16.3.2018 EOAK/1458/2018

Lakivaliokunnalle

ASIA: Lisälausunto tiedustelulakeja koskevista hallituksen esityksistä

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lisälausuntoa valiokunnan kokouksessa 13.3.2018 esille tulleisiin kysymyksiin.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

1. Tiedusteluvaltuutetun ”kaksoisrooli”

Kuten olen alkuperäisessä lausunnossani (s.8-10) katsonut, tiedusteluvaltuutetulla tulisi olla puhe- ja kyselyoikeus lupa-asian tuomioistuinkäsittelyssä ja hänellä tulisi olla toimivalta kannella käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen.

Ehdotetussa laissa tiedustelutoiminnan valvonnasta on 15 §:ssä säädetty tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisestä tai lopettamisesta. Pykälän 2 ja 3 momenteissa säädetään tuomioistuimen lupaan perustuvan tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämisen tai lopettamisen väliaikaismääräyksen tuomioistuinkäsittelystä. Pykälän perusteluista ilmenee, että asian käsittelyyn sisältyy tiedusteluvaltuutetun ja tiedusteluviranomaisen kuuleminen (s. 61). Se, että tiedusteluvaltuutettua kuultaisiin myös lupa-asiassa (puhe- ja kyselyoikeus), ei siis muuttaisi tiedusteluvaltuutetun roolia siitä, mikä se jo on 15 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa tuomioistuinkäsittelyssä.

Ehdotetun 7 §:n 3 ja 4 kohtien mukaan tiedusteluvaltuutetun tehtäviin kuuluu edistää oikeusturvan toteutumista ja siihen liittyviä hyviä käytäntöjä tiedustelutoiminnassa sekä seurata ja arvioida toimialallaan lainsäädännön toimivuutta ja tehdä tarpeelliseksi katsomiaan kehittämisehdotuksia. Jo näistä tehtävistä seuraa se, että tiedusteluvaltuu-

tetulla täytyy olla oikeus kannella niissä tilanteissa, joissa oikeusturvan toteutuminen sitä edellyttää ja että hänellä on oikeus ”testata” ylemmässä tuomioistuimessa ja viime kädessä korkeimmassa oikeudessa lainsäädäntöön liittyviä havaitsemiaan ongelmakohtia, ennen kuin hän tekee esimerkiksi ehdotuksen lainsäädännön kehittämiseksi.

Käsitykseni mukaan tästä tiedusteluvaltuutetun puhevallasta ei seuraa ”kaksoisroolia” siinä merkityksessä kuin sitä yleensä käytetään, eli että joku toimii kahdessa erilaisessa roolissa, jotka voivat jossakin suhteessa joutua keskenään ristiriitaan. Kun tiedusteluvaltuutettu käyttää lupaprosessissa puheoikeutta tai kanteluoikeutta, hän toimii koko ajan samassa lakiehdotuksen 7 §:n mukaisessa roolissaan.

Lupaprosessissa tiedusteluvaltuutetun tehtävänä on kiinnittää tuomioistuimen huomiota hakemuksessa ja sen perusteluissa mahdollisesti oleviin puutteisiin ja heikkouksiin sekä asiaan liittyviin oikeudellisiin kysymyksiin, jotta tuomioistuimella olisi mahdollisimman hyvät edellytyksen arvioida asiaa ja ratkaista hakemus oikein.

2. *”Ylimääräisen tiedon” hävittäminen ja käyttö*

Voimassa olevan poliisilain 5 luvun sääntely ylimääräisestä tiedosta, ylimääräisen tiedon käyttämisestä sekä tietojen hävittämisestä on seuraava.

53 §. *Ylimääräinen tieto*.
Ylimääräisellä tiedolla tarkoitetaan telekuuntelulla, televalvonnalla, tukiasematietojen hankkimisella ja teknisellä tarkkailulla saatua tietoa, joka ei liity rikokseen tai vaaran torjumiseen taikka joka koskee muuta rikosta kuin sitä, jonka estämistä tai paljastamista varten lupa tai päätös on annettu.

54 §. *Ylimääräisen tiedon käyttäminen.*
Ylimääräistä tietoa saa käyttää rikoksen selvittämisessä, jos tieto koskee sellaista rikosta, jonka estämisessä olisi saatu käyttää sitä tämän luvun mukaista tiedonhankintakeinoa, jolla tieto on saatu.

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 seuraavasta rikoksesta:
1) järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen;
2) pahoinpitely, kuolemantuottamus, törkeä vammantuottamus, tappeluun osallistuminen, vaaran aiheuttaminen tai heitteillepano;
3) törkeä kotirauhan rikkominen;
4) vapaudenriisto, lapsikaappaus, laiton uhkaus tai pakottaminen;
5) kiristys; taikka
6) yleisvaarallisen rikoksen valmistelu.

Ylimääräisen tiedon käyttämisestä näyttönä päättää tuomioistuin pääasian käsittelyn yhteydessä. Ylimääräisen tiedon käyttämisen kirjaamisesta esitutkintapöytäkirjaan säädetään esitutkintalain 9 luvun 6 §:n 2 momentissa ja ilmoittamisesta haastehakemuksessa oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 5 luvun 3 §:n 1 momentin 8 kohdassa.

Ylimääräistä tietoa saa lisäksi käyttää aina rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä.

Ylimääräistä tietoa saa käyttää myös hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Pakkokeinolain nojalla saadun ylimääräisen tiedon käyttämisestä rikoksen estämiseen tai tämän pykälän 4 momentissa mainittuun tarkoitukseen säädetään pakkokeinolain 10 luvun 56 §:ssä.

55 §. *Tietojen hävittäminen.*
Salaisella tiedonhankintakeinolla saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi.

Ylimääräinen tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin, jos tieto koskee 54 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettua rikosta taikka jos tieto on tarpeen rikoslain 15 luvun 10 §:ssä tarkoitetun rikoksen estämiseksi. Tieto, jota ei ole talletettu rekisteriin tai liitetty esitutkinta-aineistoon, on hävitettävä ilman aiheetonta viivytystä sen jälkeen, kun on käynyt ilmeiseksi, ettei tietoa voida käyttää tai sitä ei enää tarvita rikoksen estämisessä tai selvittämisessä.

Edellä 11 §:ssä tarkoitetut tukiasematiedot on hävitettävä, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita rikoksen estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi taikka vaaran torjumiseksi.

Ehdotettu poliisilain 5 a luvun 45 § kuuluu:

45 §. *Tiedustelumenetelmällä saatujen tietojen hävittäminen*
Tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa tarkoitettuun rekisteriin, jos se on tarpeen 44 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Edellä 7 §:ssä tarkoitetut tukiasematiedot on hävitettävä, kun on käynyt ilmi, ettei niitä tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Ehdotetun sotilastiedustelulain 81 § kuuluu:

81 §. *Tiedustelutietojen hävittäminen*
Tiedustelumenetelmällä saatu tieto on hävitettävä viipymättä sen jälkeen, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Edellä 37 §:ssä tarkoitetut tukiasematiedot on hävitettävä, kun on käynyt ilmi, ettei tietoa tarvita tai tietoa ei saa käyttää sotilastiedustelun tehtävien hoitamiseksi taikka tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Edellä 54 ja 55 §:ssä tarkoitettu jäljennös on hävitettävä viipymättä, jos käy ilmi, että jäljentäminen on kohdistunut jäljentämiskiellon alaiseen materiaaliin tai tietoa ei tarvita maanpuolustuksen kannalta tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Tieto voidaan kuitenkin säilyttää ja tallettaa, jos tieto on tarpeen 76 tai 77 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa.

Ehdotetun sotilastiedustelulain 85 § kuuluu:

85 §. *Tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttäminen*
Tiedustelumenetelmän käytöllä hankittua tiedustelutehtävään liittymätöntä tietoa saa käyttää toisen käynnissä olevan tai tulevan tiedustelutehtävän suorittamisessa, jos tieto olisi saatu hankkia samalla tiedustelumenetelmällä kuin tiedustelutehtävään liittymätön tietokin hankittiin. Tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä päättää tuomioistuin, jos sillä on toimivalta päättää siitä tiedustelumenetelmästä, jolla tieto on saatu taikka pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai tehtävään määrätty sotilaslakimies tai muu virkamies, jos hänellä on toimivalta päättää tiedustelumenetelmän käytöstä.

Jos 1 momentissa tarkoitettu asia ei siedä viivytystä, tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies saa päättää tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käytöstä siihen asti, kunnes 1 momentissa tarkoitettu tuomioistuin, pääesikunnan tiedustelupäällikkö tai tehtävään määrätty tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtynyt sotilaslakimies tai muu virkamies on ratkaissut tiedon käyttämistä koskevan vaatimuksen. Asia on saatettava 1 momentissa tarkoitetun tuomioistuimen, pääesikunnan tiedustelupäällikön tai tehtävään määrätyn tiedustelumenetelmien käyttöön erityisesti perehtyneen sotilaslakimiehen tai muun virkamiehen ratkaistavaksi heti, kun se on mahdollista, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käytön aloittamisesta.

Tiedustelutehtävään liittymätöntä tietoa saadaan kuitenkin käyttää samoin edellytyksin kuin tietoa saadaan käyttää 76 §:n 1 momentissa tai 77 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa.

Rikostorjunnassa ja tiedustelussa ylimääräisen tiedon käsite ei ole eikä käsitykseni mukaan voikaan olla kaikilta osin yhteneväinen.

Osin arviointia ja vertailua voimassa olevan ja ehdotetun sääntelyn välillä vaikeuttaa se, että siviilitiedustelussa ei ole edes tiedustelutehtävän määritelmää, kun taas sotilastiedustelussa tiedustelutehtävä on määritelty (ehdotettu laki sotilastiedustelusta 9 § 6- kohta). Jos tiedustelutehtävää ei ole määritelty, on myös vaikea arvioida, mikä on tiedustelutehtävään liittymätöntä tietoa?

Osin arviointia vaikeutta myös se, että rikostorjunnassa hankittava tieto on kytketty yksilöitävissä olevaan rikokseen, kun taas tiedustelussa kohteena on epämääräinen uhka tai toiminta. Salaisessa tiedonhankinnassa on helppo todeta, liittyykö tieto siihen rikokseen, joka on tiedonhankinnan kohteena. Tiedustelussa, kun kohteena on uhka, arvioita tiedon tarpeellisuudesta ei ole helppoa tehdä.

Vaikka tiedon hävittämistä koskeva ehdotettu sääntely lähtee siitä, että tarpeeton tieto on hävitettävä viipymättä, voi tosiasiassa kestää pitkään, ennen kuin on kyetty arvioimaan, että tietoa ei tarvita kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi (ehdotettu poliisilain 5 a luvun 45 § 1 mom.). Tämäkin on yksi esimerkki siitä tiedustelun epätäsmällisyydestä, jota olen tuonut alkuperäisessä lausunnossani esille.

Sotilastiedustelusta annettavan lain 85 §:ssä on säädelty tiedustelutehtävään liittymättömän tiedon käyttämisestä toisessa tiedusteluteh-

tävässä. Tietyissä tapauksissa siitä päättäisi tuomioistuin. Siviilitiedustelua koskevasta esityksestä vastaava säännös näyttää puuttuvan kokonaan. Tämä johtuu ilmeisesti edellä mainitusta tiedustelutehtävän puuttumisesta.

Edellä olevakin osoittaa kuinka tärkeää olisi myös siviilitiedustelussa säätää tiedustelutehtävästä, kuten olen alkuperäisessä lausunnossani todennut. Lisäksi siviilitiedustelussa tulisi säätää sotilastiedustelulain 85 §:ää vastaavasti.

Tiedon luovuttamisesta rikosepäilyn vuoksi ja rikostorjuntaan ehdotetaan säädeltäväksi siviilitiedustelua koskevassa 5 a luvun 44 §:ssä ja sotilastiedustelulain 76 ja 77 §:ssä.

Sotilastiedustelulain 85 §:n valossa voidaan kysyä, pitäisikö myös tiedustelutiedon luovuttaminen rikostorjuntaan kytkeä siihen, olisiko rikoksen selvittämisessä saatu käyttää sitä tiedonhankintakeinoa, jolla tieto on saatu, ja pitäisikö tiedon käyttämisestä päättäminen antaa tuomioistuimelle, jos vain sillä on toimivalta päättää kyseisen keinon käyttämisestä (kuten poliisilain 5 luvun 54 §:ssä)? En ole havainnut, että tätä sääntelyn erilaista lähestymistapaa olisi perusteltu esityksissä. Mahdollisesti tämä voisi johtua siitä, että tiedustelumenetelmät ovat osittain erilaisia kuin salaisen tiedonhankinnan keinot.

Joka tapauksessa voisi olla perusteltua, että rikostorjuntaan ilmoittamisesta ja jopa ilmoittamatta jättämisestä tulisi tehdä poliisilain 5 a luvun 61 §:n ja sotilastiedustelulain 105 §:n mukainen ilmoitus tiedusteluvaltuutetulle. Tämä osaltaan turvaisi menetelmien lainmukaisuuden valvontaa.

Totean lisäksi, että poliisilain 5 a luvun 45 §:n 3 momentissa mainittu viittaus esityksen 7 §:ään on virheellinen. Viittaus tulisi olla 8 §:ään. Lisäksi tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annetun lain 15 §:n 2 momentissa viitataan virheellisesti poliisilain 5 a luvun 45 §:n 1 momenttiin, kun ilmeisesti pitäisi viitata 2 momenttiin.

3. Tiedustelukeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen vertailu

Olen esittänyt mielestäni keskeisimmät – ja samalla ongelmallisimmat – erot alkuperäisessä lausunnossani (erit. s.2-5).

4. Kuulemistilaisuudessa esitettyjä kysymyksiä

4.1 Paikkatiedustelun kohde

Ehdotetun poliisilain 5 a luvun 26 §:n ja sotilastiedustelua koskevan lain 52 §:n mukaan paikkatiedustelua ei voisi kohdistaa muun muassa tilaan, jossa tiedustelun kohteeksi on syytä olettaa joutuvan tietoa, josta oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 16 §:n mukaan

on velvollisuus kieltäytyä todistamasta. Siviilitiedustelua koskevan esityksen perusteluissa on sivulla 200 todettu, että kysymys on uskonnonvapauslaissa tarkoitetun rekisteröidyn uskonnollisen yhdyskunnan papin tiloista. Taustalla on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 16 §:ssä tarkoitettu rippisalaisuus. Käsitykseni mukaan tämä ei voine tarkoittaa esimerkiksi kirkkosalia.

4.2 Tiedusteluvaltuutetun ilmoitus esitutkintaan (16 §)

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu seuraavasti (HE 199/2017 s. 62): Valtuutetun tekemä ilmoitus ei edellyttäisi esitutkintakynnyksen ylittymistä, vaan sen arvioisi esitutkinnan toimittamisesta päättävä viranomainen. Asian saattamien esitutkinnasta päättävän viranomaisen käsittelyyn olisi kaikkiaan tiedusteluvaltuutetun harkittavissa. Tämä olisi osa laillisuusvalvontaan kuuluvaa harkintavaltaa.

4.3 Tiedon luovuttaminen syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi

Ehdotusten (siviili 44 § 4 mom. ja sotilas 77 § 4 mom) mukaan tietoa saa aina ilmoittaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi. Pitäisin perusteltuna, että harkinnan perusteista (esim. intressipunninta) säädettäisiin laissa. Nyt sotilastiedustelua koskevan ehdotuksen 76 §:n 3 momentissa ja 77 §:n 3 momentissa sekä siviilitiedustelua koskevan ehdotuksen 44 §:n 3 momentissa on säädelty harkinnan perusteista rikosepäilystä ilmoittamisesta ja ilmoittamisesta rikoksen estämiseksi. Vastaavanlaista sääntelyä ei ole kuitenkaan syyttömyyttä tukevan tiedon luovuttamiseksi sen enempää sotilastiedustelua kuin siviilitiedustelua koskevissa laeissa.

Pidän tärkeänä, että ratkaisujen perusteet ja päätösmenettely siviilitiedustelulain 44 §:ssä ja sotilastiedustelulain 76 ja 77 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa dokumentoitaisiin. Tämä mahdollistaisi asian jälkikäteiskontrollin.

4.4 Turvallisuusselvitys kansanedustajasta

Puhemiesneuvoston ehdotuksen perusteluissa (PNE 1/2018 vp s. 40) on todettu seuraavasti: Ehdotetussa menettelyssä on kuitenkin kyse ainoastaan selvityksen hankkimisesta. Menettely jättää jäsenten valinnan edelleen eduskunnan poliittisen harkinnan varaan, eikä suojelupoliisille perusteta päätösvaltaa valinnassa. Turvallisuusselvityksessä on käytännössä kyse yleensä siitä, että suojelupoliisi ilmoittaa selvitystä hakevalle organisaatiolle laissa määriteltyjen tietolähteiden, lähinnä rekisteritarkastusten tulokset. Edellä sanotun mukaisesti henkilöturvallisuusselvitykseen ei saa sisällyttää viranomaisen arviota selvityksen kohteena olevan henkilön nuhteettomuudesta, luotettavuudesta tai sopivuudesta virkaan tai tehtävään. Saatu selvitys ei sido eduskuntaa. Kyse ei siten ole siitä, että tiedusteluvalvonnan kohteelle luotaisiin oikeus valita valiokunnan jäsenet tai osallistua heidän valintaansa.

Ehdotettu menettely ei näyttäisi olevan ongelmallinen, mutta halutaessa lienee mahdollista siirtää turvallisuusselvitysten tekeminen tiedusteluvalvontavaliokunnan jäsenten osalta jollekin muulle taholle, esimerkiksi keskusrikospoliisille.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Mikko Eteläpää