



Sisäministeriö

Dnro 25/2017

19.6.2017

1 (7)

katriina.laitinen@intermin.fi
marko.meriniemi@intermin.fi

Lausuntopyyntö: SMDno-2015-1509; SM047:00/2015, 24.4.2017

EHDOTUS SIVIILITIEDUSTELUA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI; TYÖRYHMÄN MIETINTÖ 8/2017

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä "Asianajajaliitto") on saanut sisäministeriöltä 24.4.2017 päivätyn lausuntopyynnön koskien siviilitiedustelulakityöryhmän mietintöä siviilitiedustelulainsäädännöstä (sisäministeriön julkaisu 8/2017).

Asianajajaliitto lausuu mietinnön johdosta seuraavaa.

1. Yleistä

Asianajajaliitolla on ollut edustus mietinnön laatineessa työryhmässä ja voi todeta, että esitetyt näkemykset on pääosin pystytty ottamaan myös loppuvaiheen huomautusten osalta huomioon mietinnön painetussa versiossa. Mietinnössä on kuitenkin joitakin kohtia, joihin Asianajajaliitto haluaa erityisesti kiinnittää huomiota, ja toivoo, että nämä näkökohdat otettaisiin huomioon asian jatkovalmistelussa. Tässä lausunnossa otetaan kantaa erikseen ainoastaan niihin seikkoihin, joihin Asianajajaliitolla on tarvetta kiinnittää erikseen huomiota.

Yleisellä tasolla on syytä todeta, että näinkin mittavan hankkeen eli uuden tiedustelulainsäädännön (käytännön syistä ainakin jollain tasolla ymmärrettävä) osittainen pilkkominen vaikeuttaa kokonaiskuvan muodostamista kaikista niistä vaikutuksista, joita uudistuksilla tulee olemaan. Lisäksi suhde perustuslain 10 §:n muutosta koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen – mikä tarve on mietinnönkin mukaan avoimesti ilmaistu – tuottaa omat haasteensa. Tässä lausunnossa ei kuitenkaan keskitytä suoraan mahdollista perustuslakia koskevaan hankkeeseen liittyviin pulmakohtiin, vaan niitä sivutaan ainoastaan tarpeen mukaan.

2. Kannanotot ehdotettuihin säännöksiin

Poliisilaki

Poliisilain 5 a luvun 3 §, Siviilitiedustelun kohteet

On toki lähtökohtaisesti ymmärrettävää, että ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavista toiminnoista” on mahdoton säätää kattavasti. Asianajajaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luettelo on varsin väljä ja osin monitulkintainen. Kun muistetaan, että kyse on yksityisyyden suojaa rajoittavasta lainsäädännöstä, rajoituksen tulisi olla mahdollisimman selvä ja tarkkarajainen, mihin tulisi vielä jatkovalmistelussa kiinnittää huomiota.

Luettelossa näyttäisi myös olevan sisäisesti ainakin näennäisesti looginen ristiriita. Pykäläehdotus alkaa seuraavalla tavalla (lihavointi tässä):

Tässä luvussa tarkoitetuilla tiedustelumenetelmillä saadaan hankkia tietoja seuraavista kansallista turvallisuutta **vakavasti uhkaavista** toiminnoista:

Toisaalta luettelon eri kohdissa puhutaan ainoastaan ”uhkaavasta” toiminnasta (kohdat 3, 6, 8 ja 9) ja toisaalta eri kohdissa erikseen ”vakavasti uhkaavasta” toiminnasta (kohdat 5 ja 10) ja kohtien 1, 2, 4 ja 7 osalta erillistä ”uhkaavan toiminnan” määritelmää ei ole lainkaan. Pykälän perusteluissa tätä logiikkaa pyritään avaamaan, mutta lainkäyttäjää se ei konkreettisesti tilanteessa välttämättä helpota: mikä on sellainen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaava toiminta, joka määritellään yhtäältä erikseen kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaksi toiminnaksi ja toisaalta ”vain” uhkaavaksi (mutta kuitenkin vakavasti uhkaavaksi) toiminnaksi?

Kenties kuitenkin suurempi periaatteellinen ongelma tämän pykälän osalta liittyy edellä mainittuun väljyyteen ja monitulkintaisuuteen. Jo nyt on esimerkiksi terrorismilainsäädännön osalta etenkin varojen jäädyttämistilanteessa ollut havaittavissa, että kynänsä soveltaa pakkokeinoja ei ole ainakaan esitutkintaviranomaisten kohdalla erityisen korkea. Mainittu seikka korostaa tuomioistuimen roolia luvan myöntävänä ja siten oikeusturvaa tarjoavana viranomaisena, ja silloin nimenomaan pykälän monitulkintaisuus ei ole omiaan helpottamaan tätä tehtävää.

5 a luvun 15 §, Laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen ja poisottaminen

Poliisilain 5 a luvun 15 §:ssä suojelupoliisin virkamiehelle esitetään oikeutta sijoittaa eräiden tiedustelumenetelmien käytön yhteydessä käytettävä laite, menetelmä tai ohjelmisto toimenpiteen kohteena olevaan esineeseen, aineeseen, omaisuuteen, tilaan tai muuhun paikkaan taikka tietojärjestelmään sekä oikeus tehdä sitä varten vaadittavia toimia. Tältä osin säännöksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että jos tiedustelumenetelmän käyttöön tarvittaisiin tuomioistuimen lupa, tiedustelumenetelmän käyttöä koskevassa päätöksessä tulisi erikseen sallia laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentaminen.

Säännöksen selkeyden osalta – kuin myös käytännön lainsoveltamistilanteiden helppotajuisuutta silmällä pitäen – Asianajajaliitto esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi uuden 2 momentin lisäämistä 15 §:ään, jolloin mainittu momentti kuuluisi esimerkiksi seuraavasti:

Mikäli 1 momentissa tarkoitettuun tiedustelumenetelmän käyttöön tarvitaan tuomioistuimen lupa, tarvitaan myös laitteen, menetelmän tai ohjelmiston asentamiseen tuomioistuimen lupa.

5 a luvun 24 ja 25 §, Paikkatiedustelu ja siitä päättäminen

Kummassakin pykälässä esitetään säädettäväksi paikkatiedustelusta viittaustekniikalla pakkokeinolain 8 luvun 1 §:ään. Viittaustekniikka harvoin selkeyttää lainsäädäntöä, varsinkin, kun viitatuissa lainkohdissa itsessään viitataan muihin lainkohtiin.

Asianajajaliitto kantaa luonnollisesti suurta huolta siitä, että salaista paikkatiedustelua missään olosuhteissa voisi kohdistaa kotirauhan suojaamaan asuntoon, saati esimerkiksi asianajotoimistoon tai lehden toimitukseen. 24 §:ssä olevan viittauksen perusteella näyttäisi siltä, että ns. salaista kotietsintää (paikkatiedustelun muodossa) ei olisi mahdollista tehdä kotirauhan suojaamaan asuntoon, ja esimerkiksi asianajotoimistoon paikkatiedustelua ei varsin selkeästi olisi mahdollista tehdä.

24 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että *Paikkatiedustelulla* tarkoitetaan pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 4 momentissa tarkoitettua paikassa toimitettavaa tiedustelua esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi. Pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 4 momentissa puolestaan säädetään, että *Paikanetsinnällä* tarkoitetaan etsintää, joka toimitetaan **muussa kuin 2 tai 3 momentissa tarkoitettussa paikassa**, vaikka siihen ei ole yleistä pääsyä tai yleinen pääsy siihen on rajoitettu tai estetty etsinnän toimitamisajankohtana, taikka jonka kohteena on kulkuneuvo. Mainitussa 2 momentissa säädetään yleisestä kotietsinnästä ja 3 momentissa erityisestä kotietsinnästä.

25 §:ssä puolestaan ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tuomioistuin päättää paikkatiedustelusta, **kun se kohdistuu paikkaan, johon ei ole yleistä pääsyä tai yleinen pääsy siihen on rajoitettu tai estetty paikkatiedustelun toimittamisajankohtana**, tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Kyse on käytännössä pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 4 momentin toistamisesta, mutta siitä saattaa saada sen – sinänsä ilmeisen virheellisen – käsityksen, että joku muu taho voisi päättää paikkatiedustelusta silloin, kun se **ei kohdistu** 25 §:ssä mainittuun paikkaan.

Tilannetta on omiaan vielä jonkin verran hämmentämään 25 §:n 6 momentissa säädettäväksi ehdotettu maininta siitä, että paikkatiedustelussa ei saa hankkia pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua tietoa. Vaikka pakkokeinolain 8 luvun 1 §:n 2 momentissa ei sinänsä olekaan määritelty mitään kotietsinnässä mahdollisesti löytyviä tietoja, ei pykäläkokonaisuus tältä osin ole kaikkein selkein.

Asianajajaliitto esittää tältä osin jatkovalmistelussa harkittavaksi, olisiko pykälää selvyyden vuoksi syytä täsmentää siten, että siinä erikseen ja yksiselitteisesti säädettäisiin, että paikkatiedustelua ei saa käyttää kotirauhan suojaamassa paikassa eikä paikassa, johon tulisi suorittaa erityinen kotietsintä. Perusteluissa tämä sinänsä tuodaan selkeästi esiin. Lisäksi 25 §:n 1 momenttia voisi selkeyttää siten, että sen ensimmäisessä virkkeessä todettaisiin ainoastaan, että ”Paikkatiedustelusta päättää tuomioistuin”. Nyt säätämistekniikka on valittu turhan riskialttiiksi virheellisille tulkinnoille.

25 §:n 7 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että paikkatiedustelussa ei saa hankkia pakkokeinoin 8 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua tietoa. Jos paikkatiedustelussa ilmenee, että tiedustelu on kohdistunut sellaiseen tietoon, on tiedustelu siltä osin heti lopetettava ja tietoa koskevat muistiinpanot ja jäljennökset heti hävitettävä. Toisaalta kysymys siitä, milloin tiedustelu on kohdistunut nimenomaan mainituksa lainkohdassa tarkoitettuun tietoon, voi olla riidanalainen. Edelleen ehdotetussa 46 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi muun muassa siitä, että paikkatiedustelusta ei ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa. Tällöin lienee ilmeistä, että tiedustelun ulkopuolelle rajattujen asiakirjojen/tietojen tutkittavaksi joutuminen ei koskaan tule tiedustelun tiedonhankinnan kohteen tietoon.

Paikkatiedustelu voi hyvinkin johtaa siihen, että sen perusteella saadaan tutkittavaksi asiakirjoja ja/tai tietoja, jotka sittemmin rajataan tiedusteluaineiston ulkopuolelle. Tällaisen tilanteen varalta ei ole esitetty säädettäväksi minkäänlaisia oikeussuojakeinoja, vaikka paikkatiedustelu olisi voinut kohdistua vaikkapa ilman tuomioistuimen päätöstä jonkin aikaa sellaiseksikin tiedoksi osoittautuneeseen tietoon, joka sisältää esimerkiksi asianajosalaisuuksia. Asian jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, onko tiedonsaannista paikkatiedustelusta ja oikeussuojakeinoista näiltä osin säädetty riittävästi esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan valossa. Esimerkiksi kategorinen säännös siitä, että tiedustelumenetelmistä ei ole ilmoitusvelvollisuutta, mikäli esitutkintaa ei aloiteta, ei Asianajajaliiton näkemyksen mukaan välttämättä ole perusteltu.

Ns. kiiretilannevaraventiili – eli se, että suojelupoliisin päällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää paikkatiedustelusta kiiretilanteessa, kunnes tuomioistuin asian ratkaisee (25 §:n 2 momentti) – voi poikkeuksellisesti olla tarpeen. Muun kuin tuomioistuimen päätösvallan poikkeusluontoisuutta tulisi kuitenkin vielä perustelutalolla erikseen korostaa. On muistettava, että päätöksenteko on tarkoitus keskittää Helsingin käräjäoikeuteen, joissa on jatkuva päivitys. Käytännössä sellaisia tilanteita ei pitäisi lainkaan voida ilmetä, jossa paikkatiedustelun käynnistämällä on niin kiire, ettei hakemusta ehdittäisi toimittaa tuomioistuimeen ja tuomioistuin myös asian ratkaista. Kuten todettu, tällainen tilanne on toki teoriassa mahdollinen, mutta sen pitäisi olla täysin poikkeuksellinen, mitä olisi syytä perusteluissa korostaa.

5 a luvun 37 §, Tiedustelumenetelmää koskeva ilmaisukielto

Lainkohdassa mainitun ilmaisukiellon määrittämisen kohteelle ei ole säädetty muutoksenhakuoikeutta päätökseen, jolla ilmaisukielto on määrätty. Sellaista ei tosin ole sää-

detty nykyisenkään poliisilain 5 luvun 48 §:ssä, mutta muutoksenhakukieltoa ei perustella lainkaan. Ilmaisukielto voi kuitenkin olla voimassa pitkään, ja joissain tilanteissa myös muutoksenhaku annettuun ilmaisukieltoon voisi olla tarpeellinen. Toisaalta jos muutoksenhakukielto tietoisesti säädetään, sille tulee antaa hyväksyttävät perustelut. Tällä hetkellä asiaa ei mainita perusteluissa lainkaan.

Mikäli muutoksenhakuun on tarkoitus soveltaa yleistä hallintolain ja hallintolainkäyttölain muutoksenhakuoikeutta, olisi se selkeyden vuoksi hyvä mainita ainakin perusteluissa, samoin kuin säätää muutoksenhaun vaikutuksista päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuteen.

5 a luvun 43 §, Tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Pykälän ehdotettuun 3 momenttiin sisältyy käytännössä vapaa harkintavalta viranomaiselle sen suhteen, luovuttaako se tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Asianajajaliiton mukaan lähtökohtana tulisi olla tiedon luovuttaminen ainakin syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Lisäksi luovuttamisen osalta tehty harkinta tulisi olla jälkikäteen kontrolloitavissa. Nyt harkintavalta on käytännössä siis täysin vapaata.

Pykälään sisältyy kuitenkin vaara siitä, että tiedustelutietoa voidaan luovuttaa esitutkintaviranomaisille varsin lievienkin rikosten esitutkinnan käynnistämiseksi tai tutkinnan suuntaamiseksi. Rangaistusuhkaltaan enintään kahden vuoden vankeuden mahdollistavat rikokset eivät tunnu sellaisilta, joiden ennaltaehkäisemiseksi olisi tarpeen säätää mahdolliseksi selvästi ns. ylimääräisen tiedon luovuttaminen ja siten todennäköisesti myös hyödyntäminen. Toisaalta jo toteutuneiden rikosten osalta vähimmäisrangaistusmaksimi on kolme vuotta, mikä mahdollistaa vaikkapa paikkatiedustelussa saadun selvästi ylimääräisen tiedon käyttämisen esimerkiksi rekisterimerkintärikoksen tutkinnassa. Ehdotetussa 5 a luvussa ei ole mitään säännöstä ylimääräisen tiedon käytöstä, eikä tietoa voi johtaa myöskään voimassa olevan poliisilain 5 luvun 54 §:stä. Ylimääräisen tiedon käytöstä säätämisen tarpeellisuutta myös siviilitiedustelutiedon osalta tulisi Asianajajaliiton mukaan ehdottomasti vielä jatkovalmistelussa tarkemmin harmitella.

5 a luvun 52 §, Tietojen käyttäminen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi

Pykäläehdotuksessa viitataan tietoyhteiskuntakaaren 157 §:ssä olevaan tiettyjen yritysten velvollisuuteen säilyttää teletietoja viranomaistarpeita varten. Ehdotuksessa tosiasiallisesti laajennetaan näiden tietojen käyttöalaa pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa olevasta luettelosta niistä rikoksista, joiden tutkintaan voidaan myöntää lupa televalvontaan. Olkoonkin, että perusteluissa todetaan tältä osin, että ”vastaavia tietoja voitaisiin käyttää myös tiedon saamiseksi kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, joka puolestaan on määritelty 3 §:ssä”, ja että ”Kyse ei olisi siten uusien tietojen säilyttämisestä, vaan jo olemassa olevien tietojen hyödyntämisestä paitsi rikoksen selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi, myös kansallisen tur-

vallisuuden suojaamiseksi”, niin tosiasiaa tietojen teletietojen käyttöala laajenisi merkittävästi nykyisestä.

Ehdotuksessa ei ole säädetty mitään siitä menettelystä, jossa näitä tietoja voitaisiin saada käyttöön. Kuka tietojen luovuttamisesta päättäisi? Kenen pyynnöstä? Kun teletietojen säilyttämisvelvollisuus siinä laajuudessa kuin mitä siitä tällä hetkellä Suomessa on säädetty, on muutoinkin varsin pulmallinen¹, olisi ainakin luovuttamista koskevista menettelytavoista säädetävä selvästi konkreettisemmin.

Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa

Mietinnön lakiehdotuksessa käytetään useissa kohdissa käsitettä ”viesti”. Viestiä ei käsitteenä ole määritelty lainkaan, ja sen ymmärrettävyys suhteessa perustettaviin rajoituksiin ei avaudu kunnolla, kun pilvipalvelutallentaminen päätettiin liittää tiedustelumahdollisuuden piiriin. Lakiehdotuksen 4, 5, 12 ja 20 §:issä käytetään ainoastaan käsitettä ”viesti”. Sinänsä perusteluosiossa todetaan selvästi, että ”viesti” käsittää myös pilvipalveluun tallennetun tiedoston, mutta valittu sääntämistapa perusteluiden kautta ei ole kaikkein selkein.

Eräs mahdollisuus olisi määritellä käsite ”viesti” lain 2 §:n määritelmäsäännöksessä. ”Viesti” tulisi tällöin määritellä tarkoittamaan myös ainakin ”tiedostoa”.

Toinen vaihtoehto olisi selventää itse lakitekstiä pykäläkohtaisesti, jolloin pykälä tulisi muuttaa seuraavasti (lisäysehdotus **tummennetulla**):

- 4 § 2 momentti muutos: Viestin **tai tiedoston** sisältöä kuvaavaa hakuehtoa saadaan käyttää ainoastaan...
- 5 §: Käsittelyssä saadaan selvittää viestin **tai tiedoston** sisältö ja muut luottamukselliset tiedot.
- 12 §: Tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa eikä tietoon, josta lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka **tiedoston** tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta...

12 §:n osalta (kuin myös 15 § 1 momentin 1 kohdan rajoituksen osalta) on erittäin tärkeää huomioida se sinänsä perusteluissa esiin tuotu seikka, että tiedustelukiellon tarkoituksena on varmistaa, että tietoliikennetiedustelua ei kohdisteta Suomessa viestintätapahtuman hetkellä olleiden osapuolten välisiin viesteihin, jotka teknisten olosuhteiden vuoksi reitittyvät lähettäjältä vastaanottajalle ulkomaan kautta. Tältä osin voisi vielä harkita perusteluiden täsmentämistä siten, että esimerkiksi kotimaiset ja ulkomaiset pilvipalvelut ovat samassa asemassa riippumatta siitä, mitä kautta tietoliikenne kulkee, kunhan viestin lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa taikka tiedon lähettä-

¹ Ks. tältä osin EU-tuomioistuimen tuomio 21.12.2016 asiassa C-203/15 ja C-698/15 ja siihen liittyvä Ruotsin kammarättenin ratkaisu 7.3.2017 asiassa 7380-14:

http://www.kammarrattenistockholm.domstol.se/Domstolar/kammarrattenistockholm/Domar/2017%20jan-juni/Dom_7380-14.pdf.

jällä tai vastaanottajalla taikka tiedoston tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta oikeudenkäymiskaaren nojalla.

Helsingissä, 18. syyskuuta 2017

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Asianajaja Jussi Sarvikivi, Asianajotoimisto Reims & Co Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa.