OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
Lainsäädäntöjohtaja Tuula Majuri
Erityisasiantuntija Anu Mutanen

16.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE SIVIILITIEDUSTELUA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 202/2017 VP) – lakivaliokunnan lausunto (LaVL 32/2018 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä (HE 202/2017 vp) lakivaliokunnan lausunnon 32/2018 vp johdosta. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Säätämisjärjestysasiat

Oikeusministeriö puoltaa lakivaliokunnan ehdotuksia niiltä osin kuin valiokunta on ehdottanut siviilitiedustelua koskeviin lakiehdotuksiin sellaisia muutoksia, joita perustuslakivaliokunta piti siviilitiedustelusta annetusta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 35/2018 vp) säätämisjärjestyskysymyksinä. Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää säätämisjärjestyskysymysten osalta hallintovaliokunnan huomion seuraaviin tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeuteen tuomioistuimessa, tallenteiden tutkimiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyviin seikkoihin.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus tuomioistuimessa

Perustuslakivaliokunta piti säätämisjärjestyskysymyksenä tiedusteluvalvontavaltuutetun asemasta säätämistä ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ssä tarkoitetussa lupaprosessissa siten, että valtuutetulla on oikeus ilmaista näkemyksensä hakemuksesta ennen kuin käräjäoikeus tekee päätöksensä. Kysymys tiedusteluvalvontavaltuutetun puhe- ja läsnäolo-oikeudesta on lisäksi jo ratkaistu eduskunnan 20.12.2018 hyväksymässä ja 1.2.2019 voimaan tulevassa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetussa laissa perustuslakivaliokunnan asiasta antaman mietinnön mukaisesti (EV 199/2018 vp,

PeVM 9/2018 vp, HE 199/2017 vp). Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 14 §:n 2 momentin mukaan ”Tiedusteluvalvontavaltuutetun puheoikeudesta lupa-asian käsittelyssä säädetään erikseen.”

Lakivaliokunnan mukaan on perusteltua, että tiedusteluvalvontavaltuutetun läsnäolo- ja puheoikeus ulotetaan myös ilmoituksen lykkäämistä tai ilmoituksen tekemättä jättämistä koskevaan lupaprosessiin. 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 tuomioistuinmenettelystä koskevassa 35 §:ssä säädetään. Tämä on linjassa tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 14 §:n kanssa. Oikeusministeriö puoltaa lakivaliokunnan näkemyksiä tässä asiassa eikä näe estettä sille, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 35 §:ään otetaan lakivaliokunnan ehdottama säännös tuomioistuimen velvollisuudesta varata tiedusteluvalvontavaltuutetulle tai hänen määräämälleen virkamiehelle tilaisuus tulla kuulluksi tiedustelumenetelmän käyttöä koskevan lupa-asian käsittelyssä.

Tallenteiden tutkiminen

Perustuslakivaliokunta arvioi säätämisjärjestyskysymykseksi myös sen, että tiedusteluvalvontavaltuutetulla tulee olla oikeus tutkia tallenteita. Oikeusministeriö puoltaa tältä osin lakivaliokunnan ehdottamia muutoksia tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 14 §:ään ja ehdotetun poliisilain 5 a luvun 43 §:ään. Tiedusteluvalvontavaltuutetulle on säädetty tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 8 §:ssä kattavat tiedonsaantioikeudet, joiden perusteella valtuutetulla olisi joka tapauksessa oikeus mainittujen tallenteiden tutkimiseen.

Lisäksi perustuslakivaliokunta piti ponsiasiana ehdotetun poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 43 §:ssä ja tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 14 §:ssä tarkoitetusta ulkopuolisesta asiantuntijasta ja muusta tiedonhankinnassa avustavasta henkilöstä säätämistä perustuslain 124 §:stä johtuvat kriteerit täyttävällä tavalla. Oikeusministeriö ehdottaa, että virkavastuuta koskevat poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 43 §:n ja tietoliikennetiedustelulakiehdotuksen 14 §:n 2 momentit muutettaisiin seuraavaan lakiteknisesti suositeltavampaan muotoon: ”Edellä 1 momentissa tarkoitettuun asiantuntijaan ja muuhun henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä luvussa tarkoitettuja tehtäviä.”

Kansainvälinen yhteistyö

Lisäksi perustuslakivaliokunta piti säätämisjärjestyskysymyksenä sitä, että ehdotettua sääntelyä täydennetään rajauksella, jonka mukaan tietojen luovuttamisessa ja vastaanottamisessa on noudatettava Suomea velvoittavia

kansainvälisiä sopimuksia ja kieltämällä 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. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan lakiehdotukseen on tarpeen sisällyttää tällainen säännös. Perustuslakivaliokunnan ponsikannanotto edellyttää oikeusministeriön mielestä, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 §:ään lisätään mainittu säännös.

Perustuslakivaliokunta edellytti säätämisjärjestyskysymyksenä myös poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n täsmentämistä siten, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei pykälän perusteella voi luovuttaa salassa pidettäviä henkilötietoja. Lakivaliokunta ei puolestaan ottanut kantaa tähän seikkaan. Oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että ehdotetun poliisilain 5 a luvun 57 §:n 4 momenttiin lisätään rajaus, jonka mukaan mainitussa pykälässä säädetään muiden kuin henkilötietojen luovuttamisesta.

Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi muuna kuin säätämisjärjestyskysymyksenä, että kansainvälistä yhteistyötä koskevaa sääntelyä on täydennettävä säännöksin rikosoikeudellisesta virkavastuusta. Oikeusministeriö puoltaa lakivaliokunnan tältä osin tekemiä säännösehdotuksia seuraavin täsmennyksin:

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momentista ilmenee, että ulkomainen virkamies voisi säännöksessä mainituin edellytyksin Suomen alueella paitsi käyttää tiettyjä tiedustelumenetelmiä myös ”toimia” yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Vastaavan kaltaisella tavalla myös sotilastiedustelulain 19 §:n 3 momentissa olisi kyse yhtäältä tiedustelumenetelmien käytöstä ja toisaalta toimimisesta Suomen alueella säännöksessä mainituin tavoin. Tämän vuoksi lakivaliokunnan ehdottamia rikoslain säännöksiä on aihetta täydentää maininnalla tästä (muusta) toiminnasta, jolloin säännöksissä olisi puhe ulkomaisesta virkamiehestä, joka poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentissa tai sotilastiedustelusta annetun lain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla toimii tai käyttää tiedustelumenetelmää Suomen alueella. Vastaavasti täydennettäisiin lauserakenteeltaan hieman toisin muodostettua poliisilain 5 a luvun 57 §:n 3 momentin viimeistä virkettä.

Lisäksi lakivaliokunnan ehdottamaan uuteen ulkomaisia tiedusteluvirkamiehiä koskevaan rikoslain 16 luvun 20 §:n 6 momenttiin voitaisiin nykyisen rikoslain 16 luvun 20 §:n 1 ja 3–5 momentin (sekä 21 luvun 18 §:n) ilmaisujen kanssa yhdenmukaisesti lisätä teon määreeksi sana ”rikollisen” (…rikollisen teon kohteena olevaan virkamieheen rinnastetaan…).

Rikoslain 21 luvun 18 § alkaa sekä nykyisessä että lakivaliokunnan ehdottamassa muodossa sanoilla ”[s]ovellettaessa tämän luvun 2 §:n 4 kohtaa…”. Rikoslain murhaa koskevassa 21 luvun 2 §:ssä on kuitenkin kaksi momenttia,

ja luvun 18 §:ssä on tarkoitus viitata luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohtaan. Rikoslain 21 luvun 18 §:n viittausta on siis syytä täydentää siten, että se kohdistuu luvun 2 §:n 1 momentin 4 kohtaan.

Poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 57 §:n 3 momentin viimeiseen virkkeeseen, joka koskee viittausta rikoslain 16, 21 ja 40 luvun soveltamisalasäännöksiin, voisi olla syytä lisätä sana ”säännösten” sanan ”lukujen” jälkeen (…mainittujen lukujen säännösten soveltamisesta…).

Rikoslain 21 luvun 18 §:ssä viitataan tätä nykyä muun muassa rikoslain 16 luvun 20 §:n 5 momenttiin, joten jos rikoslain 16 luvun 20 §:ään lisättävä uusi momentti laitetaan muualle kuin pykälän loppuun, tämä on otettava huomioon rikoslain 21 luvun 18 §:n osalta.

Muut asiat

Tekninen katselu

Lakivaliokunta esitti teknisestä katselusta päättämisestä ehdotetun poliisilain 5 a luvun 12 §:n 1 momentin muuttamista siten, että säännös olisi mahdollisimman yhdenmukainen poliisin rikosperusteisesta teknisestä katselusta voimassa olevan sääntelyn (poliisilain 5 luvun 20 §) kanssa. Poliisilain 5 luvussa tuomioistuimen päätöksentekovalta on tältä osin laajempi kuin ehdotetussa 5 a luvussa, jossa ei ole mukana katselun kohdistamista rikosoikeudellisen kotirauhan käsitteen alaan. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt tätä lausunnossaan, eikä siten ole pääteltävissä, että teknistä katselua koskevaa päätösvaltasääntelyä pitäisi ehdottomasti muuttaa. Kyse on päätöksentekovallan jakautumisesta tuomioistuimen ja tiedusteluviranomaisen välillä.

Asian arvioinnissa tulee ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan ponsiasiana edellyttämä kielto kohdistaa tiedustelumenetelmää pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Valtiosääntöoikeudellinen kotirauhan suoja ja rikosoikeudellinen kotirauhan käsite eivät ole kaikilta osin yhteneviä. Oikeusministeriö ei näe välttämättömäksi lakivaliokunnan poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 12 §:ään kohdistamaa muutosehdotusta, jossa on kyse tiedusteluviranomaisen toimivallan rajoituksesta. Lisäksi ehdotus ei ole lakiteknisesti suositeltava yhdistäessään rikosoikeudellisen ja valtiosääntöoikeudellisen kotirauhan käsitteet.

Joka tapauksessa on varmistettava, että kyseessä oleva säännös vastaa sotilastiedustelulakiehdotuksen säännöstä teknisestä katselusta päättämisestä (lakiehdotuksessa 27 §, vastinevaiheessa 29 §).

Peitetoiminnasta ja valeostosta päättäminen

Perustuslakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että päätöksenteko peitetoiminnasta ja valeostosta osoitettaisiin tuomioistuimelle suojelupolisiin päällikön sijasta. Mainittu seikka ei ole kuitenkaan säätämisjärjestyskysymys. Lakivaliokunta ei ole ottanut nimenomaista kantaa tähän kysymykseen, vaan katsoo, että molemmat päätöksentekovaihtoehdot ovat yhtä hyvin perusteltavissa. Oikeusministeriö ei arvioi välttämättömäksi muuttaa peitetoiminnasta ja valeostosta päättämisestä ehdotettua poliisilain 5 a luvun 18 ja 20 §:ää.

Paikkatiedustelu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että poliisilakiehdotuksen 5 a luvun 27 §:ssä tarkoitettu tuomioistuimen etukäteen antama lupa 26 §:n mukaiselle paikkatiedustelulle ei korvaa jälkikäteistä kontrollia, joka on käytössä kotietsinnässä. Kysymys tuomioistuimen suorittamasta jälkikäteiskontrollista ei ole kuitenkaan siviilitiedustelua koskevassa sääntely-yhteydessä ponsiasia. Lakivaliokunta katsoo, että erillisen jälkikäteisen tuomioistuinkontrollin säätäminen paikkatiedustelulle ei ole perusteltua eikä tarpeen. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa mainitusta lakivaliokunnan kannanotosta.

Tiedusteluvalvontavaltuutetun kanteluoikeus

Perustuslakivaliokunta (PeVL 35/2018 vp) nosti esille, että tiedusteluvalvontavaltuutetulle tulisi säätää oikeus kannella käräjäoikeuden päätöksistä hovioikeuteen. Kyse ei ole säätämisjärjestysasiasta.

Kanteluoikeudesta otettiin nimenomainen säännös tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin mainittua lakia koskevasta esityksestä annetun perustuslakivaliokunnan mietinnön johdosta. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 14 §:n 3 momentin mukaan ”Tiedusteluvalvontavaltuutettu saa ilman määräaikaa kannella hovioikeudelle. Kantelu on käsiteltävä kiireellisenä.” Oikeusministeriö puoltaa lakivaliokunnan poliisilain 5 a luvun 35 §:ään ehdottamaa säännöstä tiedusteluvalvontavaltuutetun kanteluoikeudesta, jotta valtuutetun kanteluoikeus ulottuu kaikkiin niihin tuomioistuimessa käsiteltäviin asiaryhmiin, joissa valtuutetulla on läsnäolo- ja puheoikeus (tiedustelusta ilmoittamista koskevat asiat).

Tuomioistuinkokoonpano

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan hallintovaliokunnan tulisi harkita tuomioistuinkokoonpanon vahvistamista siten, että tiedustelumenetelmää koskevaa lupa-asiaa käsiteltäisiin ainakin lähtökohtaisesti esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 1.1.2019 voimaan tulleen 2 luvun 11 §:n mukaisessa kahden tuomarin kokoonpanossa. Asia ei ole osa säätämisjärjestyspontta. Tiedustelutoiminnan valvonnasta annettuun lakiin otettiin mainittu

tuomioistuinkokoonpanon vahventamista koskeva säännös perustuslakivaliokunnan mietinnön perusteella. Tiedustelumenetelmän käytön keskeyttämistä tai lopettamista koskevan väliaikaisen määräyksen tuomioistuinkäsittelyä koskevan tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain 15 §:n 3 momentin mukaan ”Tuomioistuin 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.”

Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan tiedustelumenetelmää koskevan lupa-asian käsittelyssä ei ole perusteltua eikä tarpeen, että tuomioistuin päättäisi asiasta pääsääntöisesti kahden tuomarin kokoonpanossa. Oikeusministeriö puoltaa lakivaliokunnan kantaa tässä asiassa. Pääsääntönä ei ole syytä pitää tuomioistuimen kokoonpanon vahventamista, vaan mahdollisuus kokoonpanon vahventamiseen tulee jättää oikeudenkäymiskaaren yleisen sääntelyn varaan. Sääntely voi tältä osin olla erilaista kuin keskeyttämis- ja lopettamismääräyksen tuomioistuinkäsittelystä säädetty, koska mainittu toimivaltuus on erityislaatuinen verrattuna tiedustelumenetelmää koskevaan lupa-asiaan.

Lupaistunnon ajasta ja paikasta ilmoittaminen tiedusteluvalvontavaltuutetulle

Lakivaliokunta katsoo, että tuomioistuimen tulee huolehtia lupaistunnon ajasta ja paikasta ilmoittamisesta tiedusteluvalvontavaltuutetulle. Mainittu seikka ei ole ponsiasia eikä se ole muutoinkaan esillä perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa lakivaliokunnan kannanotosta. Lupakäsittelyn ajankohdasta ja paikasta ilmoittaminen kuuluu lakivaliokunnan ehdottamaan tuomioistuimen velvollisuuteen varata tiedusteluvalvontavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi lupakäsittelyssä. Näin ollen asiasta ei tarvita siviilitiedustelua koskeviin lakiehdotuksiin nimenomaista säännöspohjaa. Lakivaliokunnan esille nostamien seikkojen ohella on syytä korostaa sitä, että tuomioistuimen on huolehdittava lupa-asioita koskevien tietojen asianmukaisesta salassapidosta.

Tietojen luovuttaminen rikostorjuntaan

Tietojen luovuttamista rikostorjuntaan koskevat seikat eivät ole säätämisjärjestyskysymyksiä. Oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä lakivaliokunnan lausunnossa ehdotettua tietojen luovuttamista koskevaa päätöksentekotason nostoa. Oikeusministeriöllä ei ole tältä osin muuta huomautettavaa lakivaliokunnan lausunnon johdosta kuin se, että valiokunnan ehdottama lisäys siitä, että ilmoituksella voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiselle, kohdistuu ehdotetun poliisilain 5 a luvun 4 §:n sijasta 44 §:ään, sekä se, että oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 3 §:n haastehakemuksessa ilmoitettaviin tietoihin lisättäväksi ehdotettavan kohdan viittaus sotilastiedustelulain 76 ja 77 §:ään tulisi muuttaa viittaukseksi 79 ja 80 §:ään.

Tiedustelukiellot

Myöskään tiedustelukieltoihin ei kohdistu säätämisjärjestyskysymyksiä. Lakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on vielä syytä 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. Siviilitiedustelua koskevissa lakiehdotuksissa ei esimerkiksi ole pakkokeinolain 10 luvun 52 §:ää vastaavaa sääntelyä kiellosta kohdistaa kuuntelua rikoksesta epäillyn ja hänen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 17 §:n 1 momentissa tarkoitetun läheisensä väliseen viestiin. Oikeusministeriö ei pidä välttämättömänä ehdotetun sääntelyn yhdenmukaistamista pakkokeinolain kanssa.