OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

LAUSUNTO
28.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI TIEDUSTELUTOIMINNAN VALVONNASTA JA LAIKSI VALTION VIRKAMIESLAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA (HE 199/2017 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä toimittamaan valiokunnalle säännökset ja niiden perustelut valvonnan laajentamisesta koko suojelupoliisin toimintaan. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleiskuvaus suojelupoliisin tehtävistä

Suojelupoliisin tehtäviä koskeva yleissäännös sisältyy poliisin hallinnosta annetun lain (860/2015) 10 §:n 1 momenttiin, joka on ehdotettu muutettavaksi siviilitiedustelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 202/2017 vp). Muutosehdotuksen mukaan suojelupoliisin tehtävänä on hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi. Keskeisenä muutoksena nykytilaan olisi se, että suojelupoliisin tehtäväksi tulisi hankkia kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tarpeellista tietoa. Muutosten voimaan astuttua suojelupoliisista tulee korostuneesti tiedusteluviranomainen.

Nykyisen poliisin hallinnosta annetun lain ja sen nojalla annetun sisäministeriön määräyksen (SMDno-2015-2080) mukaan suojelupoliisin keskeisenä tehtävänä on vastata rikoslain 12 (maanpetosrikokset) ja 13 luvussa (valtiopetosrikokset) tarkoitettujen rikosten estämisestä ja paljastamisesta sekä selvittämisestä. Suojelupoliisi vastaa esitutkinnasta myös, jos rikoslain 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettu rikos (julkinen kehotus rikokseen), 15 luvun 10 §:n 1 momentissa tarkoitettu rikos (törkeän rikoksen ilmoittamatta jättäminen) tai 15 luvun 11 §:ssä tarkoitettu rikos (rikoksentekijän suojeleminen) liittyy maan- tai valtiopetosrikokseen. Suojelupoliisin tehtävänä on lisäksi rikoslain 34 a luvun terrorismirikosten estäminen ja paljastaminen. Suojelupoliisi voi erityisestä valtion turvallisuuteen perustuvasta syystä suorittaa terrorismiin liittyvän rikoksen

esitutkinnan. Suojelupoliisi avustaa ja toimii yhteistyössä esitutkintaa suorittavan yksikön kanssa myös muiden kuin edellä mainittujen Suomen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden kannalta merkityksellisten rikosten, kuten rikoslain 11 ja 14 luvuissa mainittujen tekojen, esitutkinnassa. Käytännössä suojelupoliisi on suorittanut rikosten selvittämistehtäviä lähinnä vakoilurikosten tutkinnassa. Esitutkintaa se on tehnyt harvoin. Siviilitiedustelua koskevan lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä suojelupoliisilta on ehdotettu poistettavaksi esitutkinta- ja pakkokeinotoimivaltuudet (HE 202/2017 vp). Suojelupoliisi voisi kuitenkin osallistua tarpeen mukaan esitutkintaan asiantuntijaviranomaisena poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta ja yhteistyöstä päättämiseen liittyen.

Siviilitiedustelusta annetun hallituksen esityksen perustelujen (HE 202/2017 vp, s. 116) mukaan suojelupoliisin tehtävänä olisi jatkossakin poliisilain (872/2011) 5 luvun 3 §:ssä tarkoitettujen valtion turvallisuutta koskevien rikosten estäminen ja paljastaminen. Tässä toiminnassa suojelupoliisi voisi käyttää poliisilain 5 luvussa säädettyjä salaisia tiedonhankintakeinoja. Näiltä osin kyse olisi siis suojelupoliisin harjoittamasta rikostorjunnasta. Siviilitiedustelulla olisi myös rajapintaa rikostorjuntaan eräiltä osin. Poliisilain 5 a luvun 5 §:n mukaan jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän 5 luvun 3 §:ssä mainittuun rikokseen, valtiopetokseen, törkeään valtiopetokseen tai laittomaan sotilaalliseen toimintaan taikka voidaan olettaa, että sellainen rikos on tehty eikä tiedustelumenetelmän käytöllä enää voida olettaa saatavan tietoja luvan tai päätöksen perusteena olevasta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, suojelupoliisi saa jatkaa tiedustelumenetelmän käyttöä salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi tiedusteluluvan voimassaolon ajan, enintään kuitenkin kuukauden ajan. Asia on saatettava mainitun ajan kuluessa toimivaltaisen viranomaisen ratkaistavaksi.

Suojelupoliisin oikeudesta ja velvollisuudesta ilmoittaa muulle poliisiviranomaiselle tiedustelumenetelmän aikana havaitusta rikoksesta on ehdotettu säädettäväksi poliisilain 5 a luvun 44 §:ssä ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavan lain 17 §:ssä. Suojelupoliisille asetettaisiin velvollisuus ilmoittaa niin sanotuista ylitörkeistä rikoksista eli rikoksista, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta (ks. rikoslain 15 luvun 10 §). Lisäksi suojelupoliisilla olisi oikeus ilmoittaa toimivaltaiselle viranomaiselle tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenneestä jo tapahtuneesta tai vielä estettävissä olevasta lievemmästä rikoksesta. Jo tapahtuneiden rikosten osalta vähimmäisseuraamusuhkana olisi kolme vuotta vankeutta ja vielä estettävissä olevien rikosten osalta kaksi vuotta vankeutta. Tiedustelumenetelmän käytöllä saatua tietoa saisi aina luovuttaa syyttömyyttä tukevaksi selvitykseksi sekä hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi. Säädettäväksi ehdotetun palomuurisääntelyn perusteella suojelupoliisi tekisi 5 luvun 3 §:ssä olevien rikosten kohdalla ilmoituksen itselleen, jos tiedustelumenetelmän käytön aikana ilmenee, että valmisteilla on pykälässä

tarkoitettu maanpetos-, vakoilu- tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos ja se olisi vielä estettävissä.

Suojelupoliisilla on myös useissa muissa laeissa säädettyjä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Suojelupoliisin laaja ja merkittävä toiminto on turvallisuusselvityslain (726/2014) mukaisten henkilö- ja yritysturvallisuusselvitysten tekeminen, jota hoitaa suojelupoliisin turvallisuusselvitysyksikkö. Lisäksi suojelupoliisi antaa lausuntoja ulkomaalaislain (301/2004) 116 §:n 2 momentin nojalla. Mainittujen lakien ohella suojelupoliisia koskevaa sääntelyä on puolustustilalain (1083/1991) 9 §:n 1 momentissa, kansalaisuuslain (359/2003) 46 §:n 2 ja 3 momentissa, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2002) 7 §:ssä, kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) 4 §:n 1 ja 3 momentissa, tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain (1405/2011) 4 §:n 1 momentissa, puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain (282/2012) 21 §:n 1 momentissa ja rikostorjunnasta Tullissa annetun lain (623/2015) 2 luvun 3 §:n 2 momentissa.

Tiedustelulakiehdotusten mukaan puolustusvoimat vastaisi sotilastiedustelusta (HE 203/2017 vp). Myös puolustusvoimille kuuluisi esitysten mukaan rikostorjuntatehtäviä sekä turvallisuusselvitystoimintaa ja osittain muutakin edellä mainittua toimintaa.

Tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnan laajentaminen suojelupoliisin koko toimintaan

Tiedusteluvaltuutetun tehtävänä olisi tiedustelutoiminnan valvontaa koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2017 vp) mukaan valvoa tiedustelumenetelmien käytön lainmukaisuutta siviili- ja sotilastiedustelussa. Siviilitiedustelulla tarkoitettaisiin poliisilain 5 a luvussa ja tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa annettavassa laissa säädettyä tiedustelutoimintaa. Poliisilain 5 luku koskee puolestaan rikosperusteista salaista tiedonhankintaa, ja sen mukainen tiedonhankinta perustuu näin ollen eri toimivaltuuksiin kuin 5 a lukuun perustuva siviilitiedustelu.

Poliisilain 5 a luvun 5 §:n tarkoittamissa tilanteissa, joissa sallitaan tiedustelumenetelmän käytön jatkaminen salaisena tiedonhankintana rikoksen estämiseksi ja paljastamiseksi, tiedusteluvaltuutetun toimivalta valvoa suojelupoliisin tiedonhankintaa ja toimintaa jatkuisi valvontalakiehdotuksen mukaan. Tällaisissa tilanteissa tiedonhankinnan tarkoitus muuttuisi, mutta suojelupoliisi voisi jatkaa tiedonhankintaa samalla keinolla ja mahdollisesti samasta kohteesta sekä edelleen valtuutetun valvomana. Näiltä osin tiedustelutoiminnan ja rikostorjunnan rajapinta olisi tiedusteluvaltuutetun valvonnan piirissä kuten myös tilanteissa, joissa on kyse rikoshavaintojen ilmoittamisesta asiassa toimivaltaiselle viranomaiselle.

Suojelupoliisin valtion turvallisuutta koskevien rikosten estämis- ja paljastamistehtävä sekä siinä käytettävät poliisilain 5 luvun mukaiset salaisen tiedonhan-

kinnan toimivaltuudet jäisivät sitä vastoin hallituksen esityksen mukaan tiedusteluvaltuutetun valvonnan ulkopuolelle. Jos tiedusteluvaltuutetun valvontavalta ulotetaan koko suojelupoliisin toimintaan, koskee tämä myös suojelupoliisin näitä tehtäviä ja toimivaltuuksia. Samoin tähän toimintaa ulottuisivat siten kaikki tiedustelutoiminnan valvontaa koskevassa laissa tiedusteluvaltuutetulle ehdotetut toimivaltuudet (ml. rikosperusteisen tiedonhankinnan keskeyttämis- ja lopettamistoimivaltuus), ellei sääntelyä näiltä osin eriytettäisi.

Eduskunnan oikeusasiamiehellä on erityislainsäädäntöön palautuva erityinen rooli poliisin rikosperusteisen tiedonhankinnan valvonnassa, jota ei olisi tarkoitus muuttaa. Oikeusasiamiehelle toimitetaan vuosittain kertomus salaisista pakkokeinoista ja salaisista tiedonhankintakeinoista (poliisilaki 5 luku 63 §, pakkokeinolaki 10 luku 65 §). Tiedusteluvaltuutetun vuosikertomus kattaisi osaltaan suojelupoliisin rikosperusteisen toiminnan, mikä synnyttäisi jonkin asteista päällekkäisyyttä.

Suojelupoliisin turvallisuusselvitystoimintoa valvoo puolestaan tietosuojavaltuutettu turvallisuusselvityslain 56 §:n mukaisesti. Tietosuojavaltuutetun valvontatoimivaltaa ei olisi tarkoitus muuttaa. Turvallisuusselvitystoiminnan valvonta olisi täysin päällekkäistä, kun tiedusteluvaltuutetun valvontavalta ulotettaisiin turvallisuusselvitysten laatimiseen.

Tiedusteluvaltuutettu voisi käyttää tässä laillisuusvalvonnassa kaikkia tiedustelutoiminnan valvontaan säädettäviä toimivaltuuksiaan. Näin ollen valtuutetun toimivaltuudet, jotka koskevat tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa, soveltuisivat myös suojelupoliisin rikosperusteisen toiminnan valvontaan. Tiedusteluvaltuutetulla olisi muun ohella läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa myös, kun käsitellään suojelupoliisin rikosperusteisia toimilupia. Suojelupoliisin alueorganisaatio kattaa koko maan. Suojelupoliisin lupahakemuksia salaisten tiedonhankintakeinojen käytöstä olisi siten tarpeen käsitellä muissakin käräjäoikeuksissa kuin Helsingin käräjäoikeudessa. Näiden lupa-asioiden keskittämistä Helsingin käräjäoikeuteen ei ole selvitetty. Tiedusteluvaltuutetun toimintakyky ei voi ehdotetussa muodossaan kattaa laajemmalle ulottuvaa lupa-asioiden tuomioistuinkäsittelyä.

Jos tiedusteluvaltuutetun keskeyttämis- ja lopettamistoimivaltuus kohdistettaisiin suojelupoliisin rikosperusteiseen toimintaan, seuraisi tästä merkittävä eroavuus suhteessa muuhun poliisitoimintaan.

Suojelupoliisin muun toiminnan valvonnassa valtuutettu voisi käyttää toimivaltuuksia soveltuvin osin. Valvontalakiehdotuksessa ehdotetut säännökset kantelusta ja tutkimispyynnöstä kohdistuisivat myös suojelupoliisin muuhun toimintaan. Tämä merkitsisi käytännössä, että yksilön oikeusturvasta olisi paremmin huolehdittu suojelupoliisin rikosperusteisessa toiminnassa kuin muussa rikosperusteisessa toiminnassa. Sama koskee myös turvallisuusselvitystoimintaa, jossa yksilön tietosuojaa turvattaisiin kahden valtuutetun toimin.

Tiedusteluvaltuutetun valvonnan kohdistaminen koko suojelupoliisin toimintaan merkitsisi myös sitä, että laillisuusvalvontaan muodostuisi epätasapaino suojelupoliisin ja puolustusvoimien valvonnan välille.

Valtuutetun valvonnan laajentaminen merkitsisi tulkinnallisesti myös sitä, että valtuutettu valvoisi suojelupoliisin toiminnan lainmukaisuutta kaikilta osin. Valtuutetun valvonta kohdistuisi myös esimerkiksi julkisuuslain, hallintolain ja kielilain noudattamiseen, jolloin valvonta rinnastuisi tietyssä mielessä ylimpien laillisuusvalvojien harjoittamaan valvontaan. Lisäksi se olisi päällekkäistä muiden erityisvaltuutettujen valvonnan kanssa. Jos tällainen laajennus haluttaisiin estää, tulisi tiedusteluvaltuutetun valvontavastuu eritellä laissa yksityiskohtaisemmin.

Seuraavassa on esitetty tiedustelutoiminnan valvontalakiin kohdistuvat muutostarpeet.

Lain nimi

Hallituksen esityksessä lakiehdotuksen nimeksi on ehdotettu ”laki tiedustelutoiminnan valvonnasta ”. Lain nimike olisi perusteltua säilyttää ennallaan huolimatta tiedusteluvaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan laajentamisesta hallituksen esityksessä ehdotetusta, sillä laissa säädettäisiin edelleenkin pääasiassa tiedustelutoiminnan valvonnasta.

Lain soveltamisala ja suhde muuhun lainsäädäntöön (1 §)

Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain 1 §:ää ei olisi tarkoituksenmukaista muuttaa laillisuusvalvonnan laajentamisesta huolimatta. Suojelupoliisin muu toiminta kuin tiedustelutoiminta järjestyy lukuisten lakien säännöksin, ja kaikkien niiden mainitseminen lain soveltamisalaa koskevassa säännöksessä olisi epätarkoituksenmukaista. Tämän sijasta tiedusteluvaltuutetun harjoittaman laillisuusvalvonnan ulottaminen koko suojelupoliisin toimintaan voitaisiin järjestää lakiehdotuksen 2 §:ään tehtävin muutoksin. Vaihtoehtoisesti valtuutetun valvontavastuu voitaisiin rajata laissa tiettyihin suojelupoliisin tehtäviin, kuten esimerkiksi rikostorjuntaan ja turvallisuusselvitystoimintaan.

Tiedustelutoiminnan valvonta ja valvontatoimielimet (2 §)

Pykälään voitaisiin ottaa yleissääntely siitä, että tiedusteluvaltuutetun harjoittama laillisuusvalvonta ulotettaisiin suojelupoliisin koko toimintaan. Pykälän otsikko muutettaisiin tällöin muotoon ”Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan valvonta”.

Pykälän 2 momentin loppuun lisättäisiin seuraava virke: ”Valiokunnan tehtäviin kuuluu myös suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarinen valvonta.” Lakiehdotuksen 3 ja 4 § eivät edellyttäisi tältä osin tarkistamista, sillä niissä

säädettäisiin valiokunnan valvontatehtävien hoitamiseksi tarvittavista tiedoista ja selvityksistä.

Lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentin viimeinen virke tiedusteluvaltuutetusta muutettaisiin uudeksi 3 momentiksi ja sen perään lisättäisiin seuraavat virkkeet: ”Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa, josta on säädetty erikseen. Tähän valvontaan sovelletaan tämän lain 3 luvun säännöksiä (soveltuvin osin).”

Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttäminen tai lopettaminen (15 §)

Suojelupoliisin käyttämät salaiset tiedonhankintakeinot on määritelty henkilö- ja rikoslähtöisesti. Niitä voidaan kohdistaa vain sellaiseen henkilöön tai käyttää hankittaessa tietoa vain sellaisen henkilön toiminnasta, jonka voidaan perustellusti olettaa syyllistyvän tai jo syyllistyneen tietyn vakavuusasteen rikokseen tai sellaisen valmisteluun. Tiedustelutoiminnalle on puolestaan tyypillistä se, ettei tiettyä henkilöä ole aina tiedossa, vaan tiedustelun olennaisena tavoitteena on löytää henkilöt, joiden toiminta vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Rikosperusteisen suojelupoliisin toiminnan kohteena olevilla yksilöillä tulee olla kattavat oikeussuojakeinot. Tiedusteluvaltuutetun laillisuusvalvonnan laajennuksen vuoksi tiedustelutoiminnan valvonnasta annettavan lain 15 §:n 4 momenttiin tulisi lisätä kantelumahdollisuus tuomioistuimen väliaikaisesta määräyksestä antamaan päätökseen seuraavin muotoiluin: ”Päätöksestä saa ilman määräaikaa kannella Helsingin hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä. Myös tiedusteluvaltuutetulla on oikeus kannella päätöksestä.”