SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

3.12.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Vastinelausunto perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 35/2018 vp)

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 1 § (Soveltamisala) 3
2 Tietoliikennetiedustelulaki 1 § (Tietoliikennetiedustelussa noudatettavat periaatteet 3
3 Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 § (Siviili- ja tietoliikennetiedustelun kohteet)..... 5
4 Poliisilaki 5 a luku 4 § ja Tietoliikennetiedustelulaki 4 § (Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset) 7
5 Poliisilaki 5 a luku 2 § ja Tietoliikennetiedustelulaki 2 § (Tietopyyntö ei tiedustelumenetelmä ja valtiollisen toimijan määritelmä)..... 11
6 Tietoliikennetiedustelulaki 7 § (Tiedon hankkimisen tehokkuus ja välttämättömyys) 13
7 Poliisilaki 5 a luku 8 § (Tukiasematietojen hankkimisesta siviilitiedustelussa päättäminen)..... 14
8 Poliisilaki 5 a luku 9, 11, 12, 17 ja 18 § (Henkilö/Henkilöryhmä)..... 15
9 Tietoliikennetiedustelulaki 12 § (Tiedustelukiellon laajuus)..... 18
10 Tietoliikennetiedustelulaki 20 § (Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen)..... 19
11 Poliisilaki 5 a luku 16 § (Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen) 22
12 Poliisilaki 5 a luku 20 § (Valeosto) 24
13 Poliisilaki 5 a luku 26 ja 27 § (Paikkatiedustelu)..... 25
14 Poliisilaki 5 a luku 33 § (Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen; Jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen; Peitetoiminta) 28
15 Poliisilaki 5 a luku 35 § (Tuomioistuinmenettely siviilitiedustelussa) 30
16 Poliisilaki 5 a luku 39 § (Tiedustelumenetelmän käytöstä päättäminen eräissä tilanteissa) 33
17 Poliisilaki 5 a luku 43 § ja Tietoliikennetiedustelulaki 14 § (Tallenteiden tutkiminen) 35
18 Poliisilaki 5 a luku 44 § (Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan, ns. palomuuri)..... 37
19 Poliisilaki 5 a luku 45 § (Tietojen hävittäminen)..... 40
20 Poliisilaki 5 a luku 55 § (Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa) 41
21 Poliisilaki 5 a luku 57 § (Kansainvälinen yhteistyö) 43
22 Siviilitiedustelun ulkoinen valvonta (Poliisilaki 5 a luku 60 § ja TLTL 25 §)..... 46
23 Poliisilaki 5 a luku 62 § (Asetuksenantovaltuudet)..... 47
24 Teknisiä huomioita 51

Johdanto

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista vastinetta hallituksen esityksestä siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp) annettuihin asiantuntijalausuntoihin. Sisäministeriö toimitti vastineensa hallintovaliokunnalle 8.11.2018. Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä seikkaperäistä ja perusteltua lausuntoa 15.11.2018 perustuslakivaliokunnan antaman lausunnon (PeVL 35/2018 vp) johdosta. Hallintovaliokunnan mukaan lausunnossa on esitettävä ministeriön näkemys hallintovaliokunnan arvioitavaksi, kuinka perustuslakivaliokunnan lausunto voidaan ja tulee ministeriön näkemyksen mukaan ottaa huomioon asianmukaisen huomioon ottamisen vaatimuksen täyttämiseksi.

Sisäministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunto on aiheuttanut tarpeen tarkistaa sisäministeriön aiemmin hallintovaliokunnalle toimittamaansa lausuntoa ja esittää tämän lausunnon yhteydessä näkemyksensä miten perustuslakivaliokunnan lausunto tulee mukaan ottaa huomioon asianmukaisen huomioon ottamisen vaatimuksen täyttämiseksi.

1 Poliisilaki 5 a luku 1 § (Soveltamisala)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomioita poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 1 §:ään (PeVL 35/2018 vp, s.14-15). Poliisilakiehdotuksen 5 a luvussa säädetään sen 1 §:n mukaan suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi ja muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten (siviilitiedustelu). Soveltamisalasäännöksessä ei ole mainintaa siitä, että tiedustelun kohteena voivat olla vain tilanteet, joissa kyse on vakavista uhista. Säännöstä on asianmukaista täsmentää jo yksinomaan perustuslain 10 §:n 4 momentin sanamuodon johdosta.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilain 5 a luvun 1 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siviilitiedustelun itsenäisestä määritelmästä. Sääntelyn tarkoituksena olisi korostaa sitä, että suojelupoliisi olisi ainoa viranomainen, jolla olisi oikeus käyttää tässä luvussa säädettyjä tiedustelumenetelmiä ja hankkia kyseisillä toimivaltuuksilla tietoa kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta.

Sisäministeriö katsoo, ettei yksinomaan perustuslain 10 §:n 4 momentin sanamuodon johdosta voida vetää sellaista johtopäätöstä, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 1 §:ään tulisi lisätä vakavaa uhkaa koskeva edellytys sen enempää kuin välttämättömyyttä koskevaa edellytystä. Perustuslain 10 §:n 4 momentissa säädetään siitä, että eduskuntalailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen tiedon hankkimiseksi mm. sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Soveltamisalasäännös määrittelee suojelupoliisin asiallisen toimivallan, mutta se ei perusta suojelupoliisille toimivaltaa puuttua viestin salaisuuden suojaan eikä suojelupoliisi siis voi pelkästään sen perusteella puuttua ihmisten lailla suojattuihin oikeuksiin. Silloin kun poliisi puuttuu henkilön oikeuspiiriin, tulee toimivallan aina perustua nimenomaiseen toimivaltasäännökseen. Näin ollen siviilitiedustelun määritelmä ei itsessään osoittaisi kuin sen, että suojelupoliisilla olisi lainmukainen ja yhteiskunnallisesti toivottu motiivi menettelylleen.

Soveltamisalasäännöksessä todetaan, että "Tässä luvussa säädetään suojelupoliisin suorittamasta tiedonhankinnasta ja tiedon hyödyntämisestä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi -- ". Tiedonhankinta ei kuitenkaan tyhjene 5 a luvussa tai tietoliikennetiedustelulakiehdotuksessa tarkoitettuihin tiedustelumenetelmiin. Tiedonhankintaa voi tapahtua myös avoimista lähteistä. Tiedonhankinnaksi voidaan laajassa merkityksessä käsittää vihjepuhelimen tai vihjesähköpostin ylläpitäminen. Kummatkaan edellisistä ei edellytä sellaisen siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan osoittamista, joka muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle ja, että jonkun tietyn tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä. Kyse on täysin normaalista (suojelu)poliisitoiminnasta. Tehtäväsääntely luonnollisesti rajaa suojelupoliisin asiallista toimivaltaa eikä vihjepuhelin voi koskea esimerkiksi autokauppaa tai muuta asiallisen toimivallan ulkopuolista asiaa, vaan toiminnalla tulee aina olla liityntä kansalliseen turvallisuuden suojaamiseen.

2 Tietoliikennetiedustelulaki 1 § (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 sisällytetään tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 1 §:n lisäämällä siihen uusi 2 momentti ja 3 momentti, jossa ensiksi mainitussa säädettäisiin poliisilain 1 luvussa noudatettavista periaatteista ja jälkimmäisessä 3 syrjinnänkiellosta.

Lisäksi pykälän 4 momentiksi olisi tarpeen lisätä ns. massavalvonnan kieltoa koskeva säännös (PeVL 35/2018 vp, s. 20), jonka mukaan tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa.

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 syrjimättömästi.

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).

3 Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 § (Siviili- ja tietoliikennetiedustelun kohteet)

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 14-15) ,että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 3 §:ssä ja poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetut säännökset sisältävät luettelon siviilitiedustelun kohteista, joista saadaan hankkia tietoa tiedustelumenetelmiä käyttäen. Lähtökohdiltaan luettelon sisältämiä kohteita voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä pitää vakavia uhkia muodostavina. Ehdotettua sääntelyä on kuitenkin arvioitava nimenomaisesti siitä näkökulmasta, että lailla tulee säätää tyhjentävästi tiedustelutoimivaltuuksien kohdentumisesta, kansallisen turvallisuuden käsitettä tulee tulkita suppeasti ja uhkan vakavuusaste tulee asettaa korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8—9). Lisäksi valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä perustuslain 10 §:n 4 momentin uutta rajoitusperustetta tulkittaessa

(PeVM 4/2018 vp, s. 8). Näistä valtiosääntöisen arvion perusteista seuraa, että siviilitiedustelun kohteiden tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ehdotetut säännökset eivät ole täysin ongelmattomia perustuslakivaliokunnan painottamien vaatimusten kannalta. Säännöksen 5 ja 10 kohdassa mainitaan sinänsä uhka, mutta ilman vakavuutta koskevaa kvalifikaatiota. Perustuslakivaliokunnan mielestä kohtia on täsmennettävä ja edellytettävä mainitun uhan vakavuutta. Hallintovaliokunnan tulee myös huolehtia sääntelyn symmetrisyydestä: 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta ja 11 kohdassa pelkästään yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta.

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.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 3 §:ssä säädettäisiin siviilitiedustelun kohteista, joista voidaan hankkia tietoa tässä luvussa tarkoitettuja tiedustelumenetelmiä käyttäen. Kyseinen kohdeluettelo olisi tyhjentävä. Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ään ehdotetaan otettavaksi samansisältöinen säännös kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että säännöksen 5 ja 10 kohdassa mainitaan sinänsä uhka, mutta ilman vakavuutta koskevaa kvalifikaatiota. Perustuslakivaliokunnan mielestä kohtia on täsmennettävä ja edellytettävä mainitun uhan vakavuutta. Hallintovaliokunnan tulee myös huolehtia sääntelyn symmetrisyydestä: 5 kohdassa ehdotetaan säädettäväksi kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta ja 11 kohdassa pelkästään yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta.

Sisäministeriö toteaa, että poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä. Pykälän 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmien käytön edellytyksenä olisi se, että siviilitiedustelun kohteena oleva toiminta *vakavasti* uhkaa kansallista turvallisuutta. Säännös kytkee näin ollen vakavuusedellytyksen jokaiseen siviilitiedustelun 3 §:ssä lueteltuun kohteeseen.

Tästä huolimatta sisäministeriö ei näe estettä sille, että 3 §:n 5 ja 10 kohtia täsmennetään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siten, että niissä mainitaan erikseen toiminnan vakavuus.

Pykälän 5 ja 11 kohdan symmetrisyydestä huolehtimiseksi sisäministeriö pitää perusteltuna, että sana "kansanvaltaisuus" lisätään 11 kohtaan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Sisäministeriö ei näe estettä tehdä poliisilain 5 a luvun 3 §:ään perustuslakivaliokunnan lausunnossaan ehdottamaa säännösteknistä muutosta. (Pykäläehdotuksessa muutokset tummennetulla.)

3 §

Siviilitiedustelun kohteet

***Siviilitiedustelun 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 vakavasti uhkaava kriisi;

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

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

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 säädettäväksi. 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.

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 ponnen 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.

Asetuksenantovaltuusäännökset on asianmukaista sijoittaa asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Siksi pykälän viimeiseen momenttiin on tarpeen sijoittaa 62 §:ään ehdotettu asetuksenantovaltuussäännös tiedustelumenetelmien käytön järjestämisestä.

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.

Tiedustelumenetelmien käytön järjestämisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

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.***

5 Poliisilaki 5 a luku 2 § ja Tietoliikennetiedustelulaki 2 § (Tietopyyntö ei tiedustelumenetelmä ja valtiollisen toimijan määritelmä)

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 toteaa myös lausunnossaan (PeVL 35/2017 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: Sisäministeriö toteaa, että missään sen tiedossa olevassa tietoliikennetiedustelusta säätäneessä vertailuvaltiossa lainsäädäntöön ei ole otettu hyväksyttävän hakuehdon määritelmäsäännöstä, koska sen tyhjentävää säätämistä pidetään epätarkoituksenmukaisena. Lainsäädäntötapana on, että hyväksyttäviä hakuehtoja ei-tyhjentävin esimerkein kuvataan pykälän perusteluissa. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksessa ehdotetaan "hyväksyttävän hakuehdon perusteista" säädettäväksi tarkemmin kuin vertailumaissa, sillä lakiin sisältyy kielto käyttää sisällöllistä hakuehtoa.

Sisäministeriö ei näe estettä sille, että tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen sisällytetään hakuehtoja ja hakuehtojen luokkaa koskevat määritelmäsäännökset, josta ilmenevät niiden hyväksyttävyyden perusteet. Hakuehdon osalta hyväksyttävyyden perusteena on, että se on mahdollisimman täsmällisesti ja rajatusti kykenee valikoimaan tietoliikennevirrasta tietoliikennetiedustelun kohteena olevan tietoliikenteen. Hakuehtojen luokan hyväksyttävyyden perusteena on paitsi yksittäisen luokkaan kuuluvan hakuehdon edellä sanottu luonne, myös se, että luokkaan kuuluvat hakuehdot kuvaavat samaa asiakokonaisuutta ja liittyvät riittävän läheisesti toisiinsa

Hakuehdon määräytymisessä on myös 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.

Perustuslakivaliokunta edellyttää lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp), että valtiollisen toimijan määritelmä lisätään säännöstasolle. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 2 §:ää tulee muuttaa siten, että sen uudeksi 6 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).

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö toteaa, että valtiollisen toimijan määritelmästä on perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säädettävä säännöstasolla.

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) *hakuehdolla* tietoa, jonka perusteella tietoliikennetiedustelulla viestintäverkon osasta mahdollisimman rajatusti ja täsmällisesti valitaan tietoliikennetiedustelun kohteena oleva tietoliikenne;
5) *hakuehtojen luokalla* samaa asiakokonaisuutta kuvaavia toisiinsa liittyviä hakuehtoja;
6) *valtiollisella toimijalla* vieraan valtion tunnistettua viranomaista tai sellaiseen rinnastuvaa toimijaa sekä tarkoitetun tahon palveluksessa olevaa tai sen määräyksessä ja ohjauksessa toimivaa tahoa.

6 Tietoliikennetiedustelulaki 7 § (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 välttämättömiä 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.

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

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 säätelyssä. (Pykäläehdotuksessa 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.

8 Poliisilaki 5 a luku 9, 11, 12, 17 ja 18 § (Henkilö/Henkilöryhmä)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 17–18) huomiota siihen, että 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 17 §:n ja 18 §:n mukaisesti peitetoiminta siviilitiedustelussa voitaisiin kohdentaa henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä. Säännöksissä ei määritellä, mitä niissä henkilöryhmällä tarkoitetaan tai mitä edellytyksiä henkilöryhmälle asetetaan. Esityksen perustelujen mukaan (s. 186) henkilöryhmään tulisi kuulua vähintään kolme henkilöä ja kyseisten henkilöiden tulisi muodostaa tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tai joilla on ainakin yhteinen tavoite. Esityksen perusteluista (s. 186) käy lisäksi ilmi, että poliisilain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitetun vähimmän haitan periaatteen mukaisesti tiedustelumenetelmän käyttö tulisi ensisijaisesti kohdistaa tiettyyn henkilöön. Tarkoitus näin vaikuttaa olevan, että henkilöryhmään kohdistettu tiedustelumenetelmän käyttäminen olisi toissijaista suhteessa henkilöön kohdistettavaan menetelmän käyttämiseen.

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.

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.

Hallituksen esityksessä henkilöryhmää käsitellään suunnitelmallista tarkkailua koskevan 5 a 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.”

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevällä tavalla perustelutason lausuma henkilöryhmän määritelmästä ei ole riittävä, vaan tämän tulee ilmetä laista. Lailla on syytä täsmällisemmin määritellä, mitä henkilöryhmällä tarkoitetaan ja mitä edellytyksiä useamman henkilön pitämiselle henkilöryhmänä asetetaan. Henkilöryhmä mainitaan ensimmäisen kerran poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 9 §:ssä. Koska luvussa ei ole erillistä määritelmäsäännöspykälää, on henkilöryhmän määritelmästä tarkoituksenmukaista säätää kyseisen 9 §:n yhteydessä lisäämällä pykälään uusi 4 momentti. Henkilöryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen hengen muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää ja rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tai yhteisen tavoitteen saavuttamiseksi.

Henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan hallituksen esityksen perusteluissa esiintuotu toissijaisuus ei myöskään ilmene 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. Pykälistä tulee ilmetä henkilöryhmän kohdistamisen toissijaisuus niin, että ensisijaisesti toimenpiteen kohteena on henkilö ja jos tiettyä henkilöä ei voida yksilöidä, voidaan tiedonhankinta kohdistaa henkilöryhmää kuitenkin riittävästi yksilöitynä.

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 voidaan kohdistaa myös henkilöryhmään. Lisäksi luvun 17 §:n ja 18 §:n mukaisesti peitetoiminta siviilitiedustelussa voitaisiin kohdentaa henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä. Kyseisiä pykäliä tulee muuttaa niin, että niistä ilmenee henkilöryhmän toissijainen luonne suhteessa yksittäiseen henkilöön. Henkilöryhmän riittävä yksilöinti tulee mainita myös muissa päätöksentekopykälissä. Tämä ilmentää tiedustelumenetelmän käytön mahdollisimman tarkkaa kohdentamista. (Pykäläehdotuksissa muutoksen 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.

9 Tietoliikennetiedustelulaki 12 § (Tiedustelukiellon laajuus)

Perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 35/2018 vp, s. 23), että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:n tiedustelukieltoa koskevan säännöksen mukaan 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 nojalla. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sanamuodon mukaan jää epäselväksi, että esimerkiksi rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä kuuluu kokonaisuudessaan tiedustelukiellon piiriin samalla tavalla kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä on säädetty kuuntelukielloista. Hallintovaliokunnan on varmistuttava siitä, ettei tiedustelukielto ole soveltamisalaltaan rajatumpi kuin pakkokeinolaissa.

Sisäministeriön vastaus: Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen tiedustelukieltoratkaisun tarkoituksena ei ole vastata sitä, mistä säädetään voimassa olevassa pakkokeinolaissa, vaan kytkeä tiedustelukiellot mahdollisimman tarkasti oikeudenkäymiskaaren sääntelyyn.

Voimassa olevan pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n mukaan telekuuntelua ja eräitä muita salaisia pakkokeinoja ei saa kohdistaa muun muassa rikoksesta epäillyn ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa viestiin. Tämä merkitsee, kuten perustuslakivaliokunta lausunnossaan toteaa, että telekuuntelun ulkopuolelle jää osapuolten välinen viestintä kokonaisuudessaan. Samalla on selvä, että osapuolten välinen viestintä voi pitää sisällään paitsi OK 17:13 §:ssä tarkoitettua todistamiskiellon alaista tietoa, mutta myös muuta tietoa. Tämä muu tieto voi koskea sitä, että rikoksesta epäilty ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa yhteistuumin suunnittelevat vakavaa rikosta. Tästä johtuen PKL 10:52 §:n 3 momenttiin on otettu nimenomainen säännös siitä, että kuuntelu- ja katselukiellot eivät koske tapauksia, joissa oikeudenkäyntiavustajaa epäillään samasta tai siihen välittömästi liittyvästä rikoksesta kuin rikoksesta epäiltyä ja myös hänen osaltaan on tehty päätös telekuuntelusta.

Tietoliikennetiedustelulaissa ei ehdoteta säädettäväksi pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n 3 momenttia vastaavalla tavalla kuuntelukiellon syrjäytymisestä mahdollisuudesta, vaan lain tarkoittama tiedustelukielto olisi luonteeltaan ehdoton. Yhtenä keskeisenä syynä tähän on se, että tietoliikennetiedustelun kohdistaminen eroaa perinteisten pakkokeinojen kohdistamisesta. Tietoliikennetiedustelu kohdistuu tietoliikennevirtaan yksittäisten henkilöiden sijasta.

Poliisi- ja pakkokeinolaeissa säännellyistä salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista poiketen tietoliikennetiedustelua ei kohdistettaisi rikoksesta epäiltyyn tai oletettuun tulevaan rikoksentekijään. Tietoliikennetiedustelussa tiedustelukiellon alaa ei näin ollen voida tarkoituksenmukaisella tavalla määrittää käyttäen lähtökohtana rikoksesta epäillyn ja oikeudenkäymiskaaressa tarkoitetun ammattihenkilön välistä viestiyhteyttä. Tietoliikennetiedustelussa ei yleensä olisi ylipäätään kyse jonkin tietyn ennakkoon tarkkaan yksilöitävissä olevan henkilön viestiyhteyksien seuraamisesta, vaan uhkatiedon hankkimisesta käyttämällä hakuehtoja tietoliikenteen automatisoidussa erottelussa. Tietoliikennetiedustelun tiedustelukieltoa ei voida määrittää siten, että se koskisi kohdehenkilön yhteyksiä tietyn aseman omaaviin henkilöihin, sillä samanlaista täsmällisesti tiedossa olevaa kohdehenkilöä kuin esimerkiksi telekuuntelussa ei monesti olisi edes olemassa. Tästä johtuen ehdotetaan, että tietoliikennetiedustelun tiedustelukielto koskisi ainoastaan niitä nimenomaisia tietoja, joista säännöksessä viitatut ammattihenkilöt ovat oikeudenkäymiskaaren nojalla velvoitettuja tai oikeutettuja olemaan todistamatta.

Edellä todetusti on mahdollista, että henkilön ja hänen oikeudenkäyntiavustajansa välinen viestintä ei liity avustussuhteeseen, vaan koskee sellaista toimintaa, joka muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Tiedon hankkimisen tällaisesta toiminnasta tulee olla samalla tavalla mahdollista tietoliikennetiedustelulla kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä tarkoitetuilla salaisilla pakkokeinoilla. Koska tietoliikennetiedustelun yhteydessä kuitenkaan ei ole mahdollista säätää vastaavanlaisesta kuuntelu- ja katselukiellon syrjäyttävästä säännöksestä kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n 3 momentissa, on tiedustelukiellon ala kytketty tarkasti todistamiskiellon alaisen tiedon määritelmiin, joista säädetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvussa. Pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n ja tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen säätämisratkaisujen erilaisuudesta huolimatta sisäministeriön näkemyksen mukaan tietoliikennetiedustelulain tiedustelukielto ei ole soveltamisalaltaan rajatumpi kuin pakkokeinolaissa.

10 Tietoliikennetiedustelulaki 20 § (Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen)

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.

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

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

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

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

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

hyväksymää ratkaisua ehdotetaan Suomeen - sillä poikkeuksella tosin, että viranomaisen laissa säädetty velvollisuus ilmoittaa tiedustelusta sen kohteelle olisi olennaisesti laajempi kuin Ruotsissa.

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

Suomen lakiin ollaan ehdottamassa ilmoittamisvelvollisuuden rajoittamista niihin henkilöihin, joiden luottamukselliseen viestintään on puututtu vähintään manuaalisesti. 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 luonnollisesti 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 sekä poliisilaissa säädettäisiin valtuutetun oikeudesta olla läsnä tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä. Siviilitiedustelulainsäädännössä tiedusteluviranomaisille säädettäisiin puolestaan velvollisuus ilmoittaa valtuutetulle tiedustelumenetelmän käytön viranomais- ja tuomioistuinpäätöksistä.

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

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.

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

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

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

tarkkailun toimivaltuuksia, vaan suojelupoliisi saa käyttää toimivaltuuttaan vain säädettyyn tarkoitukseen (tarkoitussidonnaisuuden periaate).

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

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

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.

12 Poliisilaki 5 a luku 20 § (Valeosto)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 13–14) huomiota siihen, että poliisin käytössä olevien rikosten selvittämistarkoituksessa säädettyjen toimivaltuuksien osoittaminen muuhun tarkoitukseen edellyttää myös niiden sisällöllistä tarkastelua. Esimerkiksi valeostoa on valiokunnan käytännössä luonnehdittu epäsovinnaiseksi toimivaltuudeksi, joka merkitsee poliisin oikeutta toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valiokunta on painottanut, että tällainen virkatoiminta on valtiosääntöoikeudellisesti jo sinänsä merkittävää hallinnon lainalaisuuden periaatteen kannalta. Valeoston osalta merkityksellistä oli, että periaatteen voidaan katsoa merkitsevän muun ohella sitä, että viranomaiselle ei ilman erittäin painavia syitä ja täsmällisesti määriteltyjä edellytyksiä voida antaa uudenlaista toimivaltaa suorittaa toimia, jotka muutoin ovat rikosoikeudellisesti sanktioituja myös viranomaisen tekeminä (PeVL 5/1999 vp, s. 5/I). Tuolloin arvioidun valeoston määritelmän mukaan valeostolla tarkoitettiin ostotarjouksen esittämistä laittomasti hallussa pidetyn esineen, aineen tai omaisuuden hallussapidon, siihen kohdistuvan kaupankäynnin taikka esineen, aineen tai omaisuuden laittoman valmistuksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka edellä tarkoitetun esineen, aineen tai omaisuuden löytämiseksi taikka rikoksella saadun hyödyn takaisin saamiseksi (ks. HE 34/1998 vp, s. 28).

Poliisilain 5 a luvun 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valeostosta päättämisestä. Säännösehdotuksen perusteluissa (s. 194) viitataan siihen, että kyse voisi olla esimerkiksi sellaisen kaksikäyttötuotteen valeostosta, jonka hallussapitäminen ei olisi rangaistavaa, mutta kansallisen turvallisuuden kannalta valeostotoimi saattaisi olla välttämätöntä toteuttaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan valeostoa koskeva sääntely vaikuttaisi kattavan mahdollisesti myös sellaisia tavanomaisia siviilioikeudellisia oikeustoimia, jotka eivät ole lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja joille ei ole osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena. Hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää, millaisia toimenpiteitä valeostosääntelyn perusteella on tarkoitus käyttää ja tarvittaessa selkeytettävä sääntelyä.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 20 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi valeostosta siviilitiedustelussa (päättämisestä). Poliisilain 5 luvun rikosperusteisessa valeostossa on aina kyse rikoksen estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen tähtäävästä tiedonhankinnasta. Siviilitiedustelussa ja yleisemmin tiedustelutoiminnassa kyse ei ole rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen perustuvasta valeostotoiminnasta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 5/1999 vp. todennut, että menetelmistä peitetoiminta on perusoikeusnäkökulmasta valeostoa merkittävämpi. Peitetoimintaa on arvioitava ennen muuta yksityiselämän suojan kannalta. Siltä osin kuin peitetoiminta on mahdollista myös henkilön kotirauhan piirissä, on toiminnan sallittavuutta lisäksi arvioitava kotirauhan suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin tässä yhteydessä todennut, ettei tiedusteluperusteista peitetoimintaa tai valeostoa voi kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan (PeVL 35/2018 vp, s. 32).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on huomionarvoista, että peitetoiminnan taustalla on erityisen painava yhteiskunnallinen intressi ja että tämä intressi liittyy myös tavoitteeseen turvata toisten ihmisten perusoikeuksia. Ehdotetunlaisena peitetoiminta ei poliisin toimivaltuutena ole valiokunnan mielestä epäsuhteessa näihin sen hyväksyttävyyttä puoltaviin tarkoitusperiin. Samassa yhteydessä on kuitenkin todettava, ettei peitetoimintaan pidä yksittäistapauksessa ryhtyä, jos sitä harjoittavan poliisimiehen turvallisuutta ei pystytä riittävästi varmistamaan (PeVL 5/1999 vp. s. 5).

Vastaava näkökohta liittyy myös valeostotoimintaan ja siviilitiedusteluun sekä tiedustelumenetelmiin yleisemminkin. Siviilitiedustelussa valeostolta, kuten myös peitetoiminnalta, edellytetään voitavan osoittaa sellaisen siviilitiedustelun kohteena olevan toiminnan olemassaoloa, joka muodostaa vakavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Kansallisella turvallisuudella viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on tyypillisesti sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman,

sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä. Tällaista on esimerkiksi terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka joukkotuhoaseisiin tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvä muu toiminta (HE 198/2018 vp, s. 35).

Perustuslakivaliokunta toteaa, että sääntely vaikuttaisi kattavan mahdollisesti myös sellaisia tavanomaisia siviilioikeudellisia oikeustoimia, jotka eivät ole lainalaisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja joille ei ole osoitettavissa valtiosääntöistä tarvetta säännellä ja arvioida niitä epäsovinnaisena toimivaltuutena.

Tiedustelutoiminnassa käytettävän valeoston taustatarkoituksena ei ole suorittaa siviilioikeudellista oikeustointa sinänsä, vaan hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Tiedonhankinnan tuloksellisuuden perusedellytys on, että valeoston kohteena oleva taho ei ole tietoinen siitä, että ostotarjouksen tekijänä on suojelupoliisi tai sen virkamies. Tämä merkitsee sitä, ettei valeostoa voida suorittaa esiintyen avoimesti suojelupoliisina tai sen virkamiehenä, vaan se on suoritettava suorittajan identiteetti salaten. Siviilitiedustelun suojaamisesta ehdotetaan säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 36 §:ssä. Pykälän ensimmäisen momentin mukaan 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 mainittu 5 a luvun 36 § laajentaisi suojaamistoimenpiteiden käyttöä suhteessa 5 luvun vastaavaan säännökseen siten, ettei suojaamistoimenpiteiden käyttö rajoitu ainoastaan tiedonhankintakeinojen suojaamiseen, vaan kyse olisi siviilitiedustelun kokonaisvaltaisemmasta suojaamisesta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti 5 a luvun 36 §:n tarkoittamaa peitehenkilöllisyyttä ei kuitenkaan voida käyttää valeostotarkoituksessa tehtävän siviilioikeudellisen oikeustoimen suojaamiseen, koska jos sitä käytetään, ei kyse enää liene hyväksyttävästä siviilioikeudellisesta oikeustoimesta eikä toimivaltuuden hyväksyttävästä käytöstä. Koska kyse on salaisesta tiedonhankinnasta, lienee sitä koskevasta toimivaltuudesta ja sen käytön suojaamismahdollisuudesta säädettävä laissa.

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

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.

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."

Kotietsinnässä jälkikontrollimahdollisuudesta säätäminen perustuu siihen, että kyse on julkisesta pakkokeinosta, josta kohdehenkilö saa tiedon, että ennakollisen päätöksen kotietsinnästä tekee poliisi. Säännös mahdollistaa näin ollen sen, että kotietsinnän kohteena ollut voi saattaa kotietsinnän laillisuuden jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi.

Perustuslakivaliokunnan johtopäätös siitä, että paikkatiedustelussa ei olisi jälkikäteiskontrollia, ei ole perusteltu. Ensinnäkin ehdotettuun paikkatiedustelun käyttöön kohdistuisi nimenomaista jälkikäteiskontrollia tiedusteluvalvontavaltuutetun muodossa. Jokainen tuomioistuimelle tehtävä tiedustelumenetelmää koskeva vaatimus ja tuomioistuimen päätös sekä suojelupoliisin tekemä päätös on ehdotuksen mukaan toimitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedoksi, jolloin tiedusteluvalvontavaltuutettu voi reagoida niissä mahdollisesti oleviin lainvastaisuuksiin. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi 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 - pakkokeinolain mukaisesta kotietsinnästä poiketen - yleensä 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 ehdotus on perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukainen. Erillisestä jälkikäteisestä tuomioistuinkontrollista säätäminen ei ole tässä yhteydessä perusteltua. Edellä kerrotulla perusteella on ilmeistä, että ehdotettu sääntely takaa paikkatiedustelun kohteelle tai paikan haltijalle riittävät oikeussuojatakeet ja tarvittaessa 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.

---

14 Poliisilaki 5 a luku 33 § (Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen; Jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen; Peitetoiminta)

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.

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".

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.

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.

15 Poliisilaki 5 a luku 35 § (Tuomioistuinmenettely siviilitiedustelussa)

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).

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 tiedustelumenetelmälupaa koskevassa käsittelyssä 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, vaan sen käyttäminen tulisi olla mahdollista, jos se asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi on perusteltua, kuten asianomaisessa pykälässä todetaan.

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.

Lisäksi tiedusteluvaltuutetulle tulisi säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä.

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).

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan lausunnossaan viittaamassa EIT:n ratkaisussa Centrum för Rättvisa käsitellään ainoastaan Ruotsin signaalitiedustelulainsäädäntöä. Ruotsissa tiedusteluvalvontavaltuutettua vastaavalla oikeudellisella valvojalla läsnäolo- eikä puheoikeus rajoittunee signaalitiedustelua koskeviin oikeudenkäynteihin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tiedusteluvalvontavaltuutetun roolia tulee vahvistaa niin, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus antaa lupa-asiassa päätöksensä. Tämä tulee ulottaa kaikkiin tiedustelumenetelmiä koskeviin lupakäsittelyihin. Pykälän 2 momenttia tulee muuttaa niin, että sen siihen lisätään tuomioistuimelle velvollisuus varata tiedusteluvalvontavaltuutetulla tai hänen määräämällään virkamiehelle tilaisuus tulla kuulluksi ennen käsittelyn aloittamista. Tilaisuuden varaamisen voi myös tehdä suojelupoliisi tiedusteluvaltuutetulle tehtävän tuomioistuinkäsittelyä koskevan ilmoituksen yhteydessä.

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:n 6 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oikeudesta kannella tiedustelumenetelmää koskevasta päätöksestä. Pykälästä kuitenkin puuttuu perustuslakivaliokunnan mainitsemalla tavalla säännös, jossa määritetään, kuka tällaisen kantelun voisi tehdä.

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 45 §:ssä ei myöskään määritetä kanteluoikeutettujen piiriä, vaan selvää on, että salaisen tiedonhankintakeinon kohteella ja keinon käyttöä vaatineella virkamiehellä on aina oikeus kannella tuomioistuimen päätöksestä. Tiedustelumenetelmiä käytettäessä on omaksuttava sama lähtökohta. Sisäministeriö näkee kuitenkin tarpeelliseksi, että kanteluoikeus ulotetaan myös tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Tämä edellyttää, että tiedusteluvalvontavaltuutettu nimenomaisesti mainitaan pykälän 6 momentin säännöksessä kanteluoikeutettuna tahona.

Tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan ilmoituksen lykkäämistä ja kokonaan ilmoittamatta jättämistä koskevasta tuomioistuimen päätöksestä tehtävästä kantelusta ei ole perusteltua säätää. Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävänä on valvoa tiedusteluviranomaisen toimia tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan luvan toimeenpanijana. Silloin, kun kyse on ilmoituksen lykkäämisestä tai kokonaan ilmoittamattajättämistä, on ainoa toimeenpanotoimi se, että tiedusteluviranomainen tekee ilmoituksen tai jättää sen tekemättä tuomioistuimen päätöksen mukaisesti. Asiassa ei näin ollen ole kyse sellaisesta tiedusteluviranomaisen valvonnasta, josta laissa olisi yleensä perusteltua säätää.

Kanteluoikeuden lisääminen ilmoituksen lykkäämistä tai kokonaan ilmoittamattajättämistä koskevaan sääntelyn yhteyteen on myös omiaan lisäämään oikeustilan epävarmuutta, koska kantelulla ei ole säädetty määräaikaa. Tämä voi viime kädessä johtaa siihen, että oikeudellisen epävarmuuden jatkuminen estää tiedustelumenetelmän käytön, koska ilmoituksen tekeminen vaarantaisi esimerkiksi tietolähteen hengen tai terveyden.

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.

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. ***Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi 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 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.

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

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* 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 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 hallituksen esityksen mukaan voitaisiin poiketa ulkomaantiedustelussa. Ulkomaatiedustelun osalta ei kuitenkaan ole tarkoitus säätää kiiretilanteista ja niissä noudatettavasta kiirepäätösmenettelystä, vaan kaikesta tiedustelumenetelmien käytöstä ulkomaantiedustelussa päättäisi suojelupoliisin päällikkö. Viittaus 46 §:ään on perusteltua poistaa säännöksestä, koska sen soveltamisala edellä todetusta syystä jää epäselväksi.

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 poikkeuksetonta, koska niiden soveltaminen johtaisi siihen, että ulkovalta saa tietoonsa, että Suomen viranomainen on käyttänyt tiedustelumenetelmiä sen alueella.

Pysyväisluontoisen asunnon nauttiman suojan poissuljennan ulkomaantiedustelussa tulisi sen sijaan perustua yksittäistapaukselliseen harkintaan. 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.

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.

17 Poliisilaki 5 a luku 43 § ja Tietoliikennetiedustelulaki 14 § (Tallenteiden tutkiminen)

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 lausunnon perusteelle on välttämätöntä 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.

Sekä poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 43 §:ssä että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 14 §:ssä tulee 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.

Pykälistä on välttämätöntä ilmetä, että pykälässä tarkoitettu asiantuntija tai muu henkilö on yksityinen taho, sovelletaan asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan siviilitiedustelutehtäviä.

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 välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa.

Kolmanneksi pykälään tulee lisätä maininta siitä, että 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 rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.

Käytettäessä 2 momentissa tarkoitettua asiantuntijaa tai muuta henkilöä on tiedonhankinta ja tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä 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 rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.

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

18 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).

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 "jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta". 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, ettei valiokunnan mielestä 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. 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 sekä asetuksenantovaltuuspykälästä eikä sitä ole tarpeen esittää tämän pykälän yhteyteen.

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 ***ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä***

merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta 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 ***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.

19 Poliisilaki 5 a luku 45 § (Tietojen hävittäminen)

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 23) huomiota poliisilain 5 a luvun 45 §:ään ja tietoliikennetiedustelulain 15 §:ään, joissa ehdotetaan säädettäväksi tiedustelulla hankittujen tietojen hävittämisestä. Tietoja voitaisiin kuitenkin säilyttää ja tallettaa, jos se on tarpeen poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. Sanotussa pykälässä säädetään tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan.

Perustuslakivaliokunnan mielestä poliisilain 5 a luvun 45 § ja tietoliikennetiedustelulain 15 § ovat sikäli ongelmallisia, että niissä sallittaisiin tietojen säilyttäminen ja tallettaminen ilman mitään ajallista rajoitusta. Valiokunnan mielestä sääntelyyn on lisättävä velvollisuus tietyin määräajoin arvioida, tarvitaanko tietoa enää.

Sisäministeriön vastaus: Sekä poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 45 §:ssä että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 15 §:ssä säädetään tietojen hävittämisestä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tieto tulisi välittömästi poistaa, jos todetaan, että tieto ei ole relevantti kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta. Kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellinen tieto tallennetaan suojelupoliisin toiminnalliseen tietojärjestelmään, josta säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa.

Voimassa olevassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 25 §:ssä säädetään tietojen poistamisesta suojelupoliisin toiminnallisesta tietojärjestelmästä. Pykälän mukaan henkilöä koskevat tiedot poistetaan suojelupoliisin toiminnallisesta tietojärjestelmästä 25 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys poliisin henkilötietolain kokonaisuudistukseksi (HE 242/2018 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa vastaavanlaisesta 25 vuoden poistosäännöksestä poliisin henkilötietolakiehdotuksen 57 §:ssä. Lakiin lisättäisiin velvollisuus arvioida tietojen tarpeellisuutta ja käsittelyn perustetta viiden vuoden välein mikäli tietoja olisi tarpeen säilyttää yli laissa säädetyn enimmäisajan. Jos tietojen todetaan olevan edelleen tarpeen, tehdään henkilötiedon yhteyteen merkintä arvioinnin suorittamisesta. Muulle poliisille ehdotetaan vastaavanlaista tietojen säilyttämisen tarpeellisuuden arvioimisvelvoitetta omassa toiminnassaan, kun kyseessä olevien tietojen poistoaika on kulunut umpeen.

Puolustusvoimien henkilötietolakiehdotuksen 43 §:ssä säädettäisiin henkilötietojen poistamisesta sotilastiedustelurekisteristä (HE 13/2018 vp). Kyseisen pykälän mukaan rekisteröityä koskevat henkilötietiedot poistetaan sotilastiedustelurekisteristä viimeistään 50 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä.

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

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

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

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.

21 Poliisilaki 5 a luku 57 § (Kansainvälinen yhteistyö)

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).

Perustuslakivaliokunta painottaa, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojen luovutuksessa tietojen vaihtoa perustelevat intressit syrjäyttävät ne perusteet ja intressit, joita salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39 ja siinä viitatut lausunnot). Tietojen luovuttaminen tulisi valiokunnan käsityksen mukaan sitoa välttämättömyysedellytykseen (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot).

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. Tästä ehdotetaan säädettäväksi myös 4 momentissa, jonka mukaan vieraan valtion virkamies, joka aiheuttaa vahinkoa virkatehtävässä Suomen alueella, rinnastettaisiin korvausvelvollisuutta määrättäessä suomalaiseen virkamieheen.

Pykälää ehdotetaan lisäksi muutettavaksi niin, että nykyisen pykälän 3 momentin 1. virke jäisi uudeksi 3 momentiksi ja nykyisen 3 momentin 2. virkkeestä tulisi uusi 4 momentti, jonka yhteydessä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaan virkamiehen velvollisuuksista.

Tietojen luovuttaminen tulisi perustusvaliokunnan käsityksen mukaan sitoa välttämättömyysedellytykseen. Sisäministeriö painottaa, että pykälässä kyse ei ole henkilötietojen luovuttamisesta, vaan strategisen tason tietojen, kuten turvallisuusympäristön muutoksissa tapahtuvien tietojen luovuttamisesta. Tietojen luovuttamisen edellytyksiä ei tule säätää yhtä tiukoiksi mitä henkilötietojen luovuttamisen edellytyksiä. Strategisen tason tietojen vaihto on olennainen ja täysin vakiintunut osa tiedustelu- ja turvallisuuspalvelujen kansainvälistä yhteistyötä, joka muuttuu alati tärkeämmäksi yleisen globalisoitumiskehityksen johdosta. Suomen kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat ovat nykyisin lähes poikkeuksetta luonteeltaan rajat ylittäviä. Tästä johtuen kansainvälinen yhteistyö ja yhteistyön jatkuvuus on olennaisen tärkeää Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että kahdella valtiolla on tarve vaihtaa tietoa kolmannessa valtiossa puhjenneesta kriisistä, jolla on vaikutusta molempien tai toisen valtion kansalliselle turvallisuudelle ja kansainvälisen turvallisuusympäristön vakauteen.

Jos sääntelyä muutettaisiin perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla, merkitsisi tämä sitä, että jokaisessa yksittäisessä strategisen tiedon luovutustilanteessa tulisi pystyä erikseen osoittamaan luovutuksen välttämättömyys. Tietojen luovuttamisen kynnyksen muuttaminen välttämättömyydeksi olisi näin ollen omiaan vaikeuttamaan ja supistamaan suojelupoliisin kansainvälistä yhteistyötä tavalla, joka vakavasti vaarantaisi kansallisen turvallisuuden ylläpitämistä.

Strategisen turvallisuusympäristön tiedonvaihto, joka ei sisällä henkilötietojen luovuttamista, ei arvioida edes periaatteellisella tasolla johtavan tilanteeseen, jolloin jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Tästä huolimatta nyt kyseessä olevaan pykälään esitetään otettavaksi perustuslakivaliokunnan edellyttämä säännös kiellosta luovuttaa strategisen tason tietoja silloin kun tällainen vaara on olemassa. Kieltosäännös on omiaan entisestään vähentämään tarvetta korottaa tiedonluovuttamisen kynnystä.

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 ohjauksessa 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. Hänet rinnastetaan tekemiensä rikosten tai häneen kohdistuvien rikosten osalta sekä korvausvelvollisuutta määrättäessä suomalaiseen virkamieheen, ellei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu.***

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.

22 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.

23 Poliisilaki 5 a luku 62 § (Asetuksenantovaltuudet)

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. Asetuksenantovaltuuksia koskeva poliisilakiehdotuksen 62 § ehdotetaan poistettavaksi ja ne sijoitetaan asianomaisen perussäännöksen yhteyteen. Sisäministeriö toteaa, ettei suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön järjestämisestä ole tarpeen säätää asetuksella.

Vastaavat muutokset tulee tehdä tietoliikennetiedustelulakiehdotukseen. (Muutokset 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.

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.

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.

24 Teknisiä huomioita

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

Laki 1.

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.

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.

Laki 2.

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.***

Laki 8.

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.

lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi