

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Lausunto

16.06.2017

EOAK/2821/2017

Asia: SMDno-2015-1509; SM047:00/2015

**Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi; työryhmän mietintö
8/2017**

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

ASIA: Ehdotus siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (työryhmän mietintö, Sisäministeriön julkaisu 8/2017).

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa eduskunnan oikeusasiamieheltä työryhmän mietinnöstä ehdotuksesta siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Esitän lausuntonani seuraavan.

1 YLEISIÄ HUOMIOITA

1.1 Valtiosääntöisiä lähtökohtia

Keskeisimmät ehdotettujen keinojen vaarantamat perusoikeudet ovat yksityiselämän ja henkilötietojen suoja sekä viestintäsalaisuus. Ehdotettujen keinojen säätäminen ehdotetussa muodossa edellyttää perustuslain 10 §:n muuttamista. Oikeusministeriön työryhmän (Luottamuksellisen viestin salaisuus, Perustuslakisääntelyn tarkistaminen, Oikeusministeriön julkaisu 41/2016) ehdotuksen mukaan PL 10 §:ään lisättäisiin uusi näin kuuluva 4 momentti (uudet kohdat kursivoituna):

”Laila voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapau-denmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi

sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.”

Sen lisäksi, että perustuslakia muutetaan mainitun ehdotuksen mukaisesti, edellyttää käsillä olevaan ehdotukseen sisältyvien perusoikeuksiin kajoavien toimivaltuuksien säätäminen, että kukin yksittäinen toimivaltuussäännös täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitus-edellytykset (PeVM 25/1994 vp):

1. Laila säätämisen vaatimus
2. Vaatimus täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta
3. Hyväksyttävyyksivaatimus

4. Ydinalueen koskemattomuuden vaatimus
5. Suhteellisuusvaatimus
6. Vaatimus riittävästä oikeusturvajärjestelystä
7. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus

Mietinnön jaksoissa 2.4 ja 2.5 on käyty lävitse ehdotukseen vaikuttavia kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusvelvoitteita ja Euroopan unionin perusoikeuskirjaa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia edellytyksiä viestintään puuttumiseksi käydään lävitse mietinnön sivuilla 68–81. EIS 8 (2) artiklan mukaan artiklan takaamiin oikeuksiin saadaan puuttua silloin kun laki sen sallii ja se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa artiklassa mainittujen etujen suojaamiseksi tai turvaamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan esittämien edellä mainittujen vaatimusten ohella säädettävän lain tulee jokaisen toimivaltuuden osalta täyttää 8 (2) artiklassa säädetyt vaatimukset.

En käy tässä lähemmin lävitse mietinnössä varsin kattavasti tarkas-teltua kansainvälistä oikeuskäytäntöä muutoin kuin toteamalla, että tässä vaiheessa on jossain määrin epäselvää, mitä mietinnössäkin mainittu EU-tuomioistuimen 21.12.2016 antama tuomio Tele2 Sverige Ab and Secretary of State for the Home Department (C-203/15 ja C-698/15) vaikuttaa Suomen lainsäädäntöön. Tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ssä säädetään sähköisen viestinnän välittämiseen liittyvien tietojen säilyttämisestä viranomaistarpeita varten. EU-tuomioistuin asetti tiukat ehdot näiden tietojen säilyttämiselle ja säilyttämisellä on käsitykseni mukaan suora vaikutus muun muassa ehdotuksessa (ja myös voimassa olevien) televalvontaa koskevien toimivaltuuksien kannalta.

1.2 Perusoikeussuojaan liittyviä näkökohtia

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavan toiminnan paljastaminen ja torjuminen on luonnollisesti tärkeä tavoite, jonka nojalla tiedustelutoimivaltuuksien antamista tiedusteluviranomaisille voidaan pitää hyväksyttävänä ja kannatettavana. Samalla on selkeästi todettava, että ehdotettujen tiedustelutoimivaltuuksien antaminen puuttuu yksityisyyden suojaan ja viestinnän suojaan sellaisella tavalla, joka täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan on varsin etäällä nykyisten salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksistä.

Tämä johtuu ensinnäkin tiedustelutoiminnan luonteesta. Nykyisten salaisten pakkokeinojen ja tiedonhankintakeinojen käytössä on kysymys tietyn epäillyn rikoksen estämisestä, paljastamisesta

tai selvittämisestä. Siviilitiedustelu ei puolestaan ole rikossidonnaista, vaan siinä on kysymys huomattavasti epämääräisemmästä ilmiö- tai uhkaperustaisesta tiedonhankinnasta. Tiedonhankinnan kohdentamisen epätäsmällisyys korostuu erityisesti tietoliikennetiedustelussa, jossa on kysymys tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvasta teknisestä tiedonhankinnasta.

Toiseksi kansallinen turvallisuus, johon tiedustelumenetelmien käytön edellytykset on kytketty, on käsitteenä epätäsmällinen. Kuten mietinnössä on todettu (s. 177), ”Kansallisen turvallisuuden käsitteen sisältö on laaja ja osaksi jäsentymätön. Kansallisen turvallisuuden merkityssisältö muuttuu ja muotoutuu yhteiskunnallisen muutoksen mukana. Muun muassa tästä syystä kansallisen turvallisuuden käsite on ja tulee saamaan tarkemman sisältönsä sitä vaaranta-vien uhkien ja toiminnan kautta.”

Näistä syistä ehdotettujen tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat hyvin väljiä verrattuna voimassa olevissa pakkokeino- ja poliisi-laeissa säädettyihin salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksiin.

Myös tiedustelutoiminnan pitkä aikajänne on omiaan vähentämään vaadittavaa täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Mietinnössä todetaan (s. 92), että tiedustelutoimintaa on usein tarpeen seurata pitkäjänteisesti ja systemaattisesti ilman, että seurattavan toiminnan välttämättä tarvitsisi olla välittömästi uhkaavaa seurannan aikana. Ajallinen epämääräisyys ja uhkan tulkinnanvaraisuus ovat omiaan vaikeuttamaan myös toiminnan valvontaa.

Vaikka sääntelyn epätäsmällisyydelle on edellä mainittuihin syihin nojautuvia sinänsä ymmärrettäviä perusteita, pidän selvänä, että ehdotettu sääntely ei ole perusoikeuksien rajoitusedellytyksinä olevien täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta ongelmatonta.

Yksi sääntelyn hyväksyttävyyden arvioinnissa huomioon otettava seikka on ulkopuolisen kontrollin ja valvonnan tehokkuus. Erityisen tärkeä tiedustelumenetelmien käytön kontrollikeino on riippumattoman tuomioistuimen myöntämä lupa varmistamaan objektiivisen arvion sille, että lainmukaiset edellytykset keinon käytölle ovat olemassa. Erityisesti punninta keinon käytön oikeasuhtaisuudesta edellyttää ulkopuolista arviota. Sen johdosta niihin toimivaltuuksiin, joihin ehdotetaan päätöksen tekijäksi poliisimiestä, on suhtauduttava kriittisesti ja säätämisen yhteydessä on tehtävä perusteellinen punninta päätöksentekotoimivallasta. Kun ehdotetut tiedustelumenetelmien käyttöedellytykset ovat voimassa olevassa laissa säädettyjen salaisten pakko- ja tiedonhankintakeinojen käyttöedellytyksiä epämääräisempiä, tulisi päätöstoimivaltaa tiedustelutoiminnassa antaa mahdollisimman paljon tuomioistuimille.

Yksi keskeinen kysymys on se, mihin tiedustelutoimivaltuuksilla saatua tietoa voitaisiin käyttää. Ehdotuksen mukaan tiedustelutietoa voitaisiin laissa säädetyin edellytyksin luovuttaa esitutkinta- tai

muulle toimivaltaiselle viranomaiselle. Tarkoituksena on, että suojelupoliisin tiedustelullisten toimivaltuuksien lisääntymisen myötä sen esitutkin-ta- ja pakkokeinotoimivaltuuksia rajoitetaan oikeudenmukaisen oi-keudenkäynnin turvaamiseksi. Säädösehdotuksessa (PoL 5:43 ja tietoliikennetiedusteluL 17 §) suojelupoliisille annetaan varsin laaja harkintavalta ilmoittaa epäillyistä rikoksista esitutkintaviranomaiselle. Tämä harkintamahdollisuus rikosvastuun toteuttamisessa edellyttää mielestäni perusteellista pohdintaa muun muassa yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan näkökulmasta. Harkinnan kriteereistä tulisi mielestäni säätää laissa.

Useat ehdotettavat tiedonhankintakeinot olisi ehdotuksen mukaan mahdollista kohdistaa "henkilöryhmään". Epäselväksi jää, mikä on henkilöryhmä. Miten tällainen henkilöiden joukko rajataan ja kuinka tiivis tai löyhä sidos henkilöiden välillä vaaditaan, että he muodostavat laissa tarkoitetun henkilöryhmän. Miten esimerkiksi teknisestä tarkkailusta tehdään lain 5 a luvun 46 §:n mukainen ilmoitus henkilöryhmälle?

Mietinnön mukaan (s. 110 ja 122) suomalaisilla tuomioistuimilla ei ole toimivaltaa päättää toimivaltuuden käytöstä muualla kuin Suomessa. Tällä perusteella ulkomaantiedustelusta päättäminen ehdotetaan säädettäväksi suojelupoliisin päällikölle. Jossain määrin epäselväksi jää, millä perusteella Suomen suojelupoliisin päälliköllä olisi lähtökohtaisesti sen enempää toimivaltaa päättää ulkomaan tiedustelusta kuin suomalaisella tuomioistuimella. Ylipäätään mietinnössä jää liian vähälle arvioinnille suomalaisen virkamiehen toimiminen salassa ulkomailla.

Mietinnön mukaan ulkomailla tapahtuva tiedustelutoiminta saattaa tapauskohtaisesti täyttää jonkin kohdevaltion rikoslainsäädännössä rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Mietinnössä ei kuitenkaan ole tämän enempää arvioitu tällaisen menettelyn oikeusperustetta, hyväksyttävyyttä ja seurauksia. Minkälaisilla perusteilla suomalainen virkamies voidaan määrätä virkatehtävään ulkomaille tietäen, että hän tulee toimimaan kohdevaltion lainsäädännön vastaisesti? Miten suhtaudutaan ja miten menetellään, jos virkamies joutuu kohdemaassa vastaamaan rikoksestaan? Mikä on hänet tehtävään määränneen virkamiehen vastuu? Mikä on Suomen valtion vastuu mahdollisessa kohdemaassa tapahtuvassa rikosprosessissa?

Esityksessä tulisikin perusteellisemmin käsitellä yksittäisen virkamiehen ja viranomaisen rikos- ja siviilioikeudellisen vastuun määrittymiseen liittyviä kysymyksiä. Tiedustelutoimivaltuuksien osalta tämä tarkastelu on tehtävä puhtaasti kansallisen lain valmistelun yhteydessä koska tiedustelutoiminnan mahdollistaminen ulkomailla ei perustu esimerkiksi kansainväliseen sopimukseen jonka voimaansaattamisen yhteydessä tämän kaltaisten kysymysten käsittely olisi luontevaa (vrt. esim. MLA-sopimuksen voimaansaattaminen). Vastuuky-symysten tarkastelu kansallisen lain valmistelun yhteydessä on ko-rostuneen tärkeää myös siitä syystä, että ulkomaantiedustelu ei pe-rustu toisen valtion kanssa tehtävään yhteistyöhön, missä sovellettavaksi tulisivat oikeusapua koskevat menettelysäännökset, vaan tiedustelutoiminta tapahtuu toimintavaltiolta salassa.

2 SÄÄNNÖSKOHTAISIA HUOMIOITA

2.1 Poliisilaki 5 luku

Poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen osalta on kysyttävä, onko suojelupoliisille välttämätöntä antaa nämä valtuudet, kun suojelupoliisi muuttuu tiedusteluviranomaiseksi, jolle ehdotetaan poliisilain 5 a lukuun omia tiedustelutoimivaltuuksia.

Ehdotetussa muodossaan 10 §:n 2 momentti näyttäisi antavan vain suojelupoliisin päällystään kuuluvalle poliisimiehelle toimivallan päättää kiiretilanteissa rikoksen estämiseen käytettävästä televalvonnasta 8 §:n 2 ja 5 momentissa sekä 9 §:n 1, 4 ja 5 kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa. Tarkoitus lienee, että myös pidättämiseen oikeutettu poliisimies saa edelleen päättää näistä.

5 a luku

Ehdotuksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi ja hahmottomammaksi, millä perusteella aloitetaan jokin tiedustelutehtävä, johon ehdotettuja tiedustelumenetelmiä käytetään. Ehdotetusta laista näyttää puuttuvan sotilastiedustelua koskevaan ehdotukseen sisältyvän 13 §:n kaltainen säännös. Tuossa pykälässä määritellään tiedustelutehtäväksi pääesikunnan tiedustelupäällikön sotilastiedusteluviranomaiselle antama toimeksianto tiedustelutiedon hankkimiseksi lain 4 §:ssä tarkoitettusta sotilastiedustelun kohteesta.

Kun ehdotetusta siviilitiedustelulainsäädännöstä puuttuu vastaava säännös, jää yksittäisen tiedustelumenetelmän käytön arvioiminen epämääräisemmäksi jälkikäteisvalvonnan näkökulmasta. Esimerkiksi keinon käytön suhteellisuuden ja välttämättömyyden arviointi sekä menetelmän henkilöllisen kohdentamisen arviointi edellyttäisivät tietoa siitä kokonaisuudesta, mistä tietoa hankitaan.

Monissa ehdotetuissa tiedustelumenetelmissä lupa voidaan antaa jopa kuusi kertaa pidemmäksi ajaksi (1 kk/6 kk) kuin mitä pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun mukaisten keinojen käytön osalta on mahdollista. Tämä voi olla ongelmallista suhteellisuusvaatimuk-sen kannalta ja vaatii mielestäni erityisiä perusteita, jollaiseksi ei mielestäni riitä pelkästään ”siviilitiedustelun luonne” (vrt. s. 191).

Ehdotettuun 5 a luvun 1 §:n 2 momenttiin sisältyy siviilitiedustelun määritelmä. Sen mukaan siviilitiedustelulla tarkoitettaisiin ”suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi”. Määritelmän

jälkimmäinen osa ”irtoaa” ehdotetussa muodossaan kansallisen turvallisuuden käsitteestä. Koska siviilitiedustelua ei voida käyttää ilman kytkentää kansalliseen turvallisuuteen, tulisi ko. lainkohtaa täydentää esim. seuraavasti: ”Siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja siihen liittyvän ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tukemiseksi.”

5 a luvun 2 §:n 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön tuloksellisuusedellytyksenä olisi ”voidaan olettaa saatavan tietoa”. Mietinnön perustelujen mukaan momentissa mainittu toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, olisi pystyttävä osoittamaan riittävällä tavalla tiedustelumenetelmää koskevassa päätök-sessä tai luvassa. Tämän mukaisesti tuloksellisuusedellytyksenä on mielestäni oltava ”voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa”, joka käsitykseni mukaan edellyttää tuekseen jotain konkreettista sen sijaan että kysymys olisi vain varsin vähäisestä abstraktista arviosta, johon ”voidaan olettaa” mielestäni viittaa.

Ehdotetussa 5 a luvun 3 §:ssä säädettäisiin siviilitiedustelun koh-teista, jotka pykälän ensimmäisen lauseen mukaan ovat ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavia toimintoja”. Perustelujen mukaan yhteiskunnan tärkeimpänä suojattavana etuna voidaan pitää valtion itsemääräämisoikeutta eli valtion suvereenisuutta suhteessa ulkovaltoihin ja oikeutta muista riippumattomalla tavalla käyttää ylintä valtaa omien rajojensa sisällä. Muina keskeisinä suojattavina etuina voidaan perustelujen mukaan pitää ainakin kansainvälistä toimintaa, puolustuskykyä ja sisäistä turvallisuutta.

Edelleen perustelujen mukaan pykälässä tarkoitettujen yhteiskunnan keskeisiin etuihin kohdistuvien uhkaavien toimintojen voidaan katsoa vakavasti uhkaavan kansallista turvallisuutta.

Pykälässä mainitut toiminnot eivät käsitykseni mukaan sellaisenaan automaattisesti ole aina sellaisia, että ne uhkaisivat vakavasti kansallista turvallisuutta – varsinkin kun perustelujen mukaan kysymys voi olla sinänsä laillisesta toiminnasta. Ensimmäisen momentin johtolause tulisi mielestäni muotoilla esim. seuraavasti: ”Tässä luvussa tarkoitetuilla tiedustelumenetelmillä saadaan hankkia tietoja seuraavista toiminnoista, jos ne uhkaavat vakavasti kansallista turvallisuutta.”

5 a luvun 4 §:ssä säädettäisiin tiedonhankinnan jatkamisesta eräiden rikosten estämiseksi ja paljastamiseksi. Pykälässä mahdollistettaisiin tiedustelumenetelmien käyttö annetun luvan tai päätöksen voimassaoloajan silloin, kun 5 a luvun mukainen peruste tiedustelumenetelmän käytölle poistuu, mutta tiedonhankintaa olisi tarve jatkaa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi. Perustelujen mukaan ilman ehdotettavaa pykälää tiedustelumenetelmän käyttö olisi lopetettava esimerkiksi heti, kun kansallisen turvallisuuden perusteella käynnistetty tiedusteluintressi kaventuisi yksin tarpeeseen hankkia tietoa rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Mielestäni kaivataan enemmän perusteluja sen tueksi, miksi kyseistä lainkohtaa soveltamalla on joissain tapauksissa mahdollista saada lupa tiedonhankintaan rikoksen estämiseksi tai

paljastamiseksi pidemmäksi aikaa kuin jos lupaa olisi alun perin haettu tiedonhankinnalle rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi.

Esimerkiksi poliisilain 5 luvun 7 §:n nojalla lupa telekuunteluun voidaan antaa enintään kuukaudeksi kerrallaan. Ehdotetun 5 a luvun 5 §:n nojalla lupa telekuunteluun voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Jos tiedonhankinta olisi kuvitteellisessa tilanteessa aloitettu 5 a luvun perusteella, telekuuntelulupa olisi mahdollisesti saatu kuudeksi kuukaudeksi. Jos kuukauden kuuntelun jälkeen havaitaan, että kysymys olisi 5 a luvun 4 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta, telekuuntelua rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi saisi tässä tapauksessa jatkaa viiden kuukauden ajan.

Kun poliisilain 5 luvun tapauksessa aikaraja on – perusoikeuksiin kajoavan luonteen vuoksi muun muassa suhteellisuusvaatimuksen perusteella – katsottu asianmukaiseksi säätää yhdeksi kuukaudeksi, edellyttää ehdotettu sääntely erityisiä perusteita, joita mietinnössä ei ole esitetty.

Johdonmukaista toisaalta olisi, että asiasta säädettäisiin samoin kuin poliisilain 5 luvun 4 §:ssä: jos keinon käytön peruste muuttuu, olisi sen käytölle haettava lupa.

Telekuuntelua ja televalvontaa koskevien 5 a luvun 5 ja 6 §:n mukaan toimenpiteen kohteena voisi olla pakkokeinolaista ja poliisilain 5 luvusta poiketen teleosoitteen tai telepäätelaitteen lisäksi myös henkilö. Pidän tätä sinänsä ymmärrettävänä, mutta pidän ongelmallisena, miten toimenpiteen oikea kohdentaminen käytännössä varmistetaan. Kun tuomioistuin on myöntänyt luvan esimerkiksi henkilöön kohdistuvaan telekuunteluun, etenee prosessi ilmeisesti niin, että tiedusteluviranomainen ilmoittaa operaattorille henkilöön kohdistuvasta luvasta ja tiedossaan olevat teleosoitteet ja/tai – päätelaitteet. Kun henkilö ottaa käyttöönsä tai hänen oletetaan otta-neen käyttöönsä uusia laitteita tai liittymiä, tiedusteluviranomainen ilmoittanee tästä operaattorille voidakseen kohdistaa toimenpiteen näihin. Tällaisessa menettelyssä teleosoitteen ja telepäätelaitteen liityntä tiedonhankinnan kohteena olevaan henkilöön jää käsitykseni mukaan tuomioistuinkontrollin ulkopuolelle. Pidän tätä hyvin ongelmallisena.

Ehdotettu 5 a luvun 10 § koskisi teknisestä kuuntelusta ja 11 § teknisestä katselusta päättämistä. Ehdotuksen mukaan tuomioistuin päättäisi, jos em. menetelmät kohdistuisivat vapautensa menettäneeseen.

Muusta teknisestä kuuntelusta ja teknisestä katselusta päättäisi tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies.

Sääntely eroaa siitä, miten voimassa olevassa pakkokeinolain 10 luvussa ja poliisilain 5 luvussa em. kohdin on säädetty, jotka tosin teknisen kuuntelun ja teknisen katselun kohdalla jossain määrin eroavat toisistaan.

Lakeja säädettäessä korostettiin kotirauhan suojaamia tiloja annettaessa päätöksenteko teknisen katselun kohdalla näiltä osin tuomioistuimelle.

Mielestäni teknisen kuuntelun ja teknisen katselun päätöstoimivallan kohdalla tulee voimassa olevien lakien tavoin erottaa päätöstoimivalta siltä osin kuin toimenpiteet kohdistuvat kotirauhan suojaamassa paikassa oleskelemaan tai vapautensa menettäneeseen henkilöön. Selkeintä olisi, jos siviilitiedustelussa sekä teknisen kuuntelun että teknisen katselun osalta päätösvalta olisi tuomioistuimella, kun kuuntelu tai katselu kohdistuu rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan tai muuhun paikkaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön.

5 a luvun 14 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teknisestä laitteesta, jolla voi hankkia teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintietoja. Vastaavanlaisesta laitteesta säädetään voimassaolevan pakkokeinolain 10 luvun 25 §:ssä ja poliisilain 5 luvun 25 §:ssä. Näissä edellytetään, että laitteen on oltava sellainen, jota voidaan käyttää vain teleosoitteen ja telepäätelaitteen yksilöimiseen. Laitteen on oltava Viestintäviraston tarkastama. Tarkastuksen tarkoitus on varmistaa, että laite on laissa mainitun vaatimuksen mukainen eikä laite aiheuta haitallista häiriötä yleisen viestintäverkon laitteille tai palveluille.

Ehdotetussa 14 §:ssä ei tällaista vaatimusta ole ja ehdotuksen perusteluissa todetaan, että ”kansallisen turvallisuuden asiayhteydessä” ei olisi tarvetta ulkopuoliselle tarkastukselle.

Poliisilain muuttamista koskevaan hallitukseen esitykseen (HE 266/2004 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2005 vp) totesi mainitusta laitteesta: ”Ongelmallista kuitenkin on, että ehdotuksessa on kysymys sellaisesta teknisestä laitteesta, jolla voidaan esityksen perustelujen mukaan lisäksi siepata viestiliikennettä muutenkin, purkaa salauksia, kuunnella viestien sisältöä ja saada viestiyhteyksien tunnistamistietoja. Tarkoitus on teknisin ja valvonnallisin keinoin varmistua siitä, että laitetta käytetään vain yhteys- ja yksilöintitietojen hankkimiseen. Tällaisista perustuslain 10 §:ssä turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaamisen kannalta olennaisista seikoista on valiokunnan mielestä välttämätöntä säätää laissa riittävän täsmällisesti esimerkiksi rajaamalla poliisin oikeus koskemaan ainoastaan sellaista laitetta, jota on teknisesti mahdollista käyttää siten, että vain ehdotetussa säännöksessä tarkoitettut yhteys- ja yksilöintiedot tulevat hankituiksi. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”

Minun on vaikea nähdä, miksi kansallisen turvallisuuden yhteydessä ei olisi tarvetta samanlaiseen perustuslakivaliokunnan edellyttämään laitetta koskevaan tarkastukseen.

Laitteen, menetelmän, tai ohjelmiston asentamisesta ja poisottamisesta tiedustelutarkoituksessa säädettäisiin 5 a luvun 15 §:ssä. Mikäli laitteen asentaminen edellyttää menemistä vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan (vaikka itse tiedustelua ei tällaiseen tilaan saakaan kohdistaa) tulisi säätää, kuten vastaavassa pakkokeinolain ja poliisilain säännöksessä, että toimenpiteen saa suorittaa vain tuomioistuimen luvalla.

Ehdotetuissa 5 a luvun 24-25 §:ssä säädettäisiin paikkatiedustelusta. Perustelujen mukaan suljettuun tilaan meneminen saattaisi joissain tapauksissa edellyttää esteen poistamista, kuten esimerkiksi oven tai lukitun kaapinoven avaamista olosuhteisiin soveltuvalla tavalla. Mikäli tarkoitus on, että paikkaan saadaan mennä voima- tai muita keinoja käyttäen esimerkiksi lukitus murtaen, olisi asiasta tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi syytä säätää (vrt. PoL 5:7 ja PKL 8:6,2 ja 8:14).

5 a luvun 26 §:ssä säädettäisiin jäljentämisestä. Perustelujen mukaan asiakirja tai esine tulisi pääsääntöisesti jäljentää ilman haltuun ottamista siviilitiedusteluoperaation paljastumisriskin minimoimiseksi. Jos kuitenkin haltuun ottaminen ja ilmeisesti myös poiskuljettaminen jäljentämisen suorittamiseksi katsotaan joissain tapauksissa mahdolliseksi, jää epäselväksi, mistä toimivaltuus tähän saadaan.

Jäljentämisestä päättämisestä kiiretilanteessa säädettäisiin 5 a luvun 31 §:n 2 momentissa. Tulkinnanvaraista on, koskeeko 5 a luvun 33 §:ssä säädetty tarpeettoman jäljennöksen hävittäminen tilannetta, jossa kiiretilanteessa tehty päätös saatetaan pykälän 1 momentissa tarkoitetun poliisimiehen ratkaistavaksi ja tämä päättää, että jäljentämisen edellytyksiä ei ollut. Tällainen jäljennös on käsitykseni mukaan kuitenkin heti hävitettävä. Selvyyden vuoksi tällaisen jäljennöksen hävittämisestä olisi säädettävä esimerkiksi mainitussa 33 §:ssä tai 45 §:ssä, jossa säädetään eräiden muiden kiiretilanteessa saatujen tietojen hävittämisestä.

Ehdotettu 5 a luvun 34 § sisältää sääntelyn tuomioistuinkäsittelystä. Mielestäni tässä tulisi säätää ehdotetun tiedusteluvaltuutetun osallistumisesta tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyyn esimerkiksi vastaavalla tavalla kuin on säädetty julkisesta asiamiehestä pakkokeinolain 10 luvun 44 §:ssä asuntokuuntelua koskevan vaatimuksen käsittelystä. Mielestäni tiedusteluvaltuutetulle tulisi ainakin varata tilaisuus olla läsnä asian käsittelyssä. Koska tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelystä puuttuu perinteinen tuomioistuinasioihin sisältyvä kaksiasianosaissuhde, palvelisi tiedusteluvaltuutetun läsnäolo ja puheoikeus asiassa tiedustelun kohteeksi joutuvien oikeusturvaa. Tämä myös osaltaan ohjaisi luvan hakijaa riittäviin perusteluihin sekä lisäisi menettelyn ulkoista uskottavuutta. Tiedusteluvaltuutetulle tulisi myös antaa 6 momentin mukainen kanteluoikeus Helsingin hovioikeuteen.

Ehdotetussa 5 a luvun 38 §:ssä säädettäisiin muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä. Arviointi ja perustelut ulkomailla toteutettavasta siviilitiedustelusta jäävät mietinnössä varsin vähäisiksi.

Perusteluja olisi kaivannut ehdotetun pykälän 3 momentille, joka valtuuttaa ohittamaan eräitä varsin perustavaa laatua olevia perusoi-keuksien/ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen velvoittavia säännöksiä silloin kun menetelmiä käytetään Suomessa. Tällaisia ovat muun muassa kotirauhan suoja ja yksityiselämän suojaan liittyvät kiellot tai menetelmän käytöstä ilmoittamista koskevat säännökset. Kysyttävä on, miksi tällainen suoja ei ole tarpeen Suomen ulkopuolella menetelmiä käytettäessä. Miksi suomalaisen tiedustelutehtävää hoitavan virkamiehen ei ulkomailla toimiessaan olisi kunnioitettava esimerkiksi asianajajan ja hänen päämiehensä välisiin keskusteluihin kuuluvaa asianajosalaisuutta?

Kun muun muassa 43 §:ssä säädettyä tiedon luovuttamista rikostorjuntaan ei sovelleta, tarkoittaako tämä sitä, että tietoa ei missään tapauksessa saa luovuttaa vai pitääkö kaikki rikostorjunta mahdollisesti kiinnostava tieto luovuttaa vai onko suojelupoliisin päälliköllä harkintavaltaa tiedon luovuttamisessa?

Ehdotetun 5 a luvun 43 §:n 3 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saa aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Tiedon luovuttamiseen ei siis olisi velvollisuutta. Varsin hankaliin punnintatilanteisiin rikosvastuun toteuttamisen kannalta joudutaan, kun punninnassa on mahdollinen syyttömän tuomitseminen rangaistukseen ja kenties pitkäänkin jatkuneen salassapitoa edellyttävän tiedusteluhankkeen paljastuminen. Voidaan-ko ylipäätään pitää hyväksyttävänä, että suomalaisella viranomaisella olisi tietoa, joka selvittäisi jonkun rikoksesta vastaamaan joutuneen henkilön syyttömyyden, mutta tietoa ei paljastettaisi tiedustelutarpeen johdosta ja tämän seurauksena syytön tulisi tuomituksi.

Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta säädettäisiin 5 a luvun 46 §:ssä. Ehdotetun sääntelyn perusteella ilmoittamisvelvollisuus jää varsin avoimeksi. Pakkokeinolain mukaisesta salaisesta pakkokeinosta ja poliisilain 5 luvun mukaisesta salaisesta tiedonhankinnasta on pääsäännön mukaan ilmoitettava kohteelle viimeistään vuoden kuluttua keinon käytön lopettamisesta. Nyt ehdotetaan ilmoitus tehtäväksi, kun ”tiedustelumenetelmän käytön tarkoitus on saavutettu”. Miten on meneteltävä, jos tarkoitusta ei ole saavutettu? Hyväksyttävänä ei voi pitää sitä, että tällaisissa tapauksissa ilmoitus-velvollisuutta ei olisi. Olen jaksossa 1.2 viitannut siihen, kuinka ilmoitus tehdään, kun toimenpiteen kohteena on ollut henkilöryhmä?

Yhteistyöstä sotilastiedusteluviranomaisen ja muiden viranomaisten kanssa säädettäisiin 5 a luvun 53 §:ssä. Perustelujen mukaan ”yhteistyön piiriin voisi kuulua esimerkiksi maahantuloon liittyvien rajamuodollisuuksien sivuuttaminen, jos tämä olisi välttämätöntä siviilitiedustelun paljastumisen estämiseksi tai hengen tai terveyden suojaamiseksi”. Mielestäni tällaisesta poikkeuksellisesta menettelystä tulisi säätää lailla sen sijaan, että asiasta on vain maininta perusteluissa. Tulee myös varmistaa, että maahantuloa koskevat voimassa olevat säännökset mahdollistavat tämän kaltaisen menettelyn. Sääntely on muutoinkin täsmällisyysvaatimuksen kannalta liian epämääräinen.

Ehdotetussa 5 a luvun 54 §:ssä säädettäisiin kansainvälisestä yhteistyöstä.

Pykälän 4 momentin mukaan vieraan valtion toimivaltaisella virka-miehellä olisi suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella Suomen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteisessä operaatiossa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 8, 16, 18 ja 22 §:ssä.

Perusteluissa on (s. 226) esitetty, että vieraan valtion virkamiestä sitoisivat hänet lähettäneen valtion lainsäädännöstä johtuvat velvollisuudet. Totean, että vieraan valtion virkamiehen Suomessa toimimisen edellytyksenä on oltava se, että hän on täällä toimiessaan Suomen lainsäädännön alainen ja hänellä on rikosoikeudellinen ja vahingonkorvausvastuu Suomen lain mukaisesti. Kysymys on perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen vallan käyttämisestä, jonka antamista vieraan valtion virkamiehelle on jatkovalmistelussa arvioitava perusteellisesti.

Tietojeni mukaan kansainvälistä yhteistyötä koskevat sopimukset (esim. Prüm, MLA, Napoli II) eivät koske tiedusteluyhteistyötä.

Tietojen luovuttamista kansainväliseen yhteistyöhön koskeva 5 a luvun 54 §:n 5 momentti on tosiasiaa varsin avoin erilaisille tulkinnoille. Käsitykseni mukaan salassa pidettävän tiedon luovuttamisen edellytyksistä on säädettävä tarkemmin. Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta tulisi esimerkiksi punnita mahdollisia vahinkoseurauksia sen kannalta, jonka eduksi salassapito on säädetty.

Menetelmien valvontaa koskevassa 5 a luvun 56 §:n 3 momentissa veloitetaan suojelupoliisi antamaan tiedustelun valvontaviranomaiselle tieto tämän luvun nojalla myönnettyistä tuomioistuimen luvista. Perustelujen mukaan ilmoitus olisi merkittävässä osassa toteutettaessa valvontaa. Käsitykseni mukaan vielä tärkeämpää olisi, että valvontaviranomainen saisi tiedon muista kuin tuomioistuimen myöntämistä luvista. Valvonta tällaisissa asioissa on tosiasiallisesti erittäin tärkeää, koska niissä ei ole tehty ulkopuolista objektiivista arviota ennen menetelmän käyttöön ottoa – toisin kuin tuomioistuimen ollessa luvan myöntäjänä. Mielestäni tästä tulee säätää.

2.2 Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

Ehdotetun 3 §:n osalta viitataan edellä poliisilain 5 a luvun 3 §:n kohdalla lausumaani.

4 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelun kohdistamisesta. Sen mukaan vieraan valtion ja sellaiseen rinnastuvan tahon tietoliikenne ei nauttisi samanlaista viestin salaisuuden suojaa kuin muu viestintä.

Jossain määrin epäselväksi jää, miten tällainen viestintä on varmuudella erotettavissa muusta viestinnästä. Ja vaikka valtiot ja julkisyhteisöt eivät perusteluissa esitetyin tavoin nauti perusoikeussuojaa, on käsitykseni mukaan yleensä jokaisessa tilanteessa viestijänä luonnollinen henkilö. Onko hänen viestintänsä vailla suojaa sillä perusteella, että hän käyttää valtiollista viestintäverkkoa?

Vieraaseen valtioon rinnastuva taho on ilmaisuna epämääräinen.

6 §:n 2 momentissa edellytykseksi on ehdotettu ”voidaan olettaa olevan välttämätöntä”. Välttämättömyyshedellytykseen ei perustelujen mukaan olisi liitetty vaatimusta saatavan tiedon ”olennaisesta tärkeydestä”, koska tämän arvottaminen olisi tiedustelussa vaikeampaa kuin esimerkiksi rikostorjunnassa. Kysymyksen alaista on, oikeuttaako perusteluissa selostettu Szabo & Vissy v. Unkari –tuomio poikkeamaan tiedon olennaisen tärkeyden vaatimuksesta em. vaikeuteen viitaten.

Lain 7 §:n 4 momentin mukaan tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava tietoliikennetiedustelussa käytettävät hakuehdot tai hakuehtojen luokat ja perustelut niille. Mietinnön sivulla 239 todetaan hakuehtojen luokalla tarkoitettavan ”tarkkarajaista suullista kuvausta tiedustelukysymyksen kannalta relevanteista hakuehdoista”. Sitä, miksi tässä riittäisi suullinen kuvaus kirjallisen sijaan, ei perustella. Pelkkää suullista kuvausta ei mielestäni voi pitää riittävänä; ehdot tulee ilmaista kirjallisesti sekä hakemuksessa että päätöksessä.

8 §:n osalta viittaaan edellä poliisilain 5 a luvun 34 §:n kohdalla lausumaani.

Tietojen hävittämistä koskevan 15 §:n 1 momentin 3 kohta jättää mielestäni liiallisesti varaa tulkinnalle. Jos hävittämisestä päättävä viranomainen arvioi, että tietoa ei juuri nyt tarvita, mutta tarvitaan mahdollisesti tulevaisuudessa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, voiko tietoa säilyttää edelleen ”hamaan tulevaisuuteen”. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 25 §:n mukaan suojelupoliisin toiminnallisesta tietojärjestelmästä poistetaan henkilöä koskevat tiedot 25 vuoden kuluttua viimeisen tiedon merkitsemisestä. Jos kysymys ei ole henkilöä koskevasta tiedosta, kuinka kauan tietoa saa säilyttää ilman, että salassa pidettävän tiedon luovuttamisen osalta olisi velvollisuutta esimerkiksi punnita mahdollisia vahinkoseurauksia sen kannalta, jonka eduksi salassapito on säädetty.

Ehdotetun 17 §:n osalta viittaaan edellä poliisilain 5 a luvun 43 §:n kohdalla lausumaani.

Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamista koskevassa 20 §:ssä ehdotetaan, että tiedustelusta ei tarvitsisi ilmoittaa, jos saadut tiedot on laissa mainituilla perusteilla hävitetty. Epäselväksi jää, miksi ilmoittamista ei tässä tapauksessa olisi tehtävä ja miten ne yleiset periaatteet, joilla yleisesti ilmoittamisvelvollisuutta perustellaan, eivät olisi relevantteja tässä tilanteessa. En pidä pykälän viimeistä virkettä hyväksyttävänä.

2.3 Laki poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta

Poliisivaltuuksia koskevaan 15 a §:ään ehdotetaan uutta 2 momenttia.

Ehdotetussa muodossaan säännös on käsitykseni mukaan liian avoin, koska virkamiehellä on toimivalta käyttää näitä menetelmiä vain erikseen niin säädettäessä. Sen johdosta ehdotetun momentin loppuun on lisättävä ”sen mukaan kuin mainitussa luvussa säädetään”.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Mikko Eteläpää

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen