

Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
26.10.2018

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys 202/2017 vp** eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi
lainsäädännöksi

Yleistä

Eduskunnan käsiteltävänä on laaja niin sanottu tiedustelulakipaketti, joka pitää sisällään asia-
kohdassa mainitun hallituksen esityksen lakiehdotuksineen, hallituksen esityksen 199/2017 vp
laiksi tiedustelutoiminnan valvonnasta, hallituksen esityksen 203/2017 vp laiksi sotilastieduste-
lusta sekä hallituksen esityksen 198/2017 vp eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n
muuttamisesta, jonka sisältämän perustuslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen edus-
kunta on hyväksynyt 3.10.2018 (EV 77/2018 vp). Kokonaisuuteen liittyy vielä puhemiesneuvos-
ton ehdotus (PNE) 1/2018 vp eduskunnan työjärjestyksen ja eduskunnan virkamiehistä annetun
lain 9 §:n muuttamisesta. Kokonaisuus muodostaa varsin laajan ja monimutkaisen sääntelyko-
konaisuuden, jonka periaatteellinen merkitys on myös erittäin huomattava.

Siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä koskevassa esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi
laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa sekä muutettavaksi poliisilakia siten, että lakiin
lisättäisiin uusi tiedustelumenetelmiä ja niiden käyttöä siviilitiedustelussa koskeva 5 a luku. Li-
säksi esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia muun muassa rikoslakiin, esitutkintalakiin ja
pakkokeinolakiin.

Esityksissä ehdotettu lainsäädäntö sisältää varsin paljon valtiosääntöoikeudellisesti merkityksel-
lisiä ehdotuksia. Tässä lausunnossa keskityn siviilitiedustelun suhteen ehdotettujen uusien tie-
dustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisen arviointiin ja ehdotettujen tiedustelumenetel-
mien tuomioistuinkontrollia koskeviin säännösehdoituksiin sekä joiltakin osin myös laajemmin
ehdotettuun lainsäädäntöön.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Siviilitiedustelua koskevan ehdotetun lainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole varsinaisia tiedustelutoimintaa koskevia säännöksiä. Esityksen perusteluissa (s. 68) on todettu, että Suomen kansallisesta turvallisuudesta vastaavat viranomaiset harjoittavat lakisääteisten tehtäviensä hoitamisen edellyttämää tiedustelua, mutta tiedustelua varten ei ole laissa säädettyjä toimivaltuuksia. Samalla tämä tarkoittaa, että eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä vastaavan lainsäädännön arvioinnista ei ole. Osin ehdotettujen tiedustelumenetelmien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan tukeutua eduskunnan perustuslakivaliokunnan salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaan sinänsä laajaan käytäntöön (esim. PeVL 5/1999 vp, PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 32/2013 vp). Tältä osin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen seikkaan, että tiedustelumenetelmien suhteen kysymys on tiettyjen perus- ja ihmisoikeuksiin varsin konkreettisesti puuttuvien keinojen käytön laajentamisesta tavalla, joka etäännyttää yksittäisen konkreettisen rikoksen estämisestä ja selvittämisestä sekä rikostutkinnasta samoin kuin tällaisten keinojen henkilöllisen soveltamisalan merkittävästä laajentamisesta (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Edellä sanottu merkitsee, että perustuslakivaliokunnan salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskeva käytäntö ei varauksitta ole sellaisenaan hyödynnettävissä tiedonhankintamenetelmiä koskevan lainsäädännön valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä arvioitaessa, joskin keinojen samanlaisuus kytkee valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näihin perusteisiin. Tiedustelumenetelmien hyväksyttävyyttä on arvioitava keinokohtaisesti vastaavia salaisia tiedonhankintamenetelmiä ja salaisia pakkokeinoja koskeva perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen siten, että tiedustelutoiminnan edellä mainittu erityinen luonne otetaan asianmukaisesti huomioon.

Tietynlainen lähtökohta voidaan johtaa myös perustuslakivaliokunnan niin sanottua toimivaltuuksien epäsymmetriaa koskevasta käytännöstä, jonka mukaan poliisin käytössä olevien toimivaltuuksien kanssa samojen valtuuksien säätäminen muulle viranomaiselle ei välttämättä ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 3, PeVL 49/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1—2 ja PeVL 2/1996 vp, s. 3/I). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei sellaisenaan ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyden (PeVL 10/2016 vp, s. 3 ja PeVL 6/2018 vp, s. 2). Suhteutettuna tiedustelua koskevan lainsäädännön arviointiin kysymys olisi siitä, että tietyn viranomaisen käytössä jo olevat toimivaltuudet eivät itsessään tarkoita, että ne olisivat käytettävissä myös uusia tehtäviä mainitulle viranomaiselle osoitettaessa. Jos tietyt tiedonhankintakeinot ovat käytettävissä rikosten estämisessä ja selvittämisessä, samojen menetelmien käyttämiselle tiedustelutoiminnassa saman viranomaisen toimesta olisi aina oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelee toimivaltuuksien välttämättömyyden.

Kuten käsillä olevan esityksen perusteluissa (etenkin yleisperustelujen jakso 2.4 Kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusvelvoitteet, jakso 2.5 Euroopan unionin perusoikeuskirja sekä suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva yksityiskohtaisten perustelujen jakso 3) tuodaan esille, ehdotettu lainsäädäntö on monelta osin merkityksellistä valtiosääntöoikeudellisesta

näkökulmasta, koska tiedustelukeinoilla puututaan useisiin perusoikeuksiin. Keskeisimmin kysymys on puuttumisesta perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja tarkemmin säännöksen 3 momentissa tarkoitetusta luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisesta. Ehdotetussa tiedustelulainsäädännössä on näin kysymys lainsäädännöstä, jolla on merkittäviä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeutena turvattuun yksityiselämän suojaan ja erityisesti luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan (ks. myös HE 198/2017 vp, s. 29). Samalla on selvää, että ehdotetun tiedustelulainsäädännön tulee olla sopusoinnussa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kanssa, niitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö myös huomioon ottaen. Tältä osin voidaan esityksen perusteluissakin (erit. jaksot 2.4 ja 2.5) mainituin tavoin todeta, että asiaan liittyvää tulkintakäytäntöä on mainituista tuomioistuinista varsin runsaasti ja että siinä asetetut edellytykset ovat merkityksellisiä ehdotettua tiedustelulainsäädäntöä arvioitaessa. Toisaalta on myös huomattava, että tiedustelulainsäädäntöön liittyvä ratkaisukäytäntö kehittyy jatkuvasti. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen antamisen jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi antanut merkittäviä aihepiiriä koskevia ratkaisuja (esim. *Centrum för Rättvisa v. Ruotsi*, 19.6.2018 ja *Big Brother Watch and Others v. Yhdistynyt kuningaskunta*, 13.9.2018; merkityksellinen tulee olemaan myös EU-tuomioistuimessa vireillä oleva asia C-623/17 *Privacy International*).

Perustuslain näkökulmasta ehdotettua lainsäädäntöä on arvioitava ennen muuta eduskunnan 3.10.2018 hyväksymän perustuslain 10 §:n 4 momentin kannalta. Mainitun momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Siviilitiedustelun suhteen kysymys on useissa tilanteissa nimenomaan viestin salaisuuteen kohdistuvista välttämättömistä rajoituksista tiedon hankkimiseksi sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota säännöksessä mainittujen käsitteiden ”kansallinen turvallisuus” ja ”vakava uhka” laaja-alaisuuteen ja painottanut, että niiden soveltamisessa korostuu tarve ottaa huomioon ja noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettuja perusvaatimuksia (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Tällaisia vaatimuksia ovat muun muassa viranomaisten toimivaltuuksien käyttöön kohdistuva tuomioistuimen ennakollinen hyväksyminen, riippumaton valvonta, oikeusturvan toteuttaminen tuomioistuimessa ja tietosuojaan perusteiden noudattaminen. Lisäksi valiokunta on erityisesti korostanut vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa sekä riittäviä soveltamisrajoituksia, koska kysymys on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa on irtauduttu rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheesta tai muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Lisäksi on syytä huomata, että perustuslakivaliokunta kiinnitti perustuslain muutosta koskevassa mietinnössään huomiota seuraaviin seikkoihin: ”Säännöksen soveltamisrajoituksista perustuslakivaliokunta korostaa, että ensinnäkin tiedonhankinta kansallista turvallisuutta uhkavasta toiminnasta voitaisiin säännöksen perusteella osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten (nykyisin suojelupoliisi, pääesikunta ja puolustusvoimien tiedustelulaitos) tehtäväksi. Toiseksi rajoitusedellytys koskisi vain tiedon hankkimista sellaisesta

toiminnasta, joka luonteensa takia voi muodostua vakavaksi uhkaksi kansalliselle turvallisuudelle. Kolmanneksi lailla tulee säätää tyhjentävästi toimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Neljänneksi ehdotettu sääntely ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa. Välttämättömyys-kriteeri puolestaan tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvin keinoin, ja että tiedon hankkimisessa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuden mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti. Valiokunta korostaa muutenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten merkitystä uutta ehdotettua rajoitusperustetta tulkittaessa.” (PeVM 4/2018 vp, s. 8.)

Lisäksi valiokunta tähdensi asiaa koskevan valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana sitä, että perustuslaista johtuu tarve tulkita kansallisen turvallisuuden käsitettä suppeasti sekä asettaa säännöksessä mainitun uhan vakavuusaste korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 8–9; ks. myös HaVL 7/2018 vp, s. 4). Edellä mainitut lähtökohdat on otettava huomioon käsillä olevaa ehdotettua siviilitiedustelua koskevaa lainsäädäntöä arvioitaessa. On syytä kiinnittää myös erityistä huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on painottanut tarvetta noudattaa eurooppalaisessa oikeuskäytännössä tiedonhankintamenetelmiä määrittelevälle lainsäädännölle asetettavia perusvaatimuksia.

Tiedustelulainsäädännön tuomat uudet toimivaltuudet ja niiden luonne

Ehdotetussa siviilitiedustelua koskevassa sääntelyssä samoin kuin ehdotetussa sotilastiedustelua koskevassa sääntelyssä on kysymys periaatteellisesti hyvin merkittävästä uudistuksesta, johon liittyy lukuisia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta relevantteja kysymyksiä. Siviilitiedustelulla tarkoitetaan siviiliviranomaisen eli käytännössä suojelupoliisin suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan tietoa operatiivisen toiminnan ja ylimmän valtionjohdon päätöksenteon tueksi muista kuin sotilaallisen maanpuolustuksen kysymyksistä (HE 199/2017 vp, s. 5). Sotilastiedustelulla taas tarkoitetaan sotilasviranomaisen suorittamaa tiedustelua, jolla tuotetaan strategista ja operatiivista toimintaympäristötietoa ja -arvioita ylimmän valtionjohdon ja puolustusvoimien johdon päätöksenteon tueksi. Sotilastiedustelu kohdistuu Suomen ulkopuoliseen toimintaympäristöön sen pääasiallisten kohteiden ollessa valtiotoimijoita (HE 199/2017 vp, s. 5).

Suomessa ei tällä hetkellä ole kattavaa tiedustelutoimintaa ja sen valvontaa koskevaa lainsäädäntöä. Eduskunnan käsiteltävänä olevissa tiedustelua koskevissa ehdotuksissa ehdotetaan laajaa siviili- ja sotilastiedustelua ja tällaisen tiedustelun valvontaa koskevaa lainsäädäntöä. Ehdotetun tiedustelua koskevan lainsäädännön suhteen on syytä huomata, että sillä merkittävällä tavalla laajennettaisiin poliisin ja puolustusvoimien toimivaltuuksia. Näitä poliisin ja puolustusvoimien toimivaltuuksia on jo aikaisemmin merkittävällä tavalla laajennettu. Pakkokeinolaissa (806/2011) säädetään poliisin toimivaltuuksista tehtyjen rikosten tutkinnassa, kun taas poliisilaissa (872/2011) säädetään toimivaltuuksista rikosten ennalta ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi. Sotilaskurinpidosta ja rikostorjunnasta puolustusvoimissa annetussa laissa (255/2014) taas säädetään puolustusvoimien toimivaltuuksista rikosten ennalta ehkäisemiseksi ja paljastamiseksi. Kaikkia näitä toimivaltuuksia on viimeisten noin 20 vuoden aikana merkittävällä tavalla laajennettu, joskin esimerkiksi viimeisimmässä esitutkinta- ja pakkokeinolakia sekä poliisilakia koskevassa uudistustyössä (HE 222/2010 vp ja HE 224/2010 vp) oli merkittävässä

määrin kysymys myös asiaa koskevan lainsäädännön saattamisesta perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset täyttävälle tasolle.

Tiedustelulainsäädännössä olisi jälleen kysymys käytännössä samojen salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn käytön laajentamisesta. Sääntelyn laajentaminen toteutettaisiin siten, että kysymys ei olisi enää mainittujen toimivaltuuksien käytöstä tehdyn rikoksen tutkinnassa tai rikosten ennalta ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi, vaan kysymys olisi samojen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisten toimivaltuuksien käyttämisestä huomattavasti abstraktimmassa ja vaikeammin hahmotettavassa tiedustelutoiminnassa. Tiedustelutoiminnassa on pitkälti kysymys kansallisen turvallisuuden suojaamisesta sekä tähän liittyvän tiedon hankkimisesta (ehdotettu poliisin tehtäviä koskevan poliisilain 1 §:n muutos, ehdotettu siviilitiedustelua koskeva poliisilain 5 a luvun 1 § sekä ehdotettu sotilastiedustelua koskevan lain 3 §). Edellä sanottu tarkoittaa, että poliisin ja puolustusvoimien käytössä olevien salaisten tiedonhankintamenetelmien soveltamisala laajenee merkittäväällä tavalla ja samalla etäännyttävä yksittäisen konkreettisen rikoksen estämisestä ja selvittämisestä sekä rikostutkinnasta. Samoin edellä sanottu tarkoittaa, että poliisin ja puolustusvoimien käytössä olevien salaisten tiedonhankintamenetelmien soveltamisala laajenee suhteessa siihen henkilöpiiriin, jotka voivat tulla mainittujen toimivaltuuksien ja samalla myös perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten kohteiksi.

Edellä sanottu lähtökohta on otettava välttämättä huomioon käsillä olevia esityksiä ja niiden sisältämiä ehdotuksia arvioitaessa. Käytännössä mainittu lähtökohta tarkoittaa, että aivan ongelmatonta ei ole, jos ehdotettu sääntely on muotoiltu voimassa olevaa poliisi- ja pakkokeinolain salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevaa sääntelyä noudattaen. Selvää sinänsä on, että tiedusteluun käytettävät toimivaltuudet on muotoiltava vähintään samat perus- ja ihmisoikeusvaatimukset huomioon ottaen kuin mitä sovelletaan poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäessä. Tiedustelutoiminnan laajemmalle ulottuva luonne ja henkilöllinen soveltamisala huomioon ottaen olisi kuitenkin perusteltua aina erikseen pohtia, mikä on riittävä tiedustelussa käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva perus- ja ihmisoikeus-suojan taso. Tältä osin on huomattava, että asiaan liittyvää perustuslain 10 §:n muutosta arvioi-
dessaan eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa toimintaa koskevassa luottamuksellisen viestin suojan rajoitusperusteissa on kysymys poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irtaudutaan rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa ei välttämättä ole yksilöitävissä konkreettista rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Perustellusti voitaisiin näin myös lähteä siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien suojan tason tulee olla korkeampi tiedustelutoiminnassa, koska tiedustelutoiminnassa on irtaannuttu konkreettisesti rikosepäilystä tai rikostutkinnasta. Tällä on merkitystä myös esimerkiksi tiedustelutoimintaa koskevaa lupamenettelyä tuomioistuimissa koskevaa ehdotettua sääntelyä arvioitaessa.

Edellä sanottu tarkoittaa, että esitystä eduskunnassa käsiteltäessä ehdotettuja poliisilain 5 a luvun tiedusteluvaltuuksia on yksityiskohtaisesti vertailtava suhteessa voimassa oleviin poliisilain sisältämiin salaisiin tiedonhankintamenetelmiin sekä pakkokeinolain sisältämiin salaisiin pakkokeinoin ja niille asetettuihin erityisiin edellytyksiin. Edellä todetun lähtökohdan mukaisesti tiedustelumenetelminä käytettäville keinoille tulisi asettaa ankarammat edellytykset kuin poliisilaissa salaisen tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolaissa salaisten pakkokeinojen käytölle asetetaan. Tämä johtuu siitä perustuslakivaliokunnan mainitsemasta lähtökohdasta, jonka mukaan tiedustelutoimintaan liittyvässä luottamuksellisen viestin suojaan liittyvässä

rajoitusperusteessa on kysymys poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irtaudutaan rikosperusteisesta toiminnasta ja joka tulee sovellettavaksi tilanteessa, jossa ei välttämättä ole yksilöitävissä konkreettista rikosepäilyä (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Samoin ankarampia edellytyksiä voidaan yleisesti perustella tiedustelutoiminnan konkreettisesta rikosepäilystä irtaantuneella luonteella sekä sillä, että tiedustelutoimintaan liittyvää käsitettä kansallinen turvallisuus on tulokittava suppeasti ja uhkan vakavuusaste tulee asettaa korkealle (PeVM 4/2018 vp, s. 9 ja HaVL 7/2018 vp, s. 4). Esitys ei kaikilta osin vaikuta tätä tavoitetta täyttävän.

Esimerkkinä voidaan todeta, että telekuuntelun käyttäminen salaisena tiedonhankintakeinona poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan edellyttää, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan hänen olettaa syyllistyvän säännöksessä tarkoitettuun rikokseen. Lisäksi telekuuntelun käyttöä koskevat luvun 2 §:ssä tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä koskevat yleiset edellytykset, joiden mukaan sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi tai vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja (1 momentti) ja sillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle (2 momentti). Tiedustelumenetelmänä käytettävälle telekuuntelulle asetettaisiin esityksessä vain ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu perusteltu tuloksellisuusodotus ("sillä voidaan olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta") sekä säännöksen 2 momentissa tiettyjä keinoja koskeva edellytys ("telekuuntelulla voidaan perustellusti olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitettusta toiminnasta"). Näyttää näin siltä, että telekuuntelu tulee tiedustelumenetelmänä lievemmin edellytyksin sovellettavaksi kuin telekuuntelu poliisilain 5 luvussa tarkoitettuna salaisena tiedonhankintamenetelmänä. Tätä ei voi pitää edellä esitetyn perustuslakivaliokunnan mietinnössään 4/2018 vp omaksuman lähtökohdan mukaisena.

Toisena esimerkkinä voidaan mainita tukiasematietojen hankkiminen. Voimassa olevan poliisilain 5 luvun 11 §:n 2 momentin mukaan poliisille voidaan antaa lupa luvun 8 §:n 2 momentissa (televalvonnan perusterikokset) tarkoitettujen rikoksen estämiseksi merkityksellisten tukiasematietojen hankkimiseen. Tukiasematietojen hankkimista salaisena tiedonhankintakeinona koskee poliisilain 5 luvun 1 momentissa tarkoitettu yleinen edellytys, jonka mukaan sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tietoja. Tiedonhankintamenetelmänä tukiasematietojen hankkimiselle ei ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 8 §:ssä asetettaisi erityisiä edellytyksiä. Sitä koskisi vain ehdotetun luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu yleinen edellytys ("sillä voidaan olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta"). Käytännössä tiedustelumenetelmänä käytettävää tukiasematietojen hankkimista voitaisiin näin ilmeisesti käyttää kaiken mahdollisen tukiasematiedon hankkimiseen. Nähdäkseni sääntelyä olisi tältä osin välttämättä syytä täsmentää siten, että se rajattaisiin koskemaan tiedustelutehtävän toteuttamisen kannalta merkittäviä tai erittäin merkittäviä tietoja. – Lisäksi huomiota voidaan kiinnittää siihen, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 11 §:n 2 momentin mukaan lupa tukiasematietojen hankkimiseen voitaisiin antaa tietyksi ajanjaksoksi (samoin sinänsä poliisilain 5 luvun 12 §:n 2 momentti). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin tiedustelumenetelmien suhteen käytännössään edellyttänyt menetelmien käytön ajallista rajoittamista (ks. esim. Centrum för Rättvisa v. Ruotsi, 19.6.2018, 103 kohta). Edellä todetun vuoksi ehdotettua poliisilain 5 a luvun 11 §:n 2 momentin sääntelyä olisi syytä täsmentää siten, että siinä nimenomaisesti mainittaisiin enimmäiskesto tukiasematietojen hankkimiselle.

Siviilitiedustelun soveltamisala

Siviilitiedustelun kohteista säädettäisiin ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 3 §:ssä. Ehdotetun säännöksen mukaan siviilitiedustelulla saadaan hankkia tietoa 1) terrorismista, 2) ulkomaisesta tiedustelutoiminnasta, 3) joukkotuhoukseiden suunnittelusta, valmistamisesta ja käytöstä, 4) kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiden suunnittelusta, valmistamisesta, levittämisestä ja käytöstä, 5) kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta toiminnasta, 6) suuren ihmismäärän henkeä ja terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavasta toiminnasta, 7) vieraan valtion toiminnasta, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille tai taloudellisille tai muille tärkeille eduille, 8) kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavasta kriisistä, 9) kansainvälisten kriisinhallintaoperaatioiden turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta, 10) Suomen kansainvälisen avun antamisen ja muun kansainvälisen toiminnan turvallisuutta uhkaavasta toiminnasta ja 11) yhteiskuntajärjestystä uhkaavasta kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta. Siviilitiedustelun kohteista säädetään vastaavasti tietoliikennetiedustelua koskevan esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä.

Ehdotettua sääntelyä on tältä osin arvioitava siitä näkökulmasta, että perustuslakivaliokunnan omaksuman kannan mukaan lailla tulee säätää tyhjentävästi tiedustelutoimivaltuuksien kohdentumisesta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Valiokunta on painottanut valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan lähtökohtana, että kansallisen turvallisuuden käsitettä tulee tulkita suppeasti sekä uhkan vakavuusasteen asettamista 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). Edellä sanotun vuoksi siviilitiedustelun 5 a luvun 3 §:ssä määriteltyjen siviilitiedustelun kohteiden tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Tässä suhteessa siviilitiedustelun kohteita koskeva ehdotettu poliisilain 5 a luvun 3 § sisältää joi-takin melko epätasaisesti muotoiltuja ilmaisuja, kuten säännöksen 1 kohdassa tarkoitettu terrorismi, 5 kohdassa tarkoitettu kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä uhkaava toiminta sekä 11 kohdassa tarkoitettu yhteiskuntajärjestystä uhkaava kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus. Kohtia täsmennetään sinänsä esityksen perusteluissa (HE 202/2017 vp, s. 172, 174 ja 176) ja niiden sisällyttämiselle säännökseen on sinänsä esitetty selkeät ja hyväksyttävät perusteet, mutta esitöiden sisältämien esimerkkien valossa saattaisi olla aihetta täsmentää kohtia esimerkiksi siten, että ne sisältäisivät toiminnan vakavuutta koskevan edellytyksen (esim. kansanvaltaista yhteiskuntajärjestystä *vakavasti* uhkaavasta toiminnasta ja yhteiskuntajärjestystä *vakavasti* uhkaavasta kansainvälisestä järjestäytyneestä rikollisuudesta). Esimerkiksi säännöksen 11 kohdassa tarkoitettua järjestäytyneen rikollisuuden suhteen esityksen perusteluissa (s. 176) mainitaan esimerkkinä järjestäytyneen rikollisuuden soluttautuminen valtionhallinnon merkittäviin virkoihin taikka taloudellisen tai poliittisen vaikutusvallan hankkiminen ostamalla kokonaisuudessaan omistukseensa valtion toiminnoille keskeistä infrastruktuuria tai yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Selvää lienee, että tämänkaltaiset esimerkit ilmentävät yhteiskuntajärjestystä vakavasti uhkaavaa kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta, mutta säännöksen 11 kohdan nykyinen sanamuoto saattaisi soveltua myös pienimuotoisempaan esimerkiksi kansainväliseen rahanpesuun tähtäävään toimintaan, minkä vuoksi sääntelyn täsmentäminen edellä esitetyllä tavalla saattaisi olla perusteltua.

Säännöksen 1 kohdassa tarkoitettu terrorismi on käsitteenä laaja ja sen vuoksi pulmallinen, vaikka selvää sinänsä on, miksi terrorismi sanotussa lainkohdassa siviilitiedustelun kohteena mainitaan. Esityksen perustelujen (s. 172) mukaan siviilitiedustelulla voitaisiin hankkia tietoa terrorismista ilmiönä tai konkreettisten hankkeiden tasolla. Mainita tiedon hankkimisesta terrorismista ilmiönä kuvastaa käsitteen laajuutta. Toisaalta myös konkreettiset terrorismia koskevat hankkeet voivat olla vakavuustasoltaan varsin erilaisia, ottaen huomioon esimerkiksi rikoslain (39/1889) terrorismirikoksia koskevan 34 a luvun sisältämät laajat rikossäännökset. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta ehdotetun poliisilain 5 a luvun 3 §:n 1 kohdan täsmentämisen mahdollisuutta saattaisi olla vielä syytä arvioida.

Tiedustelumenetelmien käytön edellytykset

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä säädettäisiin tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa olisi, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Sääntelyn esikuva lienee tältä osin poliisilain (872/2011) salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain (806/2011) salaisia pakkokeinoja koskevassa sääntelyssä. Poliisilain 5 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan salaisen tiedonhankintakeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että sillä voidaan olettaa saatavan rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi taikka vaaran torjumiseksi tarvittavia tietoja. Pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan salaisen pakkokeinon käytön yleisenä edellytyksenä on, että käytöllä voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja. Ehdotettu siviilitiedustelua koskeva sääntely eroaa kuitenkin edellä mainituista siinä suhteessa, että siinä asetetaan perustelua edellyttävä tuloksellisuusvaatimus (HE 202/2017 vp, s. 177), jota ilmaisee ehdotetussa poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa käytetty ilmaisu ”perustellusti”. Tältä osin sääntely on näin myös ankarampia vaatimuksia asettavaa kuin poliisilaki ja pakkokeinolaki, joissa perusteltavuutta koskevaa vaatimusta ei aseteta. Jotta tiedustelumenetelmien käytölle asetettavat edellytykset ilmentäisivät paremmin tiedustelumenetelmien salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista eroavaa luonnetta, poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momentissa voitaisiin asettaa kuitenkin hieman täsmällisempi tuloksellisuusvaatimus, joka ilmentäisi, että kysymyksen on oltava siviilitiedustelun kohteeseen liittyvästä tärkeästä tiedosta (ks. tarkemmin jäljempänä ehdotettu mainitun momentin muotoilu).

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä tiedustelumenetelmien käytön erityisistä edellytyksistä jäljempänä säädetään, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, 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 tarkoitusta toiminnasta.

Lähes vastaava säännös sisältyy poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 ja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, suunnitelmallista tarkkailua, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja valvottua läpilaskua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle tai paljastamiselle taikka rikoksen selvittämiseksi. Ehdotettu siviilitiedustelua koskeva

poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentti asettaa mainittujen keinojen käytölle kuitenkin tiukemmat edellytykset, koska sen mukaan momentissa mainittuja tiedustelumenetelmiä saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan *perustellusti* olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys tietojen saamiseksi 1 momentissa tarkoitettusta toiminnasta.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin mukaan peitetoiminnan ja valeoston käyttäminen edellyttäisi lisäksi, että menetelmän käyttö on välttämätöntä. Peitetoiminnan käyttö edellyttäisi säännöksen mukaan myös, että tiedonhankintaa on toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi pidettävä tarpeellisena. Peitetoiminnan ja valeoston käyttämiselle on poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentissa asetettu vastaava välttämättömyyttä koskeva edellytys – joskaan viimeksi mainittua tarpeellisuutta koskevaa lisäedellytystä niissä ei aseteta. Ehdotettu tiedustelutoimintaan liittyvä peitetoimintaa ja valeostoa koskeva poliisilain 5 a luvun sääntely asettaa niiden menetelmien käytölle poliisilain ja pakkokeinolain yleistä asiaa koskevaa sääntelyä tiukemmat edellytykset, mitä on pidettävä tiedustelutoiminnan luonne huomioon ottaen perusteltuna.

Yleisesti tiedustelumenetelmien käyttämiselle asetettavista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä voidaan todeta, että ne eivät merkitse olennaisesti pidemmälle menevien vaatimusten asettamista tiedustelumenetelmien käyttämiselle kuin mitä poliisilaissa vastaaville salaisille tiedonhankintakeinoille tai pakkokeinolaissa vastaaville salaisille pakkokeinoille asetetaan. Tämä johtuu ennen muuta siitä, että poliisilaissa ja pakkokeinolaissa salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöä rajataan usein perusterikoksen vakavuutta koskevalla vaatimuksella. Vaikka tiedustelumenetelmien suhteen tällaista vaatimusta ei voida asettaa, kysymys on silti siitä, että tiedustelumenetelmien käyttämiselle asettavat vaatimukset eivät merkittäväällä tavalla eroa salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytölle asetettavista vaatimuksista. Tätä on nähdäkseni pidettävä ongelmallisena.

On myös huomattava, että siviilitiedustelussa käytettäviä tiedustelumenetelmiä koskeva sääntely ehdotetussa poliisilain 5 a luvussa sisältää pääasiassa vain säännökset tiedustelumenetelmiä koskevasta päätöksenteosta, koska 5 a luvussa on käytännössä pitkälti kysymys poliisilain 5 luvussa tarkoitettujen keinojen tiedusteluperusteisista käyttöedellytyksistä ja lain 5 luku jo sisältää mainittujen keinojen määritelmäsäännökset (esim. HE 202/2017 vp, s. 116). Tämä toisaalta myös tarkoittaa, että mainituille tiedustelumenetelmille asetettavat erityiset käyttöedellytykset käytännössä jäävät ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin varsin niukan sääntelyn varaan. Tämäkin on omiaan johtamaan siihen, että tiedustelumenetelmien käyttämiselle ei aseteta erityisen tiukkoja vaatimuksia, mitä ei voi pitää ongelmattomana.

Ehdotetussa sääntelyssä ei edellä esitetyn mukaisesti parhaalla mahdollisella tavalla toteudu perustuslain 10 §:n 4 momentin sisältämä rajoituksen välttämättömyyttä koskeva edellytys. Välttämättömyyttä koskeva edellytys tarkoittaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistunut rajoitus on sallittu vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvien keinoin, ja että tiedonhankinnassa puututaan luottamuksellisen viestin salaisuuteen mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8 ja HE 198/2017 vp, s. 37–38). Esi-tyksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 273) välttämättömyyttä koskeva edellytys kytketään siviilitiedustelun kohteiden tyhjentävään määrittelyyn kansallisessa lainsäädännössä. Välttämättömyyttä on kuitenkin arvioitava myös tiedustelumenetelmien käytölle asetettujen edellytysten kannalta niiden käytölle lainsäädännön tasolla yleisen edellytyksen asettavana, jolla tulisi

olla vaikutusta tiedustelumenetelmän käyttöä tietyssä yksittäistapauksessa arvioitaessa (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 9). Edellä esitetyistä syistä ja koska tiedustelumenetelmien käytössä on kysymys konkreettisesta rikosepäilystä erkaantuneesta perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien keinojen käyttämisestä, tiedustelumenetelmien käytön yleisiä edellytyksiä olisi syytä täydentää siten, että keinojen käytön välttämättömyydelle asetettava vaatimus tulisi lainsäädännöstä nimenomaisesti ilmi, esimerkiksi seuraavasti:

*”Tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan *tärkeitä* tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta, ja tiedustelumenetelmän käyttö on välttämätöntä sanotun tiedon saamiseksi”.*¹

Tiedustelumenetelmän kohdentaminen henkilöryhmään

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 ja 18 §:n mukaisesti peitetoiminta siviilitiedustelussa voitaisiin kohdentaa henkilöryhmään riittävästi yksilöitynä. Säännöksissä ei tarkemmin määritellä, mitä niissä tarkoitettulla henkilöryhmällä tarkoitetaan tai mitä edellytyksiä henkilöryhmälle asetetaan. Asiaa tarkastellaan esityksen perusteluissa (s. 186), jonka mukaan henkilöryhmään tulisi kuuluva vähintään kolme henkilöä ja kyseisten henkilöiden tulisi muodostaa tietyn ajan koossa pysyvä ja rakenteeltaan jäsentynyt yhteenliittymä, joka toimii yhteistuumin tai heillä on ainakin yhteinen tavoite. Esityksen perusteluista (s. 186) käy lisäksi ilmi, että poliisilain 1 luvun 4 §:ssä tarkoitettua vähintään 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.

Sääntely ei parhaalla mahdollisella tavalla tältä osin nähdäkseni täytä perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle asetettavaa tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimusta. Ensinnäkin, siviilitiedustelua koskevassa lainsäädännössä olisi nimenomaan laintasoisesti syytä täsmällisemmin määritellä, mitä siinä tarkoitettulla henkilöryhmällä tarkoitetaan ja mitä edellytyksiä useamman henkilön pitämiseksi henkilöryhmänä siviilitiedustelulainsäädännössä asetetaan. Esityksen perusteluissa mainitut edellytykset muistuttavat rikoslain (39/1889) 6 luvun 5 §:n 2 momentissa tarkoitettuja järjestäytyneelle rikollisryhmälle asetettuja edellytyksiä. Poliisilakiin 5 a lukuun voisi sisällyttää vastaavankaltaisen henkilöryhmän määritelmän sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden turvaamiseksi.

Toiseksi henkilöryhmään kohdistettu tiedustelutoiminta vaikuttaa esityksen perustelujen mukaan olevan tarkoitettu toissijaiseksi suhteessa henkilöön kohdistettavaan tiedustelumenetelmän käyttöön. Tämä ei kuitenkaan käy ilmi ehdotetusta lakitekstistä. Perustuslakivaliokunnan

¹ Tämänkaltaisen muutos aiheuttaisi ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n 2 momentin toisen virkkeen muutostarpeen, kun virkkeessä sen ehdotetun muotoilun mukaan asetettaisiin peitetoiminnan ja valeoston käyttämisen edellytykseksi sen välttämättömyys. Tältä osin voitaisiin pohtia, olisiko välttämättömyysedellytystä peitetoiminnan ja valeoston käyttämisen suhteen syytä täsmäntää edellytyksellä, jonka mukaan niiden käytön tulisi olla ehdottoman välttämätöntä.

asettaman edellytyksen mukaan tiedon hankkimisessa tulee puuttua luottamuksellisen viestin suojaan mahdollisimman kohdennetusti ja rajoitetusti (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Vaikka niistä tiedonhankintamenetelmistä, joiden kohdentaminen henkilöryhmään olisi ehdotuksen mukaan mahdollista, vain tekninen kuuntelu ensisijaisesti puuttuu perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun luottamuksellisen viestin suojaan, henkilöryhmään kohdistetun tiedustelutoiminnan toissijaisuuden nimenomainen mainitseminen tiedustelumenetelmän asianmukaisen kohdentamisen turvaamiseksi olisi nähdäkseni kaikkien edellä mainittujen säännösten suhteen perusteltua

Henkilöryhmän määrittelyyn liittyy myös yleisempi tiedustelumenetelmien käyttämiseen liittyvä kysymys. Esityksen perustelujen (s. 169) mukaan tiedustelumenetelmän käyttö ei saisi olla syrjivää eikä sen kohdentaminen saisi perustua esimerkiksi etniseen profilointiin. Siviilitiedustelua koskevaan sääntelyyn ei ehdoteta sisällytettäväksi nimenomaista syrjinnän kieltoa koskevaa säännöstä – jollaista HE:llä 203/2017 vp ehdotettavaan sotilastiedustelusta annettuun lakiin (ehdotetun lain 8 §) ehdotetaan sisällytettäväksi. Poliisilain 1 luvun 2 § sisältää perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevan säännöksen, jonka mukaan poliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista, minkä lisäksi luonnollisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta koskeva säännös on asian suhteen merkityksellinen. Edellä sanotun vuoksi poliisilain 5 a lukuun – tai poliisilakiin yleensä – ei nähdäkseni ole välttämätöntä sisällyttää syrjinnän kieltoa koskevaa säännöstä, mutta edellä sanottu vahvistaa henkilöryhmän määrittelyn tarvetta siviilitiedustelua koskevassa poliisilain 5 a luvussa.

Tietoliikennetiedustelu

Esitykseen sisältyvän 2. lakiehdotuksen mukaan ehdotetaan säädettäväksi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa. Tietoliikennetiedustelulla tarkoitettaisiin 2. lakiehdotuksen 2 §:n 1 kohdan mukaan Suomen rajan viestintäverkossa ylittävään tietoliikenteeseen kohdistuvaan, tietoliikenteen automatisoituun erotteluun perustuvaa teknistä tiedonhankintaa sekä hankitun tiedon käsittelyä. Tietoliikennetiedustelun kohteet määriteltäisiin 2. lakiehdotuksen 3 §:ssä ehdotettua poliisilain 5 a luvun 3 §:ää vastaavasti. Tietoliikennetiedustelun käytön yleisenä edellytyksenä 2. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin mukaan olisi, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoa sellaisesta tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kaiken tietoliikennetiedustelun edellytyksenä näin olisi perusteltu tuloksellisuus (HE 202/2017 vp, s. 125). Ehdotetun säännöksen 2 momentin mukaan jos tietoliikennetiedustelun hakuehtojen käyttö ei koske ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä, olisi edellytyksenä lisäksi, että tietoliikennetiedustelun voidaan olettaa olevan välttämätöntä tiedon saamiseksi tietoliikennetiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Tietoliikennetiedustelun suhteen on syytä huomata, että siinä on kysymys tietoliikenteen seuloimisesta tietyssä aikana tiettyjä hakuehtoja tai hakuehtojen luokkia hyödyntämällä. Tietoliikennetiedustelu perustuisi menetelmällisesti tietoliikenteen automatisoituun erotteluun, minkä vuoksi se merkittävästi eroaisi esimerkiksi telekuuntelusta tai televalvonnasta. Kysymys ei näin olisi yksittäiseen teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen kohdistuvasta tiedonhankinnasta vaan automaattisin menetelmin tapahtuvasta tietoliikenteen suodattamisesta sellaisessa

kohdassa tietoverkkoa, jonka kautta selvitettävänä olevaan uhkaan liittyvän tietoliikenteen voidaan olettaa kulkevan (näin esityksen perustelujen s. 122).

Edellä sanotun mukaisesti tietoliikennetiedustelussa olisi kysymys varsin konkreettisesti luottamuksellisen tiedon suojaan puuttuvasta tiedustelumenetelmästä, jonka hyväksyttävyyden arvioinnissa on kiinnitettävä perusteellisesti huomiota perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamiin vaatimuksiin. Tästä näkökulmasta on positiivista, että tietoliikennetiedustelun käyttämisen edellytykseksi 2. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa asetetaan välttämättömyyttä koskeva vaatimus tilanteessa, jossa tietoliikennetiedustelun hakuehtojen käyttö ei koske ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä.

Tietoliikennetiedustelua koskevan ehdotetun sääntelyn suhteen voidaan kuitenkin ensinnäkin viitata välttämättömyyden suhteen edellä esitettyyn ja katsoa, että kaiken tiedustelutoiminnan edellytykseksi tulisi asettaa välttämättömyyttä koskeva edellytys. Samoin myös tietoliikennetiedustelua koskevassa sääntelyssä menetelmän käytön edellytykseksi asetettu perusteltu tuloksellisuus tulisi sitoa tiedon tärkeyttä koskevaan vaatimukseen. Tietoliikennetiedustelun edellytykseksi silloin, kun se ei koske ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikennettä, olisi sen sijaan nähdäkseni syytä asettaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettu ”ehdotonta välttämättömyyttä” koskeva edellytys (ks. esim. Klass and Others, 6.9.1978, 42 kohta ja Szabo and Vissy c. Unkari, 12.1.2016, 54 kohta). Vaikka on siinänsä totta, kuten esityksen perusteluissa (s. 126) todetaan, että Suomessa toimivaltuussääntelyn korkeimpana kynnyksenä pidetään välttämättömyyttä, saattaisi nähdäkseni EIT:n tietoliikennetiedustelua koskeva käytäntö huomioon ottaen olla perusteltua omaksua uusi vielä korkeampi kynnys tietoliikennetiedustelua koskevan toimivaltuuden käyttämiselle. Tämä olisi perusteltua myös siksi, että kaiken tiedustelutoiminnan tulee perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan olla välttämätöntä ja tietoliikennetiedustelulle on käsillä olevassa esityksessäkin (s. 126 ja 237) katsottu perustelluksi asettaa tiukemmat edellytykset kuin poliisilain 5 a luvussa tarkoitetuille tiedustelumenetelmille.

Tietoliikennetiedustelussa on kysymys tietyllä tavalla ennakoimattomasta, mahdollisesti osin kohdentamattomasta sekä merkittävällä tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin toteutetun puuttumisen mahdollistavasta tiedustelumenetelmästä. Tätä ilmentää jo se, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut uuden perustuslain 10 §:n 4 momentin estävän yleisen, kohdentamattoman kaikenkattavan tietoliikenteen seurannan (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Edellä esitetyn vuoksi olisi perusteltua, että tietoliikennetiedustelu asetettaisiin sotilastiedustelua koskevassa lainsäädännössä viimesijaiseksi tiedusteluviranomaisen käytettävissä olevaksi tiedustelumenetelmäksi. Tätä voidaan perustella myös perustuslain 10 §:n 4 momentin sisältämällä välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä (PeVM 4/2018 vp, s. 8) sekä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvällä suhteellisuusvaatimuksella, jotka mahdollistavat luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvan rajoituksen vain, jos tiedonhankinta ei ole mahdollista vähemmän puuttuvain keinoin. Tietoliikennetiedustelun viimesijaisuus muun kuin valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen kohdistuvassa tiedustelussa oletettavasti ilmenee 2. lakiehdotuksen 4 §:n 2 momentissa asetetusta välttämättömyyttä koskevasta edellytyksestä. Saattaisi kuitenkin olla syytä yleisemmin ehdotetussa sotilastiedustelua koskevassa laissa nimenomaisesti säätää siitä, että tietoliikennetiedustelun käyttäminen on viimesijainen tiedustelumenetelmä. Tämä saattaisi tarkoittaa, että edellä mainittua erottelua välttämättömyyteen ja ehdottomaan välttämättömyyteen ei olisi tarpeen tehdä.

Toiseksi huomiota voidaan kiinnittää siihen, että tietoliikennetiedustelun yleiset edellytykset olisivat erilaiset tiedustelun kohdistuessa ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen. Jos tietoliikennetiedustelu kohdistuisi ainoastaan valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen, sen käyttäminen olisi sallittu 2. lakiehdotuksen 4 §:n mukaan väljemmin edellytyksin kuin silloin, jos tietoliikennetiedustelu kohdistuisi kokonaan tai osin muuhun kuin valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon tietoliikenteeseen. Olennaiseksi tässä suhteessa muodostuu valtiollisen toimijan tai siihen rinnastuvan tahon käsite, jota ei 2. lakiehdotuksessa tarkemmin määritellä. Jotta sääntely olisi tarkkarajaista ja täsmällistä ja jotta tietoliikennetiedustelun käytön edellytykset kohdentuisivat perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävällä tavalla, lainsäädäntöä olisi nähdäkseni syytä täsmentää valtiollisen toimijan tai siihen rinnastettavan tahon määritelmällä.

Esitykseen sisältyvä 2. lakiehdotus jättää hieman avoimeksi sen, miten kohdistetusta tiedustelusta tietoliikennetiedustelussa itse asiassa on kysymys. Eduskunnan perustuslakivaliokunta edellytti perustuslain 10 §:n muuttamista koskevan esityksen käsittelyn yhteydessä, että perustuslain 10 §:n 4 momentti ei mahdollista yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa (PeVM 4/2018 vp, s. 8). Kysymys on näin siitä, että niin sanottu massavalvonta (mass surveillance) ei ole perustuslain sallima tiedustelumenetelmä.

Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan tietoliikennetiedustelu kohdistetaan tietoliikenteen automatisoidun erottelun avulla. Automatisoitu erottelu perustuu 7 tai 9 §:n mukaisessa menettelyssä hyväksytyjen hakuehtojen käyttöön. Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädetään tietoliikennetiedustelua koskevasta tuomioistuimen luvasta ja sen 9 §:ssä päätöksenteosta kiireellisessä tilanteessa. Esityksen perustelujen (s. 238) mukaan tietoliikennetiedustelu kohdistettaisiin sellaisen tietoliikenteen automatisoidun erottelun avulla, joka perustuisi hakuehtojen käyttöön, mikä tarkoittaa, että hakuehtoja käytettäisiin vain tietyssä osassa viestintäverkkoa kulkevaan tietoliikenteeseen. Tämä viestintäverkon osa olisi määritelty 7 §:n mukaisessa tuomioistuimen lupapäätöksessä tai poikkeuksellisesti 9 §:n mukaisessa suojelupoliisin päällikön väliaikaisessa kiirepäätöksessä.

2. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa ja päätöksessä on mainittava rajan ylittävän viestintäverkon osa, jossa liikkuvaan tietoliikenteeseen hakuehtoja käytetään, sekä perustelut viestintäverkon osan valinnalle. Edellä sanottu vaikuttaa täyttävän perustuslakivaliokunnan edellyttämän vaatimuksen, jonka mukaan tietoliikenteen seuranta tiedustelutoiminnassa ei saa olla yleistä, kohdentamatonta ja kaikenkattavaa. Tältä osin on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että sääntely ei millään tavalla rajaa sitä, kuinka suuresta osasta viestintäverkkoa voi olla kysymys. Lisäksi on huomattava, että kysymys on sellaisesta teknisestä seikasta, josta tiedustelumenetelmän käytöstä päättävällä tuomioistuimella ei ole välttämättä erityisen yksityiskohtaista ja tarkkaa tietoa. Tältä osin on syytä korostaa sitä esityksen perusteluissa (s. 244) mainittua seikkaa, että siviilitiedusteluviranomaisen velvollisuutena olisi lupavaatimuksessa määritellä viestintäverkon osa mahdollisimman tarkasti.

Esitykseen sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa ei erityisen tarkasti määritellä, mitä siinä tarkoitettulla hakuehdolla tai hakuehtojen joukolla tarkoitetaan. Edellä esitetyn mukaisesti

tietoliikennetiedustelu perustuisi tietojen automatisoituun erotteluun ja automatisoitu erottelu perustuisi 7 tai 9 §:n mukaisessa menettelyssä hyväksytyjen hakuehtojen tai hakuehtojen luokien käyttöön. Lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaisesti viestin sisältöä kuvaavaa hakuehtoa saisi käyttää ainoastaan tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa. Tätä lähtökohtaa on pidettävä perusteltuna. Koska hakuehdon käsite on tietoliikennetiedustelun kohdentumisen kannalta ensiarvoisen tärkeä, saattaisi olla sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä tietoliikennetiedustelun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävän kohdentumisen vuoksi perusteltua jollakin tavalla sisällöllisesti kuvata lainsäädännön tasolla hyväksyttävälle hakuehdolle asetettavia edellytyksiä. Tällä hetkellä ehdotettu sääntely on tältä osin sisällötöntä. Vastaava arvio voidaan tehdä myös 2. lakiehdotuksen 7 §:ssä tarkoitetun hakuehtojen luokan suhteen.

Tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättävä toimivaltainen viranomainen

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (HE 202/2017 vp, s. 274–275) tarkastellaan sinänsä oikeasuuntaisesti ehdotettujen tiedustelutoimivaltuuksien suhteen ehdotettavia riittäviä oikeusturvajärjestelyitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on korostettu sitä, että salaisten valvontakeinojen kontrollin tulee tapahtua kolmessa vaiheessa: annettaessa lupa valvontakeinojen käyttöön, valvontaa toimitettaessa ja sen päätyttyä. Koska kahdessa ensimmäisessä vaiheessa tiedustelumenetelmän käyttäminen ei tule kohdehenkilön tietoon, menettelyn sellaisenaan on annettava turvaa tiedustelumenetelmien mielivaltaista käyttämistä vastaan. EIT on ratkaisukäytännössään korostanut, että tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvä kontrolli on tuomioistuimen toteuttamaa (Zakharov v. Venäjä (suuri jaosto), 4.12.2015, 233 kohta). EIT on todennut, että tiedonhankintamenetelmien oikeudellinen kontrolli parhaiten turvaa menetelmien käytön määräämisen riippumattoman, puolueettoman ja asianmukaisen prosessin tuloksena (*Ibid.*).

Käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan, että tiettyjen tiedustelumenetelmien käytöstä päätöksen tekisi tuomioistuin ja tiettyjen menetelmien käytöstä sen sijaan päättäisi tiedusteluviranomainen. Siviilitiedustelussa tuomioistuimen lupaa edellyttäviä tiedonhankintamenetelmiä olisivat telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, paikkatiedustelu ja tietoliikennetiedustelu. Suojelupoliisin päällikkö päättäisi peitetoiminnasta, valeostosta ja tietolähteen ohjatusta käytöstä, joskin viimeksi mainitusta voisi päättää myös tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt päällystään kuuluva poliisimies. Suunnitelmallisesta tarkkailusta päättäisi suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies (ehdotettu poliisilain 5 luvun 14 §:n 1 momentin muutos). Tuomioistuin päättäisi teknisestä katselusta ja teknisestä kuuntelusta vain vapautensa menettäneen henkilön osalta. Muissa tapauksissa näistä tiedustelumenetelmistä päättäisi suojelupoliisin päällystään kuuluva poliisimies.

Ehdotettu sääntelymalli perustuu pitkälti poliisilakiin (872/2011), jonka mukaan tuomioistuin päättää myös vastaavista salaisista tiedonhankintakeinoista kuin mitä nyt tiedustelumenetelmien suhteen tiedustelulaeissa ehdotettaisiin. Ei sinänsä ole aivan selvää, että poliisilaissa omaksuttu salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä päättämistä koskeva sääntelymalli on omaksuttavissa myös ehdotetuissa tiedustelulaeissa. Tässä arviossa olisi otettava huomioon se edellä mainittu seikka (ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 8), että tiedustelutoiminnassa on kysymys

ajalliselta ja henkilölliseltä ulottuvuudeltaan huomattavasti laajemmasta toiminnasta kuin rikostutkinnassa ja että tiedustelutoimintaa voidaan toteuttaa ilman konkreettista rikosepäilyä tai jo tehdyn rikoksen tutkintaa. Sääntelyn konteksti on näin erilainen, mikä puoltaa myös riittävää tuomioistuinkontrollia koskevaa itsenäistä arviointia tiedustelulakeja arvioitaessa.

Edellä on todettu, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lähtökohtaisesti pitänyt tuomioistuinkontrollia parhaana mahdollisena tapana turvata tiedustelumenetelmien asianmukainen ja puolueeton käyttäminen sekä välttää mielivaltaista menetelmien käyttämistä ja kohdentamista. Tämä nähdäkseni vahvasti perustelisi sitä, että ehdotetuissa tiedustelulaeissa kaikkien tiedustelumenetelmien käyttämisestä päättäminen uskottaisiin riippumattomalle tuomioistuimelle. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että siviilitiedustelussa peitetoiminnan ja valeoston käyttämisestä päättäisi muu taho kuin tuomioistuin. Tätä ei ole pidettävä asianmukaisena eikä mainittujen menetelmien käyttöön liittyvät perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat riittävästi huomioon ottavana ratkaisuna. Tässä arvioissa olisi otettava huomioon myös, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt aiheellisena, että peitetoimintaa ja valeostoa koskeva ratkaisutoimivalta osoitettaisiin tuomioistuimelle (PeVL 66/2010 vp, s. 9/II).

Siviilitiedustelun tiedustelumenetelmää koskeva lupa-asia käsiteltäisiin Helsingin käräjäoikeudessa (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 35 §). Lähtökohtaisesti näiden asioiden keskittämistä Helsingin käräjäoikeuteen, jossa jo valmiiksi on laajaa osaamista pakkokeinoasioihin liittyen – joilla on tiettyä samankaltaisuutta tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvien asioiden kanssa –, on pidettävä perusteltuna. Keskittämisellä voidaan myös edistää tiedusteluasioita käsittelevien tuomareiden riittävän erikoistumisen kautta oikeusturvan mahdollisimman suurta toteutumista tiedusteluasioita tuomioistuimissa käsiteltäessä, joskin tulee varmistua siitä, että tiedusteluasioita käsittelevillä tuomareilla on tiedustelumenetelmiä koskevaa asiantuntemusta vähintään riittävän perehtymisen ja koulutuksen kautta.

Ehdotetun sääntelyn mukaan (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 35 § 1 momentti) käräjäoikeus olisi tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsitellessään toimivaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Asiat siis käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Voidaan nähdäkseni hyvin perustein kysyä, onko tämä riittävää tiedustelumenetelmien käyttöön liittyvät lukuisat perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat huomioon ottaen. Asian käsittely useamman tuomarin kokoonpanossa saattaisi olla perusteltua, koska tiedustelumenetelmiä ja niiden käyttöedellytyksiä koskevat kysymykset ovat tuomareille lähtökohtaisesti vieraita, niiden käyttöön liittyy merkittäviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä, minkä lisäksi menetelmien käyttöön liittyviin kysymyksiin perehtyminen edellyttää laajaa tutustumista Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Sääntelyä olisi näin tältä osin perusteltua muuttaa siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaareen (4/1734) hallituksen esitykseen 200/2017 vp sisältyneessä ja sittemmin eduskunnan hyväksymässä (EV 31/2018 vp) kahden tuomarin kokoonpanossa (EV:lla 31/2018 vp hyväksytty oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §). Tällä olisi merkitystä oikeusturvan toteutuksen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Tuomioistuimille myönnettävää lupaharkintaa arvioitaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että säädetty tuomioistuinkontrolli ei muodostu näennäiseksi. Tällöin tuomioistuihin käytettäisiin tiedustelumenetelmiä koskevia lupa-asioita käsiteltäessä väärin – tiedusteluviranomaiset käyttäisivät tällöin tuomioistuihin tiedustelumenetelmien hyväksyttävyyden tukena eivätkä suhtautuisi tuomioistuimenkäsittelyyn aitona laillisuuskontrollina, millaiseksi se on

tarkoitettu. Tiedustelumenetelmiä koskevien lupa-asoiden tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti kutakin tiedustelumenetelmää koskevat yleiset ja erityiset edellytykset huomioon ottaen samoin kuin sääntelyn sisältämät periaatteet sekä perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset huomioon ottaen. Asianmukainen tuomioistuinkäsittely edellyttää, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsittelevällä tuomioistuimella on riittävästi tietoa käytössä olevista tiedustelumenetelmistä sekä niitä koskevista yleisistä ja erityisistä edellytyksistä samoin kuin riittävät ja kattavat tiedot tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta tiedustelumenetelmää koskevasta lupa-asiasta ja sen taustalla olevista tosiseikoista. Oikeusturvan asianmukaisen toteutumisen kannalta olisi syytä korostaa, että tuomioistuimelle toimitettaviin tiedustelumenetelmiä koskeviin vaatimuksiin olisi aina sisällytettävä tuomioistuimen asianmukaisen ja perusteellisen arvioinnin turvaamiseksi riittävät tiedot ja perustelut niistä seikoista, jotka kutakin tiedustelumenetelmää koskevassa vaatimuksessa on ehdotetun poliisilain 5 a luvun säännöksissä mainitaan. Sama koskee luonnollisesti käsillä olevan esityksen 2. lakiehdotuksen 7 §:n 2 momentissa yksilöityjä seikkoja, jotka on tietoliikennetiedustelua koskevassa vaatimuksessa mainittava. Tältä osin varsin ongelmallisena voidaan pitää tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun HE:n 199/2017 vp perusteluissa (s. 58) mainittua, jonka mukaan käytännössä osa lupahakemuksen tueksi esitetyistä seikoista annetaan tuomioistuimelle suullisesti. Jotta asia tulisi perustellusti käsitellyksi ja jotta oikeusturva voisi täysimääräisesti toteutua, on syytä korostaa asioiden perusteellisen ja kattavan tarkastelun merkitystä nimenomaan tuomioistuimelle esitettävässä kirjallisessa vaatimuksessa.

Tuomioistuinkontrollin kannalta merkityksellistä on myös – vaikka tiedustelutoiminnan valvontaa koskeva HE 199/2017 vp ei ole tämän lausunnon kohteena –, että ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 14 §:n mukaan tiedusteluvaltuutetulla tai hänen määräämälään virkamiehellä on oikeus olla läsnä käsiteltäessä tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tuomioistuimessa. Ehdotetussa sääntelyssä ei olisi kysymys tiedusteluvaltuutetun velvollisuudesta olla läsnä asian käsittelyssä vaan kysymys olisi nimenomaan läsnäolo-oikeudesta, joka koskisi lupakäsittelyä Helsingin käräjäoikeudessa samoin kuin tällaisen lupa-asian päätöstä koskevan mahdollisen kantelun käsittelyä Helsingin hovioikeudessa (HE 199/2017 vp, s. 58). Nähdäkseni tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeudella tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäessä on menettelyn oikeusturvaa edistävä vaikutus, koska tiedusteluvaltuutettu toisi lupa-asian käsittelyyn tiedustelumenetelmiä ja tiedustelutoimintaa koskevaa asiantuntemusta, jota ainakaan vielä yleisillä tuomioistuimilla ei sanottavasti ole. Tämän vuoksi saattaisi olla syytä korostaa, että tiedusteluvaltuutetun olisi tiedustelulakien mahdollisen soveltamisen alkuvaiheessa ymmärrettävä läsnäolo-oikeus pääsäännöksi.

Tiedusteluvaltuutetulla ei kuitenkaan olisi ehdotetun sääntelyn mukaan muuta kuin läsnäolo-oikeus. Esityksen perustelujen mukaan (HE 199/2017 vp, s. 58) läsnäolo-oikeuteen ei sisältyisi muita osallistumisoikeuksia tuomioistuinkäsittelyyn, kuten oikeutta tulla kuuluuksi tai esittää muutoin näkemyksiään. Saattaa olla, että tuomioistuimen tietoon ei tällöin tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäessä tule sellaisia asian ratkaisemiseksi välttämättömiä tai tarpeellisia tietoja, jotka liittyvät ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain 7 §:ssä tarkoitettujen tiedusteluvaltuutetun tehtävien toteuttamiseen eli tiedustelutoiminnan laillisuuden valvontaan. Tämän vuoksi olisi nähdäkseni vielä syytä arvioida, tulisiko tiedusteluvaltuutetulle myöntää laajempi asema tiedustelumenetelmän lupa-asiaa koskevassa tuomioistuinprosessissa. Tämänkaltaisen ratkaisu toteuttaisi paremmin sitä perustuslakivaliokunnan korostamaa seikkaa, että tiedustelulainsäädännön suhteen on erityisen olennaista huolehtia riittävästä oikeusturva- ja valvontajärjestelyistä (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Olisi asiaa koskevan

tuomioistuinkontrollin toimivuuden ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta merkityksellistä, jos tuomioistuin käsittelyssä olisi hakijan ohella myös toinen asianosainen. Edelleen olisi vielä pohdittava, olisiko tiedusteluvaltuutetulle annettava nimenomaisella säännöksellä oikeus kannella käräjäoikeuden lupa-asiaa koskevasta ratkaisusta Helsingin hovioikeudelle. Tällöin valtuutettu voisi puuttua virheellisiin lupapäätöksiin. Tämänkaltaisen kantelu-oikeus toimisi ehdotetun tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan lain tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevaa toimivaltuutta (ehdotettu lain 15 §) täydentävänä toimenpiteenä, jolla voitaisiin muun muassa puuttua tilanteisiin, jossa lupa tietyn tiedustelumenetelmän käyttöön on myönnetty liian pitkäkestoisena.

Tiedustelussa saadun tiedon luovuttaminen rikostorjuntaan

Ehdotetussa siviilitiedustelua koskevassa pakkokeinolain ehdotetussa 5 a luku sisältää säännöksen tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 44 §). Esityksen perusteluissa todetaan (s. 214), että kysymys on eräänlaista palomuuria koskevasta sääntelystä. Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatua tietoa ei lähtökohtaisesti saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisääntely koskisi perustelujen mukaan eräitä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Hieman epäselväksi esitysten perusteluissa jää, minkä vuoksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55–56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53–54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti, vaikka kysymys on sinänsä hieman toisenlaisesta sääntelystä kuin ylimääräisen tiedon käyttöä koskevasta sääntelystä. Ehdotettu sääntely kuitenkin muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä, joskin esityksessä on katsottu (s. 95–96), että poliisilain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely ei sovi palomuurisääntelyn esikuvaksi.

Ehdotettua sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotetun kaltaiselle sääntelylle ei tietääkseni ole suoraan löydettävissä esikuvaa voimassa olevasta lainsäädännöstä. Koska sääntely on ylimääräisen tiedon luovuttamista koskevan sääntelyn kaltaista, sitä arvioitaessa voitaneen kuitenkin soveltuvin osin syytä kiinnittää huomiota ylimääräisen tiedon luovuttamista koskevalle sääntelylle asetettuihin vaatimuksiin. Tämä tarkoittaa, että esimerkiksi käyttötarkoitussidonnaisuutta koskevalle vaatimukselle on annettava merkitystä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita, että ehdotettu sääntelymalli olisi ongelmitta sellaisenaan hyväksyttävissä.

Ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä on melko hiljattain laajasti tarkasteltu eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään asettanut ylimääräisen tiedon käyttämiselle merkittäviä rajoituksia ja korostanut, että ylimääräistä tietoa voidaan käyttää vain niiden rikosten estämiseksi tai paljastamiseksi, johon kyseisen tiedon tuottaneen keinon käyttämisestä olisi voinut vaatia, taikka niiden rikosten tutkintaan, joiden tutkintaan kyseisen pakkokeinon käytöstä olisi voitu päättää (PeVL 66/2010 vp, s. 10 ja PeVL 67/2010 vp, s. 4–5). Valiokunta on esitutkintalain ja pakkokeinolain muutosesitystä (HE 14/2013 vp) käsitellessään sittemmin tarkistanut ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevaa näkemystään ja katsonut, että ylimääräisen tiedon käyttäminen voi olla tietyn edellytyksin sallittua laajemmin tietyn vakavuustason ylittävien rikosten selvittämisessä (PeVL 32/2013 vp, s. 6–7). Lähtökohtana tosin edelleen on, että kaikki sinänsä laillisella pakkokeinolla saatu

ylimääräinen tieto ei voi olla rajoituksetta käytettävissä minkä tahansa rikoksen selvittämiseen (PeVL 32/2013 vp, s. 6/II).

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 pakkokeinoja, 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 selvittämiseksi ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti luetellusta 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).

Ehdotettua poliisilain 5 a luvun sisältämää sääntelyä voidaan tältä osin pitää osin ongelmallisenä, koska siitä ei selkeästi käy ilmi, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ylimääräisten tiedon käyttämistä koskevaan sääntelyyn, minkä lisäksi ehdotettu poliisilain 5 a luvun 44 § on vaikeasti hahmotettavissa. Sääntelyä arvioitaessa on kiinnitettävä kuitenkin huomiota ensinnäkin siihen, että tiedustelutoiminnassa kysymys on luonteeltaan erilaisesta toiminnasta kuin poliisilain mukaisessa salaisten tiedonhankintakeinojen tai pakkokeinolain mukaisten salaisten pakkokeinojen käyttämisessä. Tämä tarkoittaa, että kysymys käyttötarkoitussidonnaisuudesta ajankohtaisu- tai pikemmin korostuu, kun arvioidaan mahdollista ylimääräistä tietoa tai sitä muistuttavaa tietoa koskevaa sääntelyä. Tältä osin tilanne on jossain määrin verrattavissa todistajansuojeluohjelmaa koskevan esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä toteutettuun arviointiin, jolloin perustuslakivaliokunta korosti ylimääräisen tiedon käyttötarkoitussidonnaisuuden merkitystä tällaisen tiedon mahdollisessa hyödyntämisessä (PeVL 33/2014 vp, s. 4/I; ks. myös LaVL 15/2014 vp, s. 3/I ja HaVM 38/2014 vp, s. 4–5). Tämä johti siihen, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä ei omaksuttu sääntelyä, joka olisi sallinut todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi saatujen tietojen luovuttamisen muuhun tarkoitukseen (ks. L todistajansuojeluohjelmasta (88/2015) 13.2 §, jonka mukaan ”Siitä riippumatta, mitä poliisin hallussa olevien rekisterien ja muiden asiakirjojen käytöstä ja tietojen luovuttamisesta niistä muualla laissa säädetään, todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi saatuja salassa pidettäväksi säädettyjä tietoja saa käyttää ja luovuttaa vain, jos se on välttämätöntä todistajansuojeluohjelman toteuttamiseksi tai suojeltavaan kohdistuvan rikoksen estämiseksi ja selvittämiseksi.”)

Edellä mainitut seikat ja etenkin merkittävä etäännyminen ylimääräistä tietoa muistuttavan tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja rikostutkinnasta eroava luonne huomioon ottaen tulisi nähdäkseni arvioida, onko tiedon luovuttamista koskevalle sääntelylle aitoa hyväksyttävää perustetta vai avaako se pikemmin mahdollisuuden käyttää tiedustelua poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan sääntelyn kiertämiseen. Eduskunnan 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). Nyt ehdotettua poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja ehdotetun tietoliikennetiedustelua koskevan lain 17 §:n sääntelyä on mahdollista

arvioida samoin, minkä vuoksi nähdäkseni perustelluin ratkaisu tiedustelutoiminnan rikostorjunnasta ja esitutkinnasta poikkeava luonne huomioon ottaen olisi, että tiedustelutoiminnassa saatua tietoa ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen. Tässä arviossa merkityksellistä on myös, että tiedustelutoiminnassa saadaan poliisi- ja pakkokeinolaissa tarkoitettua ylimääräistä tietoa muistuttavaa tietoa tavalla, jossa ollaan puututtu mahdollisesti tiedustelutoimintaan kohteisiin liittymättömien henkilöiden yksityisyyden piiriin heidän tietämättään (ks. myös PeVL 33/2014 vp, s. 4/I). Samoin merkityksellinen on se näkökohta, että rikostutkinnasta eriytyvää tiedustelutoimintaa ei saisi säännellä siten, että se avaisi tosiasiallisen mahdollisuuden kiertää tai vähintään välillisesti väljentää poliisilaissa ja pakkokeinolaissa tietyille salaisille tiedonhankintakeinoille tai salaisille pakkokeinoille asetettuja edellytyksiä.

Lisäksi on huomattava, että esityksen perustelut antavat epä johdonmukaisen käsityksen siitä, mistä tietojen luovuttamista koskevassa ehdotetussa sääntelyssä itse asiassa on kysymys ja mihin käyttötarkoitukseen tietoa mahdollisesti voitaisiin luovuttaa. On huomattava, että ehdotettu sääntely perustuu logiikalle, jossa erotetaan tehtyä rikosta koskevan tiedon luovuttaminen (44 §:n 1 momentti) rikoksen estämiseksi toteutettavasta tiedon luovuttamisesta (44 §:n 2 momentti). Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskevan sääntelyn lähtökohtana on myös, että ylimääräistä tietoa saa käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 4 momentti). Ehdotettu sotilastiedustelua koskevan lain sääntely vaikuttaa seuraavan tätä lähtökohta, mutta esityksen perustelut ovat tässä suhteessa ristiriitaiset. Perustelujen mukaan (s. 217) ehdotetussa 44 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa (momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi luovuttaa toimivaltaiselle viranomaiselle sellaisen rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta) toimivaltaiselle viranomaiselle luovutettava tieto voisi liittyä paitsi rikoksen estämiseen, myös sen paljastamiseen tai esimerkiksi esitutinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen. Selvää on, että rikoksen estämiseksi mahdollisesti luovutettavaa tietoa voisi käyttää vain rikoksen estämiseen eikä missään tilanteissa rikoksen paljastamiseen tai esitutinnan aloittamiskynnyksen selvittämiseen. Säännöksen perusteluihin sisältyvä lausuma vaikuttaa pikemmin osoittavan, että ehdotettua sääntelyä on ajateltu käytettävän tiedustelumenetelmällä saadun tiedon käyttötarkoitussidonnaisuudesta poiketen salaisten tiedonhankintamenetelmien ja salaisten pakkokeinojen edellytysten vähintään välilliseen väljentämiseen, mitä ei voida pitää hyväksyttävänä.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n 4 momentin mukaan tiedustelumenetelmällä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Tiedusteluviranomaisella ei siis olisi velvollisuutta luovuttaa tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Vastaava sääntelymalli on sinänsä omaksuttu poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentissa ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentissa.

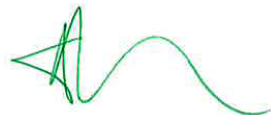
Olisi nähdäkseni kuitenkin vahvoja perusteita muuttaa sääntelyä siten, että viranomaisilla olisi aina velvollisuus luovuttaa tietoa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi – edellä sanottu koskee sekä ehdotettua tiedustelulainsäädäntöä sekä voimassa olevaa poliisilain ja pakkokeinolain mainittua sääntelyä. Olisi erikoista, jos viranomaisella ei olisi velvollisuutta luovuttaa sen hallussa olevaa tietoa, joka osoittaa esimerkiksi rikoksesta epäillyn syyttömyyttä tiettyyn tekoon.

Tiedustelutoimintaan liittymättömän tiedon käyttäminen

Siviilitiedustelua koskevassa käsillä olevassa esityksessä ehdotettavaan poliisilain 5 a lukuun ei ehdoteta sisällytettäväksi sääntelyä tiedustelutoimintaan liittymättömän tiedon käyttämisestä. Tällaisessa sääntelyssä kysymys olisi nimenomaan tiedustelutoimintaan liittyvästä ylimääräisen tiedon käyttämisestä. HE:ssä 203/2017 vp sotilastiedustelua koskevaan lakiin ehdotetaan sisällytettäväksi tämänkaltaista varsinaista tiedustelutoimintaan liittyvää ylimääräistä tietoa koskevaa sääntelyä, ja sitä koskeva säännösehdotus sisältyy ehdotetun sotilastiedustelua koskevan lain 85 §:ään. Mainittu säännös olisi rakennettu logiikaltaan vastaavasti kuin poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttämistä koskeva sääntely, koska siinä olisi kysymys tiedustelumenetelmän käytöllä hankitun tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä toisen käynnissä olevan tai tulevan tiedustelutehtävän suorittamisessa.

Nähdäkseni tämänkaltaisen säännöksen sisällyttäminen ehdotettuun poliisilain 5 a lukuun olisi tarpeellista. Säännöksessä olisi siis kysymys nimenomaan tiedustelutoimintaan liittymättömän tiedon käyttämisestä toisen käynnissä olevan tai tulevan tiedustelutehtävän suorittamisessa. Sääntelyn lähtökohdaksi tulisi asettaa se, että tiedustelumenetelmän käytöllä hankittua tiedustelutehtävään liittymätöntä tietoa saa käyttää toisen käynnissä olevan tai tulevan tiedustelutehtävän suorittamisessa, jos tieto olisi saatu hankkia samalla tiedustelumenetelmällä kuin tiedustelutehtävään liittymätön tietokin hankittiin. Tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä tulisi päättää tuomioistuimen toimesta, ainakin niissä tilanteissa, joissa tuomioistuimella on toimivalta päättää kyseessä olevasta tiedustelumenetelmästä.

Helsingissä 26.10.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi