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:

1) tietoliikennetiedustelun kohteena oleva 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) 1 kohdassa tarkoitettua toimintaa koskevat tosiseikat;
3) tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun tehokkuus ja välttämättömyys perustuvat;
4) tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön ***muut*** edellytykset perustuvat;
5) tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tai hakuehtojen luokat sekä perustelut niille;

6) rajan ylittävän viestintäverkon osa, jossa liikkuvaan tietoliikenteeseen hakuehtoja käytetään, sekä perustelut viestintäverkon osan valinnalle;
7) tietoliikennetiedustelua koskevan luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella;
8) tietoliikennetiedustelun suorittamista johtava ja valvova tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
9) mahdolliset tietoliikennetiedustelun rajoitukset ja ehdot.

Lupa tietoliikennetiedusteluun voidaan myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Tietoliikennetiedustelu on lopetettava ennen luvassa mainitun määräajan päättymistä, jos tietoliikennetiedustelun tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole.

8 Tuomioistuimen kokoonpano

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulee kuitenkin harkita lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8).

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

Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeus lupa-asian käsittelyssä ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa (HE 199/2017 vp, s. 58). Erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetulle esitetty oikeus ilmaista näkemyksensä tiedusteluviranomaisen hakemuksesta täydentäisi tuomarin kyselyoikeutta ja vähentäisi kahden tuomarin kokoonpanon tarpeellisuutta.

On tärkeää huomioida, että tiedustelumenetelmistä päättävät tuomarit käyvät saman koulutuksen, joten tietotaidollisesti toinen tuomari ei välttämättä antaisi lisäarvoa lupakäsittelyyn. Kahden tuomarin kokoonpano lisäksi 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 hidastaa tiedustelumenetelmien käyttöä koskevaa päätöksentekoa.

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

Lopuksi todettakoon, että sisäministeriö ei näe estettä kahden tuomarin kokoonpanoon mahdollistamiselle 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:ää vastaavalla tavalla, mutta kahden tuomarin kokoonpano ei saa muodostua pääsäännöksi ja sen käyttäminen tulisi olla poikkeuksellista, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua, kuten asianomaisessa pykälässä todetaan.

9 Tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli tuomioistuimessa

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 35/2018 vp, s. 29) tiedusteluvaltuutetun asemasta pitää säätää poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitetussa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Rättvisa, kohdat 137—138). Tällaisen muutoksen tekeminen lakiehdotukseen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä taataan yleisesti oikeus kannella tehdyistä päätöksistä, mutta siitä puuttuu säännös, jossa määritetään, kuka tällaisen kantelun voisi tehdä. Kun päätös ei nykyisten pakkokeinojen tapaan koskisi tietyn rikoksesta epäillyn henkilön teleliikennettä, ei päätöksestä ilmene, ketä se koskee. Sääntelyä on syytä täsmentää.

Oikeuskansleri katsoo, että Helsingin käräjäoikeuden, joka keskitetysti käsittelisi tiedusteluvaltuuksia koskevia asioita, resursseihin ja asiantuntemukseen ja muihin toimintaedellytyksiin on tärkeää kiinnittää huomiota. Tuomioistuinvalvonnassa saattaisi olla aihetta voida myös kuulla tiedusteluvaltuutettua asiantuntijana.

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

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

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

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

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

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

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

Professori Melander toteaa, että tiedusteluvaltuutetulla ei kuitenkaan olisi ehdotetun sääntelyn mukaan muuta kuin läsnäolo-oikeus. Esityksen perustelujen mukaan (HE 199/2017 vp, s. 58) läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuuluuksi tai esittää muutoin näkemyksiään. Saattaa olla, että tuomioistuimen tietoon ei tällöin tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäessä tule sellaisia asian ratkaisemiseksi välttämättömiä tai tarpeellisia tietoja, jotka liittyvät ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 7 §:ssä tarkoitettujen tiedusteluvaltuutetun tehtävien toteuttamiseen eli tiedustelutoiminnan laillisuuden valvontaan. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni vielä syytä pohtia, tulisiko tiedusteluvaltuutetulle myöntää laajempi asema tiedustelumenetelmän lupa-asiaa koskevassa tuomioistuinprosessissa. Saattaisi olla asiaa koskevan tuomioistuinkontrollin toimivuuden ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta merkityksellistä,

jos tuomioistuinkäsittelyssä olisi hakijan ohella myös toinen asianosainen. Edelleen olisi vielä pohdittava, olisiko tiedusteluvaltuutetulle annettava nimenomaisella säännöksellä oikeus kannella käräjäoikeuden lupa-asiaa koskevasta ratkaisusta Helsingin hovioikeudelle. Tällöin valtuutettu voisi puuttua virheellisiin lupapäätöksiin.

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelutoiminnan valvontalain 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun 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 tiedusteluvalvontavaltuutetun 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 tiedusteluvalvontavaltuutettua olisi suljettu pois mistään tiedustelumenetelmäprosessin vaiheesta. Läsnäolo-oikeus myös ohjaisi osaltaan tiedusteluluvan hakijaa riittävien perustelujen esittämiseen tiedustelumenetelmän käyttölupahakemuksessa (HE 199/2017 vp, s. 58).

Tiedusteluvalvontavaltuutettu voi myös ennakollisesti tiedonsaantioikeuksien (valvontalakiehdotuksen 8 §) nojalla tutustua suojelupoliisin aineistoon ennen suojelupoliisin tuomioistuimelle esittämää lupavaatimusta. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu 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. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle ehdotetaan poikkeuksellisen vahvoja laillisuusvalvojan toimivaltuuksia ja se voi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (valvontalakiehdotuksen 15 §).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun 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).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tiedusteluvaltuutetun roolia tulee vahvistaa niin, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä (ks. myös ratkaisu Rättvisa, kohdat 137—138). Sisäministeriö katsoo, että peruslakivaliokunnan lausunto aiheuttaa tarpeen muuttaa poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:ää mainitulta osin (muutokset tummennetulla).

35 §

Tuomioistuinmenettely siviilitiedustelussa

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.

Käräjäoikeuden yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan vahventaa yhdellä lainoppineella jäsenellä, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua.

Vaatimus tiedustelumenetelmän käytöstä on tehtävä kirjallisesti. Tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva vaatimus on otettava viipymättä tuomioistuimessa käsiteltäväksi vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä asiaan perehtyneen virkamiehen läsnä ollessa. ***Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus ilmaista näkemyksensä vaatimuksesta ennen käsittelyn päättymistä.***

Asia on ratkaistava kiireellisesti. Käsittely voidaan pitää myös käyttäen videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, jos käsittelyyn osallistuvilla on puhe- ja näköyhteys keskenään.

Tiedustelumenetelmää koskevan päätöksen sisällöstä säädetään tiedustelumenetelmäkohtaisesti. Päätös on annettava heti tai viimeistään samaan tiedustelua koskevaan kokonaisuuteen liittyvien tiedustelumenetelmiä koskevien asioiden käsittelyn päätyttyä.

Jos tuomioistuin on myöntänyt luvan telekuunteluun tai televalvontaan, se saa tutkia ja ratkaista luvan myöntämistä uuteen henkilöön, teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen

koskevan asian vaatimuksen tehneen tai hänen määräämänsä virkamiehen läsnä olematta, jos on kulunut vähemmän kuin kuusi kuukautta aiemman lupa-asian suullisesta käsittelystä. Asia voidaan käsitellä mainitun virkamiehen läsnä olematta myös, jos tiedustelumenetelmän käyttö on jo lopetettu.

Lupa-asiassa annettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. ***Myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehellä on oikeus kannella lupa-asiassa annetusta päätöksestä.***

Tiedustelumenetelmää koskevan asian käsittelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja siihen, että asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen suoja turvataan tarvittavin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin.

10 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.

11 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 tar-

kemmin 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 §

Tietoliikennetiedustelun kohteet

Tietoliikennetiedustelun kohteena ovat:
1) terrorismi;
2) ulkomai**nen** tiedustelutoimin**ta**;
3) joukkotuhoaseiden suunnitte**lu**, valmistami**nen**, levittämi**nen** ja käytt**ö**;
4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittel**u**, valmistami**nen**, levittämi**nen** ja käytt**ö**;
5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä ***vakavasti*** uhkaava toimin**ta**;
6) suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaava toimin**ta**;
7) vieraan valtion toimin**ta**, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille;
8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaava kriisi;
9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaava toimin**ta**;
10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaava toimin**ta**;
11) yhteiskuntajärjestystä ***vakavasti*** uhkaava kansainväli**nen** järjestäyty**nyt** rikollisuu**s**.

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.

12 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 tiedusteluvalvontavaltuutetun 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 tiedusteluvalvontavaltuutetulle 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.”

Perustuslakivaliokunta katsoo (PeVL 35/2018 vp, s. 18), että laissa on syytä täsmällisemmin määritellä, mitä siinä henkilöryhmällä tarkoitetaan ja mitä edellytyksiä useamman henkilön pitämiselle henkilöryhmänä asetetaan. Esityksen perusteluissa mainitut edellytykset muistuttavat rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja järjestäytyneelle rikollisryhmälle asetettuja edellytyksiä. Poliisilain 5 a lukuun on tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden turvaamiseksi perusteltua sisällyttää vastaavan kaltainen henkilöryhmän määritelmä.

Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan perusteluissa esiintuotu toissijaisuus ei myöskään ilmene ehdotetusta lakitekstistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden nimenomainen mainitseminen asiaa koskevissa säännöksissä on tiedustelumenetelmän kohdentamisen turvaamiseksi asianmukaista.

Henkilöryhmän määritelmä ja sen toissijaisuus on syytä mainita säännöstasolla lisäämällä poliisilakiehdotuksen 9 §:n uudeksi 4 momentiksi määritelmä. Lisäksi jokaisesta päätöksentekopykälästä tulee ilmetä henkilöryhmän toissijainen luonne suhteessa yksittäiseen henkilöön. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 9 §:ssä tarkoitettu suunnitelmallinen tarkkailu, 10 §:ssä tarkoitettu peitelty tiedonhankinta, 11 §:ssä tarkoitettu tekninen kuuntelu ja 12 §:ssä tarkoitettu tekninen katselu voitaisiin tiedustelumenetelminä kohdistaa myös henkilöryhmään. Lisäksi luvun 17 §:n ja 18 §:n mukaisesti peitetoiminta siviilitiedustelussa voitaisiin kohdentaa henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä. Henkilöryhmän riittävä yksilöinti voitaisiin mainita myös muihin päätöksentekopykäliin. Tämä ilmentäisi tiedustelumenetelmän käytön mahdollisimman tarkkaa kohdentamista. Muutokset merkitty pykäliin tummennetulla.

9 §

Suunnitelmallisesta tarkkailusta siviilitiedustelussa päättäminen

Suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää suunnitelmallisesta tarkkailusta siviilitiedustelussa.

Suunnitelmallista tarkkailua koskeva päätös voidaan tehdä kerrallaan enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Päätös suunnitelmallisesta tarkkailusta on tehtävä kirjallisesti. Päätöksessä on mainittava:

1) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) toimenpiteen kohteena oleva henkilö ***tai, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä ***riittävästi yksilöitynä***;
3) tosiseikat, joihin suunnitelmallisen tarkkailun edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
4) luvan voimassaoloaika;
5) suunnitelmallisen tarkkailun suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) mahdolliset suunnitelmallisen tarkkailun rajoitukset ja ehdot.

Henkilöryhmällä **tarkoitetaan vähintään kolmen hengen muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää ja rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tai yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.**

10 §

Peitellystä tiedonhankinnasta siviilitiedustelussa päättäminen

Suojelupoliisin päällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää peitellystä tiedonhankinnasta siviilitiedustelussa.

Päätös peitellystä tiedonhankinnasta on tehtävä kirjallisesti. Päätöksessä on mainittava:

1) toimenpide ja sen tavoite riittävästi yksilöityinä;
2) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
3) toimenpiteen kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä ***riittävästi yksilöitynä***;
4) tosiseikat, joihin peitellyn tiedonhankinnan edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
5) peitellyn tiedonhankinnan suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) toimenpiteen suunniteltu toteuttamisajankohta;
7) mahdolliset peitellyn tiedonhankinnan rajoitukset ja ehdot.

Päätöstä on olosuhteiden muuttuessa tarvittaessa tarkistettava.

Jos toimenpide ei siedä viivytystä, 1 momentissa tarkoitettua päätöstä ei tarvitse laatia kirjallisesti ennen peiteltyä tiedonhankintaa. Päätös on kuitenkin laadittava kirjallisesti viipymättä toimenpiteen jälkeen.

11 §

Teknisestä kuuntelusta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää vapautensa menettäneen henkilön teknisestä kuuntelusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää teknisestä kuuntelusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän käytön aloittamisesta.

Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta teknisestä kuuntelusta.

Lupa voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Teknistä kuuntelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:
1) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) toimenpiteen kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä ***riittävästi yksilöitynä*** taikka tila tai muu paikka;
3) tosiseikat, joihin teknisen kuuntelun edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
4) luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella;
5) teknisen kuuntelun suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) mahdolliset teknisen kuuntelun rajoitukset ja ehdot.

12 §

Teknisestä katselusta siviilitiedustelussa päättäminen

Tuomioistuin päättää teknisestä katselusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta***, kun katselu kohdistuu muuhun rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön***. Jos asia ei siedä viivytystä, tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää teknisestä katselusta siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän aloittamisesta.

Tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää muusta kuin 1 momentissa tarkoitetusta teknisestä katselusta.

Lupa voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Teknistä katselua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava:
1) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
2) toimenpiteen kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä ***riittävästi yksilöitynä*** taikka tila tai muu paikka;
3) tosiseikat, joihin teknisen katselun edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
4) luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella;
5) teknisen katselun suorittamista johtava ja valvova suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies;
6) mahdolliset teknisen katselun rajoitukset ja ehdot.

17 §

Peitetoimintaa siviilitiedustelussa koskeva esitys ja suunnitelma

Peitetoimintaa koskevassa esityksessä on mainittava:
1) toimenpiteen esittäjä;
2) tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä riittävästi yksilöitynä;
3) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
4) tosiseikat, joihin peitetoiminnan edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
5) peitetoiminnan tavoite;
6) peitetoiminnan tarpeellisuus;
7) muut peitetoiminnan edellytysten arviointia varten tarvittavat tiedot.

Peitetoiminnan toteuttamisesta on laadittava kirjallinen suunnitelma, jonka tulee sisältää peitetoimintaa koskevan päätöksenteon ja peitetoiminnan toteuttamisen kannalta oleelliset ja riittävän yksityiskohtaiset tiedot. Suunnitelmaa on olosuhteiden muuttuessa tarvittaessa tarkistettava.

18 §

Peitetoiminnasta siviilitiedustelussa päättäminen

Suojelupoliisin päällikkö päättää 17 §:ssä tarkoitetusta peitetoiminnasta. Yksinomaan tietoverkossa toteutettavasta peitetoiminnasta voi päättää myös tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies.

Peitetoimintaa koskeva päätös voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Päätös peitetoiminnasta on tehtävä kirjallisesti. Päätöksessä on mainittava:
1) toimenpiteen esittäjä;
2) peitetoiminnan toteuttamisesta vastaava poliisimies;
3) tunnistetiedot peitetoiminnan suorittavista poliisimiehistä;
4) 3 §:ssä tarkoitettu toiminta;
5) tiedonhankinnan kohteena oleva henkilö tai***, jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä,*** henkilöryhmä riittävästi yksilöitynä;
6) tosiseikat, joihin peitetoiminnan edellytykset ja kohdistaminen perustuvat;
7) peitetoiminnan tavoite ja toteuttamissuunnitelma;
8) päätöksen voimassaoloaika;
9) peitetoiminnan mahdolliset rajoitukset ja ehdot.

Päätöstä on olosuhteiden muuttuessa tarvittaessa tarkistettava. Peitetoiminnan lopettamisesta on tehtävä kirjallinen päätös.

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 tiedusteluvalvontavaltuutettu. Poliisilain 5 a luvun 61 §:n 1 momentti velvoittaisi suojelupoliisin ilmoittamaan mahdollisimman pian jokaisesta telekuuntelua koskevasta päätöksestä tiedusteluvalvontavaltuutetulle, joka valvoisi päätöksen täytäntöönpanon lainmukaisuutta. Nykyisestä sääntelystä tällainen oikeusturvamekanismi puuttuu täysin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olemaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada suojelupoliisilta kaikki valvontatehtäviensä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot. Näin ollen tiedusteluvalvontavaltuutetulla 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 tiedusteluvalvontavaltuutettua 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 tiedusteluvalvontavaltuutetulle, 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.

13 Tietoliikennetiedustelun yleisen ja kohdentamattoman seurannan kielto

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 20), että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seurantaa tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tällainen kielto johtuu myös perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Säädösperustainen kielto on omiaan selventämään nyt vain hallituksen esityksen perusteluissa mainittuja tietoliikennetiedustelun rajoja. Lisäksi se konkretisoi tuomioistuimen päätösvallan käytön ja tiedustelutoiminnan käytäntöjen kannalta merkityksellisellä tavalla erityisesti EU:n perusoikeuskirjaan perustuvia luottamuksellisen viestin suojan perusvaatimuksia. Asian merkityksen vuoksi nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä lakiin tulee lisätä nimenomainen säännös yleisestä ja kohdentamattomasta tietoliikenteen seurantaan kohdistuvasta kiellosta. Tällaisen yleissäännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, että tiedonhankinnan kohdentamisen epätäsmällisyys korostuu erityisesti tietoliikennetiedustelussa, jossa on kysymys tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvasta teknisestä tiedonhankinnasta. **Amnesty international** katsoo lausunnossaan, että viestintään kohdistuva tiedustelu voi olla ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävää tiettyjen tiukkojen edellytysten täyttyessä. Amnesty vastustaa viestinnän laajalle ulottuvaa ja massamittaista tarkkailua, kaappaamista, keräämistä, varastointia tai analysointia, jota ei ole kohdistettu tiettyyn yksilöön, ryhmittymään tai sijaintiin ja joka ei pohjaudu perusteltuun epäilyyn. Tällainen kohdentamaton ”massavalvonta” loukkaa suhteettomasti yksilön yksityisyyden suojaa ja sananvapautta, eikä voi olla hyväksyttävissä perus- ja ihmisoikeuksien valossa.

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

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

Kyseinen asia mainitaan myös siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp., s. 272): ”Selvää joka tapauksessa on, että perustuslain 10 §:n 3 momentin nojalla ei ole mahdollista säätää sellaisista rajoituksista viestin salaisuuteen, joiden tarkoituksena ei olisi yksilöidyn rikoksen torjuminen, vaan laajemmalti kansallisen turvallisuuden kannalta välttämättömän tiedon hankkiminen vakavista uhkista. Näin ollen telekuuntelun ja sen sijasta tehtävän tietojen hankkimisen, televalvonnan, teknisen kuuntelun, lähetyksen jäljentämisen ja tietoliikennetiedustelun menetelmin tehtävästä tiedonhankinnasta kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi olisi mahdollista säätää tavallisen lain säätämis-

järjestyksessä 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 [tietoliikennetiedustelun kohteet], 2) kyseistä toimintaa koskevat tosiseikat, 3) tosiseikat, joihin tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset perustuvat[6], 4) tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tai hakuehtojen luokat sekä perustelut niille, 5) rajan ylittävän viestintäverkon osa, jossa liikkuvaan tietoliikenteeseen hakuehtoja käytetään, sekä perustelut viestintäverkon osan valinnalle, 6) tietoliikennetiedustelua koskevan luvan voimassaoloaika kellonajan tarkkuudella, 7) tietoliikennetiedustelun suorittamista johtava ja valvova tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies, 8) mahdolliset tietoliikennetiedustelun rajoitukset ja ehdot[7].

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

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

Lienee 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.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomioita yleisen ja kohdentamattoman tietoliikenteen seurannan kieltoon ja katsoo, että kieltoa koskeva yleissäännös tulee lisätä lakiin. Tällaisen yleissäännöksen lisääminen tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Sisäministeriö ehdottaa, että yleisestä ja kohdentamattomasta tietoliikenteen

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

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

seurantaan kohdistuvasta kiellosta säädettäisiin 2. lakiehdotuksen 1 §:n soveltamisalaa ja suhdetta muuhun lainsäädäntöön koskevassa yhteydessä niin, että pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti seuraavasti, jossa nimenomaisesti kiellettäisiin yleisen ja kohdentamattoman tietoliikenteen seuranta tietoliikennetiedustelulla.

Perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 35/2018 vp, s. 20) lausunnossaan, että esityksen perustelujen (s. 238) mukaan tietoliikennetiedustelun hakuehtoja käytettäisiin tietyssä osassa viestintäverkkoa kulkevaan tietoliikenteeseen. Sääntely ei kuitenkaan mitenkään rajaa sitä, kuinka suuresta osasta viestintäverkkoa voi olla kysymys. Kysymys on myös sellaisesta teknisestä seikasta, josta tiedustelumenetelmän käytöstä päättävällä tuomioistuimella ei ole välttämättä erityisen yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa. Perustuslakivaliokunta korostaa esityksen perusteluissa (s. 244) mainittua seikkaa, että siviilitiedusteluviranomaisen velvollisuutena olisi lupavaatimuksessa määritellä viestintäverkon osa mahdollisimman tarkasti. Tähän esityksessä ehdotettu kohdentaminen pyrkii ja ja esityksessä ehdotettu sääntelytapa noudattaa perustuslakivaliokunnan kantaa.

Hallituksen esitys

1 §

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tässä laissa säädetään tietoliikennetiedustelun käyttämisestä poliisilain (872/2011) 5 a luvussa tarkoitetussa siviilitiedustelussa.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisestä sotilastiedustelussa ja tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta säädetään sotilastiedustelulaissa (/). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta sekä televalvonnasta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvussa.

Siltä osin kuin tietoliikennetiedustelulla saatujen tietojen käsittelystä ei säädetä tässä laissa, tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003).

Ehdotus

1 §

Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön

Tässä laissa säädetään tietoliikennetiedustelun käyttämisestä poliisilain (872/2011) 5 a luvussa tarkoitetussa siviilitiedustelussa.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisessä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.

Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava niin, ettei se saa perustua yksinomaan henkilön sukupuolta, ikää, alkuperää, kieltä, uskontoa, vakaumusta, mielipidettä, terveydentilaa, vammaisuutta tai muuta vastaavaa henkilön ominaisuutta koskeviin tietoihin.

Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa.

Tietoliikennetiedustelun käyttämisestä sotilastiedustelussa ja tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta säädetään sotilastiedustelulaissa (/). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta sekä televalvonnasta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvussa.

Siltä osin kuin tietoliikennetiedustelulla saatujen tietojen käsittelystä ei säädetä tässä laissa, tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003).

14 Teleyritysten kustannusten korvaaminen

FiCom kiinnittää huomiota teleyrityksille maksettavien kulujen korvaamiseen. Ehdotetuista säännöksistä aiheutuisi teleyrityksille ja tiedonsiirtäjille kustannuksia, joiden määrä riippuisi poliisilain ehdotetun 5 a luvussa tarkoitettujen menetelmien sekä siviili- ja sotilastiedustelulaeissa tarkoitetun tiedustelun ja

tiedonsiirtäjiltä vaadittavien toimenpiteiden kokonaismäärästä. Toimenpiteiden lukumäärä ei ole teleyritysten eikä tiedonsiirtäjien ennakoitavissa eikä myöskään kontrolloitavissa. Esityksen perusteella ei pysty ennakoimaan, tiedustelutoimenpiteistä teleyrityksille tai tiedonsiirtäjille aiheutuvia kustannuksia.

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

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

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

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

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

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

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

Sisäministeriön vastaus: Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan tietoliikennetiedustelua koskevassa tuomioistuimelle osoitettavassa vaatimuksessa ja tuomioistuimen antamassa lupapäätöksessä on mainittava tietoliikennetiedustelua koskevan luvan voimassaoloaika

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

15 Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen ja raportoiminen

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan (PeVL 35/2018 vp, s 24) salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menettelyjen oikeussuojatakeita. Sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin käytännössä olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että hallituksen esityksessä viitattu (s. 272) erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (ks. myös PeVL 18/2014 vp). Esimerkiksi paikkatietojen tai vierailtuja sivustoja koskevien tunnistamistietojen perusteella yksilöstä voidaan selvittää hyvinkin tarkasti yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluvia tietoja esimerkiksi henkilön poliittisesta vakaumuksesta tai sosiaalisista suhteista. Valiokunta pitää tämän vuoksi välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lain käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Electronic Frontier Finland – Effi ry katsoo lausunnossaan, että tiedustelun kohteelle ilmoittamista koskevat säännösehdotukset ovat ristiriidassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön kanssa. Tiedustelun kohteella oltava tosiasiallinen mahdollisuus viedä asia oikeuden tutkittavaksi (HE 202/2017 vp, s. 258–259). Mahdollisuutta ei ole, jos tiedustelun kohteeksi joutumisesta ei ilmoiteta. Ei ole väliä aloitetaanko asiassa rikostutkintaa, kun yksityisyyteen puuttuminen on joka tapauksessa tapahtunut.

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

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

Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista koskisi edellä kerrotusta poiketen hieman erilainen ilmoituskonstruktio, josta ehdotetaan säädettäväksi tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 20 §:ssä. Pykälän mukaan jos 6 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö, ilmoitetaan hänelle tietoliikennetiedustelusta noudattaen, mitä poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädetään telekuuntelusta ilmoittamisesta. Velvol-

lisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta ei kuitenkaan ole, jos tieto on hävitetty 9 §:n 2 momentin tai 15 §:n perusteella.

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

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

Tietoliikennetiedustelun osalta on syytä erityisesti huomioida, että lakiehdotusta laadittaessa on tarkoin huomioitu EIT:n ratkaisukäytäntö ja ehdotus on sopusoinnussa tuon ratkaisukäytännön kanssa. Tätä näkemystä vahvistavat vielä viimeaikaiset ratkaisut. Centrum för Rättvisa -tapauksen käsittelyssä ilmeni, että Ruotsin viranomaiset eivät ole tehneet yhtään ilmoitusta koko sinä aikana kun ns. FRA-laki on ollut voimassa. Tästä huolimatta EIT piti Ruotsin lainsäädäntöratkaisua ja sen käytännön soveltamista hyväksyttävänä, koska jokaisella henkilöllä oli Kennedy-ratkaisussa tarkoitettu oikeus kannella riippumattomalle laillisuusvalvontaviranomaiselle siihen katsomatta, tiesikö hän itseensä kohdistetusta tiedustelusta, ja kyseinen laillisuusvalvontaviranomainen pystyi tehokkaiden tiedonsaantioikeuksien ja toimivaltuuksien avulla tutkimaan kantelun. Identtistä EIT:n nimenomaisesti hyväksymää ratkaisua ehdotetaan Suomeen - sillä poikkeuksella tosin, että viranomaisen laissa säädetty velvollisuus ilmoittaa tiedustelusta sen kohteelle olisi olennaisesti laajempi kuin Ruotsissa.

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

Suomen lakiin ollaan ehdottamassa ilmoittamisvelvollisuuden rajoittamista niihin henkilöihin, joiden luottamukselliseen viestintään on puututtu vähintään manuaalisesti. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 35/2018 vp, s. 24) mukaan ilmoittamisvelvollisuus tulee ulottaa myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Sisäministeriö katsoo perustuslakivaliokunnan lausuman tältä osin perustelluksi, mutta huomauttaa samalla, että ilmoitusvelvollisuutta ei kuitenkaan tule laajentaa yhtään tätä laajemmalle. Laajentaminen tästä saattaisi muodostaa tietoliikennetiedustelun käyttämisen sellaisenaan mahdottomaksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto aiheuttaa tarpeen muuttaa tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 20 §:ää niin, että siihen tulee lisätä maininta poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitetusta tunnistamistiedosta. Näin tietoliikennetiedustelun ilmoittamisvelvollisuus ulotettaisiin myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn. Epäselvyyttä on ilmennyt sen suhteen tarkoitetaanko henkilön "Suomessa olemisella" henkilön olinpaikkaa tietoliikennetiedustelun suorittamishetkellä vai ilmoittamishetkellä. Ratkaiseva ajankohta on tietoliikennetiedustelun suorittamishetki.

Hallituksen esitys

20 §

Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen

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.

Ehdotus

20 §

Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen

Jos 6 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa olevan henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö ***tai poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettu tunnistamistieto***, 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.

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, Tiedusteluvalvontavaltuutettu, 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. Tiedusteluvalvontavaltuutettu toimisi tietosuojavaltuutetun toimiston yhteydessä ja olisi toiminnassaan itsenäinen ja riippumaton. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä olisi valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tiedustelutoiminnassa. Yksilöt voisivat tehdä tiedusteluvalvontavaltuutetulle 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. Tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi lisäksi määrätä tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa.

Tiedusteluvalvontavaltuutettu 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.

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

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

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

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

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

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

16 Ilmiantajan suoja (ns. whistleblower)

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

Sisäministeriön vastaus: Lausunnonantajien huomiot ovat perusteltuja, mutta erityisiä säännöksiä ilmiantajan suojaksi ei ole tarpeen säätää. Jos henkilö havaitsee tiedusteluviranomaisen sisällä lainvastaisen menettelyn tai jos tiedusteluviranomaisen toiminta rikkoisi perus- ja ihmisoikeuksia eikä esimiehet tai sisäinen oikeudellinen valvonta tai sisäministeriön oikeudellinen valvonta olisi puuttunut tähän, niin henkilö voisi kääntyä tiedusteluviranomaisen, oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen puoleen. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävä kanteluoikeus olisi yleinen eli kantelun voisi tehdä asianosainen tai kuka tahansa muu henkilö. Kantelun voisi tehdä myös oikeushenkilö. Kantelumenettely täydentäisi tiedusteluvalvontavaltuutetun 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 tiedusteluvalvontavaltuutettu voisi kantelun perusteella ottaa asian oma-aloitteisesti tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on olemassa nykyisin ylimpien laillisuusvalvojien kohdalla ja he voivat ottaa asian käsiteltäväkseen myös

omasta aloitteestaan, jolloin ilmiantajan aloitteesta käynnistettyihin toimiin ryhtymisessä olisi mahdollista menetellä niin, ettei ilmiantajan henkilöllisyys tulisi julki.

17 Henkilötietojen käsittely

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

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

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

18 Virkamiesten koulutus

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

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

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

Suojelupoliisi ei voisi jatkossa nojautua yksinomaan Poliisiammattikorkeakoulun ja keskusrikospoliisin suunnittelemiin ja järjestämiin koulutuksiin salaisen tiedonhankinnan osalta, koska siviilitiedustelussa käytettävien toimivaltuuksien käyttöperuste, käyttöön liittyvät taktiset näkökohdat, kokonaan uudet toimivaltuudet ja menetelmien henkilöllinen kohdentaminen eroavat perinteisistä rikostorjuntamenetelmistä. Lisäksi menetelmiä on määrä käyttää uudessa toimintaympäristössä eli ulkomailla. Uusien siviilitiedustelutoimivaltuuksien koulutusrakenteet olisi siten luotava ja vakiinnutettava viraston sisälle. Tarkoitus on perustaa suojelupoliisiin koulutusyksikkö, joka vastaisi viraston henkilöstön erikois- ja jatkokoulutuksesta ja siviilitiedustelulain edellyttämästä päällystön erikoiskoulutuksesta sekä osallistuisi sotilastiedusteluviranomaisen, tuomioistuimien ja laillisuusvalvonnan kanssa tehtävään koulutusyhteistyöhön. Tässä vaiheessa suojelupoliisi arvioi, että suojelupoliisin koulutustoiminto sisältäisi perehdytysvaiheessa 6 henkilötyövuotta, joista 2 määräaikaista ja ylläpitovaiheessa 4 pysyvää henkilötyövuotta. Osa taktisesta koulutuksesta olisi hankittava sellaisilta kansainvälisiltä yhteistyötahoilta, joilla on

pitkäaikainen kokemus tiedustelutoimivaltuuksien käytöstä. Lainsäädäntömuutoksista aiheutuva organisaation henkilömäärän kasvu edellyttäisi myös henkilöstöhallintoon sekä viraston talous- ja yleishallintoon liittyvien resurssien pysyvää vahvistamista.

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

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

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

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

19 Tuomioistuinmenettely

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

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

Helsingin käräjäoikeus toteaa, ettei esityksen perusteluista käy ilmi, että tiedusteluviranomaisen on toimitettava tieto lupahakemuksesta tiedusteluvaltuutetulle. Epäselväksi sen sijaan jää, kuka ilmoittaa tiedusteluvaltuutetulle istunnon tarkasta ajankohdasta ja paikasta. Käräjäoikeus katsoo, että viimeksi mainittu ilmoitusvelvollisuus tulisi asettaa tiedusteluviranomaiselle.

Sisäministeriön vastaus: Helsingin käräjäoikeuden huomio on hyvä. Lupahakemuksen toimittamisen tekemistapaa pohdittiin lakien valmistelun aikana ja erilaisia käytäntöjä myös esitettiin. Tiedusteluvalvontavaltuutetulla 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.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle ehdotetaan säädettäväksi läsnäolo-oikeudesta, ei läsnäolovelvollisuudesta tuomioistuinkäsittelyssä. Läsnäolo-oikeuden käyttäminen olisi tiedusteluvalvontavaltuutetun itsenäisessä harkinnassa ja hän voisi itse ratkaista, pitääkö läsnäoloaan tarpeellisena. Tiedustelutoiminnan valvontalakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedusteluviranomai-

sen 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.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävän vaatimuksen ilmoittamisessa olisi välttämätöntä kiinnittää huomiota salassapitovelvollisuuden ja tietoturvallisuuden toteutumiseen. PolL 5 a luvun 61 §:ssä ehdotetaan säädettävän tiedusteluvalvontavaltuutetulle 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 tiedusteluvalvontavaltuutetulle vaatimuksesta sekä istuntoajasta ja -paikasta. Pykälän 3 momenttia olisi syytä samalla muuttaa muotoon "Tässä pykälässä tarkoitettujen ilmoitusten tekemisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota…". (Muutokset tummennetulla.)

61 §

*Tiedustelu**valvonta**valtuutetulle tehtävät ilmoitukset*

Suojelupoliisin on annettava tiedustelu***valvonta***valtuutetulle tieto tämän luvun nojalla annetusta tiedustelumenetelmää koskevasta luvasta tai päätöksestä mahdollisimman pian luvan antamisen tai päätöksen tekemisen jälkeen. ***Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on myös annettava tieto tuomioistuimelle tehdystä tiedustelumenetelmää koskevasta vaatimuksesta sekä tuomioistuimen lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta niin pian kuin mahdollista.***

Suojelupoliisin on mahdollisimman pian ilmoitettava tiedustelu***valvonta***valtuutetulle päätöksestä, joka koskee:

1) siviilitiedustelun suojaamista;
2) ilmaisukieltoa;
3) 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtämistä.

Tässä pykälässä tarkoitettujen ilmoitusten tekemisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja siihen, että asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen suoja turvataan tarvittavin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin.

26 §

*Tiedustelu**valvonta**valtuutetulle tehtävät ilmoitukset*

Suojelupoliisin on annettava tieto tiedustelu***valvonta***valtuutetulle tämän lain nojalla annetuista tuomioistuimen luvista ja päätöksistä mahdollisimman pian niiden antamisen jälkeen. ***Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on annettava myös tieto tuomioistuimelle tehdystä tiedustelumenetelmää koskevasta vaatimuksesta sekä tuomioistuimen lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta niin pian kuin mahdollista.***

Suomen asianajajaliitto viittaa lausunnossaan KKO:n lausuntoon, jonka mukaan vaarana on, että pakkokeinoja koskevaan lupamenettelyyn liittyneet ongelmat tulevat korostetummin esiin tiedustelumenetelmien käyttöä koskevassa lupamenettelyssä. Siksi on pyrittävä tehokkaasti varmistamaan se, että tuomioistuimella on oikeus saada riittävät tiedot päätöksen tekemisen perusteeksi sekä riittävä asiantuntemus annettujen tietojen arvioimiseksi. Lisäksi asianajajaliitto viittaa tuomariliiton lausuntoon, jonka mukaan tuomariliitto suhtautuu tietyllä varauksella tuomioistuimen rooliin ja mahdollisuuteen te-

hokkaasti 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 tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutetun oikeudellinen valvonta kohdistuisi nimenomaan tiedusteluviranomaiseen, ei tuomioistuimen toimintaan. Läsnäolo-oikeudella turvattaisiin tiedusteluvalvontavaltuutetun 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).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun roolista ks. lausunnon kohta 7 Tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli tuomioistuimessa.

20 Ilmaisukielto

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

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

38 §

Ilmaisukielto siviilitiedustelussa

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.

Ilmaisukielto annetaan enintään vuodeksi kerrallaan. Kielto on annettava saajalleen kirjallisena ja se on annettava todisteellisesti tiedoksi. Siinä on yksilöitävä kiellon kohteena olevat seikat, mainittava kiellon voimassaoloaika ja ilmoitettava sen rikkomiseen liittyvästä rangaistusuhasta.

Ilmaisukieltoa koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Kiellon saanut saa kuitenkin ilman määräaikaa kannella Helsingin ***käräjäoikeudelle***. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.

Rangaistus ilmaisukiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Ilmaisukiellon saanut saa 4 momentin estämättä ilmoittaa ilmaisukiellosta tiedustelu***valvonta***valtuutetulle.

21 Asetuksenantovaltuus

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 27 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun käytön järjestämisestä ja valvonnasta sekä toimenpiteiden kirjaamisesta ja valvontaa varten annettavista selvityksistä.

Poliisilain 5 a luvun 62 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle ja ministeriölle osoitettavista asetuksenantovaltuuksista. Säännöksen perustelujen (s. 232) mukaan asetuksenantovaltuudet on rajattu koskemaan teknisiä tai menettelyllisiä seikkoja. Lisäksi säätämistä asetustasolla pidetään perusteltuna, koska kyse ei ole yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä paitsi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista myös asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Siten perusteluissa esitetty käsitys on yksinkertaistava. Valiokunnan mielestä ei ole lainkaan selvää, että esimerkiksi poliisilain 5 a luvun 62 §:n 1 momentin 4 kohdan valtuus säätää asetuksella rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä on perustuslain 80 §:n näkökulmasta asianmukainen, sillä valiokunta on vakiintuneessa henkilötietojen suojaa koskevassa käytännössään katsonut, että perustuslain 10 §:n 1 momentissa edellytetty lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (ks. esim. PeVL 12/2002 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6). Valtuus on valiokunnan mielestä syytä muotoilla perustuslain 80 §:n johdosta tarkempien säännösten antamiseen valtuuttavaksi (PeVL 11/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 5/II). Hallintovaliokunnan tulee paitsi täsmentää sääntelyä myös varmistua siitä, että sääntelykokonaisuudessa on todella perussäännökset niistä seikoista, joista tarkempia säännöksiä ja määräyksiä valtuussäännöksen nojalla on tarkoitus antaa. Lisäksi asetuksenantovaltuusäännökset on asianmukaista sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen.

Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaisissa yhteyksissä vakiintuneesti muistuttanut myös siitä, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 62 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvostolle ja ministeriölle osoitettavista asetuksenantovaltuuksista. Asetuksenantovaltuudet on perusteltua sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Näin ollen lakiehdotuksen 62 § ehdotetaan poistettavaksi ja muuttaa lakiehdotuksen asianomaisia pykäliä niin, että niihin lisätään kukin asetuksenantovaltuutta koskeva säännös. Vastaavat muutokset tulee tehdä tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen. (Muutoksen tummennetulla)

Poliisilaki

5 a luku

62 §

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää:
1) tiedustelumenetelmien käytön ja suojaamisen järjestämisestä;

2) toimenpiteiden kirjaamisesta valvontaa varten;
3) siviilitiedustelun valvontaa varten annettavista selvityksistä;
4) rikostorjuntaan luovutettavan tiedon siirtämistä koskevasta menettelystä;
5) suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen välisen yhteistyön järjestämisestä;
6) suojelupoliisin ja muiden viranomaisten välisen yhteistyön järjestämisestä;
7) salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä;
8) tiedustelutoiminnan yhteensovittamisen järjestämisestä.
Sisäministeriön asetuksella voidaan säätää:
1) siviilitiedustelun valvonnan järjestämisestä sisäasiainhallinnossa;
2) suojelupoliisin ja muun sisäasiainhallinnon välisen yhteistyön järjestämisestä;
3) suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön järjestämisestä.

36 §

Siviilitiedustelun suojaaminen

Suojelupoliisi saa käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä tietoja, tehdä ja käyttää vääriä, harhauttavia tai peiteltyjä rekisterimerkintöjä sekä valmistaa ja käyttää vääriä asiakirjoja, jos se on välttämätöntä siviilitiedustelun suojaamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu rekisterimerkintä on oikaistava sen jälkeen, kun momentissa tarkoitettuja edellytyksiä ei enää ole.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siviilitiedustelun suojaamisen järjestämisestä.

48 §

Pöytäkirja

Tiedustelumenetelmän käytöstä on sen lopettamisen jälkeen laadittava ilman aiheetonta viivytystä pöytäkirja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimenpiteiden kirjaamisesta valvontaa varten.

54 §

Yhteistyö sotilastiedusteluviranomaisen kanssa

Suojelupoliisin on toimittava yhteistyössä sotilastiedusteluviranomaisen kanssa siviili- ja sotilastiedustelun tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi sekä annettava sotilastiedusteluviranomaiselle tässä tarkoituksessa tarpeellisia tietoja sen estämättä, mitä salassapitovelvollisuudesta säädetään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä suojelupoliisin ja sotilastiedusteluviranomaisen välisen yhteistyön järjestämisestä.

58 §

Tiedustelutoiminnan yhteensovittaminen

Siviili- ja sotilastiedustelutoiminta sovitetaan yhteen tasavallan presidentin, valtioneuvoston kanslian, ulkoministeriön, puolustusministeriön ja sisäministeriön sekä tarvittaessa muiden ministeriöiden ja viranomaisten kesken.

Jos siviilitiedustelutoiminnalla arvioidaan olevan ulko- ja turvallisuuspoliittisia vaikutuksia, asia on valmistelevasti käsiteltävä 1 momentissa tarkoitettujen viranomaisten kesken.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tiedustelutoiminnan yhteensovittamisen järjestämisestä.

59 §

Siviilitiedustelun valvonta sisäasiainhallinnossa

Tässä luvussa tarkoitettua tiedonhankintaa valvoo suojelupoliisin päällikkö sekä sisäministeriö.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siviilitiedustelun valvonnan järjestämisestä sisäasiainhallinnossa.

60 §

Siviilitiedustelun ulkoinen valvonta

Sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, ***tiedusteluvalvontavaliokunnalle*** ja tiedustelu***valvonta***valtuutetulle vuosittain kertomus tässä luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä sekä niiden käytön valvonnasta.

Tiedustelu***valvonta***valtuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (/). ***Tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).***

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siviilitiedustelun valvontaa varten annettavista selvityksistä.

Laki

tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

27 §

Asetuksenantovaltuudet

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun käytön järjestämisestä ja valvonnasta sekä toimenpiteiden kirjaamisesta ja valvontaa varten annettavista selvityksistä.

4 §

Tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset

Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä on, että ***sen käyttäminen on välttämätöntä tärkeiden tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta,*** joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. ***Tietoliikennetiedustelua saadaan käyttää, jos tiedot eivät ole hankittavissa muulla tiedustelumenetelmällä.***

Jos tietoliikennetiedustelun hakuehtojen käyttö koskee ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä*,* ***tietoliikennetiedustelun käytön tulee olla tarpeen tietojen saamiseksi sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.***

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun käytön järjestämisestä.

19 §

Pöytäkirja

Tietoliikennetiedustelun käytön lopettamisen jälkeen suojelupoliisin on laadittava ilman aiheetonta viivytystä pöytäkirja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimenpiteiden kirjaamisesta valvontaa varten.

24 §

Tietoliikennetiedustelun valvonta sisäasiainhallinnossa

Tässä laissa tarkoitettua tiedonhankintaa valvoo suojelupoliisin päällikkö sekä sisäministeriö.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetun valvonnan järjestämisestä sisäasiainhallinnossa.

25 §

Tietoliikennetiedustelun ulkoinen valvonta

Sisäministeriön on annettava eduskunnan oikeusasiamiehelle, ***tiedusteluvalvontavaliokunnalle*** ja tiedustelu***valvonta***valtuutetulle vuosittain kertomus tietoliikennetiedustelun käyttämisestä.

Tiedustelu***valvonta***valtuutetun harjoittamasta valvonnasta säädetään tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa (/). ***Tiedustelutoiminnan parlamentaarisesta valvonnasta säädetään tarkemmin eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000).***

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tietoliikennetiedustelun valvontaa varten annettavista selvityksistä.

22 Liitelait

22.1 Laki poliisin hallinnosta

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

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

23 Eräitä huomioita

23.1 Tekninen laitetarkkailu

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

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

lun 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.
-----	-----

23.2 Teknisiä huomioita

Tiedusteluvaltuutetun nimike muutetaan tiedusteluvalvontavaltuutetuksi. Tämä aiheuttaa tarpeen muuttaa nimike niissä pykälissä, joissa se on mainittu.

Laki 8.

Laki
oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain muuttamisesta

5 §

Oikeudenkäyntiä koskevien perustietojen julkiseksi tulemisen ajankohta

Edellä 4 §:ssä tarkoitetut oikeudenkäyntiä koskevat perustiedot tulevat julkisiksi heti, jollei 2 ja 3 momentista muuta johdu.

Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa, poliisilain (872/2011) 5 luvussa tai rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 3 luvussa tarkoitettua salaista tiedonhankintakeinoa taikka poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa (/) tai sotilastiedustelusta annetussa laissa (/) tarkoitettua tiedustelumenetelmää koskevassa asiassa, jossa tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän kohteena olevaa henkilöä ei vaatimusta käsiteltäessä tarvitse kuulla, perustiedot tulevat julkisiksi vasta, kun tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytöstä on viimeistään ilmoitettava rikoksesta epäillylle taikka tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän kohteena olevalle. Jos hänelle ilmoitetaan tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytöstä myöhemmin hänen henkilöllisyytensä selvittyä, perustiedot tulevat julkisiksi, kun tuomioistuimelle ilmoitetaan edellä tarkoitetusta ilmoituksesta. Tuomioistuin voi päättää, että perustiedot tulevat julkisiksi aikaisemmin.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (/) 15 §:ssä tarkoitettua tiedustelu***valvonta***valtuutetun väliaikaista päätöstä koskevassa asiassa sovelletaan julkiseksi tulemisen ajankohdan osalta, mitä edellä 2 momentissa säädetään.

12 §

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Asianosaisella ei ole 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:
1) viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 7 tai 7 a kohdassa tarkoitettuihin tietoihin;
2) tuomioistuimessa laadittuihin oikeudenkäyntiasiakirjoihin ennen 8 §:ssä tarkoitettua ajankohtaa;
3) pakkokeinolain 10 luvussa, poliisilain 5 luvussa tai rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvussa tarkoitettua salaista tiedonhankintakeinoa taikka poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa tai sotilastiedustelusta annetussa laissa tarkoitettua tiedustelumenetelmää koskevassa asiassa, jossa tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän kohteena olevaa henkilöä ei vaatimusta käsiteltäessä tarvitse kuulla;

3a) tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (/) 15 §:ssä tarkoitettua tiedustelu***valvonta***valtuutetun väliaikaista päätöstä koskevassa asiassa; eikä
4) oikeudenkäyntiasiakirjoihin siltä osin kuin niihin sisältyy tietoja tuomioistuimen neuvottelusta.

16 §

Pakkokeinoasioiden julkisuus

Pakkokeinolain 10 luvussa, poliisilain 5 luvussa tai rikostorjunnasta Tullissa annetun lain 3 luvussa tarkoitettua salaista tiedonhankintakeinoa taikka poliisilain 5 a luvussa, tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa tai sotilastiedustelusta annetussa laissa tarkoitettua tiedustelumenetelmää koskeva asia, jossa tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän kohteena olevaa henkilöä ei vaatimusta käsiteltäessä tarvitse kuulla, käsitellään ja ratkaisu siinä julistetaan yleisön läsnä olematta. Ratkaisun sisältävä ja muu oikeudenkäyntiasiakirja tulevat julkisiksi, kun tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytöstä on viimeistään ilmoitettava rikoksesta epäillylle taikka tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän kohteena olevalle. Jos hänelle ilmoitetaan tiedonhankintakeinon tai tiedustelumenetelmän käytöstä myöhemmin hänen henkilöllisyytensä selvittyä, oikeudenkäyntiasiakirjat tulevat julkisiksi, kun tuomioistuimelle ilmoitetaan edellä tarkoitetusta ilmoituksesta. Tuomioistuin voi erityisestä syystä päättää, että oikeudenkäyntiasiakirja tulee julkiseksi aikaisemmin.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (/) 15 §:ssä tarkoitettua tiedustelu***valvonta***valtuutetun väliaikaista päätöstä koskeva asia käsitellään ja ratkaisu siinä julistetaan yleisön läsnä olematta. Ratkaisun sisältävän ja muun oikeudenkäyntiasiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohdan osalta sovelletaan, mitä edellä 4 momentissa säädetään.

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