Valiokunnan lausunto LaVL 32/2018 vp─ HE 202/2017 vp

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi (HE 202/2017 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Marko Meriniemi, sisäministeriö
- rajavartioylitarkastaja Reijo Lahtinen, sisäministeriö
- poliisiosaston lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen, sisäministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Mikko Eteläpää, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- vanhempi oikeusasiamiehen sihteeri Minna Ketola, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Anu Mutanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Kosti Honkanen, puolustusministeriö
- yksikön johtaja, viestintäneuvos Päivi Antikainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaisoikeuskanslerin sijainen Kimmo Hakonen, oikeuskanslerinvirasto
- oikeusneuvos Ilkka Rautio, korkein oikeus
- oikeusneuvos Petri Helander, korkein hallinto-oikeus
- hovioikeudenneuvos Jaakko Rautio, Helsingin hovioikeus
- laamanni Tuomas Nurmi, Helsingin käräjäoikeus
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Anssi Hiivala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- rikostarkastaja Markus Terenius, keskusrikospoliisi
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- apulaispäällikkö Olli Kolstela, suojelupoliisi
- tiedustelupäällikkö, kenraalimajuri Harri Ohra-aho, Pääesikunta
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta

Valmis
5.0

- hallintojohtaja Ara Haikarainen, Suomen Erillisverkot Oy
- hallituksen jäsen Ahto Apajalahti, Electronic Frontier Finland - Effi ry
- ihmisoikeuksien asiantuntija Matti Jutila, Ihmisoikeusliitto
- asianajaja Markku Fredman, Suomen Asianajajaliitto
- puheenjohtaja Kimmo Vanne, Suomen tuomariliitto ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoministeriö
- Amnesty International, Suomen osasto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse siviilitiedustelua koskevasta uudesta lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (2. lakiehdotus) sekä muutettavaksi poliisilakia niin, että siihen lisättäisiin uusi luku, jossa säädettäisiin tiedustelumenetelmistä ja niiden käytöstä siviilitiedustelussa (1. lakiehdotus). Lisäksi eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettaviksi. Esityksessä ehdotettavan lainsäädännön keskeisin tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen ja säädöspohjan luominen tiedustelulle.

Hallituksen esityksellä on kiinteä yhteys hallituksen esityksiin, joissa ehdotetaan uusien lakien säätämistä sotilastiedustelusta (HE 203/2017 vp) ja tiedustelutoiminnan valvonnasta (HE 199/2018 vp) ja perustuslain 10 §:n muuttamista (HE 198/2017 vp). Lisäksi esityksellä on kiinteä yhteys eduskunnan työjärjestyksen muutosehdotukseen, joka sisältää tarkempia säännöksiä parlamentaarisen valvonnan järjestämisestä (PNE 1/2018 vp). Siviili- ja sotilastiedustelua koskevien lakiehdotusten käsittely eduskunnassa on vielä kesken, mutta eduskunta on 3.10.2018 hyväksynyt lain perustuslain 10 §:n muuttamisesta (PeVM 4/2018 vp). Lainmuutos on vahvistettu 5.10.2018 (817/2018), ja se on tullut voimaan 15.10.2018. Lisäksi eduskunta on 20.12.2018 hyväksynyt lain tiedustelutoiminnan valvonnasta sekä muutokset eduskunnan työjärjestykseen (PeVM 9/2018 vp ja PeVM 10/2018 vp).

Lakivaliokunta on jo aiemmin antanut lausunnon tiedustelutoiminnan valvonnasta (LaVL 27/2018 vp). Sotilastiedustelua koskevasta hallituksen esityksestä lakivaliokunta antaa erillisen lausunnon samanaikaisesti nyt käsillä olevan lausunnon kanssa. Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan oman toimialansa kannalta kaikkein keskeisimpiin kysymyksiin.

Ehdotetut lait muodostavat haastavan ja monimutkaisen sääntelykokonaisuuden, jolla on huomattavaa periaatteellista merkitystä. Siviili- ja sotilastiedusteluun ehdotetut tiedustelumenetelmät vastaavat menetelmällisesti poliisilain (872/2011) 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa säädettyjä salaisia pakkokeinoja. Tiedustelumenetelmiä käytetään kuitenkin eri tarkoituksessa ja toimintaympäristössä, sillä tiedustelussa ei ole kyse rikoksen estämisestä, paljastamisesta tai selvittämisestä. Ehdotetut tiedustelumenetel-

mät ovat erityisen merkityksellisiä myös sen vuoksi, että niissä puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten yksityiselämän ja luottamuksellisen viestinnän suojaan. Näin merkittävien toimivaltuuksien antaminen tiedusteluviranomaisille edellyttää lakivaliokunnan mukaan välttämättä vastapainokseen asemaltaan riippumatonta ja toimivaltuuksiltaan vahvaa ulkoista valvontajärjestelmää, sillä tiedustelutoiminnan asianmukaisuuteen ja yksilön oikeusturvan toteutumiseen tulee voida luottaa. Edellä esitetyn perusteella on lisäksi välttämätöntä, että sääntelykokonaisuuden toimivuutta ja vaikutuksia seurataan tarkoin.

Yleiset säännökset

Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja yleiset periaatteet

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

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

> 1 §
>
> *Soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön*
>
> Tässä laissa säädetään tietoliikennetiedustelun käyttämisestä poliisilain (872/2011) 5 a luvussa tarkoitetussa siviilitiedustelussa.
>
> *Tietoliikennetiedustelun käyttämisessä on noudatettava poliisilain 1 luvussa säädettyjä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimusta, suhteellisuusperiaatetta, vähimmän haitan periaatetta ja tarkoitussidonnaisuuden periaatetta.*
>
> *Tietoliikennetiedustelun kohdentaminen on toteutettava syrjimättömästi.*
>
> *Tietoliikennetiedustelu ei saa olla yleistä ja kohdentamatonta tietoliikenteen seurantaa.*
>
> Tietoliikennetiedustelun käyttämisestä sotilastiedustelussa ja tietoliikennetiedustelun teknisestä toteuttamisesta säädetään sotilastiedustelulaissa (/). Telekuuntelusta, tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta sekä televalvonnasta siviilitiedustelussa säädetään poliisilain 5 a luvussa.

Siltä osin kuin tietoliikennetiedustelulla saatujen tietojen käsittelystä ei säädetä tässä laissa, tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003).

Tiedustelumenetelmät

Tiedustelumenetelmien käytön yleiset edellytykset

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmien käytön edellytyksistä. Säännöksen 1 momentin mukaan tiedustelumenetelmän käytön yleisenä edellytyksenä siviilitiedustelussa on, että sillä voidaan perustellusti olettaa saatavan tietoja sellaisesta siviilitiedustelun kohteena olevasta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

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

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

Edelleen perustuslakivaliokunta toteaa (s. 17), että tiedustelutoiminnan erityisluonne sekä ehdotetun sääntelyn laaja-alaisuus puoltavat tiedustelumenetelmän käytön asianmukaisen ja oikeasuhtaisen kohdentumisen vuoksi tietoliikennetiedustelulain 4 §:n täsmentämistä siten, että tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiin lisätään niillä oletettavasti saatavan tiedon tärkeyttä koskeva edellytys. Lisäksi, jotta tiedustelumenetelmien käytölle asetettavat edellytykset ilmentäisivät paremmin tiedustelumenetelmien salaisista tiedonhankintakeinoista ja salaisista pakkokeinoista eroavaa luonnetta, myös poliisilain 5 a luvun 4 §:n 1 momenttia tulee täsmentää koskemaan siviilitiedustelun kohteeseen liittyviä tärkeitä tietoja.

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

Kotirauha

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

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2018 vp

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

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

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

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

"Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävää tilaa" koskeva muotoilu on syytä huomioida myös paikkatiedustelua koskevassa poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 26 ja 27 §:ssä.

Eräisiin tiedustelumenetelmiin käytettävän laitteen, menetelmän tai ohjelmiston saa ehdotetun poliisilain 5 a luvun 16 §:n 2 momentin mukaan asentaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan vain, jos tuomioistuin on antanut siihen luvan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 35/2018 vp, s. 32) pykälän 2 momentin sääntely on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa ja on sen vuoksi poistettava lakiehdotuksesta. Lisäksi lausunnon mukaan pykälän 1 momenttia tulee täydentää maininnalla siitä, ettei asentamisoikeus koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja.

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

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

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 12 § sisältää säännökset teknisestä katselusta siviilitiedustelussa päättämisessä. Pykälän 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan tuomioistuin päättää vapautensa menettäneen henkilön teknisestä katselusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta.

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

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

Edellä todetun johdosta lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 12 §:n 1 momentin ensimmäinen virke muutetaan kuulumaan siten, että tuomioistuin päättää teknisestä katselusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta, kun katselu kohdistuu muuhun rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön. Lakivaliokunta toteaa, että valtiosääntöoikeudellinen kotirauhan käsite ei välttämättä ole yhtenevä rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetun kotirauhan suojaamia paikkoja koskevan määritelmäsäännöksen kanssa. Valiokunnan esittämässä muodossa 5 a luvun 12 §:n 1 momentin ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti:

> Tuomioistuin päättää (*poist.*) teknisestä katselusta siviilitiedustelussa suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta, *kun katselu kohdistuu muuhun rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan tilaan kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan taikka vapautensa menettäneeseen henkilöön.*

Tukiasematietojen hankkiminen

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun poliisilain 5 a luvun 8 §:ssä tarkoitetulle tukiasematietojen hankkimiselle tulee säätää enimmäiskesto (PeVL 35/2018 vp, s. 18). Tällainen muutos on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lakivaliokunnan mukaan kyseisen pykälän 2 momentti on tämän johdosta perusteltua muuttaa kuulumaan seuraavasti:

> "Lupa *voidaan antaa ja päätös tehdä enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Jos lupa tai päätös koskee luvan antamista tai päätöksen tekemistä edeltänyttä määrättyä aikaa, voi se olla kuutta kuukautta pidempi*."

Peitetoiminnasta ja valeostosta päättäminen

Eräiden siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää ehdotetun sääntelyn mukaan tuomioistuimen lupaa. Tällaisia ovat vapautensa menettäneen henkilön tekninen kuuntelu, vapautensa menettäneen henkilön tekninen katselu, tekninen seuranta, tekni-

nen laitetarkkailu, telekuuntelu ja tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, paikkatiedustelu ja muun kuin valtiollisen toimijan tietoliikenteeseen kohdistuva tiedustelu.

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

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

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

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

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

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

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2018 vp

Paikkatiedustelu

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 26 §:n mukaan paikkatiedustelulla tarkoitetaan muussa kuin vakituiseen asumiseen käytettävässä paikassa tai sellaisessa paikassa, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 11, 13, 14, 16, 20, 21 §:n tai 22 §:n 2 momentin mukaan on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta, toimitettavaa tiedustelua esineen, omaisuuden, asiakirjan, tiedon tai seikan löytämiseksi. Päätöksen paikkatiedustelusta tekee eräissä tapauksissa tuomioistuin, joissakin taas suojelupoliisin päällikkö tai virkamies.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu sääntely eroaa kotietsintää koskevasta nykyisestä lainsäädännöstä, jonka mukaan kotietsintä on saatettavissa jälkikäteen tuomioistuimen arvioitavaksi. Korkein oikeus on laajentanut tämän jälkikontrollin myös paikanetsintään muualla kuin kotirauhan suojaamissa paikoissa (KKO 2017:40, tilitoimisto). Perustuslakivaliokunnan mielestä tuomioistuimen etukäteen antama lupa paikkatiedustelulle ei korvaa jälkikäteistä kontrollia, koska asianosainen tiedustelun kohde ei voi osallistua etukäteiseen päätöksentekoon. Perustuslakivaliokunnan mukaan jälkikontrollin säätäminen myös nyt kyseessä olevaan tilanteeseen on välttämätöntä (PeVL 35/2018 vp, s. 30).

Lakivaliokunta toteaa, että siviilitiedustelussa tarkoitetussa paikkatiedustelussa ei ole kyse kotietsinnästä, koska pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävä tila rajataan edellä selvitetyllä tavalla kaikkien tiedustelumenetelmien soveltamisalan ulkopuolelle. Jälkikontrollin tarpeellisuutta arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että ehdotetusta paikkatiedustelusta päättää — pakkokeinolain mukaisesta kotietsinnästä poiketen — yleensä nimenomaan tuomioistuin, joka arvioi tiedustelumenetelmän käytön edellytykset jo ennakolta lupa-asian käsittelyn yhteydessä. Tämä poikkeaa kotietsinnän jälkikäteiskontrollista, jossa tuomioistuin arvioi kotietsinnän edellytyksiä ja kotietsinnässä noudatettua menettelyä jälkikäteen. Lisäksi on huomioitava, että tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyyn on ehdotetun sääntelyn mukaan oikeus osallistua myös tiedusteluvalvontavaltuutetulla, ja jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla valtuutetulla on oikeus myös ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä.

Erityisen merkityksellistä on lisäksi, että ehdotettuun paikkatiedusteluun kohdistuu nimenomaista jälkikäteiskontrollia tiedusteluvalvontavaltuutetun toiminnan muodossa. Jokainen tuomioistuimelle tehtävä tiedustelumenetelmää koskeva vaatimus ja tuomioistuimen päätös sekä tiedusteluviranomaisen tekemä päätös on ehdotuksen mukaan toimitettava tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedoksi, jolloin tiedusteluvalvontavaltuutettu voi reagoida niissä mahdollisesti oleviin lainvastaisuuksiin. Lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutetulle voi tämän valvontavaltaan kuuluvassa asiassa kannella jokainen, joka katsoo, että tiedustelutoiminnassa on rikottu hänen oikeuksiaan tai menetelty muutoin lainvastaisesti. Edelleen tiedustelutoiminnan kohteena ollut tai henkilö, joka epäilee, että häneen on kohdistettu tiedustelua, voisi pyytää tiedusteluvalvontavaltuutettua tutkimaan häneen kohdistuneen tiedustelumenetelmän käytön lainmukaisuuden. Kotietsinnän osalta ei ole vastaavaa valvontamekanismia. Tiedusteluvalvontavaltuutetun valvonta ei myöskään rajoita ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltaa.

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

Jäljentäminen ja lähetyksen jäljentäminen

Ehdotetun poliisilain mukaan suojelupoliisilla on oikeus siviilitiedustelussa jäljentää kirje tai muu lähetys ennen sen saapumista vastaanottajalle (5 a luvun 31 §). Jäljentämisestä päättää suojelupoliisin virkamies (5 a luvun 33 §). Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että päätöksenteko jäljentämisestä osoitettaisiin — mahdollisesti kiiretilanteita lukuun ottamatta — tuomioistuimelle (PeVL 35/2018 vp, s. 19).

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

> *Jäljentämisestä* ja ***lähetyksen jäljentämisestä*** *päättäminen*
>
> *Tuomioistuin päättää lähetyksen jäljentämisestä tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen vaatimuksesta. Jos asia ei siedä viivytystä, tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa päättää lähetyksen jäljentämisestä siihen asti, kunnes tuomioistuin on ratkaissut luvan myöntämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua menetelmän aloittamisesta.*
>
> Tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies päättää *jäljentämisestä* siviilitiedustelussa. Jos asia ei siedä viivytystä, myös *muu suojelupoliisin poliisimies* kuin *tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt* suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies saa yksittäistapauksessa päättää jäljentämisestä, kunnes *tiedustelumenetelmien käyttöön perehtynyt suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies* on ratkaissut asian. Asia on saatettava *tiedustelumenetelmien käyttöön perehtyneen suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen* ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua *tiedustelumenetelmän* käytön aloittamisesta.

Menettely tuomioistuimessa

Tiedusteluvaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus sekä kanteluoikeus

Useiden siviilitiedustelussa käytettävien tiedustelumenetelmien käyttöönotto edellyttää ehdotetun sääntelyn mukaan tuomioistuimen lupaa. Tuomioistuinkontrollin tarkoituksena on varmistua siitä, että tiedustelutoimintaa harjoitetaan lainmukaisesti ottaen huomioon kaikille tiedustelumenetelmille säädetyt yleiset periaatteet ja edellytykset sekä asianomaiselle tiedustelumenetelmälle säädetyt erityiset edellytykset samoin kuin perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset. Edellytys tuomioistuimen etukäteen antamasta luvasta on keskeinen oikeusturvan tae, minkä vuoksi on olennaista, että tuomioistuinkontrolli on todellista ja perusteellista. Tämän vuoksi tuo-

mioistuimen tulee saada riittävät tiedot lupavaatimuksen arvioimiseksi. Tiedusteluviranomaisella on velvollisuus antaa tuomioistuimelle tällaiset tiedot sekä näyttövelvollisuus siitä, että tiedustelumenetelmän käytölle säädetyt yleiset periaatteet sekä yleiset ja erityiset edellytykset täyttyvät.

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

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

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

Lakivaliokunta on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut myös, että tiedusteluvaltuutetun läsnäolo-oikeutta laajemmista osallistumisoikeuksista on mahdollista säätää prosessioikeudelliseen nykyjärjestelmään sopivalla tavalla, ja pitänyt asiamukaisena esimerkiksi muotoilua, jonka mukaan "tuomioistuimen on varattava tiedusteluvaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi". Tällainen muotoilu tarkoittaa tiedusteluvaltuutetun puhevallan käytön mahdollistamista, ja valtuutettu itse päättää, käyttääkö hän tätä oikeutta vai ei. Se, ettei valtuutettu ole paikalla istunnossa, ei siten lykkää eikä viivästytä lupa-asian käsittelyä tai päätöksen antamista. Jos taas valtuutettu käyttää tilaisuutta, hän voi esittää istunnossa myös näkemyksiään ja kysymyksiä. Edellä esitettyyn viitaten — ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan näkemys valtuutetun nimikkeen muuttamisesta tiedusteluvalvontavaltuutetuksi (PeVM 9/2018 vp, s. 3) — lakivaliokunta esittää, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ään lisätään seuraava säännös:

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

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

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

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

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

Tuomioistuimen kokoonpano

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:n 1 momentin mukaan käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 29) esittänyt, että hallintovaliokunta vielä harkitsee lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa uudessa kahden tuomarin kokoonpanossa.

Eduskunta on 20.12.2018 hyväksynyt tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain, jonka 15 §:n mukaan tiedusteluvalvontavaltuutettu voi määrätä tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeytettäväksi tai lopetettavaksi, jos hän katsoo valvottavan menetelleen

lainvastaisesti tiedustelutoiminnassa (HE 199/2017 vp). Valtuutettu voi tällöin antaa väliaikaisen määräyksen, joka on viivytyksettä saatettava tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin voi vahvistaa tai kumota väliaikaisen määräyksen taikka muuttaa keskeyttämismääräyksen lopettamismääräykseksi. Lain 15 §:n 3 momenttia muutettiin eduskuntakäsittelyssä siten, että yhden tuomarin kokoonpanoa tulee vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se ole asian laatu huomioiden ilmeisen perusteetonta (PeVM 9/2018 vp). Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan kyseisen pykälän tarkoittamassa tuomioistuinkäsittelyssä on kyse erityisestä tilanteesta. Tällaisessa asiassa lähtökohtaa kahden tuomarin kokoonpanosta voidaan siten pitää perusteltuna.

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

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

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

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

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

Tuomioistuinkäsittelyn ajan ja paikan ilmoittaminen

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

Tiedustelutietojen luovuttaminen rikostorjuntaan

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 44 §:ssä säädetään tiedustelussa saadun tiedon luovuttamisesta rikostorjuntaan. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 214), että kysymys on eräänlaista palomuuria koskevasta sääntelystä. Lähtökohtana on, että tiedusteluvaltuuksilla saatuja tietoja ei saisi käyttää muuhun tarkoitukseen kuin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Palomuurisääntely koskisi perustelujen mukaan eräitä poikkeuksia käyttötarkoitussidonnaisuuteen.

Ehdotettu sääntely muistuttaa ylimääräisen tiedon käyttöä koskevaa sääntelyä, joskin esityksessä on katsottu (s. 95—96), että poliisilain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely ei sovi palomuurisääntelyn esikuvaksi. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 21) katsonut, että sääntelyssä ja sen perusteluissa jää epäselväksi, miksi sääntelyä ei ole rakennettu pakkokeinolain 10 luvun 55—56 §:n ja poliisilain 5 luvun 53—54 §:n ylimääräistä tietoa koskevan sääntelyn mukaisesti. Poliisilain ja pakkokeinolain ylimääräisen tiedon käyttöä koskeva sääntely rakentuu mallille, jonka mukaan ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka tutkinnassa olisi saatu käyttää sitä pakkokeinoa, jolla tieto on saatu (poliisilain 5 luvun 54 §:n 1 momentti ja pakkokeinolain 10 lu-

vun 56 §:n 1 momentti). Ylimääräistä tietoa saa kuitenkin käyttää myös, jos ylimääräisen tiedon käyttämisellä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle ja rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta tai kyse on jostakin säännöksissä nimenomaisesti mainitusta rikoksesta (poliisilain 5 luvun 54 §:n 2 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentti). Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, esitutkintaviranomaisen toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä (poliisilain 5 luvun 54 §:n 4 momentti ja pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 4 momentti).

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

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

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

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

Ensinnäkin palomuurisääntelyssä on kysymys erilaisista lähtökohdista ja erilaisesta tietojen käyttötilanteesta kuin ylimääräisen tiedon kohdalla. Siviilitiedustelulla saatu ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitettu tieto ei ole ylimääräistä tietoa eikä siihen rinnastettavaa tietoa sellaisena kuin ylimääräinen tieto on määritelty pakkokeinolain (5 luvun 55 §) ja poliisilain (5 luvun 53 §) ylimääräistä tietoa koskevissa säännöksissä. Niiden mukaan ylimääräisellä tiedolla tarkoi-

tetaan tietyillä salaisilla pakkokeinoilla tai salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai tietyn poliisilain mukaisen vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka selvittämistä, estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu. Ehdotetussa 5 a luvun 44 §:ssä ehdotetun palomuurisääntelyn piiriin kuuluvat sitä vastoin kaikki tiedot, jotka on saatu millä tahansa tiedustelumenetelmällä. Lisäksi tilanteiden eroavaisuuksien osalta on syytä huomioida, että nyt käsiteltävissä palomuurisääntelyä koskevissa tilanteissa ei ole olemassa jonkin rikoksen selvittämistä, estämistä tai paljastamista varten annettua aikaisempaa lupaa tai päätöstä. Ylimääräisen tiedon käsitteestä näyttää valiokunnan käsityksen mukaan siten myös seuraavan, että ylimääräisen tiedon käyttämistä koskevat säännökset eivät voi tulla sovellettaviksi tapauksissa, joissa tietoa on luovutettu poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

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

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

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

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

tyksen mukaan tällainen velvollisuus aiheuttaa kuitenkin tarpeen tarkastella laajemminkin asiaan liittyvää sääntelyä.

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

Edelleen lakivaliokunta katsoo, että asiassa on syytä huomioida, että lainkohdan tulkintaa ohjaavat pykälän perustelut sekä poliisilaista ilmi käyvät poliisioikeudelliset periaatteet. Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen vaatimuksen mukaan suojelupoliisin on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Valiokunta katsoo, että pykäläperustelut sekä periaatteet kaventavat suojelupoliisin harkintavaltaa.

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

Poliisilakiehdotuksen soveltamisalaa koskevasta 5 a luvun 1 §:stä ja tiedustelumenetelmien käytön edellytyksiä koskevasta 4 §:stä ilmi käyvin tavoin tiedustelumenetelmien käyttö liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen. Lakivaliokunta katsoo, että tiedustelumenetelmien käyttötarkoituksesta johtuen on selvää, että harkinnanvaraisissa rikostiedon luovuttamistapauksissa keskeinen arviointikriteeri on luovuttamisen vaikutus kansalliseen turvallisuuteen. Ilmoituksen lykkäämistilanteessa suojelupoliisin olisi kuitenkin suhteutettava toisiinsa yhtäältä kansallisen turvallisuuden suojaamisintressi ja toisaalta esimerkiksi rikoksen selvittämisintressi. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mainittu kriteeri ei kuitenkaan käy ilmi ehdotetusta 44 §:stä. Valiokunta pitää perusteltuna, että poliisilakiehdotuksen 44 §:n 3 momenttiin lisätään harkinnanvaraisia tilanteita koskevaksi arviointikriteeriksi myös kansallisen turvallisuuden suojaaminen seuraavasti:

> Kun harkitaan 1 momentissa tarkoitettua ilmoituksen siirtämistä tai 1 tai 2 momentissa tarkoitettua ilmoituksen tekemistä tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, tai sellaisen rikoksen estämisestä, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta, arvioinnissa on otettava huomioon *kansallisen turvallisuuden suojaamisen lisäksi* rikoksen selvittämisen tai sen estämisen merkitys yleisen ja yksityisen edun kannalta.

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

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

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

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

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

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

Lisäksi lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että esitutkintalain (805/2011) 9 luvun 6 §:n 2 momentin esitutkintapöytäkirjaa koskevaan säännökseen lisätään ylimääräistä tietoa vastaavasti maininta 44 §:ssä tarkoitetun tiedon luovuttamisesta. Säännöksessä tulee huomioida myös vastaavat muutostarpeet sotilastiedustelulain (HE 203/2017 vp) 76 ja 77 §:n osalta. Sotilastiedustelulakiesityksen huomioivassa muodossa lakivaliokunnan esittämä esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentti kuuluu seuraavasti:

Esitutkintapöytäkirjaan on otettava kuulustelupöytäkirjat ja selostukset tutkintatoimenpiteistä ja niiden yhteydessä tehdyistä esitutkinnassa selvitettäviä asioita koskevista havainnoista sekä liitettävä tutkinnassa kertyneet asiakirjat, tallenteet ja valokuvat, jos niillä voidaan olettaa olevan merkitystä asiassa ja jos laissa ei toisin säädetä. Esitutkintapöytäkirjaan on kirjattava ylimääräisen tiedon *sekä poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain* (/) *76 tai 77 §:n perusteella luovutetun tiedon* käyttäminen rikoksen selvittämisessä.

Edelleen lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n haastehakemuksessa ilmoitettaviin tietoihin lisätään ylimääräistä tietoa koskevaa 8 kohtaa vastaavasti uusi kohta koskien ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä tarkoitettua tietoa. Säännöksessä tulee huomioida myös vastaavat muutostarpeet sotilastiedustelulain (HE 203/2017 vp) 76 ja 77 §:n osalta. Sotilastiedustelulakiesityksen huomioivassa muodossa lakivaliokunnan esittämä 3 §:n uusi kohta kuuluu seuraavasti:

Haastehakemuksessa on ilmoitettava:

poliisilain 5 a luvun 44 §:n ja sotilastiedustelulain (/) *76 tai 77 §:n perusteella luovutettu tieto, jota syyttäjän on tarkoitus käyttää näyttönä, sekä perustelut kyseisen tiedon käyttämiselle*;

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 44 §:n mukaan suojelupoliisi tekee pykälässä tarkoitetut ilmoitukset. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä päätöstasoa suojelupoliisissa. Ilmoituksen lykkäämistä koskevan päätöksen tekee kuitenkin pykälän 1 momentin mukaan suojelupoliisin päällikkö. Lakivaliokunta katsoo, että pykälässä tarkoitetussa tiedon luovuttamisessa on kyse siinä määrin merkityksellisistä asioista, että päätöksenteko on perusteltua nostaa päällikkötasolle. Lakivaliokunta esittää vastaavaa muutosta myös sotilastiedustelulakiehdotuksen (HE 203/2017 vp) osalta. Edellä todetun valossa lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että 44 §:ään lisätään suojelupoliisin tekemien ilmoitusten osalta säännös, jonka mukaan suojelupoliisin päällikkö päättää ilmoituksen tekemisestä ja tiedon luovuttamisesta.

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2018 vp

Tiedustelukiellot

Tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:n tiedustelukieltoa koskevan säännöksen mukaan tietoliikennetiedustelua ei saa kohdistaa viestiin, jonka lähettäjä ja vastaanottaja ovat Suomessa, eikä tietoon, josta lähettäjällä tai vastaanottajalla taikka tallentajalla on velvollisuus tai oikeus kieltäytyä todistamasta tiettyjen säännöksessä viitattujen oikeudenkäymiskaaren säännösten nojalla. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp, s. 23) todennut, että säännöksen sanamuodon mukaan jää epäselväksi, että esimerkiksi rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä kuuluu kokonaisuudessaan tiedustelukiellon piiriin samalla tavalla kuin pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ssä on säädetty kuuntelukielloista. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan on varmistuttava siitä, ettei tiedustelukielto ole soveltamisalaltaan rajatumpi kuin pakkokeinolaissa.

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 41 § sisältää puolestaan säännökset kuuntelu- ja katselukielloista siviilitiedustelussa. Kyseisessä säännöksessä tarkoitetut kiellot koskevat muun muassa telekuuntelua eli muita tiedustelukeinoja kuin tietoliikennetiedustelua.

Lakivaliokunta toteaa, että ehdotetussa tiedustelukieltoa koskevassa 12 §:ssä viitataan oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13, 14, 16, 20 ja 22 §:n 2 momenttiin. Rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välisen suhteen kannalta keskeinen säännös koskien oikeutta kieltäytyä todistamasta on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §. Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 41 § sisältää säännökset kuuntelu- ja katselukielloista siviilitiedustelussa. Mainitussa 41 §:ssä viitataan vastaaviin oikeudenkäymiskaaren säännöksiin.

Pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n kuuntelukieltojen osalta keskeinen on tältä osin mainitun 52 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan 1 momentissa tarkoitettuja pakkokeinoja, kuten telekuuntelua, ei saa kohdistaa rikoksesta epäillyn ja hänen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 1 tai 3 momentissa tarkoitetun oikeudellisen avustajansa väliseen viestiin. Lakivaliokunta katsoo, että koska tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 12 §:ssä on tiedustelukieltojen osalta viitattu oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ään, on rikoksesta epäillyn ja hänen avustajansa välinen viestintä lähtökohtaisesti katettu pakkokeinolain 52 §:ssä tarkoitettua kuuntelukieltoa vastaavan kaltaisella tavalla säännösten erilaisesta lainsäädäntötekniikasta huolimatta. Sama koskee 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 41 §:ää.

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

kuuntelu- ja katselukieltoja koskeva sääntely tulisikin toteuttaa pakkokeinolain 10 luvun 52 §:n sääntelyä vastaavalla tavalla.

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

Tiedustelumenetelmän ja tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädetään tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittamisesta ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 20 §:ssä tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittamisesta. Tiedustelumenetelmän käytöstä ilmoittaminen on merkittävä jälkikäteinen oikeusturvan tae.

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

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

> *Tietoliikennetiedustelun käytöstä ilmoittaminen*
>
> Jos 6 §:ssä tarkoitetussa käsittelyssä on manuaalisesti selvitetty Suomessa *tietoliikennetiedustelun käytön aikana olleen* henkilön luottamuksellisen viestin tai tallentaman tiedon sisältö *tai poliisilain 5 luvun 8 §:ssä tarkoitettu tunnistamistieto*, ilmoitetaan hänelle tietoliikennetiedustelusta noudattaen, mitä poliisilain 5 a luvun 47 §:ssä säädetään telekuuntelusta ilmoittamisesta. Velvollisuutta ilmoittaa tietoliikennetiedustelusta ei kuitenkaan ole, jos tieto on hävitetty 9 §:n 2 momentin tai 15 §:n perusteella.

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

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

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

Tallenteiden tutkiminen

Perustuslakivaliokunnan mukaan tiedusteluvaltuutetulla tulee olla sama oikeus tutkia tiedustelumenetelmien käytössä kertyneitä tallenteita kuin ehdotetun poliisilain 5 a luvun 43 §:ssä ja ehdotetun tietoliikennetiedustelulain 14 §:ssä mainituilla tuomioistuimella ja muilla tahoilla (PeVL 35/2018 vp, s. 28). Tällaisen muutoksen tekeminen on edellytys sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Edellä mainittujen pykälien 1 momentin mukaan suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely on perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallisen väljää, eikä sen mukaan voida pitää asianmukaisena, että tiedustelutoiminnassa kertyneiden tallenteiden tutkinta annettaisiin näin avoimen sääntelyn perusteella ulkopuolisille henkilöille, joiden ei myöskään edellytetä olevan virkamiehiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetussa sääntelyssä tarkoitetun ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa, osuus tulee rajata vain sotilastiedusteluviranomaista avustavaan rooliin ja sitoa tallenteiden

tutkimus hänen osaltaan viranomaisen välittömään ohjaukseen. Lisäksi tulee säätää avustavan henkilön virkavastuusta. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lisäksi laissa on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä säätää ehdotettua täsmällisemmin henkilöpiiristä, joka voi tulla kyseeseen muuna henkilönä, jota käytetään apuna tiedonhankinnassa. Lisäksi säännösperustaisesti on varmistuttava siitä, että säännöksessä viitatuilla viranomaiskoneiston ulkopuolisilla henkilöillä on tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon asianmukaiseksi suorittamiseksi.

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

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan mainituissa säännösehdotuksissa tarkoitetussa ulkopuolisen asiantuntijan tai muun henkilön käytössä on kyse siitä, että henkilö avustaa tiedusteluviranomaista sen jo hankkiman tietotallenteen sisällön selvittämisessä. Kyse ei siten ole siitä, että tällaiselle henkilölle annettaisiin tiedonhankintatehtäviä PL 124 §:n vastaisesti. Avustavassa toiminnassa voi olla kyse esimerkiksi tulkkauksesta, kielen kääntämisestä tai teknisen suojauksen purkamisesta. Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta pitää perusteltuna, että ehdotetuista pykälistä poistetaan viittaukset "tiedonhankintaan".

Lisäksi ehdotetuissa pykälissä tulee säätää ulkopuolisen asiantuntijan ja muun henkilön virkavastuusta. Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Virkavastuun yleisinä perusteina ovat perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 118 §:n säännökset. Virkavastuun on vakiintuneesti katsottu käsittävän sekä rikosoikeudellisen että vahingonkorvausoikeudellisen vastuun. Myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu lähtökohtaisesti edellyttävän, että tehtävää hoitavat luonnolliset henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla (PeVL 8/2014 vp, s. 5/I, PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 18/2007 vp, s. 7/I, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7/II).

Rikosoikeudellista virkavastuuta ja virkarikoksia koskevat säännökset sisältyvät rikoslain (39/1889) 40 lukuun. Rikosoikeudellinen virkavastuu ulottuu 40 luvun 11 §:n määritelmäsäännöksen 5 kohdan nojalla myös viranomaisorganisaation ulkopuolella tapahtuvaan julkisen vallan käyttöön. Sen mukaan julkista valtaa käyttävällä henkilöllä tarkoitetaan ensiksikin sitä, jonka tehtäviin lain tai asetuksen nojalla kuuluu antaa toista velvoittava määräys tai päättää toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta taikka joka lain tai asetuksen nojalla tehtävässään tosiasiallisesti puuttuu toisen etuun tai oikeuteen. Toiseksi julkista valtaa käyttävällä tarkoitetaan sitä, joka lain tai asetuksen nojalla taikka viranomaiselta lain tai asetuksen nojalla saadun toimeksiannon perusteella osallistuu edellä tarkoitetun päätöksen valmisteluun säännöksessä kuvatuin tavoin. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vuorostaan vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Niin ikään pykälässä tulee säätää ulkopuoliseen asiantuntijaan ja muuhun henkilöön kohdistuvasta välittömästä ohjauksesta ja valvonnasta tallenteita tutkittaessa sekä siitä, että tällaisella henki-

löllä tulee olla tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen. Tällainen muutos myös rajaa henkilöpiiriä.

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

43 §

Siviilitiedustelussa kertyneiden tallenteiden tutkiminen

Tiedustelumenetelmien käytössä siviilitiedustelussa kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin *tai* suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies *taikka tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies*. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa.

Jos 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija tai muu henkilö on yksityinen taho, sovelletaan asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.

Käytettäessä 2 momentissa tarkoitettua asiantuntijaa tai muuta henkilöä on tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

14 §

Tallenteiden tutkiminen

Tietoliikennetiedustelun käytössä kertyneitä tallenteita saa tutkia vain tuomioistuin *tai* suojelupoliisin päällystöön kuuluva poliisimies *taikka tiedusteluvalvontavaltuutettu tai hänen määräämänsä virkamies*. Suojelupoliisin päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä tai tuomioistuimen osoituksen mukaan tallennetta saa tutkia myös muu poliisimies, asiantuntija tai muu henkilö, jota käytetään apuna tiedonhankintaa toteutettaessa.

Jos 1 momentissa tarkoitettu asiantuntija tai muu henkilö on yksityinen taho, sovelletaan asiantuntijaan tai muuhun henkilöön rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.

Käytettäessä 2 momentissa tarkoitettua asiantuntijaa tai muuta henkilöä on tallenteiden tutkiminen tapahduttava suojelupoliisin poliisimiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Asiantuntijalla tai muulla henkilöllä on lisäksi oltava tarvittavat tiedot ja taito sekä kokemus toimeksiannon suorittamiseen.

Yhteistoiminta muiden viranomaisten kanssa

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 55 §:n mukaan suojelupoliisi voi siviilitiedustelutehtävänsä toteuttamiseksi toimia yhteistyössä yhteisöjen kanssa sekä luovuttaa muun muassa yhteisöille salassapitosäännösten estämättä tietoja, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa katsonut, että säännöksen sanamuodon perusteella jää hyvin avoimeksi, mitä suojelupoliisin ja yhteisöjen välinen yhteistyö voisi olla ja mitä yhteisöjä säännös koskisi (PeVL 35/2018 vp, s. 27). Epäselväksi jää muun muassa, miten ehdotettu sääntely suhtautuu perustuslain 124 §:n julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevaan sääntelyyn. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu säännös tulee joko poistaa lakiehdotuksesta tai sitä tulee olennaisesti täsmentää yhteistyön sisällön ja osapuolten suhteen ja perustuslain 124 §:n kannalta asianmukaisella tavalla. Tällainen muutos on edellytys sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi henkilötietojen luovuttamisen osalta katsonut, että pykälässä on määriteltävä olennaisesti tarkemmin tietojen saantiin oikeutettujen yhteisöjen piiri, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, tai vaihtoehtoisesti säännöstä on täsmennettävä siten, että siitä käy selkeästi ilmi sen perusteluissa ilmaistu rajaus, jonka mukaan pykälän perusteella ei voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Myös tällainen muutos on edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan on edellä olevan valossa aiheellista arvioida ehdotetun poliisilain 5 a luvun 55 §:ää huolellisesti uudelleen. Lakivaliokunnan mielestä pykälässä ehdotetusta yhteistyösääntelystä tiedusteluviranomaisen ja yhteisöjen välillä on perusteltua luopua.

Kansainvälinen yhteistyö

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 § sisältää säännökset kansainvälisestä yhteistyöstä. Pykälän 3 momentti sisältää säännökset vieraan valtion toimivaltaisen virkamiehen oikeudesta Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa.

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

Lakivaliokunta katsoo, että vieraan valtion virkamiehen rikosoikeudellisen virkavastuun tulee ilmetä ehdotetusta 57 pykälästä. Perusteltua kuitenkin on, että varsinaiset virkavastuuta koskevat säännökset sisältyisivät rikoslain säännöksiin, joihin 57 §:n säännöksessä viitataan. Vieraan valtion virkamiehen vahingonkorvausvastuusta ei valiokunnan näkemyksen mukaan tarvitse erik-

seen säätää, koska virkamies toimii suojelupoliisin ohjauksessa ja valvonnassa, jolloin mahdollinen vahingonkorvausvelvollisuus saattaisi konkretisoitua ensisijaisesti suojelupoliisille joko suoraan tai isännänvastuun perusteella.

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

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

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

Lakivaliokunta katsoo, että ulkomaisten tiedusteluvirkamiesten Suomessa tekemien samoin kuin heihin täällä kohdistuvien rikosten osalta on tarpeen säätää niissä säännöksissä, joissa todetaan, minkä rikosten osalta ja millä edellytyksillä virkarikoksia ja virkamiehiin kohdistuvia rikoksia koskevia säännöksiä sovelletaan ulkomaisiin virkamiehiin (rikoslain 16 luvun 20 § ja 40 luvun 12 §).

Edellä selostetun perusteella lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että rikoslain 16 luvun 20 §:ää muutettaisiin niin, että siihen lisätään uusi 6 momentti, johon otettaisiin asianmukainen viittaus poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momenttiin ja sotilastiedustelulakiehdotuksen

(HE 203/2017 vp, 1. lakiehdotus) 19 §:n 3 momenttiin. Lakivaliokunnan esittämä uusi momentti kuuluu seuraavasti:

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

Lisäksi lakivaliokunta esittää hallintovaliokunnalle, että rikoslain 40 luvun 12 §:ää muutetaan niin, että siihen lisätään uusi 4 momentti, jolloin nykyinen 4 momentti siirtyisi uudeksi 5 momentiksi ja nykyinen 5 momentti uudeksi 6 momentiksi. Uuteen 4 momenttiin tulisi sisällyttää asianmukainen viittaus poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momenttiin ja sotilastiedustelulakiehdotuksen 19 §:n 3 momenttiin. Lakivaliokunnan ehdottama uusi 4 momentti kuuluu seuraavasti:

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

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

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

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

> Suojelupoliisin päällikkö päättää kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisesta ja siihen liittyvästä tiedustelumenetelmien käytöstä. Vieraan valtion toimivaltaisella virkamiehellä on suojelupoliisin päällikön päätöksellä oikeus Suomen alueella kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi toimia yhteistyössä suojelupoliisin kanssa ja suojelupoliisin poliisimiehen ohjauksessa ja valvonnassa käyttää niitä tiedustelumenetelmiä, joiden käytöstä päättämisestä säädetään 9, 10, 18, 20 ja 24 §:ssä. *Ulkomainen virkamies on velvollinen noudattamaan suojelupoliisin hänelle antamia määräyksiä, rajoituksia ja ohjeita. Rikoslain 16 luvun 20 §:n 6 momentissa, 21 luvun 18 §:ssä ja 40 luvun 12 §:n 4 momentissa säädetään mainittujen lukujen soveltamisesta tiedustelumenetelmää Suomen alueella käyttävän ulkomaisen virkamiehen tekemään tai häneen kohdistuneeseen rikokseen*.

Kansainväliseen yhteistyöhön liittyen perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp. s. 25—26) esittänyt, että kansainvälistä yhteistyötä koskevassa säännöksessä viitattaisiin siihen, että tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia kansainvälisiä sopimuksia ja kielletään nimenomaisesti kansainvälinen yhteistyö ja tietojen vaihto, jos on perusteltua aihetta epäillä, että jotakin henkilöä tämän yhteistyön tai tietojen luovuttamisen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, vaino, mielivaltainen vapaudenriisto tai epäoikeudenmukainen oikeudenkäynti. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Edellä esitetyn perusteella 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:ään on tarpeen sisällyttää edellä tarkoitettu säännös.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun tehtävät ja voimavarat

Lakivaliokunta on tiedustelutoiminnan valvonnasta antamassaan lausunnossa kiinnittänyt erityistä huomiota tiedusteluvalvontavaltuutetulle ehdotettuihin vahvoihin toimivaltuuksiin ja laajaalaiseen tehtäväkenttään ja pitänyt niitä perusteltuina ja tarpeellisina tiedustelutoiminnan laillisuusvalvonnan uskottavuuden ja tehokkuuden kannalta (LaVL 27/2018 vp, s. 5—7). Lakivaliokunta oli kuitenkin huolissaan valtuutetun voimavarojen riittävyydestä suhteessa valtuutetulle esitettyihin toimivaltuuksiin ja tehtäviin, minkä vuoksi se piti välttämättömänä, että tiedusteluvaltuutetun voimavarojen riittävyyttä seurataan tarkoin ja että voimavaroja lisätään ripeästi, jos tämä osoittautuu tarpeelliseksi.

Tiedusteluesitysten eduskuntakäsittelyn aikana tiedusteluvalvontavaltuutetun roolia on kuitenkin vielä esityksissä ehdotetusta vahvennettu ja tehtäviä lisätty. Lakivaliokunta on myös edellä kuvatuin tavoin antanut useiden kysymysten arvioinnissa erityistä painoarvoa tiedusteluvalvontavaltuutetun vahvalle roolille ja valvonnalle. On siten ehdottoman välttämätöntä, että valtuutetun voimavaroista huolehditaan ja voimavaroissa otetaan edellä esitetty huomioon.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

> *että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon*.

Valiokunnan lausunto LaVL 32/2018 vp

Helsingissä 9.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Tuokila
valiokuntaneuvos Mikko Monto

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Hallintovaliokunnan tulee yhtyä perustuslakivaliokunnan ehdotukseen myös oikeussuojan osalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulisi harkita, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti kahden tuomarin kokoonpanossa (PeVL 35/2018 vp, s. 29). Lähtökohta hallituksen esityksessä on yhden tuomarin kokoonpano.

Perustuslakivaliokunta korostaa, että perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä ja että oikeusturvavaatimus siten on yksi perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVL 35/2018 vp, s. 28).

Kuten perustuslakivaliokunta toteaa, on tuomioistuimen lupa edellytys sille, että vakavimmin perusoikeuksiin puuttuvat tiedustelumenetelmät voidaan ottaa käyttöön. Näihin lukeutuvat esimerkiksi tekninen seuranta, telekuuntelu ja tietoliikennetiedustelu. Siksi on erityisen tärkeää, että säädetty tuomioistuinkontrolli ei muodostu näennäiseksi ja että 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 (PeVL 35/2018 vp, s. 28—29).

Tuomioistuimen kokoonpanon osalta perustuslakivaliokunta toteaa seuraavasti: "Valiokunnan mielestä hallintovaliokunnan tulee kuitenkin harkita lupa-asioista päättävän kokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulevan 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeusturvan toteutumisen suhteen tiedusteluasioita tuomioistuimessa käsiteltäessä (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 8)." (PeVL 35/2018 vp, s. 29).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin perustuslain muuttamisen yhteydessä todennut oikeusturvasta seuraavasti: "Perustuslakivaliokunta korostaa erityisesti vahvoja oikeusturvatakeita sekä laaja-alaista ja tehokasta tiedusteluvaltuuksien käytön valvontaa ja riittäviä soveltamisrajoituksia myös, koska kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta, jossa irrottauduttaisiin rikosperusteisesta toiminnasta ja joka niin ollen tulisi sovellettavaksi myös tilanteissa, joissa ei tiedonhankintavaiheessa eikä välttämättä muutoinkaan voitaisi kohdistaa konkreettista ja yksilöityä rikosepäilyä. Tämä on merkityksellistä siitäkin syystä, että perustuslain uusi 10 §:n 4 momentti ei vastaisuudessa koskisi ainoastaan tiedusteluvaltuuksia, vaan kaikkia tulevaisuudessa mahdollisesti ehdotettavia uusia luottamuksellisen viestinnän rajoitusvaltuuksia." (PeVM 4/2018 vp, s. 8).

Lisäksi haluamme tuoda esille, että sisäministeriö ja puolustusministeriö ovat lakivaliokunnassa ilmoittaneet, että he eivät näe estettä kahden tuomarin kokoonpanon mahdollistamiselle. Kuten lakivaliokunta toteaa, on yhden tuomarin kokoonpanon vahvistaminen jo nykylainsäädännön mukaan mahdollista. Hallituksen esitys ei kuitenkaan ole perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tasolla, kun otetaan huomioon, että kyse on poikkeuksellisesta rajoitusperusteesta. Oikeusturvan takaamiseksi tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa tulee käsitellä lähtökohtaisesti kahden

tuomarin kokoonpanossa. Mikäli tällainen kokoonpano olisi asian laatu huomioiden ilmeisen perusteetonta, voitaisiin asia käsitellä yhden tuomarin kokoonpanossa. Tällaisia olisivat esimerkiksi selkeät lupa-asiat.

Lähtökohtana tulisi olla, että HaV ja PuV tekevät kaikki PeV:n esittämät muutokset, muutenkin kuin säätämisjärjestyskysymysten osalta, tai vähintään on selkeästi perusteltava jos niistä poiketaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että 1. lakiehdotuksen 5 a luvun 35 §:n 1 momenttia muutetaan seuraavasti:

Siviilitiedustelun tiedustelumenetelmää koskeva lupa-asia käsitellään Helsingin käräjäoikeudessa. Käräjäoikeus on päätösvaltainen, kun siinä on yksin puheenjohtaja. Kokoonpanoa tulee oikeudenkäymiskaaren 2 luvun 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vahventaa lainoppineella jäsenellä, jollei se asian laatu huomioiden ole ilmeisen perusteetonta. Istunto voidaan pitää myös muuna aikana ja muussa paikassa kuin yleisen alioikeuden istunnosta säädetään.

Helsingissä 9.1.2019

Eva Biaudet r
Katja Hänninen vas
Eeva-Johanna Eloranta sd
Suna Kymäläinen sd
Ilmari Nurminen sd
Johanna Karimäki vihr