

Asia: VN/12167/2023

Poliisin rikostiedustelulainsäädännön kehittämistarpeet; Selvityshenkilön loppuraportti

Lausuntopyyntö

1. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

1) Poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisätään poliisin tehtäväksi kansallisen turvallisuuden turvaamisen lisäksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.

Voimassa olevan poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisin tehtävänä on ”oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, kansallisen turvallisuuden suojaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen”.

Loppuraportin mukaan poliisi ”päävastuullisena viranomaisena vastaa vakavien rikosten ja muiden sisäisen turvallisuuden häiriöiden ennalta estämisestä ja selvittämisestä sekä toiminnallisen vasteen antamisesta kentällä.” (s. 10).

Loppuraportissa todetaan, että poliisin tehtäväkuvausta on perusteltua täsmentää kattamaan myös rikostiedustelun. Koska tehtävistä ei voida johtaa toimivaltuuksia, vaan toimivaltuuksista on säädettävä muualla poliisilaissa ja muussa lainsäädännössä, olisi poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin tässä tarkoituksessa syytä kirjoittaa poliisin tehtäväksi sisäisen turvallisuuden suojaaminen.

Raportin (s. 72-73) mukaan nyt poliisin tehtävänä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen. Yleinen viittaa tässä myös turvallisuuteen, turvallisuustermi kattaa sekä yleisen että yksityisen turvallisuuden. ”Yleinen turvallisuus on kuitenkin rikostiedustelun näkökulmasta ja hallinnon lainalaisuusperiaate huomioon ottaen liian epämääräinen ilmaisu kelvataksaan toimivaltuuksien mahdollisen laajentamisen pohjaksi.”

Raportin mukaan sisäinen turvallisuus on eri asia kuin kansallinen turvallisuus, joka viittaa Supon toimialaan. Sitä koskee siviilitiedustelu. Raportin mukaan vaikutukset näkyisivät poliisin toimivaltuuksissa ja henkilötietojen käsittelyn sääntelyssä. Poliisin tehtäväluettelon täsmentäminen merkitsisi siirtymää reaktiivisesta (jo tehtyihin rikoksiin kohdistuvasta) rikostiedustelusta proaktiiviseen (rikosriskeihin painottuvaan) rikostiedusteluun.

Totean, että en havainnut raportissa selkeää määritelmää sisäisen turvallisuuden merkityssisällöstä. Yksi sisäisen turvallisuuden määritelmä löytyy Valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp). Sen mukaan sisäisellä turvallisuudella tarkoitetaan niitä yhteiskunnan ominaisuuksia, joiden johdosta ihmiset voivat nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista ilman rikollisuudesta, häiriöistä, onnettomuuksista ja niihin rinnastettavista kansallisista ja kansainvälisistä ilmiöistä johtuvaa pelkoa tai turvattomuutta. Sisäinen turvallisuus muodostuu näin ollen useista tekijöistä yhteiskunnassa.

Voimassa olevaa poliisilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteen on katsottu vakiintuneesti sisältyvän oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamiseen. Termi yleinen järjestys ja turvallisuus on poliisin tehtävänkuvauksen peruskäsitteitä, mutta sen merkityssisältöä on vaikea yksiselitteisesti täsmentää (s. 16). Voimassa olevaa poliisilakia edeltävää poliisilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 57/1994 vp) mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennalta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset. Edelleen hallituksen esityksessä todettiin, että ennaltaehkäisy laajassa mielessä tarkoittaa rikostorjuntaa kokonaisuudessaan. Suppeassa mielessä ennaltaehkäisevällä toiminnalla tarkoitetaan niitä toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä ennen yksittäisen rikoksen tapahtumista. Tähän perustuen poliisi on osallistunut muun muassa suojausneuvontaan, ammattirikollisten valvontaan, tieliikenneympäristön kehittämishankkeisiin, koulutukseen ja tieteellisiin tutkimuksiin (s. 32).

Oikeuskirjallisuudessa turvallisuuden ylläpitämisen on katsottu tarkoittavan yhtäältä valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavien tekojen estämistä ja toisaalta yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. Viimeksi mainitussa suhteessa poliisin on erityisesti huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisesta. Koska on tulkinnanvaraista, kuuluuko kaikkinaisten rangaistavien tekojen estäminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen piiriin, on poliisilaissa tehtävämääritelmässä erikseen mainittu rikosten ennalta estäminen. Tämä tarkoittaa sellaisia preventiivisiä rikosentorjuntatoimenpiteitä, joilla rikoksiin ryhtymistä voidaan vähentää, mutta myös jo aloitettujen rikostekojen keskeyttämistä sekä rikosten seurausten estämistä tai rajoittamista. (Helminen–Kuusimäki–Rantaeskolala: Poliisilaki, 2012, s. 67)

Edellä esitetyn perusteella minun on vaikea nähdä, että sisäisen turvallisuuden suojaamisen lisääminen poliisin tehtäviin toisi niihin jotain sellaista, minkä ei voisi katsoa jo sisältyvän voimassa

olevaan poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momenttiin. Vielä vaikeampi on nähdä, että ehdotettu lisäys voisi olla poliisin toimivaltuuksien laajentamisen perusteena.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

2) Poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia täsmennetään niin, että ne kattavat nimenomaisesti myös rikoksen valmistelun estämisen.

Loppuraportin mukaan tämä olisi mahdollista ”lisäämällä toimivaltuuspykäliin sanojen ’syytä epäillä [ilmeisesti tarkoittaa ’voidaan perustellusti olettaa’] syyllistyvän rikokseen’ [jälkeen] sanat ’tai valmistelevan rikosta’.” Toinen vaihtoehto olisi tulkita rikoksen estämisen tarkoittavan hallituksen esityksen (HE 224/2010 vp) mukaisesti myös rikoksen valmistelun estämistä, riippumatta siitä, onko valmistelu kriminalisoitu vai ei. Tällöin poliisilain 5 luvun tarkistamiseen ei olisi tältä osin aihetta.

Voimassa olevassa laissa rikoksen estämisellä tarkoitetaan muun ohessa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää ”rikos, sen yritykset tai valmistelu”.

Hallituksen esityksen HE 224/2010 vp mukaan ”Valmistelun estämisellä tarkoitettaisiin rangaistavan teon valmistelua, esimerkiksi murhan tai törkeän ryöstön valmistelua, vaikka itse valmistelua ei ole kriminalisoitu. Lisäksi valmistelun estämiseen kuuluisi myös rangaistavan valmistelun estäminen.” (s. 89)

Tiedossani ei ole oikeuskäytäntöä, jossa tätä kysymystä olisi erikseen pohdittu salaisen tiedonhankintakeinon lupa-asian yhteydessä.

Hallituksen esityksen jälkeen rikoksen valmistelun rangaistavuus on laajentunut 1.8.2013 voimaan tulleella rikoslain muutoksella (435/2013). Kun tämän myötä eräiden törkeiden rikosten valmistelu on säädetty rangaistavaksi omalla valmistelutunnusmerkistöllään, jäänee tarve salaisen tiedonhankinnan ulottamiseen kriminalisoimattomiin valmisteluihin vähäisemmäksi.

Pidän tärkeänä, että salaisten tiedonhankintakeinojen toimivaltuuspykälät ovat täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Ongelmallista on, että lakitekstistä ei yksiselitteisesti käy ilmi se, tarkoittaako valmistelun estäminen kaikkien rikosten valmistelun estämistä vai vain sellaisten rikosten valmistelun estämistä, joiden valmistelu on kriminalisoitu. Lain perusteluilla ei voida säätää perusoikeusrajoituksista.

Mikäli toimivaltuus kattaisi myös kriminalisoimattoman valmistelun, jäisi avoimeksi, milloin valmistelu on sillä asteella, että siihen voitaisiin puuttua salaisella tiedonhankintakeinolla. Jos

toimivaltuus kattaa vain rangaistavan valmistelun estämisen, kyseisestä rangaistussäännöksestä ilmenee vaadittava valmistelun aste.

Raportin mukaan (s. 75) ”Toimivaltuuksien ulottaminen rikoksen valmistelun paljastamiseen ja estämiseen tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi selvittää, onko olemassa seikkoja, joiden perusteella henkilön voidaan perustellusti olettaa syyllistyneen nimettyihin rikoksiin. Toimivaltuudet ulotettaisiin siten myös lain sanamuodon tasolla aiempaan vaiheeseen, rikoslajikohtaisesta kriteeristä luopumatta.”

Tämä näyttäisi tarkoittavan sitä, että salaisia tiedonhankintakeinoja käytettäisiin tiedon hankkimiseksi siitä, onko salaisen tiedonhankinnan (nykyisiä) käyttöedellytyksiä olemassa. Ehdotus vaikuttaa häkellyttävältä.

Pidän sinänsä kannatettavana, että valmistelun asema salaisessa tiedonhankinnassa säädettäisiin selvästi laissa. Salaisten tiedonhankintatoimivaltuuksien laajentaminen raportissa hahmotetulla tavalla näyttää perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyden kannalta kuitenkin hyvin ongelmalliselta.

3. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

3) Laissa voitaisiin siviilitiedustelusääntelyn mukaisesti määritellä ne rikosuhat, jotka katsottaisiin sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantaviksi. Selvityshenkilön käytettävissä olevan lähdeaineiston perusteella sellaisia uhkia ovat ainakin ammattimainen ja järjestäytyneet rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus, niin kutsuttu jengirikollisuus (jonka laillisuusperiaatteen vaatimukset täyttävä määrittely voi olla vaikeaa) ja tietoverkkoja hyväksi käyttäen tehty laajamittainen rikollisuus.

Raportissa todetaan perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoittavan vain niiden pakkokeinojen käyttöä, jotka loukkaavat luottamuksellisen viestin suoja. Siten muiden pakkokeinojen käytön edellytyksien laajentamista olisi raportin mukaan syytä harkita koskemaan sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavilta rikoksilta suojaantumista, ilman viittausta nimettyihin rikoksiin, rikoslajeihin tai enimmäis-taikka vähimmäisrangaistuksiin.

Koska tietolähdetoiminta, tarkkailu, seuranta, valeosto ja peitetoiminta eivät loukkaa viestin salaisuutta, näiden toimivaltuuksien säätäminen käytettäväksi rikostiedustelun tarkoituksiin ei siten raportin mukaan edellyttäisi perusoikeussääntelyyn puuttumista. (s. 74)

Vaikka näin olisikin, on huomattava, että kaikki edellä mainitut keinot puuttuvat käsitykseni mukaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään. Yksityiselämään suojaan puuttumista on siten arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kautta (kts. PeVM 25/1994, s.4–5), eikä sääntely ole ”vapaata”. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappale sisältää perusteet, joilla yksityiselämään voidaan puuttua.

Tiedustelutoiminnassa tiedonhankintamenetelmiä voidaan käyttää huomattavasti väljemmin edellytyksin kuin mitä poliisilain 5 luvun salaisessa tiedonhankinnassa. Tiedustelun kohteet voivat olla hyvin epämääräisiä verrattuna salaiseen tiedonhankintaan, joka aina perustuu yksilöidyn henkilön yksilöityyn rikokseen – sen estämiseksi tai paljastamiseksi. Lisäksi tiedustelun henkilöllinen kohdentaminen on lainsäädännössä epäselvää, ts. voidaanko tiedustelumenetelmä kohdistaa muihin kuin tiedustelun kohteena olevaan toimintaan itse osallistuvaan tai siihen liittyvään henkilöön.

Tiedustelumenetelmien käyttöedellytysten väljyys on nähdäkseni hyväksytty sen vuoksi, että tiedonhankinta kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavasta tai sotilaallisesta toiminnasta on katsottu erityisen tärkeäksi ja rikostorjuntaa tärkeämmäksi tehtäväksi.

Suhtaudun torjuvasti salaisen tiedonhankintakeinojen käyttöedellytysten tiedustelua vastaavan kaltaiseen väljentämiseen tiedon hankkimiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti vaarantavista rikoksista.

4. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

4) Tarvittaessa sääntelyä on täsmennettävä niin, että viranomaiset voivat salassapitosäännösten estämättä vaihtaa keskenään tietoja sen selvittämiseksi, antavatko eri viranomaisilla hallussaan olevat tiedot yhdistettyinä (kokonaisuutena arvostellen) aiheen uhka-arvioon. Tietojen luovuttamista ei tule säätää velvollisuuden muotoon. Poliisilla tulee olla nimenomainen oikeus luovuttaa muutoin salassa pidettäviä tietoja toisille viranomaisille uhka-arvion tarpeen arvioimiseksi. Samassa yhteydessä on syytä selvittää tarve täsmentää poliisin oikeutta kiinnittää potentiaalisen rikoksen uhrin huomiota uhriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

Tähän ehdotukseen on vaikea ottaa kantaa ilman säännösluonnoksia.

5. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

5) Poliisin henkilötietolakia tulisi täsmentää ensinnäkin niin, että henkilötietoja saa käsitellä tilannekuvan muodostamiseksi sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta. Lakia olisi muutettava siten, että sisäisen ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen poliisin tehtävänä mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn myös ensisijaisena perusteena, jolla mahdollistettaisiin poliisille laissa säädettyjen tehtävien hoitaminen. Rikostiedustelu on säädettävä lain 7 §:ssä rikosten ennalta estämiseen rinnastuvaksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi. Toiseksi henkilötietojen henkilöulottuvuutta on laajennettava siten, että tilannekuvan muodostamiseksi on luvallista käsitellä sellaisen henkilön henkilötietoja, joka on tuomittu rikoksesta vankeusrangaistukseen. Rikostuomiota koskeva määrittely voidaan tehdä toisinkin, mutta tässä olen omaksunut vankeusrangaistuksen rajan siksi, että näin rajautuvat pois muun muassa tilannekuvan muodostamisen kannalta epäolennaiset liikenne rikokset.

Tässä yhteydessä on syytä harkita, pitäisikö poliisille antaa nykyistä selkeämpi toimivaltuus analysoida ja käyttää rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi käytetyn tiedonhankinnan avulla saatua ylimääräistä tietoa myös rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi.

Raportin kappaleessa 4.3 käsitellään poliisin ns. yleisvalvontaa eräänä tiedonhankintakeinona. Muun muassa tietoverkoissa tapahtuvan tarkkailun osalta viitataan poliisilakia koskevaan hallituksen esitykseen todeten, että erityistä toimivaltuutta ei tarvita.

Saamani käsityksen mukaan käytännön poliisityössä ei tuon toimivaltuutta edellyttävän ja sen ulkopuolelle jäävän toiminnan välinen rajanveto kaikissa tapauksissa ole ongelmaton. Olisiko rikostiedustelun legaalimääritelmällä saatavissa selkeyttä rajanvetoon?

Sääntelyn vaikeutta yleisvalvonnan ja toimivaltuutta edellyttävän valvonnan välillä kuvaa mielestäni esimerkiksi poliisilain 4 luvun 1 luvussa säännelty tekninen valvonta ja sen 1 momentin ilmaisu ”jatkuva tai toistuva”. Laillisuusvalvonnassa tulee vakiintuneesti esiin ongelmia siinä, mikä on tällaista ”jatkovaa tai toistuvaa” ja mikä ei. ”Jatkuva tai toistuva” valvonta teknisellä laitteella on ”teknistä valvontaa”; muussa tapauksessa kysymys on sääntelemättömästä valvonnasta – mitä ilmeisemmin yleisvalvonnasta.

Raportin sivuilla 82–32 todetaan: ”Erityisesti päivittäisessä poliisityössä kertyvän sisäistä turvallisuutta koskevan, myös rikollisuuden tilannekuvaan vaikuttavan, tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja analysoinnista olisi syytä säätää nykyistä yksityiskohtaisemmin. Laissa tulisi nykyistä tarkemmin määritellä tiedon hankinnan ja tiedon käytön raja. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, millä keinoilla ja millä rajoituksilla poliisi saa hankkia ja analysoida avoimista lähteistä saatavilla olevaa tietoa ja missä määrin tietoa olisi mahdollista analysoida automaattisesti.”

Samankaltaiseen johtopäätökseen päädyin päätöksessäni EOAK/2186/2019. Totesin, että sisäministeriön tulisi harkita, voitaisiinko poliisin ennalta estävän toiminnan edellytyksiä kehittää, koska tämänhetkinen lainsäädäntö ei ilmeisestikään kata kaikkia perusteltuja tarpeita. Poliisilain yleiset toimivaltuudet soveltuvat lähtökohtaisesti lyhytkestoisten tapahtumien hoitamiseen. Huolta aiheuttavien henkilöiden toiminta, joka tähtää kohdennetun väkivallan toteuttamiseen, on kuitenkin usein pitkäkestoista. Ongelmallisia ovat esimerkiksi tapaukset, joissa tulisi pyrkiä vasta selvittämään, muodostaako tietty henkilö uhkaa muiden turvallisuudelle. Sääntely ei kuitenkaan ole helppoa. Ennalta estävässä toiminnassa on usein erittäin vähän konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan arvioida, mitä tulisi tapahtumaan, jos poliisi ei puutu asiaan.

Suhtaudun hyvin varauksellisesti ajatukseen, että vankeusrangaistukseen tuomittu henkilö menettäisi automaattisesti osan perustuslaissa taatusta henkilötietojen suojasta.

Poliisilain 5 luvun 53 §:n mukaan 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.

Saman luvun 54 §:n mukaan ylimääräistä tietoa saa pykälässä mainittujen rikosten selvittämisen lisäksi käyttää rikoksen estämiseksi, poliisin toiminnan suuntaamiseksi ja syyttömyyttä tukevana selvityksenä, hengelle, terveydelle tai vapaudelle aiheutuvan merkittävän vaaran taikka huomattavan ympäristö-, omaisuus- tai varallisuusvahingon estämiseksi.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta turvaavan säännöksen ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettun viestin sisältö ulkopuolisilta. Viestin sisältö ei menetä perustuslain suojaa pelkästään sen perusteella, että esimerkiksi telekuuntelun avulla on saatu tieto siitä. Perustuslain 10 §:n sääntely rajoittaa viestin sisällön käyttöä tämän jälkeenkin. (PeVL 99/2022 vp – HE 275/2022 vp)

Perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Suhtaudun epäilevästi siihen, että perustuslain sääntely huomioon ottaen olisi mahdollista muuttaa lakia niin, että luottamuksellisen viestin suojaan puuttuvilla salaisilla tiedonhankintakeinoilla saatua ylimääräistä tietoa saisi käyttää ”rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamiseksi.”

Käsitykseni mukaan rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamisessa ei ole kysymys yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnasta. Myöskään voimassa olevassa laissa mainittu ”poliisin toiminnan suuntaaminen” (jota voi sinällään perustuslain 10 §:n näkökulmasta kummastella) ei nähdäkseni kata rikollisuutta koskevan tilannekuvan muodostamista.

6. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

6) On aiheellista selvittää, olisiko perustuslain 10 §:n 4 momenttia mahdollista täsmentää niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. Nykymuodossaan säännöksen on katsottu mahdollistavan viestin suojaan puuttumisen myös rikoksen estämiseksi, rikoksen valmistelu mukaan lukien, sen rangaistavuudesta tai rankaisemattomuudesta riippumatta. Sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi salaisia, luottamuksellisen viestin sisältöön kajoavia pakkokeinoja ei voida perustuslain nykyisen sanamuodon mukaan käyttää ilman kiinteää sidosta nimettyyn rikostunnusmerkistöön tai rikoksen lajiin. Samalla on syytä selvittää, olisiko poliisilain 5 luvun mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot mahdollista ulottaa myös niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen kyseisiä tiedonhankintakeinoja on voimassa olevan sääntelyn mukaan käyttää. Olisi johdonmukaista säätää vastaavat toimivaltuudet rikosten paljastamiseen myös Rajavartiolaitokselle ja Tullille, kun paljastamien koskisi niitä rikoksia, joiden estämiseen ja selvittämiseen noilla viranomaisilla on toimivalta.

Totean, että perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään (PeVM 4/2018 vp – HE 198/2017 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi.

En pidä tarpeellisena perustuslain 10 §:n 4 momentin täsmentämistä niin, että säännös mahdollistaisi luottamuksellisen viestin suojaan kajoamisen myös sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavalta vaaralta suojaamiseksi. Nähdäkseni vakavimmat uhat sisältyvät kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaan toimintaan.

Mitä tulee poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen ulottamisen myös kaikkien niiden rikosten paljastamiseen, joiden estämiseen niitä saa käyttää, totean seuraavaa.

Poliisilakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 224/2010 vp todettiin rikosten paljastamisesta, että tällaiseen esitutkintaa edeltävään tutkintaan tulee oikeusturvasyistä suhtautua erittäin pidättyväisesti (s. 90). Olen tästä samaa mieltä, enkä pidä ehdotettua toimivaltuuksien laajentamista sopivana.

7. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

7) Rikostiedustelusta on syytä kirjata lakiin legaalimääritelmä. Rikostiedustelusta säädettäisiin poliisilaissa. Rikostiedustelu olisi poliisin tehtävänä ja sen koordinoivastuu olisi keskusrikospoliisilla. Henkilötietojen käsittelystä poliisissa vastaisi Poliisihallitus rekisterinpitäjänä. Rajavartiolaitos ja Tulli osallistuisivat rikostiedusteluun PTR-yhteistyön kautta.

Raportissa ehdotetaan rikostiedustelun määritelmäksi: ”Rikostiedustelu on poliisin suorittamaa, johdettua ja suunnitelmallista, rikollisuuteen liittyvää tiedonhankintaa, jonka tavoitteena on hankitun ja poliisin hallussa olevan tiedon, analyysin ja prosessoinnin sekä toiminnan ja tiedon suojaamisen kautta tuottaa tiedustelutietoa yksittäisistä rikoksista tai rikosuhista laajemmin tilannekuvan muodostamiseksi ja tietojohdoisen päätöksenteon tai rikosten ennalta estämisen tueksi, poliisin toiminnan ohjaamiseksi ja suuntaamiseksi.”

Minulla ei ole huomauttamista siihen, että rikostiedustelu määritellään laissa. Määrittely voi olla tarpeen henkilötietojen käsittelyä varten.

Olennaista on kuitenkin se, mitä toimivaltuuksia poliisille annettaisiin rikostiedustelun suorittamiseksi.

Raportissa ehdotetaan sääntelyn paikaksi poliisilain 5 luvun 1 §:ää. Tämä viittaa siihen, että tarkoituksena olisi mahdollistaa salaisten tiedonhankintakeinojen käyttö rikostiedusteluun. Suhtaudun tällaiseen ajatukseen torjuvasti.

8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen. Laissa perusteluvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa perustelua. Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvollisuutta on perusteltua keventää niin, että päätös perusteltaisiin yksityiskohtaisesti lähinnä silloin, kun rikoksen asianomistajan etu sitä vaatii. Muutoin riittäisi lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen. Laissa perusteluvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa

Lainsäädännön tulisi mahdollistaa nykyistä laajemmin oikeuden olla toimittamatta esitutkintaa tai lopettaa esitutkinta tilanteissa, joissa siviili- tai sotilastiedustelun yhteydessä ilmi tulleesta rikoksesta ei olisi saatavissa palomuurisääntelystä tai muusta todisteen käyttökiellosta johtuen syytteen nostamiseksi riittävää näyttöä. Tämä edellyttäisi ETL 3 luvun 10 §:n 2 momentin täsmentämistä niin, että siihen kirjattaisiin nimenomaisesti esitutkinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Jossain määrin epäselväksi jää, mikä on tämän toimenpide-ehdotuksen yhteys rikostiedustelua koskevan lainsäädännön kehittämistarpeisiin.

Totean kuitenkin, että tosiasiallisesti suuri osa esitutkinnan rajoittamispäätöksistä on jo nyt varsin lyhyitä. Käytännössä nykyään esitutkinnan rajoituspäätöksissä on pääsääntöisesti ”lyhyt teonkuvaus, lyhyt asiaperustelu ja viittaus lainsäädännökseen”, mikä käsitykseni mukaan täyttää lain edellyttämän perusteluvollisuuden.

Myöskään laillisuusvalvonnassa esitutkinnan rajoittamispäätösten ei ole edellytetty olevan yhtä seikkaperäiset kuin syyttämättäjäyttämispäätösten (esim. 2975/4/08).

Jos sääntelyä kehitettäisiin raportissa esitettyyn suuntaan, herää kysymys, kuka määrittelee asianomistajan edun asiassa. Käsitykseni mukaan esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa asianomistaja harkitsee oman syyteoikeuden käyttämistä, hänellä on tarve saada mahdollisimman seikkaperäiset perustelut, jotka osaltaan helpottavat hänen arvioitaan oman syytteensä menestymismahdollisuuksista. Sen ennustaminen, käyttääkö asianomistaja omaa syyteoikeuttaan – ehkä pitkänkin ajan jälkeen – ei liene helppo tehtävä.

Perusteluilla on merkitystä muutoinkin kuin asianomistajan kannalta, esimerkiksi rikosasioihin liittyvän julkisen intressin ja päätöksen kontrolloitavuuden näkökulmasta.

Jo voimassa olevan lain perusteella on käsitykseni mukaan mahdollista rajoittaa esitutkintaa sillä perusteella, että syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti ei olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä. ETL 3 luvun 10 §:n 2 momentin 1. virkkeen loppuosan perusteella esitutkintaa rajoitetaan muun muassa ”ei näyttöä” -perusteella.

Syyttäjän ajatus tällaisessa päätöksessä on, että jos kaikki rikosepäilyn selvittämiseksi kohtuudella vaadittavat ja tehtävissä olevat esitutkintatoimet suoritettaisiin, hän tulisi varsin todennäköisesti tekemään syyttämättäjättämispäätöksen syytteen nostamiseen oikeuttavan näytön puuttumisen perusteella.

Käsitykseni mukaan myös tilanteet, joissa syytteen nostamisen tueksi ei todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä, soveltuvat tähän.

Raportin sivulla 71 käsitellään Poliisihallituksen esitystä kirjaamisvelvollisuudesta ja esitutkintapakosta luopumiseksi. Vaikka raportin toimenpidesuosituksissa kirjaamisvelvollisuudesta luopumista ei esitetä, totean kuitenkin pitäväni tällaista ehdotusta hyvin ongelmallisena. Kirjaamisvelvoite on käsitykseni mukaan välttämätön muun muassa jälkikäteisvalvonnan ja toiminnan ulkoisen uskottavuuden näkökulmasta. Kirjaamisvelvoitteesta luopuminen antaisi tilaisuuden kontrolloimattomalle julkisen vallan käytölle, mikä ei kuulu oikeusvaltioon.

Eteläpää Mikko

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen