

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.

Lain esitöiden (HE 202/2017) mukaan siviilitiedustelulla tarkoitetaan suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiovahdon päätöksenteon tukemiseksi sekä muiden viranomaisten lakisäätteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten.

Esitöissä on lisäksi erikseen lausuttu, että suojelupoliisin tehtävää määrittelevät säännökset eivät kuitenkaan itsessään perusta suojelupoliisille yleistä toimivaltaa ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Vastaavasti poliisin tehtävien täydentäminen ei sinällään perustaisi sille yleistä toimivaltaa mihinkään toimenpiteisiin.

Toimenpidesuosituksen perusteluista ei käy ilmi, miksi tiedusteluvaltuuksien laajentaminen edellyttäisi uuden toistaiseksi melko epätasaisen/epämääräisen ”sisäinen turvallisuus” käsitteen lisäämistä lain sanamuotoon. Yleiskielisesti kansallinen turvallisuus tarkoittaa Suomen valtion sisäistä turvallisuutta. Toimenpidesuositusten perusteluissa todetaan sisäisen turvallisuuden olevan eri asia kuin kansallinen turvallisuus, mutta perusteluista ei kuitenkaan ilmene, mitkä olisivat ne erot näiden kahden ilmauksen välillä, jotka perustelisivat lain sanamuodon täydentämisen.

Samanaikaisesti on huomioitava lain esitöissä HE 198/2017 esitetty kansallisen turvallisuuden merkityssisältö:

”Kansallisella turvallisuudella säännöksessä viitataan viime kädessä valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisten kollektiiviseen turvallisuuteen välittömästi tai välillisesti väkivaltaista ulkoista uhkaa vastaan. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa on tyypillisesti sellainen yleisvaarallinen ja siihen liittyvä toiminta, joka uhkaa suuren ja ennalta arvaamattoman, sattumanvaraisesti määräytyvän ihmisjoukon henkeä tai terveyttä. Tällaista on esimerkiksi terrorismiin, väkivaltaiseen radikalisoitumiseen taikka joukkotuhoaseisiin tai kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantamiseen liittyvä muu toiminta.”

”Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” tarkoittaisi sitä, ettei säännöksessä tarkoitettu uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön. Kuitenkin myös esimerkiksi yksityishenkilöihin kohdistuvat väkivallanteot voisivat olla säännöksessä tarkoitettua toimintaa, jos ne laajuudeltaan tai merkitykseltään olisivat kansallisen turvallisuuden kannalta merkittäviä ja voisivat siten muodostaa vakavan uhan sille. On selvää, että esimerkiksi valtiojohtoon tai yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtiviin henkilöihin samoin kuin heidän turvallisuusjärjestelyistään vastaaviin kohdistuvat uhat voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle.”

Sisäinen turvallisuus lienee nimenomaisesti Suomen valtion oikeudenkäyttöpiirissä olevien henkilöiden turvallisuuteen viittaava käsite. Käsite ei sovellu kuvaamaan yksittäisen henkilön, tai pienen henkilökunnan turvallisuutta, ellei kyseessä ole edellä siteeratuissa esitöissä tarkoitettu tilanne, jossa poikkeuksellisesti olisi kyse kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävistä tahoista.

Joka tapauksessa Asianajajaliitto katsoo, ettei käsitettä ”sisäinen turvallisuus” ole mahdollista lisätä lain sanamuotoon, ellei ensin selvennetä, mitä käsitteellä tarkalleen ottaen tarkoitetaan- Samalla olisi myös selvennettävä, miten uuden käsitteen merkitys poikkeaisi jo käytössä olevasta käsitteestä ”kansallinen turvallisuus”.

Asianajajaliitto tulkitsee selvityshenkilön raportissaan lausumaa siten, ettei ongelma varsinaisesti ole se, että lainsäädännössä ei ole määritelmää sisäiselle turvallisuudelle, vaan pikemminkin se, että lain esitöissä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien tunnistaminen ja siviilitiedustelu on asetettu vain ja ainoastaan suojelupoliisin tehtäväksi, mikä estäisi tiedustelutoiminnan osana poliisin toimintaa:

”Ilmaisu ”kansallinen turvallisuus” sisältäisi myös sen, ettei tietoa uhkaavasta toiminnasta voisi hankkia mikä tahansa turvallisuuteen liittyviä tehtäviä hoitava viranomainen, vaan tiedonhankinta voitaisiin lailla osoittaa vain kansallisesta turvallisuudesta huolehtivien viranomaisten tehtäväksi. Nykyisessä valtion organisaatiossa tällaiset tehtävät on osoitettu suojelupoliisille siviilitiedustelun osalta ja puolustusvoimille, sen pääesikunnalle ja tiedustelulaitokselle, sotilastiedustelun osalta.”

Perustuslain sanamuotoa harkittaessa on samanaikaisesti valmisteltu tiedustelulainsäädäntöä, ja poliisilain tiedustelua koskevissa esityölausumissa (HE 202/2017) lausutaan seuraavasti:

”Poliisilain ehdotetussa uudessa 5 a luvussa säädettäisiin siviilitiedustelun tiedustelumenetelmistä. Siviilitiedustelun määritelmästä säädettäisiin luvun 1 §:ssä. Pykälän mukaan siviilitiedustelulla tarkoitettaisiin suojelupoliisin suorittamaa tiedonhankintaa ja tiedon hyödyntämistä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ylimmän valtiojohdon päätöksenteon tukemiseksi sekä muiden viranomaisten lakisääteisiä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä varten. Kyseessä olisi suojelupoliisille säädettävä uusi tehtävä, joka aiheuttaa tarpeen muuttaa myös lain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetyt poliisin tehtäviä sekä poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ssä säädetyt suojelupoliisin tehtäväsäännöstä.

Suojelupoliisin tehtävää määrittelevät säännökset eivät kuitenkaan itsessään perustaisi suojelupoliisille yleistä toimivaltaa ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tehtävämäärittelyt olisivat kuitenkin lähtökohtana arvioitaessa suojelupoliisin siviilitiedustelussa käyttämien toimenpiteiden sallittavuutta ja muodostaisivat pohjan uusien toimivaltasäännösten tulkinnaalle. Jos suojelupoliisin toimivaltuuksia käytettäisiin suojelupoliisin tehtävämäärittelystä poikkeavaan tarkoitukseen, kysymyksessä saattaa olla oikeudenvastainen harkintavallan väärinkäyttö. Tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta säädetään nimenomaisesti lain 1 luvun 5 §:ssä.”

Näin ollen Asianajajaliitto katsoo, että pääasiallinen peruste poliisin tehtäviä koskevalle muutuskirjaukselle vaikuttaisi olevan voimassa olevassa laissa säännelty toimivaltuuksien rajoitus.

Kysymys siitä, onko lain sanamuodon täydentäminen poliisin tehtävien osalta tarkoituksenmukaista, edellyttää Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ensin päätöstä siitä, onko ylipäätään olemassa riittävät perusteet laajentaa toimivaltaa tiedustelukeinojen käyttöön muille viranomaisille kuin suojelupoliisille. Koskasuojelupoliisilla on oikeus hankkia ja käsitellä sekä hyödyntää tiedustelutietoa myös muiden viranomaisten (l. esitutkintaviranomaisten) lakisääteisiä tehtäviä varten, tulee arvioitavaksi, onko tarpeen laajentaa toimivaltaa tiedustelukeinojen käyttöön.

Selvityshenkilön raportissa esitetään ongelmana se, ettei suojelupoliisin tiedustelutoiminta kohdistu joko lainkaan tai ainakaan poliisin näkökulmasta riittävässä määrin sellaiseen rikollisuuteen, joka on enemmänkin joidenkin henkilöiden tai ryhmien harjoittamaa poliisin näkökulmasta vakavaa rikollisuutta, mutta ei kuitenkaan lain esitöissä tarkoitettua kansallisen turvallisuuden vaarantavaa rikollisuutta. Tähän ongelmaan ratkaisuksi raportissa esitetään poliisin tehtävien täydentämistä ”sisäisen turvallisuuden” suojaamisella, ja sen myötä rikostiedustelun sallimista tämän tehtävän suorittamiseksi.

Ongelma ei kuitenkaan vaikuta ratkeavan siten, että määritellään ensin ”sisäinen turvallisuus” ja sitten ”rikostiedustelu”. Tämä johtuu Asianajajaliiton käsityksen mukaan siitä, että muu tiedonhankinta kuin suojelupoliisin tehtäväksi annettu siviilitiedustelu edellyttää, että on olemassa jokin yksilöity rikosepäily, jonka selvittämiseksi tietoa hankitaan. Tämä ilmenee mm. selvityshenkilön raportissakin siteeratuista esityölausumista (HE 198/2017), joissa viestin salaisuuden suojan

rajoittamiseen liittyen on päätetty muuttaa lain aikaisempaa sanamuotoa ”rikosten tutkinnassa” käsittämään myös ennen rikoksen toteutumista tapahtuvan ”rikoksen torjunnan”.

”Pykälän 4 momenttiin koottaisiin siten säännökset luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta. Momentin alkuosa vastaisi muuten asiasta nykyisin 10 §:n 3 momentissa säädettyä, mutta ilmaisu ”rikosten tutkinnassa” korvattaisiin uudella ilmaisulla ”rikosten torjunnassa”. Momentin loppuosa olisi uusi.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa käytetyn ilmaisun ”rikosten tutkinnassa” tulkinta erkaantui säännöksen sanamuodosta jo varsin nopeasti vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen. Perustuslakivaliokunnan mukaan sanottu ilmaisu voidaan pelkin kielellisin perustein ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjä rikoksia, mutta käytännössä ei ole kuitenkaan mahdollista vetää täsmällistä rajaa rikoksen tekohetken mukaan. Monien rikosten luonteesta johtuu, että niiden selvittäminen ei ole mahdollista, mikäli rikoksen tekeminen ei ylipäätään paljastu, mikä puolestaan saattaa vaatia ennakkollista varautumista rikoksen tapahtumiseen (PeVL 2/1996 vp). Siten rikoksen tutkintana on tulkintakäytännössä voitu pitää myös sellaisia toimenpiteitä, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei vielä olisi ehtinyt toteutuneen teon asteelle (PeVL 5/1999 vp; PeVL 2/1996 vp).

Ehdotuksella ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa siitä, millaiseksi nykyisen perustuslain 10 §:n 3 momentin tulkinta on muotoutunut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Ehdotuksessa käytetty ilmaisu ”rikosten torjunta” käsittäisi siten rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen. Voimassa olevassa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä lainsäädännössä ilmaisu ”rikostorjunta” kattaa nämä mainitut toiminnot. Kielellisesti ”rikosten torjunta” sopii kuitenkin perustuslain tekstiin paremmin.”

Em. sanamuodon muuttamisesta huolimatta lainsäätäjät on edelleen torjunut tiedon hankkimisen viestisalaisuus murtamalla silloin, jos ei ole olemassa yksilöityä rikosepäilyä.

Mainittu edellytys kytkeytyy mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimusvelvoitteisiin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jotka määrittelevät sen, millä ehdoilla (EIS 8 (2) artikla) on sallittua puuttua EIS 8(1) artiklan mukaisiin oikeuksiin.

EIS 8(2) artikla asettaa kolme ehtoa sille, että artiklan takaamiin oikeuksiin voidaan viranomaistoiminnassa puuttua:

- 1) puuttumisen on oltava kansallisen lain sallimaa,
- 2) sen on tapahduttava tiettyjen artiklassa erikseen lueteltujen etujen turvaksi ja

3) puuttumisen on oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön. Yksi yksityiselämän ja siten myös luottamuksellisen viestinnän suojaan puuttumisen mahdollistavista eduista on kansallinen turvallisuus.

Ensimmäinen edellytys johtaa siihen, että puuttumisen on perustuttava voimassa olevaan lainsäädäntöön, mutta lisäksi, kuten esitöissä HE 202/2017 lausutaan:

” EIT on ratkaisuisaan toistuvasti korostanut sitä, että yksityiselämän suojaan puuttuvat salaiset viranomaistoimenpiteet mahdollistavan lain on oltava oikeusvaltioperiaatteiden mukainen, kansalaisten saatavilla sekä laadultaan sellainen, että kansalaiset kykenevät ennakoimaan sen soveltamisen seuraukset omalta osaltaan (mm. *Kruslin v. Ranska*, *Huvig v. Ranska*, 24.4.1990 *Lambert ja muut v. Ranska*, 5.6.2015). Sen on oltava tarpeeksi selkeä [”sufficiently clear in its terms”] antaakseen riittävän osoituksen [”an adequate indication”] siitä, missä olosuhteissa ja millä edellytyksillä kansalaiset voivat joutua salaisten viranomaistoimenpiteiden kohteeksi (*Kopp v. Saksa*, *Kruslin v. Ranska*, 24.4.1990 *Huvig v. Ranska*). Laki ei voi olla sellainen, että se mahdollistaa salaisen tarkkailun kohdistamisen sattumanvaraisesti keneen tahansa (*Amann v. Sveitsi*). Esimerkiksi pelkkä laissa oleva maininta siitä, että salaisia valtuuksia saadaan käyttää kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei ole riittävä ennakoitavuusvaatimuksen täyttämiseksi (*Zakharov v. Venäjä*). Toisaalta kansallisen lain ei voida edellyttää täsmällisesti ja tyhjentävästi luetteloivan kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaiset saavat käyttää salaisia valtuuksia. Lain säännöksen, jonka mukaan salaisten valtuuksien käyttöperusteena on terrorismin uhka, on esimerkiksi katsottava täyttävän ihmisoikeussopimuksen asettaman ennakoitavuusvaatimuksen (*Szabo & Vissy v. Unkari*).

Edellä lausuttuun viitaten ei siis olisi Asianajajaliiton näkemyksen mukaan riittävää, että säädettäisiin laki, jolla viestinnän suojan loukkaaminen osana tiedustelutoimintaa sallittaisiin poliisille ”sisäisen turvallisuuden turvaamiseksi”. Tämä tulkinta saa vahvistuksen lain esitöistä HE 202/2017, joiden mukaan:

”Kansallinen turvallisuus on yksi niistä eduista, joka EIS 8(2) artiklan mukaan voi oikeuttaa puuttumisen yksityiselämän suojaan. EIT on oikeuskäytännössään vain harvoin kyseenalaistanut vastaajavaltioiden väitteet siitä, että puuttuminen on tapahtunut kansallisen turvallisuuden vuoksi. Valtioilla vaikuttaisi olevan varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat uhkaavan kansallista turvallisuuttaan ja siten voivan oikeuttaa EIS 8 artiklan takaamiin oikeuksiin puuttumisen. Taustalla on se, että kansallinen turvallisuus kuuluu perinteisesti valtiosuvereenisuuden piiriin (*Bucur ja Toma v. Romania*). Tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella on selvää, että ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismin torjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. *Klass v. Saksa*, *Weber ja Saravia v. Saksa*). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (*Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta*). Valtioiden harkintavaltaa saattaa omalta osaltaan lisätä se, että kansallisen turvallisuuden raja muihin sallittuihin perusteisiin (mm. yleinen turvallisuus ja epäjärjestyksen tai rikollisuuden estäminen) puuttua EIS 8(1) artiklan takaamiin oikeuksiin, voidaan tapauskohtaisesti mieltää häilyväksi. *Zakharov*-ratkaisun perusteella on toisaalta kuitenkin ilmeistä, että kansallisissa laeissa on

jollain tarkkuudella kuvattava tai yksilöitävä ne tapahtumat ja tilanteet, jotka muodostavat uhkan kansalliselle turvallisuudelle ja jotka siten antavat perusteen 8 artiklan mukaisesti oikeuksiin puuttumiselle. Kansalliset lainsäädännöt eivät toisin sanoen voi jättää kansallisen turvallisuuden käsitettä täysin avoimeksi, sillä tämä ei vastaisi EIS 8 artiklan lainsäädännöille asettamaa ennakoitavuusvaatimusta. Szabo & Vissy -ratkaisun mukaan ennakoitavuusvaatimuksesta ei kuitenkaan seuraa, että uhkatilanteiden laintasoisen määrittelyn tulisi olla täysin täsmällinen tai tyhjentävä.”

Viitaten edellä siteerattuihin esitöihin, ”kansallinen turvallisuus” edellyttää, että lainsäädännössä kuvataan ja yksilöidään ne tilanteet, joissa perusoikeuksiin puututaan. Jos ajatellaan, että ”sisäinen turvallisuus” on käsitteenä määrittelemätön suhteessa ”kansalliseen turvallisuuteen”, ja siihen kohdistuvat uhat ovat vähemmän vakavia, kuin kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhat, edellyttäisi tiedusteluvaltuuksien laajentaminen poliisille erillistä harkintaa sen suhteen, voidaanko erityisesti viestintäsalaisuutta rajoittaa ”sisäiseen turvallisuuteen” vedoten, ja toisaalta huomattavan paljon tarkempaa selvitystä siitä, mitkä olisivat sellaisia tapahtumia, jotka perustelisivat perusoikeuksien rajoittamisen. Nyt esitetyt uhat jengirikollisuus, järjestäytynyt rikollisuus, rajat ylittävä rikollisuus eivät Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tätä edellytystä täytä.

Kolmanneksi puuttumisen tulisi olla välttämätöntä. Välttämättömyyttä kuvataan siviilitiedustelulainsäädännön esitöissä (HE 202/2017) mm. seuraavasti:

”Tietoliikennetiedustelua Weber & Saravia -ratkaisun tavoin koskevissa tuoreissa Zakharov- ja Szabo & Vissy -ratkaisuissaan EIT kuitenkin täsmensi välttämättömyyskriteeriä tavalla, joka näyttäisi eräiltä osin kaventavan yllä mainittua valtion harkintavaltaa. Silloin kun kyse on tietoliikennetiedustelun kaltaisen kehityksen kärkeä edustavan valvontateknologian käytöstä, on ”välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa” -edellytystä tuomioistuimen mukaan tulkittava siten, että se edellyttää ”ehdotonta välttämättömyyttä” (strict necessity) kahdessakin suhteessa. Ensinnäkin salaisen tarkkailutoimenpiteen tulee olla yleisellä tasolla ehdottoman välttämätön demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi. Toiseksi toimenpiteen tulee olla yksittäisen tiedusteluoperaation yhteydessä ehdottoman välttämätön olennaisen tärkeän tiedon (vital information) saamiseksi.”

Esityölausumiin viitaten Asianajajaliitto katsoo, että tiedustelukeinojen käytön tulisi siis olla ehdottoman välttämätöntä demokraattisten instituutioiden suojaamiseksi, jos kyse on ”kansallisesta turvallisuudesta”. Näin ollen on vaikea nähdä että ”sisäisen turvallisuuden suojeleminen” voisi perustella tiedustelukeinojen käytön välttämättömyyden.

Kaikki salaiset pakkokeinot eivät rajoita yksityisyyden suojaa tai siihen sisältyvää viestinnän suojaa. Kaikkien salaisten pakkokeinojen käyttö edellyttää kuitenkin yksilöityä rikosepäilyä riippumatta siitä, käytetäänkö niitä rikoksen tutkinnassa vai rikoksen toteutumisen estämisessä. Asianajajaliitto katsoo, että esitys, jolla pyrittäisiin ulottamaan salaisten pakkokeinojen käyttö tilanteisiin, joissa ei ole olemassa yksilöityä rikosepäilyä, on tosiasiaa suuri muutos vallitsevaan oikeustilaan eikä kyseei

ole Asianajajaliiton näkemyksen mukaan vähäisestä täydentämisestä, vaan erittäin suuresta ja merkityksellisestä esityksestä. Äärimmäisenä ja toki kärjistettynä uhkakuvana voidaan todeta, että lainsäädäntö, joka mahdollistaa tiedustelukeinojen käyttämisen samoin edellytyksin kuin esitutkintaan liitettyjen pakkokeinojen käyttämisen, johtaa tilanteeseen, jossa valtio vakoilee omia kansalaisiaan. Tämänkaltainen tilanne on länsimaisille demokratioille täysin vieras ja ehdottoman torjuttava oikeustila. Sen vuoksi Asianajajaliitto katsoo, että esitetyt muutokset poliisin tehtävien täydentämisestä alkaen edellyttävät huomattavasti laajempaa selvitystyötä ja perusteluiden arviointia, kuin nyt käsillä olevan aineiston perusteella on mahdollista tehdä.

Yllä lausutuun perustein Asianajajaliitto katsoo, ettei poliisin poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaisella tehtävien täydentämisellä sellaisenaan olisi olennaista merkitystä tiedusteluvaltuuksien laajentamisen harkinnassa, eikä poliisi voisi mahdollisesta tehtävien laajennuksesta huolimatta käyttää tiedustelukeinoja ilman lainsäädännön merkittävää muuttamista.

2. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

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

Tältä osin viittaamme siihen, mitä tiedusteluvalvontavaltuutettu on lausunnossaan 31.5.2023 lausunut.

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.

Asianajajaliitto katsoo, että lausumista tältä osin hankaloittaa toimenpidesuositusten viittaaminen pakkokeinoihin, kun selvityshenkilö Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tarkoittaa esittää tiedustelukeinojen käyttöä erottaen rikostiedustelun yksilöityyn rikosepäilyyn perustuvasta salaisten pakkokeinojen tai muiden pakkokeinojen käyttöstä. Erottelu on ratkaiseva siksi, että puhuttaessa salaisten pakkokeinojen ja pakkokeinojen käyttämisestä tiedustelukeinoina, puhutaan tiedon hankkimisesta mainituin keinoin ilman, että sillä on liityntää mihinkään yksilöityyn rikosepäilyyn.

Asianajajaliitto katsoo, ettei voimassa olevaa pakkokeinolainsäädäntöä ole tarpeen tai edes mahdollista muuttaa siten, että pakkokeinojen käyttö sallittaisiin ilman viittauksia rikoslajeihin, enimmäis- tai vähimmäisrangaistuksiin, sekä olettaa, ettei toimenpidesuosituksella ole tätä myöskään tarkoitettu.

Asianajajaliitto katsoo, että esitys on ristiriidassa voimassaolevan lainsäädännön peruseriaatteiden kanssa. Mm. poliisilain esitöissä (HE 224/2010) salaisten tiedonhankintakeinojen edellytyksenä on rikosepäilyn olemassaolo riippumatta siitä, käytetäänkö keinoja rikoksen estämiseen tai

paljastamiseen. Lisäksi kaikkien salaisten pakkokeinojen käytölle asetetaan lainsäädännössä käytön edellytykset ja perusteet. Lisäksi esitöissä nimenomaisesti todetaan, että salaista tiedonhankintaa koskeva poliisilain luku on syytä rakentaa pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevan luvun säännöksille.

Pakkokeinolain esitöissä (HE 222/2010 vp s. 114) salaisista pakkokeinoista lausutaan mm. seuraavaa:

”EIT:n ratkaisuilla on merkittävä asema arvioitaessa lainsäädännön nykytilaa salaisten pakkokeinojen kohteena olevien henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Ratkaisukäytännössä on painotettu erityisesti laillisuusperiaatetta. Kun salaisilla pakkokeinoilla puututaan perus- ja ihmisoikeuksiin, niiden käyttämisedellytykset ja -tavat on määriteltävä laissa erityisen täsmällisesti. Edelleen tällaisten keinojen käytölle on asetettu toissijaisuuden vaatimus, jonka mukaan niitä voidaan käyttää vain, mikäli muita vähemmän puuttuvia tutkintamenetelmiä ei voida käyttää rikoksen selvittämiseen ja estämiseen. Lailla säännelty ja oikeutetun tavoitteen omaava puuttuminen suojattuihin oikeuksiin voidaan hyväksyä vain, jos puuttuminen on välttämätöntä demokraattisen yhteiskunnan suojaamiseksi. Ratkaisukäytännössä on esitetty myös tällaisen tiedonhankinnan riippumattoman jälkikäteisvalvonnan vaatimus.”

Näin ollen myös muita pakkokeinoja, kuin välittömästi yksityisyyden tai viestinnän suojaa loukkaavia pakkokeinoja koskevat samat edellytykset liittyen lainsäädännön tarkkuuteen, ja ennakoitavuuteen sekä ns. suhteellisuusedellytys, joka käytännössä tarkoittaa salaisten pakkokeinojen rajaamisen tietyn vakavuusasteen rikoksiin. Voimassa oleva lainsäädäntö täyttää tarkkuudeltaan ja ennakoitavuudeltaan nämä edellytykset. Sen sijaan muutos, jolla edellytykset korvattaisiin varsin epätasällisilla ja epämääräisillä ”sisäistä turvallisuutta” vaarantavilla uhilla ei Asianajajaliiton näkemyksen mukaan täyttäisi niitä edellytyksiä, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö esitöissä siteeratulla tavalla asettaa salaista tiedonhankintaa koskeville säännöksille.

Viitaten edellä toimenpidesuosituksesta 1. lausuttuun, Asianajajaliitto toteaa, että lainsäätäjällä ei sen näkemyksen mukaan ole harkinnan mahdollisuutta rikosuhkien määrittelyn suhteen, koska tiedustelukeinojen käyttö edellyttää niiden käyttämisen perusteiden kirjaamista lakiin sillä tarkkuudella, kuin edellä on lausuttu.

Näin ollen sellaiset rikosuhat, joiden tunnistamiseen tiedusteluvaltuuksien laajentaminen ja tiedustelukeinojen käytön salliminen perustetaan, on määriteltävä huomattavan tarkoin, ja edellä siteerattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioiden vaikuttaa siltä, ettei ”sisäisen turvallisuuden suojeleminen” ja siihen liittyvät uhat muodosta sellaista perustetta, että minkään salaisen pakkokeinon käyttö voisi laajentua voimassaolevan lainsäädännön asettamien rajoitusten ulkopuolelle.

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 uhuriin kohdistuvaan rikosriskiin jo siinä vaiheessa, kun rikos on vielä rankaisemattoman valmistelun vaiheessa.

Asianajajaliitto katsoo, ettei ole tässä vaiheessa erikseen tarpeen lausua siitä, miten henkilötietoja tulisi käyttää uhka-arvioinnissa, kun toistaiseksi on selvittämättä, mitkä olisivat ne todelliset uhat, jotka tulisivat arvioitaviksi.

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 henkilöluottuvuutta 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.

Asianajajaliitto katsoo, ettei tässä vaiheessa ole tarpeen erikseen lausua siitä, miten henkilötietoja tulisi käyttää muodostettaessa tilannekuvaa sisäistä turvallisuutta vakavasti uhkaavasta toiminnasta, kun on määrittelemättä, mitä tällä toiminnalla tarkoitetaan.

Selvityshenkilön raportissa on lausuttu sellaisen henkilön henkilötietojen käsittelyyn, joka on tuomittu sisäistä turvallisuutta vaarantavasta rikoksesta. Nyt toimenpidesuosituksessa esitetään, että tilannekuvan muodostamiseksi olisi oikeutettua käsitellä kenen tahansa vankeusrangaistukseen tuomitun henkilötietoja tilannekuvan muodostamiseksi.

Asianajajaliiton näkemyksen mukaan ongelmaksi muodostuu se, että on vaikea yhdistää yksittäisen henkilön vankeustuomiota minkään laajemman tilannekuvan muodostamiseen siten, että henkilötietojen käsittely olisi perusteltua. Sikäli kun kyse olisi sisäisen turvallisuuden vaarantavasta rikoksesta, olisi määritelmää tältäkin osin tarkennettava olennaisesti, koska muutoin tällaisiksi rikoksiksi voitaisiin tulkita niin laaja joukko erilaisia rikoksia, että suuri määrä yksittäisten rikoksesta

tuomittujen henkilötietoja tulisi käsiteltäväksi ilman, että olisi mahdollista kontrolloida sitä, mikä käsitellyn merkitys tai ylipäättään yhteys tilannekuvan muodostamiseen olisi.

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.

Viitaten jo edellä lausuttuun Asianajajaliitto katsoo, että selvityshenkilön raportissa käsitellyt perusteet eivät mahdollista viestinnän suojan rajoittamista määrittelemättömän ”sisäisen turvallisuuden” suojaamisen perusteella, kun perusteena on edellytetty olevan kansallinen turvallisuus.

Myös sellaiset uhat, joita käytettäisiin perusteena viestintäsalaisuuden rajoittamiselle tulisi kyetä määrittelemään huomattavasti yksityiskohtaisemmin, minkä lisäksi tulisi erikseen kyetä perustelevaan, millä perusteella viestintäsalaisuuden rajoittaminen olisi demokraattisen yhteiskunnan kannalta välttämätöntä.

Todettakoon, ettei mikään nykymuotoinen säännös ole Asianajajaliiton näkemyksen mukaan tulkittavissa siten, että viestintäsalaisuutta voitaisiin loukata tiedustelukeinoin ilman yksilöityä rikosepäilyä muutoin kuin siltä osin, kuin siviilitiedustelua koskeva poliisilain 5 a luku sen suojelupoliisille sallii. Salaisten pakkokeinojen käyttö edellyttää yksilöityä rikosepäilyä, eikä niiden osalta ole kyse tiedusteluvaltuuksien laajentamisesta, vaan koko sääntelyn muuttamisesta, mikä, kuten jo edellä on lausuttu, edellyttäisi huomattavasti laajempaa selvitystä ja arviointia, kuin nyt on tehty.

Lisäksi Asianajajaliitto tuo esiin, että selvityshenkilön raportissa ei käsitellä lainkaan kysymystä siitä, aiheuttaako vaatimus yksilöidystä rikosepäilystä salaisen tiedonhankinnan edellytyksenä tosiasiallisesti olennaista rajoitusta salaisten pakkokeinojen käytölle. Viitaten OTT Markku Fredmanin tutkimukseen vapautteen kohdistuvien pakkokeinojen tuomioistuinkäsittelyistä, on syytä olettaa, että vaatimukset salaisten pakkokeinojen käytöstä hyväksytään käytännössä lähes poikkeuksetta, eikä rikosepäilyn yksilöinti muodostaisi poliisille tosiasiallista estettä tai olennaista hidastetta tiedon hankkimiselle. Näin ollen käytössä olevan selvityshenkilön raportin perusteella ei

synny välttämättä oikeaa kuvaa siitä, aiheuttaisiko toivottu mahdollisuus käyttää salaisia pakkokeinoja ilman rikosepäilyä tosiasiallisesti olennaista muutosta niiden käyttöön.

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.

Asianajajaliitto toteaa, että toimintasuositus vaikuttaa tämän kohdan osalta kaksiosaiselta, jossa legaalimääritelmän kirjaaminen olisi ensimmäinen suositus, jonka jälkeen esitetään toimivaltuuksien jakamista lainsäätäjän toimesta.

Tällä hetkellä Asianajajaliiton käsityksen mukaan ainakin keskusrikospoliisi suorittaa rikostiedustelua voimassa olevan lainsäädännön puitteissa. Keskusrikospoliisilla on sisäinen organisaatio, joka ei osallistu rikosten esitutkintaan, vaan kerää eri lähteistä tietoa rikoksista, rikosuhista, henkilöiden liittynöistä keskusrikospoliisin rikollisryhmiksi luokittelemiin tahoihin, jne. Tätä tietoa analysoidaan keskusrikospoliisissa, mm. erilaisten tietojen luotettavuus luokitellaan. Tiedosta koostetaan raportteja eri tahoille, mm. oikeudenkäynteihin, jossa tiedusteluorganisaation edustajat käyvät antamassa asiantuntijalausuntoja.

Asianajajaliitto katsoo tämän vuoksi tarkoituksenmukaiseksi, että poliisin suorittama tiedustelutoiminta säänneltäisiin täsmällisesti, jolloin se voitaisiin määritellä esimerkiksi rikostiedusteluksi erotettuna suojelupoliisin suorittamasta siviilitiedustelusta. Samassa yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista myös säännellä yksityiskohtaisesti ne keinot, joita tiedonhankinnassa on sallittua käyttää silloin, kun kyse ei ole mihinkään yksilöityyn rikosepäilyyn liittyvästä tiedonhankinnasta/salaisten pakkokeinojen käytöstä, joka tulisi rajata rikostiedustelun ulkopuolelle, kuten selvityshenkilö esittää.

Osana mahdollista rikostiedustelua koskevaa erillistä sääntelyä on Asianajajaliiton näkemyksen mukaan välttämätöntä lisätä oikeudenkäymiskaareen säännökset siitä, miten tiedustelutietoa sallitaan käyttää todisteena oikeudenkäynnissä, ja toisaalta siitä, miten tiedustelulainsäädännön rikkominen tietoa hankittaessa vaikuttaa tiedon käyttämiseen todisteena myöhemmin.

Jos tiedustelulainsäädäntöä rikkomalla hankittua tietoa sallitaan rajoituksitta käyttää todisteena oikeudenkäynnissä, menettävät tiedustelulainsäädäntö ja perustuslain 10 § ja erityisesti sen 4 momentti Asianajajaliiton näkemyksen mukaan konkreettisen merkityksensä. Jos vastoin lain asettamia rajoituksia hankittua tiedustelutietoa käytetään syytettyä vastaan todisteena rikosasiassa, menettää syytetty tosiasiallisesti ja peruuttamattomasti yksityisyyden suojansa, mikä tarkoittaisi sitä, etteivät poliisilain 5 a luvun ja perustuslain 10 §:n säännöksille asetetut tavoitteet toteudu.

8. Selvityshenkilön toimenpidesuositus

8) Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvelvollisuutta 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 perusteluvelvollisuus voitaisiin ilmaista niin, että päätös pitäisi perustella lyhyesti, ellei rikoksen asianomistajan etu vaadi laajaa perustelua. Esitutkintapakosta ei ole perusteltua luopua. Esitutkinnan rajoituspäätösten perusteluvelvollisuutta 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 perusteluvelvollisuus 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 nimenomaisena esitutkinnan rajoitusperusteena se, ettei syytteen nostamisen tueksi todennäköisesti olisi todistusaineiston hyödyntämisrajoitusten takia saatavissa riittävää näyttöä.

Enne Heidi
Suomen Asianajaliitto