Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
16.10.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 41/2017 vp** eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi – lisäselvitys tietolähdetoiminasta ja sitä koskevasta sääntelytarpeesta nyt käsiteltävässä esityksessä

Aluksi

Eduskunnan lakivaliokunta on 13.10.2017 asiakohdassa mainittua esitystä koskevan asiantuntijakuulemisen jälkeen pyytänyt allekirjoittaneelta kirjallista lisäselvitystä asiantuntijakuulemisessa esille nousseesta tietolähdetoimintaa koskevasta kysymyksestä. Asiantuntijakuulemisessa tuli esille, että Rajavartiolaitoksen toiminnassa on ajoittain turvauduttu tietolähdetoimintaan. Nyt käsillä olevassa esityksessä ei kuitenkaan ehdoteta asiaa koskevaa sääntelyä. Kirjallista lisäselvitystä pyydetään nimenomaan tietolähdetoiminnasta ja sitä koskevasta sääntelytarpeesta nyt käsiteltävässä esityksessä. Tarkemmin kysymys on siitä, että mikäli tietolähdetoimintaa on tai sille olisi tarve, niin onko ja millaiselle sääntelylle tarvetta nyt käsiteltävässä esityksessä.

Pyydettynä lisäselvityksenä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleisesti tietolähdetoimintaa koskevasta sääntelystä

Tietolähdetoimintaa koskeva sääntely lisättiin poliisilakiin vuonna 2005 (525/2005), vaikka jo tuota ennen tietolähteitä oli perinteisesti poliisin toiminnassa käytetty (ks. esim. HE 266/2004 vp, s. 23/II). Asiasta säädettiin tuolloisen poliisilain (493/1995) 36 a §:ssä melko yleisluonteisesti. Tietolähdetoiminnan määritelmä taas sisältyi tuolloisen poliisilain 28 §:n 1 momentin 8 kohtaan. Poliisilain vuoden 2010 uudistuksessa (872/2011) tietolähdetoimintaa koskevaa sääntelyä täsmennettiin ja lakiin otettiin nimenomaiset säännökset tietolähteen ohjatusta käytöstä.

Tällä hetkellä tietolähdetoiminnasta säädetään voimassa olevan poliisilain 5 luvun 40 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan tietolähdetoiminnalla tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista lain 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista poliisin ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (tietolähde). Säännöksen 2 momentissa säädetään tietolähteen ohjatusta käytöstä, jolla tarkoitetaan, että poliisi saa pyytää tähän tarkoitukseen hyväksyttyä henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan sopivaa, rekisteröityä ja tiedonhankintaan suostunutta tietolähdettä hankkimaan 1 momentissa tarkoitettuja tietoja. Säännöksen 3 momentti sisältää tietolähteen ohjattua käyttöä rajoittavan säännöksen. Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 39 § sisältää vastaavan tietolähdetoimintaa ja tietolähteen ohjatun käytön edellytyksiä koskevan säännöksen. Tietolähteen ohjatusta käytöstä päättämisestä sen sijaan säädetään poliisilain 5 luvun 42 §:ssä ja pakkokeinolain 10 luvun 40 §:ssä.

Poliisilain ja pakkokeinolain tietolähdetoimintaa koskevat säännökset on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta perustuslakivaliokunta ei ottanut poliisilakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 67/2010 vp) tai esitutkinta- ja pakkokeinolakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 66/2010 vp) nimenomaisesti kantaa tietolähdetoimintaa koskevaan sääntelyyn. Myös vuonna 2005 voimaan tullut tietolähdetoimintaa koskeva alkuperäinen sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta tällöinkään valiokunta ei ottanut lausunnossaan (PeVL 11/2005 vp) nimenomaisesti kantaa tuolloin ehdotettuun tietolähdetoimintaa koskevaan sääntelyyn.

Sinänsä selvää on, että tietolähdetoiminta on merkityksellistä yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n näkökulmasta, koska tietolähdetoiminta mahdollistaa yksityiselämän suojan piiriin kuuluvien tietojen keräämisen tietystä henkilöstä. On myös huomattava, että perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämään kuuluu vapaus solmia, ylläpitää ja kehittää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 53/I). Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tietolähdetoiminta on tämän yksityiselämään kuuluvan vapauden kannalta merkityksellistä (*Tuomas Metsäranta*, Poliisin salaiset tiedonhankintakeinot ja yksityiselämän suoja (Turun yliopisto 2015), s. 179–180).

Eduskunnan valiokuntakäytännössä tietolähdetoimintaan on kiinnitetty huomiota ainakin kahdessa yhteydessä. Eduskunnan hallintovaliokunta totesi tietolähdetoimintaa koskevaa sääntelyä poliisilakiin sisällytettäessä, että tietolähteen rekisteröinnin tulisi olla vahva pääsääntö ja että tietolähteen rekisteröimättä jättäminen voi tulla kysymykseen vain ”aivan poikkeuksellisesti” (HaVM 10/2005 vp, s. 16). Eduskunnan lakivaliokunta taas on ottanut tietolähdetoimintaa koskevaan ehdotettuun sääntelyyn kantaa lausunnossaan, joka koski ehdotusta laiksi rikostorjunnasta Tullissa. Valiokunta piti tuolloin ehdotettua sääntelyä soveltamisalaltaan liian laajana, koska se olisi koskenut myös muuta kuin Tullin rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä ja katsoi, että tietolähdetoiminta tulee säännöksessä rajata koskemaan vain rikoksen estämistä ja selvittämistä (LaVL 18/2014 vp, s. 7/I).

Yleisesti voidaan vielä todeta, että tietolähdetoiminnassa kysymys on periaatteessa siitä, että esitutkintaviranomaisten ulkopuolinen taho toimii rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvissä tehtävissä. Tällaisessa tilanteessa yleisesti sekä erityisesti tiedonhankinnan kohteen oikeusturvaan liittyvistä syistä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaamiseksi on tärkeää, että tietolähdetoiminnasta on riittävää laintasoista sääntelyä (ks. esim. HE 174/2014 vp, s. 18/I).

Tietolähdetoiminnasta ehdotuksessa laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa

Käsillä olevassa esityksessä ei esitykseen sisältyvän nimenomaisen maininnan (s. 14) mukaan ehdoteta Rajavartiolaitokselle oikeutta peitetoimintaan, valeostoon tai tietolähteen ohjattuun käyttöön. Tietolähteen ohjatun käytön osalta myös esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen salaisten pakkokeinojen käyttämistä koskevan 57 §:n 2 momentti sisältäisi nimenomaisen maininnan siitä, että Rajavartiolaitoksen käytössä eivät ole peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö. On sinänsä huomattava, että rikostorjunnasta Tullissa annettu laki sisältää tietolähdetoimintaa koskevaa sääntelyä (lain 3 luvun 39 ja 40 §).

Esityksen perusteluissa ei nimenomaisesti mainita tarvetta niin sanottuun perusmuotoiseen tietolähdetoimintaan. Lähtökohtaisena olettamana tällöin lienee, että esityksen valmistelussa on katsottu, että tietolähdetoiminnalle ei Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa ole sellaista tarvetta, joka perustelisi sitä koskevaa erityissääntelyä. Tässä on huomattava, että esimerkiksi eduskunnan lakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että muiden esitutkintaviranomaisten osalta toimivaltuuksien säätämisen edellytyksenä tulee olla tämän esitutkintaviranomaisen rikostorjunnan tarpeet (LaVL 18/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että poliisin kanssa samanlaisten valtuuksien säätäminen muille esitutkintaviranomaisille ei ilman muuta ole sopusoinnussa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen näkökulmasta (PeVL 2/1996, s. 3/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1–2, PeVL 49/2014 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3). Tämä tarkoittaa, että toimivaltuuksien epäsymmetria ei yksin ole perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatima painava yhteiskunnallinen tarve, joka perustelisi toimivaltuuksien välttämättömyyttä.

Sinänsä on mahdollista vielä esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä todeta, että esimerkiksi tietolähdetoimintaa koskevalle sääntelylle on Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan näkökulmasta aitoa käytännön tarvetta, joskin perustellumpaa olisi ollut todeta tällaisen sääntelyn tarve käsillä olevan esityksen perusteluissa asiaa koskevaan perusteelliseen valmistelutyöhön nojautuen. Selvältä kuitenkin näyttää, jos tarvetta tietolähdetoimintaa koskevalle sääntelylle katsotaan olevan, että sääntelytarve kohdistuu vain perusmuotoiseen tietolähdetoimintaan, koska esityksen perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että tietolähteen ohjattua käyttöä koskevaa sääntelyä ei ehdoteta (esim. s. 14). Jos esityksestä poiketen eduskuntakäsittelyn yhteydessä katsottaisiin, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa olisi tarvetta myös ohjattuun tietolähteen käyttöön, tälle tulisi olla esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (ks. PeVL 2/1996, s. 3/I, PeVL 37/2002 vp, s. 1–2, PeVL 49/2014 vp, s. 2 ja PeVL 10/2016 vp, s. 3) sekä nimenomaan Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan tarpeisiin esitettävä peruste (LaVL 18/2014 vp, s. 2). Tällaisia seikkoja ei käsillä olevassa esityksessä esitetä, minkä vuoksi tietolähdetoimintaa koskeva mahdollinen sääntely on syytä rajata koskemaan vain perusmuotoista tietolähdetoimintaa. Sinänsä on huomattava, että myös perusmuotoiselle tietolähdetoiminnalle on oltava esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Oletettavaa lienee, että tällainen hyväksyttävä tarve liittyisi rikosten estämis- ja selvittämisintressiin ja siihen, että Rajavartiolaitoksen tutkittavana olevia rikoksia pyritään estämään, paljastamaan ja selvittämään jo varhaisessa vaiheessa (ks. Tullin osalta HE 174/2014 vp, s. 18/I).

Jos Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa on tietolähdetoimintaa käytetty, tilanne on ongelmallinen perusoikeuksiin puuttuvalta sääntelyltä edellytettävän lailla säätämisen vaatimuksen (PeVM 25/1994 vp, s. 5/I: ”Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin”) näkökulmasta, koska voimassa olevassa rajavartiolaissa ei säädetä tietolähdetoiminnasta eikä sitä koskevaa sääntelyä sisälly ehdotettuun Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaa koskevaan lakiin (1.

lakiehdotus). Selvää on, että jos tietolähdetoimintaa Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa käytetään, sen tulee perustua selkeään asiaa koskevaan sääntelyyn. Jos siis käytännössä tietolähdetoimintaa on Rajavartiolaitoksen rikostorjunnassa käytetty ilman kirjoitetun lain tukea, tilanne on ongelmallinen, koska tietolähdetoiminta on edellä esitetyn mukaisesti merkityksellistä yksilön perusoikeuksien näkökulmasta, mikä varsin vahvasti perustelisi asiaa koskevan nimenomaisen sääntelyn lisäämistä 1. lakiehdotukseen.

Jos käsillä olevaan esitykseen sisältyvään 1. lakiehdotukseen sisällytettäisiin perusmuotoista tietolähdetoimintaa koskevaa sääntelyä, asiaa koskevassa sääntelyssä on kiinnitettävä ensinnäkin huomiota siihen peruslähtökohtaan, jonka mukaan tietolähdetoiminnassa kysymys on periaatteessa siitä, että esitutkintaviranomaisten ulkopuolinen taho toimii rikosten estämiseen ja selvittämiseen liittyvissä tehtävissä. Tällaisessa tilanteessa yleisesti sekä erityisesti tiedonhankinnan kohteen oikeusturvaan liittyvistä syistä sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytysten turvaamiseksi on edellä esitetyn mukaisesti tärkeää, että tietolähdetoiminnasta on riittävää laintasoista sääntelyä (ks. esim. HE 174/2014 vp, s. 18/I). Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että asiaa koskevan mahdollisen sääntelyn on vastattava lainsäädäntöteknisesti poliisilaissa ja pakkokeinolaissa olevaa vastaavaa sääntelyä (LaVL 18/2014 vp, s. 2/II). Sääntely on myös muotoiltava niin, että se koskee vain Rajavartiolaitoksen rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä. Rajavartiolaitoksen tehtävistä säädetään voimassa olevan rajavartiolain (578/2005) 3 §:ssä ja nämä tehtävät kattavat myös muuta kuin rikostorjuntaan liittyviä tehtäviä. Lakivaliokunta on aikaisemmin Tullin rikostorjuntaa koskevan sääntelyn osalta kiinnittänyt huomiota siihen, että tietolähdetoimintaa koskeva ehdotettu sääntely tuli rajata nimenomaan rikosten estämiseen ja selvittämiseen (ks. LaVL 18/2014 vp, s. 7/I). Mahdollinen Rajavartiolaitosta koskeva tietolähdetoimintaa koskeva sääntely on syytä rajata vastaavalla tavalla.

Säännös voitaisiin muotoilla poliisilakia ja rikostorjuntaa Tullissa koskevaa lakia vastaavasti esimerkiksi seuraavalla tavalla:

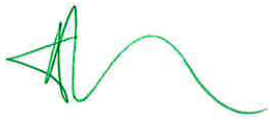
> ”*Tietolähdetoiminnalla* tarkoitetaan muuta kuin satunnaista luottamuksellista, Rajavartiolaitokselle laissa säädettyjen rajavartiolaitoksen tutkittavana olevien rikosten torjuntaan liittyvien tehtävien hoitamiseksi merkityksellisten tietojen vastaanottamista Rajavartio- ja muun esitutkintaviranomaisen ulkopuoliselta henkilöltä (*tietolähde*).”

Lisäksi mahdollisen tietolähdetoimintaa koskevan sääntelyn yhteydessä on kiinnitettävä huomiota tietolähteiden rekisteröintiä koskevaan sääntelyyn. Tietolähteen rekisteröintiä koskevaa sääntelyä sisältyy poliisilakiin (poliisilain 5 luvun 41 §), pakkokeinolakiin (pakkokeinolain 10 luvun 39 §:n 4 momentti, jossa viitataan muun muassa poliisilakiin) sekä rikostorjunnasta Tullissa annettuun lakiin (L rikostorjunnasta Tullissa 3 luvun 40 §). Eduskunnan hallintovaliokunta on käytännössään korostanut tietolähdetoimintaan liittyvän rekisteröinnin tärkeyttä ja sitä, että sen tulisi olla vahva pääsääntö ja että rekisteröimättä jättäminen voi tulla kysymykseen vain aivan poikkeuksellisesti (HaVM 10/2005 vp, s. 16). Asiaa koskevassa sääntelyssä on lisäksi kiinnitettävä huomiota siihen, miten henkilörekisteriin sisällytettäviä tietoja käsitellään. Asiasta on nimenomaista sääntelyä poliisilain 5 luvun 41 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (761/2003), sekä Tullin rikostorjuntaa koskevan lain 3 luvun 40 §:n 1 momentissa, jonka mukaan tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetussa laissa (310/2016). Mahdolliseen Rajavartiolaitosta koskevaan tietolähdetoimintaa koskevaan sääntelyyn tulisi näin sisällyttää nimenomainen säännös siitä, että tietojen käsittelystä säädetään laissa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (579/2005). Tässä on luonnollisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että viimeksi mainittu on aineelliselta sisällöltään sellainen, että se täyttää henkilörekisterisääntelylle asetetut valtiosääntöiset edellytykset (näistä ks. esim. PeVL 71/2014 vp).

Asiaa koskeva säännös voitaisiin muotoilla poliisilakia ja rikostorjuntaa Tullissa koskevaa lakia vastaavasti esimerkiksi seuraavalla tavalla:

> ”Tietolähdettä koskevat tiedot voidaan tallettaa henkilörekisteriin. Tietojen käsittelystä säädetään henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005).
>
> Rekisteröidylle tietolähteelle voidaan maksaa palkkio. Perustellusta syystä palkkio voidaan maksaa myös rekisteröimättömälle tietolähteelle. Palkkion veronalaisuudesta säädetään erikseen.”

Helsingissä 16.10.2017



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