SISÄMINISTERIÖ
INRIKESMINISTERIET

16.1.2019

Marko Meriniemi
lainsäädäntöneuvos

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Lausuntovastine

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 sekä yleisen ja kohdentamattoman seurannan kielto) 3
3 Poliisilaki 5 a luku 3 § ja tietoliikennetiedustelulaki 3 § (Siviili- ja tietoliikennetiedustelun kohteet) 4
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, hakuehdon 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 Poliisilaki 5 a luku 16 § (Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen) 19
10 Poliisilaki 5 a luku 20 § (Valeosto) 21
11 Poliisilaki 5 a luku 26 ja 27 § (Paikkatiedustelu) 22
12 Poliisilaki 5 a luku 33 § (Tiedustelumenetelmien käytöstä päättäminen; Jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen; Peitetoiminta) 25
13 Poliisilaki 5 a luku 35 § (Tuomioistuinmenettely siviilitiedustelussa) 29
14 Poliisilaki 5 a luku 39 § (Tiedustelumenetelmän käytöstä päättäminen eräissä tilanteissa) 34
15 Poliisilaki 5 a luku 41 § (Kuuntelu- ja katselukiellot) / Tietoliikennetiedustelulaki 12 § (Tiedustelukielto) 36
16 Poliisilaki 5 a luku 43 § ja Tietoliikennetiedustelulaki 14 § (Tallenteiden tutkiminen) 39
17 Poliisilaki 5 a luku 44 § (Siviilitiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan, ns. palomuuri) 42
18 Poliisilaki 5 a luku 45 § (Tietojen hävittäminen) 47
19 Poliisilaki 5 a luku 47 § (Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen) / Tietoliikennetiedustelulain 20 § (Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen) 47
20 Poliisilaki 5 a luku 55 § (Yhteistyö muiden viranomaisten ja yhteisöjen kanssa) 51
21 Poliisilaki 5 a luku 56 § (Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen) 54
22 Poliisilaki 5 a luku 57 § (Kansainvälinen yhteistyö) 54
23 Poliisilaki 5 a luku 60 § ja TLTL 25 § (Siviilitiedustelun ulkoinen valvonta) 60
24 Poliisilaki 5 a luku 61 § (Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät ilmoitukset) 61
25 Poliisilaki 5 a luku 62 § (Asetuksenantovaltuudet) 62
26 Eräitä muita huomioita 65
26.1 Tekninen laitetarkkailu 65
27 Teknisiä huomioita 65
27.1 Tiedusteluvalvontavaltuutettu 65
27.2 Pakkokeinolaki 66

Johdanto

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallinen asiantuntijalausuntoa lakivaliokunnan lausunnosta (LaVL 35/2018 vp). Sisäministeriö kommentoi myös perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 35/2018 vp) soveltuvin osin.

Sisäministeriön lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

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 sekä yleisen ja kohdentamattoman seurannan kielto)

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 3), että poliisilain 1 luvussa säädetään perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta (2 §), suhteellisuusperiaatteesta (3 §), vähimmän haitan periaatteesta (4 §) ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteesta (5 §). Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 15), että tietoliikennetiedustelulakiin tulee sisällyttää kyseisten säännösten kaltaiset normit. Lisäksi on välttämätöntä lisätä nimenomainen ja asianmukaisesti laadittu syrjintäkielto, mikä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Niin ikään tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa (PeVL 35/2018 vp, s. 20). Myös tällainen lisäys on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät säännökset voidaan sisällyttää esimerkiksi tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 1 §:ään seuraavasti:

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).

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö kannattaa lakivaliokunnan muutosehdotuksia.

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 ja esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:ää ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 3 §:ää muutetaan seuraavasti (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 käyt**tö**;
4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (562/1996) 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittel**u**, 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 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**.

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 suunnittel**u**, 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**.

EIT on antanut 19. kesäkuuta 2018 ratkaisunsa tapauksessa Centrum för Rättvisa v. Ruotsi. Tuomiossaan EIT toteaa, että Ruotsin signaalitiedustelulaki asettaa kahdeksankohtaisen listan tilanteista, joissa signaalitiedustelua voidaan käyttää. Vaikka kohdat ovat osittain yleisluontoisia, niitä tarkennetaan lain esitöissä, jotka ovat olennainen lähde ruotsalaisessa lainsäädännössä. Tuomioistuin toteaa, että nämä kahdeksan tarkoitusta ("purposes") on asianmukaisesti indikoitu (tuomion kohta 120).[1] EIT toteaa, että laissa säädetään riittävän selkeällä tavalla toimivaltuuksien käytön perusteista sekä niiden käyttämisestä (tuomion kohta 124).

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

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

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

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

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

1 §

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

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast i syfte att kartlägga

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

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

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.

Perustuslakivaliokunnan asetuksenantovaltuutta koskevia lausumia käsitellään myöhemmin tässä lausunnossa. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Lakivaliokunta toteaa (LaVL 32/2018 vp, s. 4) tiedustelumenetelmien käytön yleisistä edellytyksistä seuraavaa: Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä on tietoliikennetiedustelulain 4 §:n 1 momentin mukaan, että tiedustelulla voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 17) perustuslakivaliokunta toteaa, että tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulee yleisesti asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Tällaisen lisäyksen tekeminen tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ään ja poliisilain 5 a luvun 4 §:ään on lausunnon mukaan edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan tarkoittamassa poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä ja tietoliikennetiedustelulain 4 §:ssä on kyse tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä eikä sinänsä tiedustelutoiminnan edellytyksistä.

Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa (s. 17), että tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus puoltavat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi tietoliikennetiedustelulain 4 §:n täsmentämistä siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisätään niillä oletettavasti saatavan tiedon tärkeyttä koskeva edellytys. 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.

Lakivaliokunta pitää perustuslakivaliokunnan huomioita tärkeinä. Hallintovaliokunnan on syytä arvioida, miten perustuslakivaliokunnan esittämä huomioidaan tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 4 §:ssä ja ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä.

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:ssä säädetään, että tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella (4 mom.). Ehdotettu peitetoimintaa ja valeostoa koskeva sääntely muistuttaa salaisia tiedonhankintakeinoja koskevan poliisilain 5 luvun 28 ja 35 §:ssä säädettyä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 31) ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n sääntely peitetoiminnan ja valeoston sallimisesta asunnossa on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa, minkä vuoksi sääntely on poistettava lakiehdotuksesta. Koska lakiehdotuksessa säädetään toimivaltuuskohtaisesti vakituiseen asumiseen käytettävän tilan rajaamisesta toimivaltuuden ulkopuolelle, on sääntelyä lausunnon mukaan myös täydennettävä rajaamalla pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävät tilat valtuuksien ulkopuolelle nimenomaisella lakiin otettavalla maininnalla.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että perustuslaissa turvattu kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (s. 32). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä on syytä muuttaa sanonnallisesti siten, että siinä viitataan "vakituiseen asumiseen käytettävän tilan" sijasta "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan".

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 4 momenttia tarkistetaan siten, että muotoilu "vakituiseen asumiseen käytettävä tila" korvataan muotoilulla "pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila" ja momentin lopusta poistetaan virke, jonka mukaan peitetoiminta ja valeosto ovat kuitenkin asunnossa sallittuja, jos sisäänkäynti tai oleskelu tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella. Valiokunnan esittämässä muodossa 4 momentti kuuluu seuraavasti:

"Tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa *pysyväisluonteiseen* asumiseen käytettävään tilaan. (Poist.)"

Sisäministeriön vastaus: Perustuslakivaliokunta on antanut ponnen koskien tiedustelumenetelmien käytön 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 poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n viimeiseksi momentiksi on tarpeen sijoittaa 62 §:ään ehdotettu asetuksenantovaltuussäännös tiedustelumenetelmien käytön järjestämisestä. Vastaavanlainen muutos on tehtävä tietoliikennelakiehdotuksen 4 §:ään.

Lakivaliokunnan huomiot ovat sisäministeriön käsityksen mukaan aiheellisia.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:ää ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 4 §:ää muutetaan seuraavasti:

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 suunnitelmallisuu-

den, 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 ***tiedustelumenetelmän käyttäminen on välttämätöntä ja että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tärkeää*** tietoa 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 ***tietoliikennetiedustelun käyttäminen on välttämätöntä ja että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tärkeää tietoa 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.***

Tietoliikennetiedustelun käytön järjestämisestä voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

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

Välttämättömyyden lisääminen tiedustelumenetelmien käytön yleiseksi edellytykseksi ehdotetaan edellä 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 olemassaolo ja viime kädessä riitauttaa ne.

Edellä kerrotun perusteella 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 täsmällisyy-

den 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

Sisäministeriö kiinnittää huomioita siihen, että hakuehdon määräytymisessä on suojelupoliisin noudatettava suojelupoliisin harkintavaltaa rajoittavia lain soveltamisalasäännökseen sisällytettäväksi ehdotettua periaatteita ja 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.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun tietoliikennelain 2 §:ää muutetaan seuraavasti:

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.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun tietoliikennelain 7 §:ää muutetaan seuraavasti:

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 (PeVL 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.

Lakivaliokunta viittaa lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 6) perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, 18) esille tuotuun. Lakivaliokunnan mukaan kyseisen pykälän 2 momentti on tämän johdosta perusteltua muuttaa kuulumaan seuraavasti:

"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.*"

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö kannattaa lakivaliokunnan ehdotusta ja esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 8 §:ää muutetaan seuraavasti: (Muutoksen pykälässä 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.

Lakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 5–6), että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 12 §:n 1 momentin (tekninen katselu) sääntely poikkeaa voimassa olevan poliisilain 5 luvun 20

§:n sääntelystä. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan tuomioistuin päättää teknisestä katselusta pidättämiseen oikeutetun poliisimiehen vaatimuksesta, kun katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan taikka rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen henkilöön. Näin ollen ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 12 §:ssä tuomioistuimen päätöksentekotoimivalta on suppeampi kuin voimassa olevan poliisilain 5 luvun 20 §:ssä.

Lakivaliokunta katsoo, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 12 §:n sääntelyä on syytä tarkistaa siten, että se vastaa tältä osin lähemmin voimassaolevaa sääntelyä. Säännösmuotoilun osalta on kuitenkin huomioitava edellä perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta esitetty muutos 5 a luvun 4 §:ään, jonka mukaan tiedustelumenetelmää ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan.

Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 12 §:n 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan siten, että 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. Lakivaliokunta toteaa, että valtiosääntöoikeudellinen kotirauhan käsite ei välttämättä ole yhtenevä rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetun kotirauhan suojaamia paikkoja koskevan määritelmäsäännöksen kanssa. Valiokunnan esittämässä muodossa 5 a luvun 12 §:n 1 momentin ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti:

"Tuomioistuin päättää (poist.) 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."*

Sisäministeriön vastaus: "Vapautensa menettäneellä henkilöllä" tarkoitetaan muitakin vapautensa menettäneitä kuin rikoksen johdosta vapautensa menettäneitä. Teknistä kuuntelua saattaa olla välttämätöntä voida käyttää esimerkiksi silloin, kun siviilitiedustelun kohteena on terrorismi ja henkilö on vapautensa menettäneenä ulkomaalaislain perusteella.

Mahdollisuus kohdistaa tiedustelumenetelmä käyttö *henkilöryhmään* yksittäisen henkilön sijasta liittyy vain tiettyihin tiedustelumenetelmiin; suunnitelmalliseen tarkkailuun, peiteltyyn tiedonhankintaan, tekniseen kuunteluun, tekniseen katseluun ja peitetoimintaan. Kyseiset menetelmät ovat tyypillisesti sellaisia, että tiedonhankinnan kohteena ei ole yksittäinen henkilö vaan ryhmä henkilöitä taikka paikka, jossa kyseinen henkilöryhmä oleskelee. Mahdollisuutta kohdistaa tiedonhankintaa henkilöryhmään ei siten ole kaavailtu liitettäväksi esimerkiksi televalvontaan tai telekuunteluun.

Hallituksen esityksessä tarvetta kohdistaa tiedonhankintaa henkilöryhmään 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 voidaan kohdistaa 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.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 9–12, 17 ja 18 §:ää muutetaan niin, että henkilöryhmän toissijainen luonne suhteessa yksittäiseen henkilöön ilmenee pykälästä ja että henkilöryhmän määritelmä lisätään 9 §:n uudeksi 4 momentiksi. Edelleen sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 12 §:n 1 momenttia muutetaan lakivaliokunnan esittämällä tavalla seuraavasti: (Muutokset pykälissä 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 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.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp), että eräisiin tiedustelumenetelmiin käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa ehdotetun poliisilain 5 a luvun 16 §:n 2 momentin mu-

kaan asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut siihen luvan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 32) pykälän 2 momentin sääntely on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Lisäksi lausunnon mukaan pykälän 1 momenttia tulee täydentää maininnalla siitä, ettei asentamisoikeus koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 16 §:n 2 momentti poistetaan lakiehdotuksesta. Lisäksi lakivaliokunta esittää, että 16 §:n 1 momentin loppuun lisätään seuraava virke:

"*Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen tai sen poisottaminen ei saa tapahtua pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa*."

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö kannattaa lakivaliokunnan muutosehdotuksia. 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.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 16 §:ää muutetaan seuraavasti:

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.***

10 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 tai pakkokeinolain 10 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.

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 tiedonhankintakeino-

jen suojaamiseen, vaan kyse olisi siviilitiedustelun kokonaisvaltaisemmasta suojaamisesta. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaisesti 5 a luvun 36 §:n tarkoittamaa peitehenkilöllisyyttä ei kuitenkaan voitane käyttää valeostotarkoituksessa tehtävän siviilioikeudellisen oikeustoimen suojaamiseen sikäli, kun valeostosta ei ole erikseen säädetty. Jos suojelupoliisi tekee tiedonhankintatarkoituksessa peitehenkilöllisyyttä käyttäen oikeustoimen ilman, että asiassa on tehty erillinen päätös tiedonhankinnasta, ei kyse liene enää hyväksyttävästä siviilioikeudellisesta oikeustoimesta eikä toimivaltuuden hyväksyttävästä käytöstä. Koska kyse tässä tapauksessa on salaisesta tiedonhankinnasta, lienee sitä koskevasta toimivaltuudesta ja sen käytön suojaamismahdollisuudesta säädettävä laissa perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti.

Todettakoon lopuksi, että voimassa oleva poliisilain 5 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa tarkoitettu valeostosääntely voi kattaa myös siviilioikeudellisia oikeustoimia, kuten esimerkiksi laillisia korjaamopalveluja. Auton huoltopalveluja voitaisiin ostaa esimerkiksi törkeän veropetoksen estämiseksi ja selvittämiseksi. Voimassa olevassa sääntelyssä on kyse paitsi laittoman esineen saattamisesta pois markkinoilta, myös tiedonhankinnasta. Esimerkiksi huumausainerikostorjunnan tehokkuus edellyttää, että poliisi kykenee saamaan riittävästi tietoa huumausaineen jakelukanavista, maksuyhteyksistä sekä taustalla toimivasta organisaatiosta ja sen johdosta (ks. esim. HE 222/2010 vp, s. 344 ja HE 224/2010 vp, s. 122).

11 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.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 5), että perustuslakivaliokunnan edellyttämä "Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävää tilaa" koskeva muotoilu on syytä huomioida myös paikkatiedustelua koskevassa poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 26 ja 27 §:ssä.

Lakivaliokunta toteaa lisäksi (LaVL 32/2018 vp, s. 8), että siviilitiedustelussa tarkoitetussa paikkatiedustelussa ei ole kyse kotietsinnästä, koska pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila rajataan edellä selvitetyllä tavalla kaikkien tiedustelumenetelmien soveltamisalan ulkopuolelle. Jälkikontrollin tarpeellisuutta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että ehdotetusta paikkatiedustelusta päättää — pakkokeinolain mukaisesta kotietsinnästä poiketen — yleensä nimenomaan tuomioistuin, joka arvioi tiedustelumenetelmän käytön edellytykset jo ennakolta lupa-asian käsittelyn yhteydessä. Tämä poikkeaa kotietsinnän jälkikäteiskontrollista, jossa tuomioistuin arvioi kotietsinnän edellytyksiä ja kotietsinnässä noudatettua menettelyä jälkikäteen. Lisäksi on huomioitava, että tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyyn on ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus osallistua myös tiedusteluval-

vontavaltuutetulla, ja jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla valtuutetulla on oikeus myös ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä.

Erityisen merkityksellistä on lisäksi, että ehdotettuun paikkatiedusteluun kohdistuu nimenomaista jälkikäteiskontrollia tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan muodossa. Jokainen tuomioistuimelle tehtävä tiedustelumenetelmää koskeva vaatimus ja tuomioistuimen päätös sekä tiedusteluviranomaisen 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. Kotietsinnän osalta ei ole vastaavaa valvontamekanismia. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta ei myöskään rajoita ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa.

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta katsoo, että erillisen jälkikäteisen tuomioistuinkontrollin säätäminen paikkatiedustelulle ei ole perusteltua eikä tarpeen.

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. Myös lakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota.

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 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.

Sisäministeriö yhtyy lakivaliokunnan näkemykseen, että erillisen jälkikäteisen tuomioistuinkontrollin säätäminen paikkatiedustelulle ei ole perusteltua eikä tarpeen.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 26 §:ää ja 27 §:ää muutetaan seuraavasti:

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.

---

12 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.

Lakivaliokunta mainitsee lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 6–7) eräiden siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttävän ehdotetun sääntelyn mukaan tuomioistuimen lupaa. Tällaisia ovat vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu, vapautensa menettäneen henkilön tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, paikkatiedustelu ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu.

Peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä sen sijaan ei ehdotetun poliisilain 5 a luvun 18 ja 20 §:n mukaan päätä tuomioistuin, vaan suojelupoliisin päällikkö. Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitetaan tuomioistuimelle (PeVL 35/2018 vp, 19).

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan peitetoiminnassa on kyse erittäin pitkäkestoisesta ja sensitiivisestä toiminnasta, jossa korostuu korkean luottamuksen saavuttamisen tärkeys. Peitetoiminnasta tietoisten määrää on siksi tärkeää rajoittaa minimiin peitetoimintaa suorittavan tahon hengen ja turvallisuuden takaamiseksi.

Koska päätös peitetoiminnasta voidaan ehdotetun sääntelyn mukaan tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan, pitkäkestoisen tiedusteluoperaation aikana tulee tehtäväksi useita päätöksiä. Jos peitetoiminnasta päättäisi tuomioistuin, samaa tiedusteluoperaatiota saattaisivat joutua käsittelemään useat tuomarit, jolloin myös operaatiosta tietoisten henkilöiden lukumäärä kasvaisi.

Lisäksi sisäministeriö on kiinnittänyt lakivaliokunnan huomiota siihen, ettei myöskään voimassa oleva poliisilakiperusteinen peitetoiminta, jota tehdään rikosten ennalta estämiseksi ja paljastamiseksi, edellytä tuomioistuimen päätöstä. Ainostaan, jos peitetoiminnalla saatua tietoa on tarkoitus käyttää oikeudenkäynnissä syyllisyyttä tukevana selvityksenä, peitetoiminnasta päättäneen poliisimiehen on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi, olivatko mainitut edellytykset olemassa. Käyttötarkoitussidonnaisuuden vuoksi siviilitiedustelussa käytettävän peitetoiminnan tarkoituksena ei ole hankkia syyllisyyttä tukevaa näyttöä. Niin ikään lakivaliokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että tiedusteluvalvontavaltuutetun jälkikäteinen oikeudellinen valvonta kattaa paitsi tuomioistuimen päättämät tiedustelumenetelmät myös kaikkien muiden tiedustelumenetelmien käytön. Valtuutetun valvonta on siten kattavaa. Lisäksi edellytetään tiedusteluvalvontavaltuutetulle ilmoittamista jokaisesta tiedustelumenetelmän käyttöä koskevasta vaatimuksesta ja päätöksestä.

Sisäministeriö on viitannut edellä mainittuihin seikkoihin myös valeoston päätöksentekotason osalta. Valeostossa on kyse epäsovinnaisesta toimivaltuudesta, jossa tiedusteluvirkamiehellä on oikeus toimia vastoin joitain rikosoikeudellisia kieltoja ilman virkavastuuta. Valeoston tarkoituksena ei ole suorittaa siviilioikeudellista oikeustointa sinänsä, vaan hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Valeosto on suoritettava suorittajan identiteetti salaten.

Edellä esitettyä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että hyviä perusteita on sekä sille, että peitetoiminnasta ja valeostosta päättää tuomioistuin, että sille, että päätöksen tekee suojelupoliisin päällikkö. Toisaalta on otettava huomioon, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle on turvattava riittävät resurssit, jotta sen valvonta voi olla edellä tarkoitetulla tavalla kattavaa ja tehokasta. Lakivaliokunta esittää, että hallintovaliokunta arvioi asiaa huolellisesti edellä esitetyt seikat huomioon ottaen.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 28 §:ssä tarkoitettu jäljentäminen" on tavanomainen menetelmä, joka voi käsittää esimerkiksi valokuvan ottamisen topografikartasta tai kaavakuvasta. Sen sijaan 31 §:ssä tarkoitettu "lähetyksen jäljentäminen" kohdistuu lähtökohtaisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan, minkä vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että lähetyksen jäljentämisestä päättäminen kuuluu tuomioistuimelle. Lakivaliokunta esittää tämän vuoksi, että jäljentämisen päättämistä koskevaa ehdotetun poliisilain pykälää muutetaan seuraavasti:

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.

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 ehdotettavan sääntelyn mukaan tule eikä se edes saa 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."

Esityksen mukaisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun jälkikäteinen oikeudellinen valvonta kattaa 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 säilyy ennallaan. Tiedusteluvalvontavaltuutettu antaa vuosikertomuksensa muun muassa eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Eräät keinot, kuten esimerkiksi tietolähteen ohjattu käyttö, suunnitelmallisen tarkkailu ja jäljentäminen 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".

Sisäministeriö esittää, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 33 §:ää muutetaan lakivaliokunnan ehdottamalla tavalla seuraavasti:

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.

13 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).

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 9–10), että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 29) esittänyt, että hallintovaliokunta vielä harkitsee 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 uudessa kahden tuomarin kokoonpanossa.

Eduskunta on 20.12.2018 hyväksynyt tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain, jonka 15 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (HE 199/2017 vp). Valtuutettu voi tällöin antaa väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi. Lain 15 §:n 3 momenttia muutettiin eduskuntakäsittelyssä siten, että yhden tuomarin kokoonpanoa tulee vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se ole asian laatu huomioiden ilmeisen perusteetonta (PeVM 9/2018 vp). Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan kyseisen pykälän tarkoittamassa tuomioistuinkäsittelyssä on kyse erityisestä tilanteesta. Tällaisessa asiassa lähtökohtaa kahden tuomarin kokoonpanosta voidaan siten pitää perusteltuna.

Tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyssä ei kuitenkaan lakivaliokunnan mukaan ole perusteltua eikä tarpeen, että tuomioistuin päättäisi asiasta pääsääntöisesti kahden tuomarin kokoonpanossa, vaan hallituksen esityksessä ehdotettua lähtökohtaa yhden tuomarin kokoonpanosta voidaan pitää tarkoituksenmukaisena ja riittävänä. Tämä vastaa nykyistä tilannetta salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista päätettäessä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että 1.1.2019 voimaan tulleella oikeudenkäymiskaaren muutoksella on mahdollistettu entistä joustavampien tuomioistuimen kokoonpanojen käyttö ja lisätty tuomioistuimen harkintavaltaa (HE 200/2017 vp, s. 13, ja LaVM 2/2018 vp). Sen lisäksi, että uudistuksessa otettiin käyttöön uusi kahden tuomarin kokoonpano, siinä laajennettiin yhden tuomarin kokoonpanon päätösvaltaa aiempaa vakavampiin rikoksiin. Kun rikosasia voitiin ennen uudistusta käsitellä käräjäoikeudessa yhden tuomarin kokoonpanossa, jos syytteessä tarkoitetusta teosta voitiin tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta, sekä laissa erikseen luetelluissa rikoksissa, se voidaan nyt käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa, jos teosta voidaan tuomita enintään neljä vuotta vankeutta. Yhden tuomarin kokoonpanoa voidaan kuitenkin vahventaa toisella lainoppineella jäsenellä taikka käyttää lautamieskokoonpanoa tai kolmen tuomarin kokoonpanoa, jos se on asian laadun tai muun erityisen syyn vuoksi perusteltua.

Arvioitaessa tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevän tuomioistuimen kokoonpanoa on lisäksi otettava erityisesti huomioon, että — toisin kuin salaisissa tiedonhankintakeinoissa ja pakkokei-

noissa — tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus osallistua tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyyn ja, kuten edellä on selvitetty, lakivaliokunta esittää perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla valtuutetun roolin vahvistamista siten, että hänellä on läsnäolo-oikeuden lisäksi puheoikeus tuomioistuinkäsittelyssä. Tiedusteluvalvontavaltuutetun roolin vahvistaminen tällä tavoin on tärkeää, koska valtuutetun puheoikeuden voidaan arvioida syventävän ja monipuolistavan lupa-asian käsittelyä ja siten varmistavan tuomioistuimen edellytykset arvioida tiedusteluviranomaisen antamia tietoja ja tehdä asianmukaisia lupapäätöksiä. Ottaen huomioon tiedusteluvalvontavaltuutetun rooli ja osallistumisoikeudet sekä oikeudenkäymiskaaren uusien kokoonpanosäännösten joustavuus lakivaliokunta katsoo, että lähtökohtaa yhden tuomarin kokoonpanosta tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Lähtökohta kahden tuomarin kokoonpanosta tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyssä voi myös asian laadun ja kiireellisyyden kannalta olla tarpeettoman raskas, sillä tiedustelumenetelmiä on useita erilaisia. Näin on erityisesti, jos kyse on selkeästä lupa-asiasta. Lisäksi kahden tuomarin kokoonpano edellyttää tuomioistuimelle lisäresursseja sekä normaalitoimintaan että päivystysjärjestelmään. Myös tällaisen järjestelmän hallinnointi on tuomioistuimelle vaativampaa.

Yhden tuomarin kokoonpanon vahventaminen tiedustelumenetelmää koskevassa lupa-asiassa on edellä todetuin tavoin joka tapauksessa mahdollista oikeudenkäymiskaaren yleisten säännösten nojalla. On perusteltua, että tuomioistuin harkitsee itsenäisesti, mikä kokoonpano on kulloinkin perusteltu. Lakivaliokunta kuitenkin painottaa, että vahvennettua kokoonpanoa tulisi käyttää tällaisessa asiassa, jos se on asian laadun, laajuuden tai muun erityisen syyn vuoksi perusteltua. Erityisesti uudistuksen alkuvaiheessa kokoonpanoa tulee arvioida tarkoin ja huolellisesti ottaen huomioon, että lainsäädäntö on uutta. Kahden tuomarin kokoonpanoa voidaan hyödyntää myös koulutuksellisessa tarkoituksessa siten kuin uudistuksessa on tarkoitettu (ks. HE 200/2017 vp, s. 37).

Joka tapauksessa on välttämätöntä, että kokoonpanoratkaisun toimivuutta seurataan tarkoin ja sääntelyä arvioidaan tarvittaessa uudelleen. Lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että edellä mainittuja seikkoja korostetaan valiokunnan mietinnössä.

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.

Sisäministeriö ei kuitenkaan 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.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 9-11), että useiden siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää ehdotetun sääntelyn mukaan tuomioistuimen lupaa. Tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on varmistua siitä, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti ottaen huomioon kaikille tiedustelumenetelmille säädetyt yleiset periaatteet ja edellytykset sekä asianomaiselle tiedustelumenetelmälle säädetyt erityiset edellytykset samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Edellytys tuomioistuimen etukäteen antamasta luvasta on keskeinen oikeusturvan tae, minkä vuoksi on olennaista, että tuomioistuinkontrolli on todellista ja perusteellista. Tämän vuoksi tuomioistuimen tulee saada riittävät tiedot lupavaatimuksen arvioimiseksi. Tiedusteluviranomaisella on velvollisuus antaa tuomioistuimelle tällaiset tiedot sekä näyttövelvollisuus siitä, että tiedustelumenetelmän käytölle säädetyt yleiset periaatteet sekä yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n mukaan tiedustelumenetelmää koskeva lupa-asia käsitellään Helsingin käräjäoikeudessa. Lakivaliokunta on tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa lausunnossaan (LaVL 27/2018 vp — HE 199/2017 vp) pitänyt keskittämistä perusteltuna, sillä näin voidaan varmistaa parhaiten tuomioistuimen osaaminen ja asiantuntemus. Lisäksi on välttämätöntä huolehtia paitsi tuomioistuinten resursseista myös tuomareiden kouluttamisesta, koska tiedustelumenetelmät eivät kytkeydy rikosten estämiseen, paljastamiseen tai selvittämiseen, vaan tätä epämääräisempään toimintaympäristöön. Kyse on siten tuomioistuinten kannalta uudesta tehtävästä.

Perustuslakivaliokunta on siviilitiedusteluesityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 29) kiinnittänyt huomiota siihen, että tiedusteluvaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle ehdotetaan tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 199/2017 vp) oikeutta olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa (valvontalakiehdotuksen 14 §). Perustuslakivaliokunnan mielestä valtuutetun asemasta pitää kuitenkin säätää siviilitiedustelun tiedustelumenetelmää koskevassa lupaprosessissa siten, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä. Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Myös lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan tiedustelutoiminnan valvonnasta (LaVL 27/2018 vp — HE 199/2017 vp) arvioinut ehdotusta tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuinkäsittelyssä oman toimialansa kannalta ja päätynyt siihen, että tiedusteluvaltuutetulle on perusteltua antaa läsnäolo-oikeutta laajemmat osallistumisoikeudet lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä. Erityisesti valiokunta on katsonut, että tiedusteluvaltuutetun kokemuksen ja asiantuntemuksen hyödyntäminen puoltaa sitä, että valtuutetulla on tuomioistuimessa puhe- ja kyselyoikeus, sillä tämä syventää ja monipuolistaa lupa-asian käsittelyä ja siten varmistaa läsnäolo-oikeutta paremmin tuomioistuimen edellytykset arvioida annettuja tietoja ja tehdä asianmukaisia päätöksiä ja näin toteuttaa tehokasta tuomioistuinkontrollia ja antaa oikeusturvaa tiedustelumenetelmiä koskevissa lupa-asioissa.

Lakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut myös, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta laajemmista osallistumisoikeuksista on mahdollista säätää prosessioikeudelliseen nykyjärjestelmään sopivalla tavalla ja pitänyt asiamukaisena esimerkiksi muotoilua, jonka mukaan "tuomioistuimen on varattava tiedusteluvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi". Tällainen muotoilu tarkoittaa tiedusteluvaltuutetun puhevallan käytön mahdollistamista, ja valtuutettu itse päättää, käyttääkö hän tätä

oikeutta vai ei. Se, ettei valtuutettu ole paikalla istunnossa, ei siten lykkää eikä viivästytä lupa-asian käsittelyä tai päätöksen antamista. Jos taas valtuutettu käyttää tilaisuutta, hän voi esittää istunnossa myös näkemyksiään ja kysymyksiä. Edellä esitettyyn viitaten — ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan näkemys valtuutetun nimikkeen muuttamisesta tiedusteluvalvontavaltuutetuksi (PeVM 9/2018 vp, s. 3) — lakivaliokunta esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ään lisätään seuraava säännös:

"*Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan lupa-asian käsittelyssä.*"

Perustuslakivaliokunta kiinnittää ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ään huomiota myös siltä osin kuin siinä säädetään oikeudesta kannella tuomioistuimen lupa-asiassa tekemästä päätöksestä Helsingin hovioikeuteen (6 mom). Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöstä tulee täsmentää sillä, kuka tällaisen kantelun voisi tehdä. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle tulee perustuslakivaliokunnan mukaan säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valtuutetun kanteluoikeuteen huomiota myös tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa mietinnössään (PeVM 9/2018 vp, s. 6 ja 12) ja katsonut, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle tulee tiedustelulainsäädännössä säätää yleisemminkin oikeus kannella käräjäoikeuden tiedustelumenetelmää koskevasta päätöksestä hovioikeuteen ja että tämän oikeuden tulisi koskea tiedustelutoimenpiteitä, niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä. Perustuslakivaliokunta ehdottaa selvyyden vuoksi valtuutetun kanteluoikeutta koskevan yleisen säännöksen sisällyttämistä tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 14 §:ään. Eduskunta on 20.12.2018 hyväksynyt lain tällä tavoin muutettuna.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n säännös kanteluoikeudesta vastaa pitkälti voimassa olevia poliisi- ja pakkokeinolain säännöksiä salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen tuomioistuinmenettelystä (poliisilain 5 luvun 45 § ja pakkokeinolain 10 luvun 43 §). Kyseisissä säännöksissä ei määritetä kanteluun oikeutettujen piiriä, mutta selvänä pidetään, että salaisen tiedonhankintakeinon ja pakkokeinon kohteella ja keinon käyttöä vaatineella virkamiehellä on aina oikeus kannella tuomioistuimen päätöksestä. Vastaavalla tavalla lakivaliokunta pitää selvänä, että tiedustelun kohteeksi joutuneella henkilöllä samoin kuin tiedustelumenetelmää hakeneella virkamiehellä on oikeus kannella lupa-asiassa annetusta päätöksestä. Edellä esitetyn valossa momentin täsmentäminen näiltä osin ei lakivaliokunnan mukaan ole tarpeellista. Selvyyden vuoksi momenttiin on kuitenkin aiheellista lisätä säännös tiedusteluvalvontavaltuutetun kanteluoikeudesta. Tämä on linjassa edellä selostetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 14 §:n kanssa. Tällainen säännös kuuluu seuraavasti:

"*Myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla on oikeus kannella tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa lupa-asiassa annetusta päätöksestä.*"

Sisäministeriön vastaus: Tiedustelutoiminnan valvontalain 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeudesta tuomioistuimessa. Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeus koskee siviili- ja sotilastiedustelumenetelmien lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa. Tämän lisäksi valtuutetulla on oikeus olla läsnä tällaisessa lupa-asiassa annettuun päätökseen tehdyn kantelun käsittelyssä Helsingin hovioikeudessa.

Läsnäolo-oikeudella turvataan 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 täydentyy tämän läsnäolo-oikeuden kautta eikä tiedusteluvalvontavaltuutettua olisi suljettu pois mistään tiedustelumenetelmäprosessin vaiheesta. Läsnäolo-oikeus myös ohjaa 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 (valvontalain 15 §).

Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo-oikeudessa ei ole 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 oikeudellisella valvojalla läsnäolo- eikä puheoikeus rajoittunee signaalitiedustelua koskeviin oikeudenkäynteihin ja se viittaa enemmänkin julkisasiamiehen kaltaiseen henkilöön tuomioistuimessa.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 35/2018 vp) perusteella tiedusteluvalvontavaltuutetun roolia tulee vahvistaa niin, että hänellä on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus antaa lupa-asiassa päätöksensä. Tämä tulee ulottaa kaikkia tiedustelumenetelmiä koskeviin lupakäsittelyihin.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan lakivaliokunnan lausunnossa LaVL 27/2018 vp ehdotettu muotoilu "varattava tilaisuus tulla kuulluksi" on kannatettava muotoilu. Sisäministeriö viittaa asian perustelemiseksi lakivaliokunnan lausunnon perusteluihin ja lakivaliokunnan lausunnossaan esittämään muotoiluun. Sisäministeriö katsoo, että peruslakivaliokunnan lausunto (PeVL 35/2018 vp) aiheuttaa tarpeen muuttaa poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:n 2 momentin viimeistä virkettä seuraavasti: ”Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan lupa-asian käsittelyssä.”

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.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ää muutetaan seuraavasti: (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 tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan lupa-asian käsittelyssä.***

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 olemat-

ta, 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 tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa 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.

14 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: Ulkomaan tiedustelussa olisi kyse hyväksyttävän päämäärän (Suomen kansallisen turvallisuuden suojaaminen) saavuttamiseksi välttämättömästä toiminnasta, joka tietyissä tilanteissa saattaa sisältää riskejä. Yksi riskeistä on se, että kyse on kohdevaltion lainsäädännön vastaisesta tai muuten sen kannalta ei-hyväksyttävästä toiminnasta. Ulkomaan tiedustelussa on tärkeä huomioida muiden valtioiden suhtautuminen sekä niiden lainsäädäntöjen sisältö, mutta käytännön syistä huomioiminen ei voi tapahtua toiminnasta säädettäessä vaan vasta siihen ryhdyttäessä. Tällöin kyse on sen harkitsemisesta, onko toiminnasta kansalliselle turvallisuudelle aiheutuva etu selvästi suurempi kuin siihen liittyvät riskit.

Ulkomailla suoritettava tiedustelu perustuisi näin ollen huolelliseen riskiarviointiin, jossa yhtenä arviointiin vaikuttavana tekijänä on kohdevaltion rikosoikeudellinen järjestelmä. Ulkomaan tiedustelu pyritään toteuttamaan aina tavalla, joka sisältää mahdollisimman vähäisen riskin Suomen valtion kuin myös ulkomaan tiedusteluun osallistuvan yksittäisen virkamiehen kannalta.

Ulkomaan tiedusteluun osallistuminen perustuisi aina virkamiehen suostumukseen. Suostumuksesta ei ole tarpeen erikseen säätää, koska laissa ei nimenomaisesti ehdoteta säädettäväksi mahdollisuudesta määrätä henkilöstöä kansainvälisiin tehtäviin ilman suostumusta.

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 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.

Sisäministeriö on hallintovaliokunnalle toimittamassaan lausunnossa ehdottanut perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 35/2017 vp) perusteella poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 39 §:ää muutettavaksi seuraavasti:

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 tarkoitetussa siviilitiedustelussa ja tiedustelumenetelmien käytössä. Tämän luvun 4 §:n 4 momentin säännöstä voidaan yksittäistapauksessa jättää soveltamatta 1 momentissa tarkoitetussa siviilitiedustelussa ja tiedustelumenetelmän käytössä, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

15 Poliisilaki 5 a luku 41 § (Kuuntelu- ja katselukiellot) / Tietoliikennetiedustelulaki 12 § (Tiedustelukielto)

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.

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 19-20), että koska tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:ssä on tiedustelukieltojen osalta viitattu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ään, on rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä lähtökohtaisesti katettu pakkokeinolain 52 §:ssä tarkoitettua kuuntelukieltoa vastaavan kaltaisella tavalla säännösten erilaisesta lainsäädäntötekniikasta huolimatta. Sama koskee 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 41 §:ää.

Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin hallintovaliokunnan huomiota siihen, että pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n kuuntelukiellon sanamuoto kattaa kaiken rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välisen viestinnän. Ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 12 §:n muotoilu puolestaan kattaa vain viestin, josta on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta. Tältä osin kieltojen kattavuus poikkeaa toisistaan. Myös poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 41 §:n kuuntelu- ja katselukieltoa koskeva sääntelyn sanamuoto poikkeaa tässä suhteessa pakkokeinolain sääntelystä. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan tietoliikennetiedustelussa kiellon kohdistaminen epäillyn ja avustajan väliseen kaikkeen viestintään olisi kuitenkin tietoliikennetiedustelun toteuttamistapaan liittyvistä teknisistä syistä ongelmallista. Kuitenkaan esimerkiksi 5 a luvun 41 §:n kuuntelu- ja katselukieltoja koskevaan säännökseen sisältyvää telekuuntelua ei toteuteta tietoliikennetiedustelua vastaavalla tekniikalla. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan 5 a luvun 41 §:ssä tarkoitettu kuuntelu- ja katselukieltoja koskeva sääntely tulisikin toteuttaa pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n sääntelyä vastaavalla tavalla.

Lakivaliokunta toteaa, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitetut tiedustelukiellot ja ehdotetun poliisilain 5 a luvun 41 §:n kuuntelu- ja katselukiellot eivät muiltakaan osin ole sisällöltään identtiset pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä tarkoitettujen kuuntelukieltojen kanssa. Tältä osin lakivaliokunta kiinnittää huomiota pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun kieltoon kohdistaa kuuntelua rikoksesta epäillyn ja häneen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun läheisensä väliseen viestiin. Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 § ja poliisilain 5 a luvun 41 § eivät sisällä viittausta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:ään. Lakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä vielä arvioida, onko perusteltua, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:ssä tarkoitetut tiedustelukiellot ja poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 41 §:n kuuntelu- ja katselukiellot eivät ole kattavuudeltaan samanlaiset pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä tarkoitettujen kieltojen kanssa.

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 syrjäytymisen 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.

Asiaa voi tarkastella myös toisesta näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan viittaamassa pykälässä todetaan kielto kohdistaa tietoliikennetiedustelua viestiin, josta lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13, 14, 16 tai 20 §:n taikka 22 §:n 2 momentin nojalla. Vastaava sääntely olisi siviilitiedustelun osalta poliisilakiin ehdotetun 5 a luvun 41 §:n 1 momentissa. Näissä tiedustelulainsäädäntöön liittyvissä ehdotetuissa säännöksissä pykäläviittausten kautta katettu henkilöiden piiri on olennaisesti sama kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä kuitenkin niin, että tiedustelukielto ei ulottuisi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuun rikoksesta epäillyn läheiseen. Viimeksi mainittu rajaus perustuu hallituksen esityksen yleisperustelujen mukaan siihen, että tiedustelun alkuvaiheessa voi olla hankala tunnistaa kohdehenkilöiden asemaa. Tämä perustelu on merkityksellinen, ja saattaa itse asiassa koskea muitakin henkilöitä, jotka on kuitenkin otettu tiedustelukieltojen piiriin.

Siviilitiedustelulainsäädännön tavoitteena on parantaa mahdollisuuksia suojata Suomen kansallista turvallisuutta mahdollistamalla tiedonhankinta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Kuuntelu- ja katselukiellon tai tiedustelukiellon ulottaminen läheisten väliseen viestintään heikentäisi merkittävällä tavalla mahdollisuuksia saavuttaa lainsäädännölle asetetut tavoitteet. Tiedustelun kohdehenkilön ja hänen lähiomaistensa välinen viestintä saattaa monessa tapauksessa olla ratkaisevan tärkeässä asemassa hankittaessa tietoa tiedustelun perusteena olevasta kansallista turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta. Esimerkiksi terroristisessa toiminnassa lienee varsin tavanomaista, että toiminnan valmistelu tapahtuu lähiomaisten kesken ilman, että valmistelusta välittyy tietoa lähiomaissuhteen ulkopuolisille henkilöille. Lähiomaisten väliseen viestintään kytketty tiedustelukielto tarjoaisi nimenomaisen ja helposti hyödynnettävän mahdollisuuden siirtää kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan valmistelu ja sen edellyttämä yhteydenpito tiedustelun ulottumattomiin. Viime kädessä tämä voi johtaa siihen, että uhka realisoituu, koska varhaisvaiheen tiedonhankinnasta on tehty mahdotonta. Valtiollisessa toiminnassa - esimerkiksi Suomeen kohdistuvassa vakoilussa - toimintaan osallisten perhesuhteet eivät ole selvitettävissä tai varmistettavissa suomalaisesta väestötietojärjestelmästä. Jos säädetään kiellosta kohdistaa viestintää lähiomaisten väliseen viestintään, mahdollistaa tämä suomalaisen tiedustelu haittaamisen niin, että toimintaan osallistuvat henkilöt taus-

tavaltionsa tuella tekeytyvät toistensa lähiomaisiksi siirtääkseen Suomen kansallista turvallisuutta uhkaavan toiminnan valmistelun suomalaisen tiedustelun ulottumattomiin. Tällä olisi merkittäviä tiedustelun tuloksellisuutta ja viime kädessä kansallista turvallisuutta heikentäviä vaikutuksia

Lähiomaisten väliseen viestintään yleisesti kohdistuva tiedustelukielto ei ole laajuudeltaan eikä myöskään perusteiltaan verrattavissa niihin tiedustelukieltoihin, joista hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäviksi. Hallituksen esityksessä ehdotetut tiedustelukiellot koskevat sellaisia erityisen arkaluonteisia tietoja, joista eräiden ammattiryhmien edustajat asiakassuhteidensa puitteissa saavat tiedon ja joista he lain nojalla ovat velvoitettuja tai oikeutettuja olemaan todistamatta. Kyse on näin ollen yksittäisten yhteiskunnan perusperiaatteisiin liittyvien arkaluonteisten tietojen suojaamisesta eikä siitä, että tietynlaisille viestintäsuhteille myönnetään kokonaisvaltainen kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavan toiminnan salaisen valmistelun mahdollistava immuniteetti.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 1 momentissa säädetään jokaisen oikeudesta kieltäytyä todistamasta siltä osin kuin todistaminen saattaisi hänet tai hänen 17 §:n 1 momentissa tarkoitetussa lähiomaissuhteessa olevan henkilön syytteen vaaraan tai myötävaikuttaisi hänen tai häneen mainitussa suhteessa olevan henkilön syyllisyyden selvittämiseen. Todistamiskielto liittyy rikosoikeudenkäynnin asianomaisten oikeuksien turvaamiseen eikä sen edes periaatteessa voida katsoa omaavan sovellusta tiedustelutoiminnassa. Tiedustelussa ei ole kyse rikoksen selvittämisestä eikä tiedustelulla hankita näyttöä rikoksesta epäiltyä vastaan rikosoikeudenkäyntiä varten. Tarkoituksena on hankkia tietoa kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta sekä selvittää sellaisen toiminnan luonnetta.

Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 18 §:n 1 momentissa säädetään paitsi lähiomaisen oikeudesta olla todistamatta, myös ns. itsekriminointikiellosta. Jos momentissa tarkoitettu lähiomaisen oikeus olla todistamatta otettaisiin tiedustelukiellon perusteeksi, voitaisiin kaiketi kysyä, miksei myös itsekriminointikiellon tulisi muodostaa tiedustelukiellon perustetta. Jos se muodostaisi sellaisen, olisi tiedustelu kokonaisuudessaan mahdotonta, koska kenellä hyvänsä henkilöllä on oikeus olla todistamatta itseään vastaan. Esimerkki osoittaa sen, että mainitussa oikeudenkäymiskaaren pykälässä on - ammattisalaisuuksia koskevista oikeudenkäymiskaaren pykälistä poiketen - kyse nimenomaan ja yksinomaan rikosprosessiin liittyvästä salassapitomahdollisuudesta. Esimerkiksi papin ja asianajajan salassapitovelvollisuudet, joiden hallituksen esityksessä on ehdotettu muodostavan tiedustelukiellon perusteen, ovat voimassa yleisesti eivätkä ne koske ainoastaan oikeudenkäyntiä. Sen sijaan yhteiskunnassa ei ole mitään yleistä normia, joka velvoittaisi lähiomaiset pitämään salassa sen, mitä he välillään ovat käsitelleet. Salassapito-oikeus liittyy yksinomaan syyllisyyden selvittämiseen esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä.

Se seikka, ettei lähiomaisten väliseen viestintään esitetä liitettäväksi tiedustelukieltoa, ei luonnollisestikaan merkitse sitä, että kyseistä viestintää koskevat tiedot olisivat vapaasti tallennettavissa tiedusteluviranomaisen tietojärjestelmiin. Hallituksen esityksen mukaan kaikki sellaiset tiedustelumenetelmän avulla hankitut tiedot, joilla ei ole merkitystä kansallisen turvallisuuden suojaamisen kannalta, olisi hävitettävä viipymättä. Jos lähiomaisten välinen viestintä koskee mitä hyvänsä muuta asiaa kuin kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa, on se näin ollen hävitettävä. Jos viestintä koskee uhkaavaa toimintaa, on se voitava säilyttää. Muunlainen sääntelyratkaisu vaikuttaisi erittäin kielteisesti tiedustelun tuloksellisuuteen ja olisi omiaan vaarantamaan kansallisen turvallisuuden.

Lopuksi on todettava, että sisäministeriön käsityksen mukaan lähiomaisten välistä viestintää koskevasta tiedustelukiellosta ei ole säädetty missään keskeisessä vertailuvaltiossa. Syitä tähän on käsitelty yllä.

Tiedustelua koskevissa ehdotetuissa säännöksissä kiellon ulkopuolelle on rajattu tietyt henkilöt, joilla on oikeus tai velvollisuus olla todistamatta. Pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä kuuntelu- ja katselukieltojen ulkopuolelle on rajattu rikoksesta epäillyn ja tiettyjen henkilöiden väliset viestit.

Pykälien sisältöä arvioitaessa ja niitä toisiinsa verrattaessa on otettava huomioon se, että tiedustelutilanteissa tiedustelumenetelmää käytettäessä ei ole kysymys jo tehdyksi epäillyn rikoksen esitutkinnasta. Kysymys ei ole myöskään pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä tarkoitetusta kuuntelusta ja katselusta taikka tallennettuun viestiin perehtymisestä, jolloin sääntelyssä on nimenomaan perusteltua puhua viesteistä. Lisäksi epäillyn rikoksen vakavuuteen liittyvistä syistä pakkokeinolain mainitussa pykälässä kieltojen piiriin kuuluvat henkilöt on jaettu kahteen ryhmään. Mainituista syistä sääntelyä ei ole mahdollista sellaisenaan rakentaa pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n varaan.

16 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.

Lakivaliokunta toteaa lausunnossaan (32/2018 vp, s. 21-23), että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 43 §:n ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 14 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely on perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisen väljää, eikä sen mukaan voida pitää asianmukaisena, että tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkinta annettaisiin näin avoimen sääntelyn perusteella ulkopuolisille henkilöille, joiden ei myöskään edellytetä olevan virkamiehiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa sääntelyssä tarkoitetun ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain sotilastiedusteluviranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden tutkimus hänen osaltaan viranomaisen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäksi laissa on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä säätää 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.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta pitää välttämättömänä, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 43 §:n 1 momenttiin ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 14 §:n 1 momenttiin lisätään tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies tahoiksi, joilla on oikeus tutkia tallenteita.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan mainituissa säännösehdotuksissa tarkoitetussa ulkopuolisen asiantuntijan tai muun henkilön käytössä on kyse siitä, että henkilö avustaa tiedusteluviranomaista sen jo hankkiman tietotallenteen sisällön selvittämisessä. Kyse ei siten ole siitä, että tällaiselle hen-

kilölle annettaisiin tiedonhankintatehtäviä PL 124 §:n vastaisesti. Avustavassa toiminnassa voi olla kyse esimerkiksi tulkkauksesta, kielen kääntämisestä tai teknisen suojauksen purkamisesta. Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta pitää perusteltuna, että ehdotetuista pykälistä poistetaan viittaukset "tiedonhankintaan".

Lisäksi ehdotetuissa pykälissä tulee säätää ulkopuolisen 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. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vuorostaan vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Niin ikään pykälässä tulee säätää ulkopuoliseen asiantuntijaan ja muuhun henkilöön kohdistuvasta välittömästä ohjauksesta ja valvonnasta tallenteita tutkittaessa sekä siitä, että tällaisella henkilöllä tulee olla tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen. Tällainen muutos myös rajaa henkilöpiiriä.

Edellä esitetyn valossa lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 43 § ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 14 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

43 §

Siviilitiedustelussa kertyneiden tallenteiden tutkiminen

Tiedustelumenetelmien käytössä siviilitiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin *tai* suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies *taikka 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 tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

14 §

Tallenteiden tutkiminen

Tietoliikennetiedustelun käytössä kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin *tai* suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies *taikka 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 tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö yhtyy lakivaliokunnan lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 21-23) lausumaan ja esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 43 §:ää ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 14 §:ää muutetaan seuraavasti:

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 ***tai*** suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ***taikka 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 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 ***tai*** suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies ***taikka tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies***. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoi-

tuksen 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 tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

17 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).

Lakivaliokunta katsoo lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 13—18), että 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. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 21) katsonut, että 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).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 35/2018 vp, s. 22), että ehdotettua poliisilain 5 a luvun sisältämää sääntelyä voidaan tältä osin pitää osin ongelmallisena, koska siitä ei käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tulee erityisesti varmistua siitä, ettei sääntely avaa mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen.

Saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta toteaa seuraavaa. Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Asiassa on merkityksellistä myös se, että suojelupoliisi ei jatkossa ole esitutkintaviranomainen.

Ehdotettua tiedon luovuttamista koskevien sääntelyratkaisujen osalta on lakivaliokunnan mielestä tärkeä kiinnittää huomiota siihen, että tiedustelumenetelmien käytölle ei ole asetettu eikä voida asettaa perusterikosten rangaistusasteikkoa eli samalla mainittujen rikosten vakavuutta koskevaa vaatimusta, koska tiedustelumenetelmiä ei käytetä rikostutkinnassa. Tämän vuoksi tiedon luovuttamista rikostorjuntaan tai -tutkintaan koskeva sääntely on rakennettava käyttötarkoitussidonnaisuus huomioiden siten, että tietojen luovuttamista rajataan riittävästi rikosten vakavuusasteen mukaan.

Lakivaliokunta toteaa, että kysymys ehdotetun sääntelyn arvioinnista on moniulotteisempi kuin ylimääräisen tiedon kohdalla. Tarkkaan ottaen tiedustelumenetelmän käytöllä saadun rikosepäilyä koskevan tiedon luovuttamisessa rikostorjuntaan kysymys ei ole ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevasta sääntelystä vaan niin sanotusta palomuurisääntelystä, jonka suhteen käyttötarkoitussidonnaisuus on ylimääräistä tietoa korostuneemmassa asemassa. Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettua palomuurisääntelyä on siten syytä arvioida itsenäisenä ylimääräisen tiedon käyttämisestä erillisenä kysymyksenä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavan palomuurisääntelyn perusteella tiedon luovuttamisen edellytykset ovat myös monella tapaa tiukemmat kuin ylimääräisen tiedon osalta.

Ensinnäkin palomuurisääntelyssä on kysymys erilaisista lähtökohdista ja erilaisesta tietojen käyttötilanteesta kuin ylimääräisen tiedon kohdalla. Siviilitiedustelulla saatu ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitettu tieto ei ole ylimääräistä tietoa eikä siihen rinnastettavaa tietoa sellaisena kuin ylimääräinen tieto on määritelty pakkokeinolain (5 luvun 55 §) ja poliisilain (5 luvun 53 §) ylimääräistä tietoa koskevissa säännöksissä. Niiden mukaan ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan tietyillä salaisilla pakkokeinoilla tai salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai tietyn poliisilain mukaisen vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka selvittämistä, estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu. Ehdotetussa 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetun palomuurisääntelyn piiriin kuuluvat sitä vastoin kaikki tiedot, jotka on saatu millä tahansa tiedustelumenetelmällä. Lisäksi tilanteiden eroavaisuuksien osalta on syytä huomioida, että nyt käsiteltävissä palomuurisääntelyä koskevissa tilanteissa ei ole olemassa jonkin rikoksen selvittämistä, estämistä tai paljastamista varten annettua aikaisempaa lupaa tai päätöstä. Ylimääräisen tiedon käsitteestä näyttää valiokunnan käsityksen mukaan siten myös seuraavan, että ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevat säännökset eivät voi tulla sovellettaviksi tapauksissa, joissa tietoa on luovutettu poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Toiseksi ylimääräistä tietoa saa voimassa olevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentin mukaan lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, kun taas tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että voimassa olevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 3 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 momentissa luetellusta rikoksesta. Vastaavanlainen säännös sisältyy myös pakkokeinolain 5 luvun 56 §:ään. Ehdotetun 5 a luvun 44 §:n 1 momentin säännös harkinnanvaraisesta ilmoittamisesta rikoksen selvittämiseksi sisältää vain kolmen vuoden enimmäisrangaistusta koskevan kriteerin. Jotta ehdotetun 44 §:n 1 momentin kynnys ei tältä osin olisi alhaisempi kuin ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva voimassa oleva 5 luvun 54 §:n 3 momentin säännös, lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 4 §:n 1 momenttiin sisällytetään lisäedellytykseksi se, että ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa 1 momentti kuuluu seuraavasti:

”Suojelupoliisin on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että voidaan olettaa tehdyksi sellainen rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Ilmoitusta saadaan suojelupoliisin päällikön päätöksellä siirtää enintään vuodeksi kerrallaan, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi. Suojelupoliisi saa ilmoittaa tehdystä rikoksesta keskusrikospoliisille, jos *ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle*, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta.”

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 23) todennut, että esitetty sääntely, jossa suojelupoliisi saisi harkintansa mukaan luovuttaa tai olla luovuttamatta sillä olevaa tietoa, jonka se tietää olevan syyttömyyttä tukevaa, ei ole aivan asianmukainen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perustuslain 21 §:n kannalta. Lausunnon mukaan viranomaisella tulisi lähtökohtaisesti olla velvollisuus luovuttaa syyttömyyttä tukeva tieto. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa kuitenkin tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely syyttömyyttä tukevan tiedon osalta vastaa voimassa olevan poliisilain (5 luku 54 §:n 4 momentti) ja pakkokeinolain (5 luku 56 § 4 momentti) muotoilua, jossa vastaavasti käytetään muotoilua "saa käyttää". Velvoittava sääntely aiheuttaisi tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä. Tämä voisi merkitä lakivaliokunnan käsityksen mukaan sitä, että syyttömyyttä tukevan tiedon luovuttamiselle tulisi mahdollisesti asetettavaksi rangaistustasoon liittyviä tai muita kynnyksiä, sillä kaikissa tilanteissa ei välttämättä ole perusteltua asettaa ehdotonta ilmoitusvelvollisuutta kaikkein lievimpien rikkomusten osalta, mikäli ilmoitus esimerkiksi johtaisi kansallista turvallisuutta uhkaavaan vakavaan vaaraan tai tiedustelumenetelmiä käyttävän virkamiehen hengen vaaraan.

Edelleen lakivaliokunta katsoo, että asiassa on syytä huomioida, että lainkohdan tulkintaa ohjaavat pykälän perustelut sekä poliisilaista ilmi käyvät poliisioikeudelliset periaatteet. Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaisesti 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. Valiokunta katsoo, että pykäläperustelut sekä periaatteet kaventavat suojelupoliisin harkintavaltaa.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta katsoo, että syyttömyyttä tukevan selvityksen luovuttamista koskeva ehdotetun 44 §:n 4 momentin sääntelymalli on tässä yhteydessä hyväksyttävissä. Valiokunta katsoo, että soveltamiskäytäntöä on syytä kuitenkin tarkkaan seurata ja tarvittaessa ryhdyttävä selvittämään sääntelyn tarkistamista.

Poliisilakiehdotuksen soveltamisalaa koskevasta 5 a luvun 1 §:stä ja tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiä koskevasta 4 §:stä ilmi käyvin tavoin tiedustelumenetelmien käyttö liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Lakivaliokunta katsoo, että 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 suojaamisintressi ja toisaalta esimerkiksi rikoksen selvittämisintressi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainittu kriteeri ei kuitenkaan käy ilmi ehdotetusta 44 §:stä. Valiokunta pitää perusteltuna, että poliisilakiehdotuksen 44 §:n 3 momenttiin lisättään harkinnanvaraisia tilanteita koskevaksi arviointikriteeriksi myös kansallisen turvallisuuden suojaaminen seuraavasti:

”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.”

Edellä selostetun valossa ja edellyttäen, että lakivaliokunnan esittämät tarkistukset tehdään, valiokunta katsoo kokonaisuutena tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn osalta, ettei sääntelyn lähtökohtaisesti tulisi avata mahdollisuuksia käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Näin on erityisesti siltä osin kuin tiedon luovuttamista koskevat kynnykset ovat vähintään samalla tasolla kuin ylimääräisen tiedon käyttämisen osalta. Valiokunta korostaa, että edellä mainitun tavoitteen kannalta olennaista on ehdotettujen tiedustelumenetelmien käyttäminen niille osoitettuun tarkoitukseen. Nyt ehdotettu tiedon luovuttamista koskeva sääntely sijoittuu valiokunnan näkemyksen mukaan erilaiseen yhteyteen kuin ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely, eikä niitä voida yksiselitteisesti vertailla. Tämän vuoksi sääntelyn tietty eroavaisuus on hyväksyttävissä. Sääntelyn soveltamista on kuitenkin tärkeää tarkkaan seurata ja ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin, mikäli soveltamiskäytäntö osoittaa, että sääntelyä käytettäisiin esimerkiksi poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja tai pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen.

Lakivaliokunta kuitenkin korostaa, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n sääntelyn sanamuodon piiriin ei kuulu perusteluissa (s. 217) mainittu tiedon luovuttaminen rikoksen paljastamiseksi tai esitutkinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseksi ja 44 §:n 2 momentin perustelut ovat siten ristiriidassa säännöstekstin kanssa.

Lakivaliokunta on esitystä käsitellessään arvioinut myös sitä, tulisiko tuomioistuimille varata toimivalta tiedon luovuttamisesta päättämiseen. Valiokunta katsoo, että asiaa voidaan tältä osin arvioida samansuuntaisesti kuin uudistettaessa ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa sääntelyä vuonna 2013 (ks. HE 14/2013 vp). Tuolloin omaksuttiin sääntelymalli, jonka mukaan tuomioistuin päättää ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä pääasian käsittelyn yhteydessä. Asiaa koskevaa ehdotusta käsiteltäessä lakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että ylimääräisen tiedon merkitystä ei lähtökohtaisesti voida arvioida muutoin kuin osana kokonaisnäyttöä ja että erillinen ylimääräisen tiedon hyödyntämistä koskeva prosessi ei ole tarkoituksenmukainen (LaVM 17/2013 vp, s. 8/I). Valiokunta katsoo, että kysymystä siitä, tuleeko tuomioistuimella olla päätäntävalta tiedustelumenetelmää käyttämällä saadun rikosepäilyn ilmoittamisesta, voidaan nyt käsiteltävän esityksen osalta arvioida samansuuntaisesti. Näin ollen valiokunta katsoo, että tuomioistuimenettely itse luovuttamisesta päättämisen osalta ei ole tarpeen. Vastaavasti valiokunta katsoo, olevan perusteltua, että tuomioistuin päättää luovutetun tiedon käyttämisestä näyttönä pääasian yhteydessä.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely sisältää säännöksen, jonka mukaan ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 3 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 3 momentti). Ehdotettu poliisilain siviilitiedustelua koskeva sääntely ei sisällä vastaavaa säännöstä. Valiokunta katsoo, että sääntelyä on tältä osin täydennettävä siten, että ehdotettu siviilitiedustelua koskeva sääntely tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn osalta sisältää edellä mainittuja poliisilain ja pakkokeinolain säännöksiä vastaavaa sääntelyä.

Edellä selostetun valossa lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että 1. lakiehdotuksen 44 §:ään lisätään uusi momentti seuraavasti:

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

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö yhtyy pääosin lakivaliokunnan lausuntoon. Lakivaliokunta katsoo, että pykälässä tarkoitetussa tiedon luovuttamisessa on kyse siinä määrin merkityksellisistä asioista, että päätöksenteko on perusteltua nostaa päällikkötasolle. Ilmoituksen lykkäämistä koskevan päätöksen tekee pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisin päällikkö. Ehdotettu sääntely käytännössä johtaa siihen, että aina, kun kyseessä on sellainen rikos, josta on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava keskusrikospoliisille, asia pitää viedä suojelupoliisi päällikön arvioitavaksi. Muutoin päällikkö ei kykene suorittamaan säännöksessä tarkoitettua arviointia ilmoituksen lykkäämisestä.

Päätöksentekotason kannalta ongelmallisena ei myöskään voida pitää pykälän 2 momentin ensiksi mainittua tilannetta, jonka mukaan 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. Kyse on hyvin pitkälle törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämiseen rinnastuva tilanne (RL 15:10), jolloin jokaisella on toimimisvelvollisuus. Toimimisvelvollisuus olisi suojelupoliisin virkamiehellä astetta tiukempi. Tällaisen ilmoituksen päätöksentekoa ei ole perusteltua nostaa päällikkötasolle.

Palomuurisääntelyn perusteella suojelupoliisi saa ilmoittaa 1 momentin mukaan keskusrikospoliisille rikoksesta, jos ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys sellaisen rikoksen selvittämiselle, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta. Lisäksi suojelupoliisi saa 2 momentin perusteella luovuttaa tietoa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Molemmat tapaukset ovat ilmoituksen osalta harkinnanvaraisia. Pykälän 4 momenttiin koottaisiin ne kriteerit, joiden kautta ilmoituksen lykkäämistä ja harkinnanvaraisen ilmoituksen tekemistä jo tehdystä tai vielä estettävissä olevasta rikoksesta olisi arvioitava. Suojelupoliisin harkinta näissä toimissa ei siis olisi vapaata, vaan myös 4 momentissa tarkoitettuihin arviointikriteereihin sidottua. Kyse olisi kuitenkin sen laatuisista rikoksista, että päätöksentekotasoa ei ole sisäministeriön näkemyksen mukaan perusteltua nostaa päällikkötasolle. Mikään ei kuitenkaan estäisi suojelupoliisin päällikköä antamasta sellaista määräystä, että päällikkö päättäisi ilmoituksen tekemisistä po. tapauksissa.

Palomuuripykälän 6 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. Kyseinen säännös perustuu pääosin voimassa olevan poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 ja 5 momenttiin, joissa säädetään vastaavanlaisista tilanteista ylimääräisen tiedon käytön käyttämistä koskien. Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä tiedon käyttämisestä päättämisestä.

Pykäläehdotuksen 6 momentissa mainituista luovutusperusteista kaikki muut paitsi tiedon luovuttaminen syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi voivat olla kiiretilanteita, joissa päätös ilmoituksen tekemisestä tulee tehdä välittömästi ja suojelupoliisin päällikön päätöksenteon edellyttäminen saattaisi perusteettomasti hidastaa ilmoituksen tekemistä. Muutoinkin päätöksentekotason nostaminen päällikkötasolle saattaisi edellyttää jonkinlaisen päällikköpäivystysjärjestelmän luomista, jolloin päällikön tai tämän sijaisen tulisi olla välittömästi tavoitettavissa tulevia kiiretilanteita varten.

Päätöksenteon nostamisessa päällikkötasolle on lakivaliokunnan esittämällä tavalla hyviä perusteita, mutta on olemassa myös hyviä perusteita sille, ettei päätöksentekotasoa päällikkötasolle nosteta. Sisäministeriö katsoo, ettei ole esitetty riittäviä perusteita pykäläehdotuksen muuttamiselle päätöksentekoa koskien.

Sisäministeriö esittää, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:ää tarkistettaisiin kokonaisuudessaan seuraavasti: (pykäläehdotuksessa muutokset tummennetulla)

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.

Tämän pykälän perusteella luovutettavan tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan

säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n 1 momentin 9 kohdassa.

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.

18 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 henkilötietotiedot poistetaan sotilastiedustelurekisteristä viimeistään 50 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä.

19 Poliisilaki 5 a luku 47 § (Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen) / Tietoliikennetiedustelulain 20 § (Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen)

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 24) salaisten tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvää ilmoittamisvelvollisuutta on syytä pitää keskeisenä osana tällaisten menette-

lyjen 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.

Lakivaliokunta viittaa (LaVL 32/2018 vp, s. 20) perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Ilmoittamisvelvollisuus tietoliikennetiedustelussa koskee ainoastaan tilanteita, joissa viestin tai tallennetun tiedon sisältö on selvitetty manuaalisesti (PeVL 35/2018 vp, s. 23). Ilmoitusvelvollisuutta ei siten olisi pelkästään viestin tunnistamistietoihin perustuvasta käsittelystä, vaikka sekin olisi tehty manuaalisesti. Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun säännöksen mukaan ilmoitusvelvollisuutta ei ole, jos kohde on ulkomailla. Siitä ei kuitenkaan ilmene, tarkoitetaanko olemisella toimenpiteen suorittamishetken olinpaikkaa vai ilmoitushetken tilannetta. Perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että ilmoittamisvelvollisuus ulotetaan myös viestin tunnistamistietoihin kohdistuvaan manuaaliseen käsittelyyn (PeVL 35/2018 vp, s. 24). Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lakivaliokunnan mukaan ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 20 § on edellä olevan valossa perusteltua muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

20 §

Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen

”Jos 6 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa *tietoliikennetiedustelun käytön aikana olleen 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.”

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n 6 momentissa tarkoitetun kanteluoikeuden tulisi koskea paitsi tiedustelumenetelmää myös niistä ilmoittamisen lykkäämistä ja ilmoituksen tekemättä jättämistä (PeVL 35/2018 vp, s. 30). Perustuslakivaliokunta on toistanut tämän kantansa tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa mietinnössään (PeVM 9/2018 vp, s. 6) ja ehdottanut lisäksi selvyyden vuoksi, että valtuutetun kanteluoikeutta koskeva säännös on lisätään myös valvontalakiehdotuksen 14 §:ään. Eduskunta on 20.12.2018 hyväksynyt tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain näin muutettuna.

Lakivaliokunta on vuorostaan tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa aiemmassa lausunnossaan (LaVL 27/2018 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta ei ehdoteta ulotettavaksi ehdotetussa poliisilaissa säädettyyn tuomioistuinkäsittelyyn, jossa tiedusteluviranomainen pyytää lupaa olla ilmoittamatta tai lykätä ilmoittamista tiedustelutoimenpiteestä sen kohteelle. Ottaen huomioon, että tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuuluu myös seurata ilmoittamisvelvollisuuksia (ks. HE 199/2017 vp, s. 48), lakivaliokunta katsoi, että tiedusteluvaltuutetulle tulisi varata tilaisuus tulla kuulluksi myös tällaisessa tuomioistuinkäsittelyssä (LaVL 27/2018 vp).

Edellä esitetyn perusteella on lakivaliokunnan mukaan perusteltua, että tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus sekä kanteluoikeus ulotetaan myös ilmoituksen lykkäämistä tai ilmoituksen tekemättä jättämistä koskevaan lupaprosessiin ja siinä annettuun päätökseen. Tästä ei kuitenkaan ole tarpeen sisällyttää ehdotetun poliisilain 5 a lukuun nimenomaisia säännöksiä, koska tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamista koskevassa 47 §:n 8 momentissa viitataan, että ilmoitusta koskevan asian käsittelyssä tuomioistuimessa noudatetaan, mitä lupa-asian tuomioistuinmenettelystä koskevassa 35 §:ssä säädetään. Lakivaliokunta korostaa, että valtuutetun läsnäolo- ja puheoikeus ilmoituksen lykkäämistä tai ilmoituksen tekemättä jättämistä koskevassa lupaprosessissa sekä kanteluoikeus prosessissa annettuun päätökseen seuraavat kyseisestä viittaussäännöksestä. Ratkaisu on linjassa edellä selostetun tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 14 §:n kanssa.

Sisäministeriön vastaus: 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. Viime vuoden 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 eh-

dotetaan 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 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.

Sisäministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan edellä mainittu täsmennyslausuma koskee ainoastaan tietoliikennetiedustelusta ilmoittamista. Sisäministeriö toteaa tähän, että ratkaiseva ajankohta on tietoliikennetiedustelun suorittamishetken olinpaikka. Sisäministeriön käsityksen mukaan asiasta ei sen ilmeisyyden takia ole tarpeen erikseen säätää laissa. Jos asiasta katsotaan olevan välttämätöntä säätää, niin tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 20 §:ää on syytä täsmentää tai pykälään voidaan lisätä kokonaan uusi 2 momentti.

Tietoliikenteen tuleminen tietoliikennetiedustelun piiriin edellyttää sitä, että tietoliikenneyhteys ylittää Suomen rajan. Jos Suomessa vakinaisesti asuva henkilö on ulkomailla tietoliikennetiedustelun käyttöhetkellä, voi hänen viestintänsä tulla tietoliikennetiedustelun piiriin vain, mikäli se reitittyy Suomen kautta tai hän kommunikoi Suomessa olevan osapuolen kanssa. Henkilön väliaikainenkaan ulkomailla oleskelu ei siten merkitse sitä, että ilmoitus jätettäisiin tekemättä, vaan että ilmoitus tehdään Suomessa olevalle osapuolelle.

Sisäministeriö yhtyy lakivaliokunnan lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp) lausumaan. Sisäministeriö esittää, että tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 20 § muutetaan lisäämällä siihen "--tietoliikennetiedustelun käytön aikana olleen--" ja ”tai poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettu tunnistamistieto” seuraavasti:

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 ***tietoliikennetiedustelun käytön aikana olleen*** 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.

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.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan (LaVL 32/2018 vp, s. 24) hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 35/2018 vp) valossa aiheellista arvioida ehdotetun poliisilain 5 a luvun 55 §:ää huolellisesti uudelleen. Lakivaliokunnan mielestä pykälässä ehdotetusta yhteistyösääntelystä tiedusteluviranomaisen ja yhteisöjen välillä on perusteltua luopua.

Sisäministeriön vastaus: Tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ehdotetun lain 16 §:ssä ehdotetaan 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 poliisilakiehdotuksen 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 (poliisilaki 5a luku 55 §:n 2 momentti) 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".

Sisäministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunta käsitteli yhteisöjen kanssa tehtävää yhteistyötä ja tietojen luovuttamista yhteisöille erikseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännös yhteistyöstä yh-

teisöjen kanssa tulee joko poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tulee olennaisesti täsmentää yhteistyön sisällön ja osapuolten suhteen ja perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla.

Sisäministeriö ehdottaa, että säännös yhteistyöstä yhteisöjen kanssa poistetaan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla. Tämän poistamisella ei sinänsä ole asiallista merkitystä, koska hallituksen esityksessä olevan säännösehdotuksen tarkoitus oli tarkoitettu informatiiviseksi. Kyse ei näin ollen ollut siitä, että hallintotehtäviä olisi kyseisen säännöksen nojalla ajateltu siirrettävän yksityiselle. Vastaavantyyppinen yhteistyötä koskeva säännös ilmenee poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa, jonka mukaan poliisin tehtävänä on muun muassa toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa.

Tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetussa 55 §:ssä on joko määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen piiri tai vaihtoehtoisesti säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja.

Pykälässä ei ole sen perusteluidenkaan mukaan tarkoitus säätää henkilötietojen luovuttamisesta. Asian merkityksellisyyden vuoksi tämä on syytä mainita säännöstasolla. Sisäministeriö ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Asia ilmaistaisiin pykälän 3 momenttiin otettavan negaation "muita kuin henkilötietoja koskevia tietoja" avulla.

Sisäministeriö ehdottaa lisäksi, että poliisilain 5 a luvun 55 §:ää muutetaan niin, että pykälän otsikkoon lisätään "yritykset", joka kuvaa yksityisen sektorin toimijoita paremmin kuin ”yhteisöt”.

Asetuksenantovaltuusäännökset ehdotetun poliisilain 5 a luvun 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.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 55 §:ää muutetaan seuraavasti:

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 56 § (Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen)

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

56 §

Salaisen tiedonhankinnan yhteensovittaminen

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

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisen järjestämisestä.

22 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 selkeäm-

min, 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).

Lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s. 24—26) huomiota siihen, että ehdotettu sääntely ei sisällä säännöksiä vieraan valtion virkamiehen rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 25) todennut, että sääntelyä on täydennettävä virkavastuuta koskevin säännöksin. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo myös, että säännöksen sanamuodosta tulee käydä ilmi nyt ehdotettua selkeämmin, että vieraan valtion virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita.

Lakivaliokunta katsoo, että vieraan valtion virkamiehen rikosoikeudellisen virkavastuun tulee ilmetä ehdotetusta 57 §:stä. Perusteltua kuitenkin on, että varsinaiset virkavastuuta koskevat säännökset sisältyisivät rikoslain säännöksiin, joihin 57 §:n säännöksessä viitataan. Vieraan valtion virkamiehen vahingonkorvausvastuusta ei valiokunnan näkemyksen mukaan tarvitse erikseen säätää, koska virkamies toimii suojelupoliisin ohjauksessa ja valvonnassa, jolloin mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus saattaisi konkretisoitua ensisijaisesti suojelupoliisille joko suoraan tai isännänvastuun perusteella.

Rikosoikeudellinen virkavastuu on rikoslain (39/1889) 40 luvun 12 §:n 3 momentin mukaan ulotettu koko laajuudessaan ulkomaiseen virkamieheen, joka toimii Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo-, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämis- tai rikosten ennalta estämis- ja esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä. Kyseiseen virkamieheen sovelletaan 40 luvun 1—3 momentin säännösten lisäksi myös, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, 40 luvun 5 ja 7—10 §:ää. Mainitut ulkomaiset virkamiehet rinnastetaan kotimaisiin virkamiehiin myös silloin, kun virkamiehiä vastustetaan tai heihin kohdistetaan rikoksia. Heihin kohdistuviin tekoihin sovelletaan mm. virkamiehen väkivaltaista vastustamista, niskoittelua ja virkavallan anastusta koskevia rikoslain säännöksiä (RL 16:20). Heihin virkatoimessa tai virkatoimen vuoksi kohdistunut tahallinen surmaaminen voidaan katsoa murhaksi (RL 21:18). Itse ulkomaisen virkamiehen käsite on sinällään kattava (RL 40 luvun 11 §:n 4 kohta).

Virkamiehiin kohdistuvista rikoksista säädetään rikoslain 16 luvussa ja virkamiesten tekemistä rikoksista rikoslain 40 luvussa. Mainittujen lukujen soveltamissäännösten perusteella on arvioitavissa se, mitkä rikokset ovat tässä yhteydessä merkityksellisiä eli mitkä voivat olla sellaisia, joiden tekijöinä tai kohteina ulkomaiset virkamiehet voivat olla tiedustelutehtävää Suomessa harjoittaessaan. Rikoslain 16 luvun 20 §:n perusteella näyttää valiokunnan käsityksen mukaan siltä, että merkityksellisiä rikoksia ovat mainitun luvun 1—3, 13 ja 14 §:ssä rangaistaviksi säädetyt rikokset. Tässä yhteydessä on vaikea ajatella, että luvun 9 § virkavallan anastuksesta soveltuisi. Rikoslain 40 luvun osalta puolestaan merkitystä on mainitun luvun 1—3, 5 ja 7—10 §:ssä rangaistaviksi säädetyillä rikoksilla, lisäksi huomioon on aihetta ottaa ko. luvun 14 § menettämisseuraamuksesta.

Lakivaliokunta toteaa, että rikoslain 16 luvun säännösten soveltaminen kansainvälisessä tiedusteluyhteistyössä lienee kuitenkin teoreettista, koska tiedustelua suorittava virkamies harvemmin toimii niin, että häneen rikoksen kohdistava tietää tämän olevan vieraan valtion tiedusteluvirkamies. Syyllistyminen rikoslain 16 luvun mukaisiin tekoihin edellyttää tahallisuutta sen suhteen, että teon kohteena on virkamies. Asia on kuitenkin syytä huomioida rikoslain 16 luvun soveltamisalasääntelyssä.

Lakivaliokunta katsoo, että ulkomaisten tiedusteluvirkamiesten Suomessa tekemien samoin kuin heihin täällä kohdistuvien rikosten osalta on tarpeen säätää niissä säännöksissä, joissa todetaan, minkä

rikosten osalta ja millä edellytyksillä virkarikoksia ja virkamiehiin kohdistuvia rikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan ulkomaisiin virkamiehiin (rikoslain 16 luvun 20 § ja 40 luvun 12 §).

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että rikoslain 16 luvun 20 §:ää muutettaisiin niin, että siihen lisätään uusi 6 momentti, johon otettaisiin asianmukainen viittaus poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momenttiin ja sotilastiedustelulakiehdotuksen (HE 203/2017 vp, 1. lakiehdotus) 19 §:n 3 momenttiin. Lakivaliokunnan esittämä uusi momentti kuuluu seuraavasti:

”*Sovellettaessa tämän luvun 1—3, 13 tai 14 §:ää teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan ulkomainen virkamies, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella.”*

Lisäksi lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että rikoslain 40 luvun 12 §:ää muutetaan niin, että siihen lisätään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyisi uudeksi 5 momentiksi ja nykyinen 5 momentti uudeksi 6 momentiksi. Uuteen 4 momenttiin tulisi sisällyttää asianmukainen viittaus poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momenttiin ja sotilastiedustelulakiehdotuksen 20 §:n 3 momenttiin. Lakivaliokunnan ehdottama uusi 4 momentti kuuluu seuraavasti:

”*Tämän luvun 1—3, 5, 7—10 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, ulkomaiseen virkamieheen, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella.*”

Lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle myös, että rikoslain 21 luvun 18 §:ää muutetaan siten, että kyseiseen soveltamisalasäännökseen sisällytetään asianmukainen viittaus poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momenttiin ja sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n 3 momenttiin. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa rikoslain 21 luvun 18 § kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”Sovellettaessa tämän luvun 2 §:n 4 kohtaa rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu julkista luottamustehtävää hoitava henkilö, sellainen ulkomainen virkamies, joka toimii Kansainvälisen rikostuomioistuimen palveluksessa taikka Suomen alueella kansainvälisen sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen nojalla tarkastus-, tarkkailu-, takaa-ajo- tai esitutkintatehtävissä taikka joka toimii Suomen alueella kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain nojalla Suomen viranomaisen esittämän tai hyväksymän oikeusapupyynnön perusteella esitutkinta- tai muissa virkatehtävissä, julkista valtaa käyttävä henkilö ja 16 luvun 20 §:n 5 momentissa tarkoitettu henkilö *ja sellainen ulkomainen virkamies, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella.*”

Lakivaliokunta esittää hallintovaliokuinnalle myös 1. lakiehdotuksen 57 §:n 3 momentin tarkistamista siten, että momentin loppuun lisätään säännöstasolle perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetun huomioimiseksi se, että ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Edelleen lakivaliokunta esittää 3 momentin loppuun säännöstä ulkomaisen virkamiehen virkavastuusta, jossa viitataan edellä lakivaliokunnan esittämiin rikoslain säännöksiin. Lakivaliokunnan esittämässä muodossa poliisilakiehdotuksen 57 §:n 3 momentti kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”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 tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä. *Ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Rikoslain 16 luvun 20 §:n 6 momentissa, 21 luvun 18 §:ssä ja 40 luvun 12 §:n 4 momentissa säädetään mainittujen lukujen soveltamisesta tiedustelumenetelmää Suomen alueella käyttävän ulkomaisen virkamiehen tekemään tai häneen kohdistuneeseen rikokseen.*”

Kansainväliseen yhteistyöhön liittyen perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp. s. 25—26) esittänyt, että kansainvälistä yhteistyötä koskevassa säännöksessä viitattaisiin siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kielletään 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. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Edellä esitetyn perusteella 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ään on tarpeen sisällyttää edellä tarkoitettu säännös.

Sisäministeriön vastaus: Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälisestä yhteistyöstä. Kansainvälisen yhteistyön tarkoituksena on tehostaa ja helpottaa kansainvälistä tiedusteluyhteistyötä Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Suomeen kohdistuvat vakavimmat uhkat ovat pääsääntöisesti ulkomaista alkuperää ja niiden seuraukset voivat konkretisoitua pahimmillaan Suomen alueella. Ulkomaista alkuperää olevia uhkia ovat muun muassa kansainvälinen terrorismi, ulkovaltojen Suomeen ja sen etuihin kohdistama vakoilu sekä joukkotuhoaseiden suunnittelu, valmistaminen, levittäminen ja käyttö. Tiedon hankkimiseen kansallisen turvallisuuteen kohdistuvista vakavista uhkista on perusteltua ryhtyä myös valtioiden välisin yhteistyöjärjestelyin.

Pykälän 3 momentin 2. virkkeen mukaan 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 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 ovat vastaavat, kun suojelupoliisin itsenäisesti suorittamassa siviilitiedustelussa.

Kyseisen säännösehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että erityisesti tietoverkossa tapahtuvassa tarkkailussa voidaan tarvita toisen valtion sellaisen virkamiehen apua, jolla on 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.

Vieraan valtion virkamies toimii 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. Tällä on tarkoitus painottaa, että vieraan valtion voi suorittaa tehtäviä ja käyttää toimivaltaa vain vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisen ohjeiden ja määräysten mukaisesti ja ainoastaan vastaanottavan valtion viranomaisen virkamiehen läsnäollessa. Vieraan valtion virkamiehiä sitoo toimivaltuuksia käyttäessään Suomen lainsäädäntö ja he ovat Suomessa toimiessaan rikosoikeudellisen vastuun piirissä. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt tällaista järjestelyä ongelmallisena perustuslain täysivaltaisuussäännösten kannalta (ks. PeVL 9/2003 vp, s. 3).

Pykälässä ehdotettu järjestely ei siis mahdollista itsenäisesti käytettävien toimivaltuuksien käytön mahdollistamista ulkomaiselle virkamiehelle, vaan kyse on luonteeltaan sellaista kansainvälistä yhteistyötä, johon Suomi perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan osallistuu muun muassa rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi (ks. PeVL 1/2007 vp, s. 3/I ja PeVL 56/2006 vp, s. 3/I), ja jota on pidettävä paitsi tavanomaista myös kannatettavaa.

Sisäministeriö katsoo, ettei ehdotettua sääntelyä ole pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, vaikka se sisältää luonteensa vuoksi perusoikeusherkkää sääntelyä. Osin tämän vuoksi pykälään ehdotetaan perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka toisen virkkeen mukaan: "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". Kyseisellä lisäyksellä painotettaisiin velvoitetta toimia kansainvälisessä yhteistyössä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Tämä vaatimus ilmenee myös poliisilain 1 luvun 2 §:ssä säädetystä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimuksesta.

Myös vieraan valtion virkamiehen virkavastuun tulee ilmetä pykälästä. Tästä ehdotetaan säädettäväksi 4 momentissa, jonka viimeisen virkkeen mukaan rikoslain 16 luvun 20 §:n 6 momentissa, 21 luvun 18 §:ssä ja 40 luvun 12 §:n 4 momentissa säädetään mainittujen lukujen soveltamisesta tiedustelumenetelmää Suomen alueella käyttävän ulkomaisen virkamiehen tekemään tai häneen kohdistuneeseen rikokseen. Varsinaiset virkavastuuta koskevat säännökset olisivat rikoslain mainituissa säännöksissä.

Vieraan valtion virkamiehen vahingonkorvausvastuusta ei tarvitsisi erikseen säätää, koska virkamies toimisi suojelupoliisin ohjauksessa ja valvonnassa, jolloin mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus saattaisi konkretisoitua ensisijaisesti suojelupoliisille joko suoraan tai isännänvastuun perusteella.

Siviilitiedustelulainsäädännössä tarkoitettu tietojen luovuttaminen koskisi muita tietoja kuin henkilötietoja, joiden luovuttamisen perusteena tulisi poliisin henkilötietolaissa 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.

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.

Pykäläehdotuksen 4 momentissa käytetään termiä "vieraan valtion virkamies". Tämä on syytä yhdenmukaistaa rikoslain 40 luvussa käytetyn terminologian "ulkomainen virkamies" kanssa. Lisäksi pykäläehdotuksen 4 momentin kolmannen virkkeen persoonapronomini "hänen" on syytä tarkistaa muotoon "Ulkomainen virkamies".

Sisäministeriö esittää, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ää muutetaan seuraavasti:

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. ***Ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Rikoslain 16 luvun 20 §:n 6 momentissa, 21 luvun 18 §:ssä ja 40 luvun 12 §:n 4 momentissa säädetään mainittujen lukujen soveltami-***

sesta tiedustelumenetelmää Suomen alueella käyttävän ulkomaisen virkamiehen tekemään tai häneen kohdistuneeseen rikokseen.

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

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

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.

24 Poliisilaki 5 a luku 61 § (Tiedusteluvalvontavaltuutetulle tehtävät ilmoitukset)

Lakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (LaVL 32/2018 vp, s.13) huomiota tuomioistuinkäsittelyn ajan ja paikan ilmoittamiseen. Jotta tiedusteluvalvontavaltuutettu voi käyttää edellä poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:ään ehdotetun uuden säännöksen mukaisesti läsnäolo- ja puheoikeuttaan, hänen tulee saada tieto lupa-asiaa koskevasta käsittelystä. Lakivaliokunta toteaa aiempaan tiedustelutoiminnan valvontaa koskevaan lausuntoonsa viitaten (LaVL 27/2018 vp, s. 8—9), että ehdotetun uuden säännöksen sanamuodossa "varattava tilaisuus tulla kuulluksi" on kyse siitä, että tuomioistuimella on velvollisuus varata tiedusteluvalvontavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi lupa-asian käsittelyssä. Näin ollen tuomioistuin huolehtii lupaistunnon ajankohdan ja paikan ilmoittamisesta valtuutetulle ja vastaa myös siitä, että valtuutettu saa kutsun istuntoon. Edellä mainitun sanamuodon ja vastuun kanssa ei olisi linjassa se, että tiedusteluviranomaiselle säädettäisiin velvollisuus toimittaa tieto istunnosta tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Muutoinkaan lakivaliokunta ei pidä tiedustelun valvontajärjestelmän luotettavuuden ja uskottavuuden kannalta perusteltuna eikä asianmukaisena, että lupavaatimuksen tekijä ilmoittaisi valvojalle lupa-asian käsittelystä siten, ettei tuomioistuin voisi itse varmistua siitä, että kutsu on annettu valtuutetulle tiedoksi.

Sisäministeriön vastaus: Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tuomioistuimen lupaistunnot ovat salaisia ja niihin voi kohdistua tiedustelua. Tästä johtuen myös istuntoaika ja -paikka on pidettävä salassa. Tiedusteluviranomaisten ja tiedusteluviranomaisten välille on tarkoitus rakentaa suojattu tiedonsiirtoyhteys, joka mahdollistaa ilmoituksen tekemisen lupaistunnon ajankohdasta ja paikasta. Jos ilmoitusvelvollisuus asetetaan tuomioistuimelle lakivaliokunnan esittämällä tavalla, on ilmoituksen tekemisen salassapito turvattava vastaavalla tavalla.

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

Tiedusteluvaltuutetun nimike muutetaan tiedusteluvalvontavaltuutetuksi (PeVM 9/2018 vp, s. 3). Tämä aiheuttaa tarpeen muuttaa nimikettä pykälissä. Lisäksi poliisilaki ehdotuksen 5 a luvun 61 §:n 3 momenttia on tarpeen tarkistaa niin, että siihen lisätään päätöksen edelle "luvan tai". Pykälän 1 momentin mukaan tiedusteluvalvontavaltuutetulle tulee antaa tieto "luvasta tai päätöksestä", joten turvallisuusjärjestelyjä koskevan 3 momentin tulee kattaa päätöksestä ilmoittamisen lisäksi myös luvasta ilmoittamisen.

Sisäministeriö esittää, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 61 §:ää ja tietoliikennelakiehdotuksen 26 §:ää muutetaan seuraavasti (muutoksen pykälissä tummennetulla):

61 §

*Tiedusteluvalvonta**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.

Suojelupoliisin on mahdollisimman pian ilmoitettava tiedustelu***valvonta***valtuutetulle päätöksestä, joka koskee:
1) siviilitiedustelun suojaamista;
2) ilmaisukieltoa;
3) 44 §:n 1 momentissa tarkoitetun ilmoituksen siirtämistä.

Tiedustelumenetelmää koskevan ***luvan tai*** päätöksen ilmoittamisessa on kiinnitettävä erityistä huomiota salassapitovelvollisuuden toteutumiseen ja siihen, että asiakirjoihin ja tietojärjestelmiin sisältyvien tietojen suoja turvataan tarvittavin menettelytavoin ja tietoturvallisuusjärjestelyin.

26 §

*Tiedustelu**valvonta**valtuutetulle tehtävät ilmoitukset*

Suojelupoliisin on annettava tieto tiedustelu***valvonta***valtuutetulle tämän lain nojalla annetuista tuomioistuimen luvista ja päätöksistä mahdollisimman pian niiden antamisen jälkeen.

25 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 sekä tietoliikennelakiehdotuksen 27 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuuksista. Sisäministeriö esittää, että pykäläehdotukset poistetaan ja niissä olevat asetuksenantovaltuudet sijoitetaan asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. myös edellä).

Sisäministeriö toteaa, ettei poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:n 1 momentissa tarkoitetusta ilmoituksesta eikä 57 §:ssä tarkoitetusta suojelupoliisin kansainvälisen yhteistyön järjestämisestä ole tarpeen aiemmin ehdotetulla tavalla erikseen säätää asetuksella. Näin ollen sisäministeriö esittää, että kyseiset asetuksenantovaltuudet poistetaan kokonaan.

Sisäministeriö esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 62 § poistetaan ja siinä olevat asetuksenantovaltuudet siirretään asianomaisten perussäännösten yhteyteen seuraavasti (ks. myös edellä ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4, 55, 56 ja 60 § sekä ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 4 ja 25 §): (muutoksen pykäläehdotuksissa 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.

Laki

tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

~~*27 §*~~

~~*Asetuksenantovaltuudet*~~

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

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.

26 Eräitä muita huomioita

26.1 Tekninen laitetarkkailu

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

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

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

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

27 Teknisiä huomioita

27.1 Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedusteluvaltuutetun nimike muutettiin tiedusteluvalvontavaltuutetuksi. Tämä aiheuttaa tarpeen muuttaa tiedusteluvalvontavaltuutetun nimike niissä pykälissä, joissa se on mainittu. (muutokset pykäläehdotuksissa tummennetulla)

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.

27.2 Pakkokeinolaki

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

Voimassa oleva laki

31 §

Peitetoiminnasta päättäminen

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

— —

Ehdotus

31 §

Peitetoiminnasta päättäminen

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

— —

Voimassa oleva laki

35 §

Valeostosta päättäminen

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

— —

Ehdotus

35 §

Valeostosta päättäminen

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

— —

Voimassa oleva laki

48 §

Suojaamisesta päättäminen

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

— —

Ehdotus

48 §

Suojaamisesta päättäminen

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

— —

Gällande lydelse

31 §

Beslut om en täckoperation

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

— —

Föreslagen lydelse

31 §

Beslut om en täckoperation

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

— —

Gällande lydelse

35 §

Beslut om bevisprovokation genom köp

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

— —

Föreslagen lydelse

35 §

Beslut om bevisprovokation genom köp

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

— —

Gällande lydelse

48 §

Beslut om skyddande

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

Föreslagen lydelse

48 §

Beslut om skyddande

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