050/2020 vp

Ei salainen
TiVP 7/2021 vp 3.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kertomus

SMDno-2021-75
VN/5923/2021
VN/S43/2021 72/2021

11.3.2021

Jakelussa mainitut

Viite: VN/S43/2021 72/2021 (salainen, TL II, JulkL 24 § 1 mom. 9 k)

Sisäministeriön kertomus tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta vuonna 2020

Johdanto

Sisäministeriö antaa vuosittain poliisilain (872/2011) 5 a luvun 60 §:ssä tarkoitetun kertomuksen tiedustelumenetelmien käytöstä ja siviilitiedustelun suojaamisen käytöstä ja niiden käytön valvonnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle, tiedusteluvalvontavaliokunnalle ja tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Kertomus on samalla tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain (582/2019) 25 §:n 1 momentissa tarkoitettu kertomus.

Eduskunta antoi 3.4.2019 vastauksensa EV 291/2018 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp). Siviilitiedustelua koskevan lainsäädännön kaksi päälakia ovat laki poliisilain muuttamisesta (581/2019) ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettu laki, jotka tulivat voimaan 1.6.2019. Poliisilakiin lisättiin siviilitiedustelua koskeva 5 a luku.

Siviilitiedustelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (709/2019) 24 §:n nojalla suojelupoliisi toimittaa vuosittain sisäministeriölle selvityksen poliisilain 5 a luvussa tarkoitettujen tiedustelumenetelmien sekä tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa tarkoitetusta tietoliikennetiedustelusta ja niiden suojaamisen käytöstä ja valvonnasta.

Suojelupoliisi on antanut sisäministeriölle valtioneuvoston asetuksessa tarkoitetun selvityksen siviilitiedustelusta vuodelta 2020 ja se sisältää myös selvityksen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 159 §:n mukaisesta tilastoinnista. Kysymys on ensimmäisestä kokonaisen kalenterivuoden toimintaa koskevasta selvityksestä siviilitiedustelulainsäädäntöön liittyen.

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) mukaisesti tiedusteluvalvontavaltuutettu valvoo suojelupoliisin tiedustelutoiminnan laillisuutta ja muun toiminnan laillisuutta.

Sisäministeriö oheistaa suojelupoliisin antaman selvityksen liitteineen (salainen TL II, JulkL 24 §:n 1 mom. 9 kohta).

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

Siviilitiedustelumenetelmien käyttö suojelupoliisissa vuonna 2020

Siviilitiedustelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:n 3 momentin nojalla suojelupoliisin selvityksessä on mainittava tiedustelumenetelmittäin:

1) tiedustelumenetelmiä koskevien päätösten lukumäärä;
2) tiedustelumenetelmiä koskevien päätösten perusteena olleet poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä tarkoitetut siviilitiedustelun kohteet ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 3 §:ssä tarkoitetut tietoliikennetiedustelun kohteet;
3) tiedustelumenetelmien kohteena olleiden henkilöiden lukumäärä silloin, kun tiedustelumenetelmän käyttöä koskeva päätös on koskenut henkilöä;
4) 21 §:n 6–10 kohdissa tarkoitettujen tietojen määrä vuositasolla;
5) tietolähteen rekisteröintiä koskevien päätösten lukumäärä;
6) arvio siviilitiedustelun ja tiedustelumenetelmien merkityksellisyydestä;
7) tieto rikostorjuntaan tehtävän ilmoituksen siirtämisestä;
8) tiedustelumenetelmien käytöstä ilmoittaminen;
9) kuuntelu- ja katselukieltojen, jäljentämiskieltojen sekä tiedustelukieltojen toteutuminen;
10) ilmaisukieltojen lukumäärä;
11) toiminnan yhteydessä havaitut ongelmat, kehittämistarpeet ja muut merkittävät seikat.

Siviilitiedustelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 24 §:n 4 momentin nojalla sisäministeriölle annettavassa selvityksessä on myös mainittava harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen ja väärien asiakirjojen määrä ja laji.

Suojelupoliisissa on tullut 1.7.2019 voimaan sisäinen määräys, joka koskee salaisen tiedonhankinnan järjestämistä, käyttöä ja valvontaa suojelupoliisissa. Määräystä on ajantasaistettu vuonna 2020.

Selvitys menetelmistä

Suojelupoliisi on antanut vuoden 2020 osalta selvityksen, joka sisältää tiedot seuraavista asioista:

- teletiedustelumenetelmät
- tekninen laitetarkkailu ja tietoliikennetiedustelu
- suunnitelmallinen tarkkailu
- tekninen tarkkailu ja teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen
- paikkatiedustelu, jäljentäminen, lähetyksen jäljentäminen ja lähetyksen pysäyttäminen jäljentämistä varten
- peitelty tiedonhankinta
- peitetoiminta, valeosto ja tietoverkossa toteutettava peitetoiminta
- tietolähdetoiminta
- siviilitiedustelun suojaaminen
- ilmaisukielto

Laillisuusvalvonta

Tiedusteluvalvontavaltuutettu on toteuttanut ulkoista laillisuusvalvontaa reaaliaikaisesti.

Suojelupoliisin toimittaman selvityksen muukaan siviilitiedusteluun on kohdistettu kattavasti sisäistä laillisuusvalvontaa sekä esimiesvalvontaa. Suojelupoliisin sisäisen laillisuusvalvonnan käytännön järjestämisestä on vastannut riippumaton, kokopäiväinen sisäinen laillisuusvaloja. Operatiivisen toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseksi siihen kohdistuvasta oikeudellisesta neuvonnasta ovat vastanneet erikseen nimetyt lakimiehet ja

neuvonta on järjestetty laillisuusvalvontatoiminnosta erilliseksi toiminnaksi. Annetun selvityksen mukaan suojelupoliisin laillisuusvalvonnassa kiinnitetään huomiota erityisesti sellaisiin toimiin, joilla on merkitystä perusoikeuksien kannalta.

Siviilitiedustelumenetelmien sisäinen laillisuusvalvontatarkastus toteutettiin mahdollisimman reaaliaikaisena, jatkuvana ja kattavana niin sanottuna jatkuvana tarkastuksena, ja lisäksi toteutettiin pistokoeluonteisia tarkastuksia tiedustelumenetelmien tosiasialliseen toteuttamiseen. Tarkastuksissa kaikki tiedustelumenetelmiä koskevat vaatimukset, päätökset ja pöytäkirjat on tarkastettu. Siviilitiedustelumenetelmiä koskevat laillisuusvalvontaa koskevat tarkastuskertomukset laadittiin ajanjaksoilta 1.1.-31.3.2020, 1.4.-30.6.2020, 1.7.-30.9.2021 ja 1.10.-31.12.2020. Lisäksi suojelupoliisissa toteutettiin salaisen tiedonhankinnan ja siviilitiedustelun suojaamista koskevat tarkastukset kohdistuen ajanjaksoihin 1.1.-30.6.2020 ja 1.7.-31.12.2020. Suojelupoliisissa toteutettiin myös erikseen tietolähdetoiminnan sisäinen laillisuustarkastus sekä valeostoa ja peitetoimintaa koskeva tarkastus kohdistuen vuoden 2020 toimintaan.

Suojelupoliisin sisäisessä laillisuusvalvonnassa ei havaittu lainvastaisuuksia. Tarkastustoiminnassa kyettiin edistämään toiminnan laatua ja tuottamaan tietoa. Valvonnassa havaittuihin puutteisiin tai virheisiin puututtiin viipymättä niiden edellyttämällä tavalla ja tarpeelliset korjaustoimet suoritettiin. Uudet järjestelmät tukevat toimintaa ja toiminnan valvontaa entistä paremmin.

Koulutus

Suojelupoliisin henkilöstöä osallistui toiminnan lainmukaisuutta tukeviin sisäisiin ja ulkoisiin koulutuksiin.

Toiminnan yhteydessä havaitut kehittämistarpeet

Siviilitiedustelualainsäädäntöä on sovellettu varsin lyhyen aikaa. Sen osalta on annetun selvityksen perusteella tullut esiin joitakin lainsäädännön muutostarpeita, jotka liittyvät poliisilain 5 a lukuun.

Suojelupoliisin selvityksen mukaan sisäisen laillisuusvalvonnan kehittämisessä olennaista on ollut yhteen sovittaa valvontatoiminta ulkoisen valvonnan ja erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kanssa.

Sisäministeriön arvio

Sisäministeriön tehtävänä on arvioida annetun selvityksen nojalla siviilitiedustelutoiminnan lain- ja asianmukaisuutta. Selvitys kattaa siviilitiedustelun kohteet, menetelmät ja menetelmien kohteena olleiden henkilöiden lukumäärät selvityksessä kuvatuin tavoin sekä merkityksellisyysarvion.

Siviilitiedustelulainsäädännön mukaisten menetelmien käyttäminen merkitsee puuttumista perustuslailla suojattuihin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin. Tällöin korostuu oikeussuojan turvaaminen, mitä toteutetaan eri keinoin.

Sisäministeriö toteaa, että siviilitiedustelulainsäädännön toimivaltuuksia säädettäessä on otettu huomioon perus- ja ihmisoikeudet.

Siviilitiedustelulainsäädäntöä säädettäessä kiinnitettiin erityisesti huomiota valvonnan tehokkuuteen. Eduskuntakäsittelyn aikana muun muassa perustuslakivaliokunta korosti jo perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään PeVM 4/2018 vp vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa.

Valvonnan tärkeys on tullut esiin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Yksi valvonnan elementti on suojelupoliisin sisäinen laillisuusvalvonta. Saadun selvityksen mukaan suojelupoliisin sisäinen valvontatoiminta on ollut siviilitiedustelumenetelmien käytön osalta mahdollisimman reaaliaikaista ja havaintoihin on puututtu niiden edellyttämällä tavalla. Sisäministeriö toteaa, että annetun selvityksen mukaan toimivaltuuksia on sovellettu laissa säädetyin edellytyksin. Tarkastuksissa ei ole ilmennyt systeemisiä tai vakavia laatu- tai muita virheitä. Havaitut puutteet ovat olleet korjattavissa eikä niiden osalta kenenkään oikeusturva ole vaarantunut. Tarvittavilta osin on tehty ilmoitus tiedusteluvalvontavaltuutetulle ja saatettu asia sisäministeriön tietoon. Toiminnan lainmukaisuutta edistää myös siviilitiedustelusta ja sen toimivaltuuksista annettu koulutus sekä asiaa koskeva ajantasainen sisäinen ohjeistus.

Sisäministeriö pitää myös hyvänä, että suojelupoliisin sisäiseen laillisuusvalvontaan on kohdistettu lisäresursseja siviilitiedustelulainsäädännön tultua voimaan ja sen riippumattomuutta on vahvistettu muodostamalla siitä erillinen toiminto. Edelleen valvontatointa kehitetään aiempaa enemmän toiminnan substanssin valvontaan. Sisäministeriö pitää toiminnan lainmukaisuuden varmistamisen kokonaisuudessa myös hyvänä suojelupoliisin erikseen nimettyjen lakimiesten antamaa oikeudellista neuvontaa operatiiviselle toiminnalle.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että suojelupoliisin sisäistä siviilitiedusteluun kohdistuvaa laillisuusvalvontatoimintaa yhteen sovitetaan ulkoisen valvonnan ja erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonnan kanssa.

Sisäministeriö pitää edellä mainittuja suojelupoliisin toimia asianmukaisina ja hyvinä, sillä ne tukevat reaaliaikaisesti ja ennakollisesti toiminnan lainmukaisuutta sekä edistävät perusoikeuksien huomioon ottamista. Sisäministeriön näkemyksen mukaan suojelupoliisissa on tunnistettu perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvä näkökulma. Sisäisen ohjeistuksen keskeinen periaate on, että eri menetelmistä käytetään sitä, joka parhaiten ottaa huomioon perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Toimivaltuuksien käyttöön ulottuvat myös poliisilain 1 luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetussa laissa säädetyt yleiset periaatteet, joita ovat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, suhteellisuusperiaate, vähimmän haitan periaate sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate.

Siviilitiedustelulainsäädännön voimaan tultua siviilitiedustelua ja suojelupoliisia koskeva ohjauskokonaisuus on uudistunut. Ohjaus on entistä strategisempaa. Sisäministeriön ohjaus pitää sisällään perinteisen tulosohjauksen, uuden siviilitiedustelun ohjauksen, säädösvalmistelun, toiminnan valvonnan sekä resurssiohjauksen kehys- ja budjettimenettelyn keinoin. Siviilitiedustelutoimintaa yhteen sovitetaan myös sotilastiedustelun kanssa. Sisäministeriön asettamat siviilitiedustelun painopisteet ohjaavat suojelupoliisin tiedonhankintaa ja raportointia siviilitiedustelun ohjaukseen määritetyn prosessin puitteissa.

Tiedustelulakien voimaantulon myötä myös sisäministeriön suojelupoliisiin suorittaman laillisuusvalvonnan kohdentumiseen vaikuttaa erityisesti tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) mukainen tiedusteluvalvontavaltuutetun laillisuusvalvonta sekä tiedusteluvalvontavaliokunnan tehtävät. Niiden lisäksi on huomioitava viraston sisäinen laillisuusvalvonta, ylimpien laillisuusvalvojien valvonta, tietosuojavaltuutetun valvonta sekä muu ulkoinen valvonta. Sisäministeriön suorittaman suojelupoliisiin laillisuusvalvonnan sisällön ja kohdentamisen kehittämisessä on keskeistä, että se on yhteen sovitettu kaiken ulkoisen valvonnan kanssa siten, että valvonta on kattavaa ja eri ulkoisen valvonnan muodot täydentävät mahdollisimman hyvin toisiaan. Sisäministeriön tehtävät keskittyvät edellä tarkemmin kuvattuun suojelupoliisin ja siviilitiedustelun strategiseen ohjaukseen ja sen vaikuttavuuteen sekä

hallinnollisen valvontaan, johon ministeriön harjoittama laillisuusvalvonta luontevasti kytkeytyy. Laillisuusvalvontaan liittyviä asioita on käsitelty sisäasianhallinnon tulosohjausmalliin perustuvassa sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikön ja suojelupoliisin johdon välisissä kuukausikokouksissa. Laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointi tuottavat osaltaan johtamisen kannalta tilannekuvatietoa organisaatiosta ja kehittää riskiperusteista ennakointia sekä tukee oikeita toimintatapoja.

Suojelupoliisin selvityksessä esitetyt tiedot otetaan huomioon suojelupoliisin ohjauskokonaisuutta kehitettäessä.

Sisäministeriön suojelupoliisiin kohdistamaa laillisuusvalvontaa kehitetään edelleen yhdessä muiden valvojien kanssa.

Kokonaisuutena arvioiden toimenpiteet tukevat sisäministeriön hallinnonalaansa kohdistamaa ohjausta sekä valvontatointa sekä suojelupoliisin johtamista.

Sisäministeriö on antanut eduskunnan hallintovaliokunnalle 16.12.2020 päivätyn perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen siviilitiedustelua koskevasta lainsäädännöstä, joka on eduskunnan käsittelyssä (O 79/2020 vp). Lainsäädännön kehittämistarpeita tarkastellaan laajemmin eduskunnalle annettavan valtioneuvoston selonteon yhteydessä. Eduskunnalle annetaan vuoden 2021 loppuun mennessä kokonaisvaltainen seikkaperäisen selonteko tiedustelulainsäädännön toimivuudesta, tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta, kehittämistarpeista, valvonnasta ja oikeusturvan toteutumisesta sekä muista asiakokonaisuuteen liittyvistä relevanteista seikoista.

Sisäministeriö katsoo, että siviilitiedustelulainsäädännön mukaisten tiedustelumenetelmien käyttö edistää kansallista turvallisuutta ja siten yhteiskunnan kokonaisturvallisuutta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan annettu selvitys on asianmukainen ja antaa riittävät tiedot toiminnasta.

Liitteet Suojelupoliisin selvitys liitteineen (salainen, TL II, JulkL 24 § 1 mom. 9 k)

Jakelu Eduskunnan oikeusasiamies
Eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta
Tiedusteluvalvontavaltuutettu

Tiedoksi Suojelupoliisi (pl. selvitys)