

Helsinki 12.9.2013

Dnro 2988/5/13

Sisäasiainministeriö
JAKELU

kirjaamo@intermin.fi

marko.meriniemi@intermin.fi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

13. 09. 2013

INRIKESMINISTERIET

Viite: lausuntopyyntö 28.6.2013 SM023:00/2012

LAUSUNTO

Sisäasiainministeriö pyysi eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta.

Lausuntonani totean seuraavaa.

Yleistä

Puheena olevassa asetusluonnoksessa on pitkälti kyse kirjaamisesta. Kirjaaminen palvelee oikeusturvaa muun muassa niin, että jälkikäteen on todettavissa, mihin seikkoihin jokin päätös on perustunut tai mitä ylipäätään on tehty. Kirjaaminen onkin kaikenlaisen jälkikäteisvalvonnan näkökulmasta tärkeää. Toisaalta kirjaamisella on rooli myös päätöksentekijän itsekontrollissa. Kun päätöksen perusteet joudutaan kirjaamaan, päätöksentekijä joutuu tätäkin kautta pohtimaan ratkaisunsa perusteltavuutta.

Monelta osin asetuksen sääntely on tiukasti sidoksissa laissa säädettyihin päätösten sisältövaatimuksiin, kun säännellään laadittavien pöytäkirjojen sisältöä. Jäljempänä esitetyllä tavalla esitän harkittavaksi, olisiko asetuksessa aihetta käsitellä hieman enemmän itse päätöstenkin sisältöä – ainakin sitä kautta, että jos asetetaan vaatimuksia kirjaamiselle, samalla tosiasiallisesti säädelään päätösten sisältöä.

Joka tapauksessa haluan korostaa kirjaamisen tärkeyttä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Kyse ei ole toimintaa haittaavasta ja hidastavasta turhasta byrokratiasta, vaan – ainakin parhaimmillaan – viranomaisten toiminnan asianmukaisuutta tukevasta elementistä, joka myös lisää luottamusta viranomaisen toimintaan. Erityisesti salaisessa poliisitoiminnassa kirjaamisen tärkeys korostuu, kun muut kontrollikeinot toimivat normaalia heikommin. Onkin perusteltua, että asetusluonnoksesta suurin osa käsittelee tätä osa-aluetta.

Asetusta valmisteltaessa tulee vielä ottaa huomioon ne muutokset, joita esitutkintalakiin, pakkokeinolakiin ja poliisilakiin vielä tulee ennen 1.1.2014 varsinkin hallitusten esitysten 14/2013 vp ja 16/2013 vp myötä.

Seuraavassa esitän näkemyksiäni pitkälti pykäläkommentaarin muodossa. Arviointia vaikeuttaa se, että perustelumuistiota ei ole laadittu.

Esitutkinta

1 luvun 3 §:

Esitän harkittavaksi, että 2 ja 5 kohdan osalta säädettäisiin, että esitutkintapöytäkirjaan on näiltä osin myös merkittävä perusteet em. kohdissa tarkoitetuille toimenpiteille, esimerkiksi ne tosiseikat, joiden perusteella on evätty oikeus toimia avustajana.

1 luvun 4 §:

Ehdotettu pykälä jättää nykytilan ongelmat ratkaisematta. Epäillyn käsitys siitä, mitkä ovat "syyteharkinnassa ja oikeudenkäynnissä tarvittavat tiedot käytetyistä pakkokeinoista", voi oleellisesti poiketa esitutkintaviranomaisen näkemyksestä. Esimerkiksi tuloksettomiksi osoittautuneet tutkintahaarat ja niihin liittyvät pakkokeinot voivat epäillyn näkökulmasta olla hyvinkin tarpeellista tietoa. Rikoksen selvittämiseen kuuluu, että teosta ja sen tutkintavaiheista annetaan objektiivinen ja luotettava kuva. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kysymys siitä, mikä on merkityksellistä tai relevanttia aineistoa, ei voi jäädä pelkästään tutkintaviranomaisen ja/tai syytäjän päätettäväksi (Janatuinen v. Suomi, 8.12.2009).

Eräs mahdollisuus olisi, että merkintä olisi tehtävä kaikista esitutkinnassa käytetyistä pakkokeinoista paitsi, jos on olemassa (tuomioistuimen) päätös siitä, ettei niistä tarvitse epäillylle ilmoittaa.

Lopuksi totean esitutkinnan osalta jäävän epäselväksi, aiotaanko ja miten korvata valtioneuvoston asetus ryhmätunnistuksesta (8/2004). Uuden esitutkintalain 11 luvun 10 §:n mukaan ryhmätunnistus on yksi niistä asioista, joista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pakkokeinot

2 luku 1 §:

Vapaudenriisto on järeä puuttuminen perusoikeuksiin. Tähän nähden pitäisin perusteltuna, että sitä koskevan päätöksen kirjaamiseen kiinnitettäisiin erityistä huomiota.

Tämä koskee erityisesti pykälän 2 ja 3 kohtia, joista ensin mainittua on muutettu nykyisestä asetuksesta (575/1988). Se, mitä muutoksella haetaan, jää perustelumuistion puuttuessa epäselväksi.

Käsitykseni mukaan pitäisi kirjata se rikos, josta henkilöä epäillään. Lisäksi tulisi kirjata se, onko epäillyn aste "syytä epäillä" vai "todennä-

köiset syyt” ja lyhyesti ne tosiseikat, joihin epäily perustuu. Myöskään pidättämisen erityisten edellytysten osalta ei mielestäni riitä pelkkä maininta siitä, mikä edellytys on kyseessä. Lisäksi tulisi lyhyesti kirjata ne tosiseikat, joiden perusteella tietty erityinen edellytys on käsillä. Jos epäilyn aste on vain ”syytä epäillä” -tasoa, tulisi myös kirjata, mitä on odotettavissa oleva lisäselvitys.

Ainakin pidättämisen edellytysten täyttymistä edellyttävät tilanteet tulisi kirjata edellä esittämälläni tarkkuudella. Lyhyemmät vapaudenriisot olisi mahdollista hoitaa luonnoksessa esitetyllä tavalla.

Lisäksi olisi syytä harkita, miten olisi tarkoituksenmukaista järjestää vapaudenmenetykseen liittyvien toimenpiteiden yms. kirjaaminen eli mitä on syytä säännellä nyt puheena olevassa asetuksessa ja mitä ns. putkalain nojalla annetuissa säännöksissä. Esimerkiksi kohdan 11 tiedot sopisivat mielestäni pikemminkin viimeksi mainittuun yhteyteen.

Huomiota kiinnittää se, että kotietsinnän kirjaamisesta ei ole asetuksessa tarkempia säännöksiä. Uuden pakkokeinolain 8 luvun 19 § on niin avoin, että pitäisin perusteltuna, että asetuksessa tarkemmin määriteltäisiin, mitä kotietsinnästä tehtävään pöytäkirjaan on kirjattava.

2 luvun 3 §:

Lakiin (uusi pakkokeinolaki 3 luku 2 § 1) verrattuna tämä säännös tuo uutta vain sen, että ilmoitus on tehtävä ”viipymättä”. Tämä lienee muutoinkin selvää. Jääkin hämäräksi, onko tälle pykälälle tarvetta.

Salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot

Kaikkia salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintamenetelmiä koskevissa pöytäkirjoissa tulisi olla kirjattuna luvan antaneen tuomioistuimen/päätöksen tehneen virkamiehen lisäksi myös päätöksentekopäivä.

Samoin kaikkien osalta tulisi kirjata pakkokeinos-ta/tiedonhankintamenetelmästä ilmoittamisen ajankohta sekä jos ilmoittamista lykätään, päätöksen tehnyt käräjäoikeus, päätöspäivä ja lykkäyspäivä. Sama koskee luonnollisesti myös, jos tuomioistuin päättää kokonaan ilmoittamatta jättämisestä.

Tässä yhteydessä totean myös, että ilmoituksen tulee olla yksilöity. Kirjallisesta ilmoituksesta tulisi käydä toimenpide (tiedonhankintamenetelmä) ja sen käytön peruste (epäilty rikosnimike), kohteena ollut liittymä sekä toimenpiteen ajankohta samoin kuin päätöksentekijä (esim. mikä käräjäoikeus kyseessä).

Sikäli kuin ylimääräistä tietoa on käytetty, tulisi tämä kirjata pöytäkirjaan. Tältä osin asiasta tulee jo lakiin säännökset HE 14/2013 vp ja 16/2013 vp myötä. Tämä tieto tulisi kirjata myös pakkokeinos-ta/toimenpiteestä laadittavaan pöytäkirjaan.

3 luku 1 §:

Esitän harkittavaksi, tulisiko pöytäkirjan laatimiselle säätää tarkka määräaika eikä jättää sitä vain ilmaisun ”ilman aiheetonta viivytystä” varaan. Pöytäkirjojen laatimisen myöhästyminen on havaittu ongelmaksi laillisuusvalvonnassa.

3 luvun 5 §:

Suunnitelmallisessa tarkkailussa tulisi kirjata tarkkailun keskeiset vaiheet, mahdollinen teknisen laitteen käyttö sekä myös se, jos tarkkailu kohdistuu kotirauhan piiriin.

3 luvun 7 §:

Teknisen tarkkailun pöytäkirjassa tulisi yksilöidä käytetyt laitteet sekä toiminnan keskeiset vaiheet. Samoin tulisi kirjata uuden pakkokeinolain 10 luvun 26 §:n mukaisten toimenpiteitten ajankohta, suorittaja ja toimenpiteitten keskeiset vaiheet.

3 luku 10 §:

Peitetoimintaa koskevaan pöytäkirjaan tulisi kirjata yksilöintitiedot myös tuomioistuimen ratkaisusta, jossa on arvioitu, ovatko peitetoiminnan edellytykset olemassa.

3 luku 22 §:

Oikeusasiamiehen valvonnan yksi painopistealue on viranomaisten sisäisen valvonnan toimivuus. Pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa selvityksissä tulisikin yhtenä kohtana olla viranomaisen sisäisen valvonnan toteutus ja toimenpiteet.

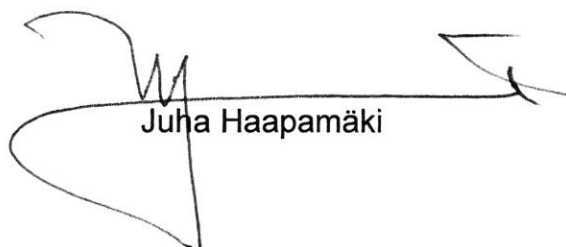
On myös tärkeää, että oikeusasiamiehelle annettavat kertomukset toimitetaan riittävän ajoissa, jotta ne voidaan asianmukaisesti ottaa huomioon oikeusasiamiehen vuosikertomusta laadittaessa. Asetuksessa tulisikin säätää, että sisäasiainministeriön on – nykyisen käytännön mukaisesti – toimitettava uuden pakkokeinolain 10 luvun 65 §:n 2 momentissa tarkoitettu kertomus oikeusasiamiehelle vuosittain helmikuun loppuun mennessä. Sama koskee luonnollisesti myös poliisilain 5 luvun 63 §:n 2 momentin tarkoittamaa kertomusta.

Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, miten rajavartiolaitoksen, tullin ja puolustusministeriön osalta vastaava määräaika oikeusasiamiehelle annettavissa kertomuksissa olisi säänneltävissä. Tarve on tietenkin kaikkien osalta yhtäläinen.

Apulaisoikeusasiamies


Jussi Pajuoja

Esittelijäneuvos


Juha Haapamäki