

15.05.2019

POL-2019-21066

Sisäministeriö

SMDno-2015-1509

Poliisihallituksen lausunto esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen 3 luvun 22 §:n muuttamisesta ja ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi siviilitiedustelusta

Asia

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston asetuksen 122/2014 muuttamisesta ja ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi siviilitiedustelusta. Poliisihallitus lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Ehdotus asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamisesta

Ehdotettu 3 luvun 22 §

Pykälän muuttaminen viiteen momenttiin on perusteltua ja parantaa sen ymmärrettävyyttä. Pakkokeinolain (811/2011) ja poliisilain (872/2011) tarkoittamien keinojen erottaminen omiin momentteihinsa on loogista johtuen mainittujen toimivaltuuslakien toisistaan poikkeavista soveltamisaloista. Ehdotetun 22 §:n 2 momentin yksiselitteinen maininta suojelupoliisin selvitysvelvollisuudesta on perusteltu, koska suojelupoliisi ei jatkossa ole esitutkintaviranomainen, mutta sillä on tästä huolimatta oikeus käyttää tiedustelumenetelmiä salaiseen tiedonhankintaan poliisilain 5 a luvun (581/2019) 5 §:n tarkoittamissa tapauksissa.

Poliisihallitus esittää täsmennettäväksi ehdotetun 3 luvun 22 §:n 3 momentin ensimmäistä lausetta sen selvittämiseksi, onko poliisiyksiköiden toimitettava vuosittaiset selvitykset nykyiseen tapaan keskitetysti Poliisihallitukselle vai toimittavatko poliisiyksiköt selvitykset jatkossa suoraan sisäministeriölle.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on myönteistä, että asetusta 122/2014 päivitetään vastaamaan tilannetta, jossa salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen valvonta ulottuu esitutkintaviranomaisia laajemmalle ja jossa sisäministeriön valvontavastuu huomioidaan. Salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen valvonta ei voi olla eriasteista riippuen niitä käyttävästä viranomaisesta, vaan viranomaisten samansisältöisten toimivaltuuksien käytön valvonnan ja raportointivelvollisuuden on oltava yhteismitallista. Kattava, johdettu ja suunnitelmallinen valvonta on merkittävä osa myös viranomaisen oikeusturvaa.

Edellä mainittu huomioiden Poliisihallitus esittää sisäministeriölle harkittavaksi ja oikeusministeriölle esitettäväksi myös muiden salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinoista päättävien viranomaisten, käytännössä tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien, valvonnan säätämistä ja valvonnan järjestämistä. Tutkinnanjohtajina toimivien syyttäjien valvonta tulisi järjestää yhdenmukaiseksi varsinaisiin esitutkintaviranomaisiin kohdistettavan sisäisen ja ulkoisen valvonnan kanssa.

Asetusehdotuksen muilta osin Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa.

Ehdotus valtioneuvoston asetukseksi siviilitiedustelusta

Ehdotettu 1 §

Pöytäkirjaamisvelvoitetta koskevat perustelut ovat asianmukaisia. Viivytyksetön ja yksityiskohtainen kirjaaminen ovat olennaisia edellytyksiä laillisuusvalvonnalle. Näin ollen on perusteltua todeta, ettei 90 päivän ehdoton takaraja pöytäkirjaamiselle saa muodostua pääsäännöksi. Poliisihallitus katsoo, että kirjaamisen merkityksen rinnalla olisi tarpeellista korostaa etukäteen tehtävän tarkoituksenmukaisuusharkinnan ja muiden poliisilain periaatteiden merkitystä erityisesti siksi, että siviilitiedustelussa tiedustelumenetelmien käyttö irtaantuu hallituksen esityksessä 202/2017 vp todetuin tavoin nykyisestä rikossidonnaisesta poliisilain 5 luvun soveltamiskynnyksestä. Korostamista puoltaa myös se, että poliisilain 5 a luvun toimivaltuuksien käyttöön sovelletaan jatkossakin poliisilain 1 luvun periaatteita.

Salaisten tiedonhankintakeinojen ja tiedustelumenetelmien käytön pöytäkirjaamiskäytäntö ja sitä myötä valvonta ja raportointi eivät saa muodostua epäyhtenäisiksi. Tällä perusteella Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myös asetuseronnoksen 1 §:ssä ja muissa pykälissä, joihin liittyy mahdollisuus jättää ilmoittamatta tiedustelumenetelmän käytöstä, olisi perusteltua noudattaa asetuksen 122/2014 pykälissä, esimerkiksi 3 luvun 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa, käytettyä sanamuotoa "*..syy ilmoituksen tekemättä jättämiseen.*" asetuseronnoksen 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa käytetyn sanamuodon "*..ilmoituksen..tekemättä jättäminen.*" sijaan. Ilmoittamatta jättämisen kohdalla perustelu kyseiselle toimelle saa erityisen merkityksen, koska sillä on suora vaikutus tiedustelumenetelmän kohdehenkilön oikeusturvaan.

Edellä mainittua yhtenäisyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta edistäisi myös se, että asetuseronnoksessa edellytettäisiin telepakkokeinoja koskevissa pykälissä pöytäkirjaamisvelvoitetta siitä, onko tiedustelumenetelmä toteutettu teleyrityksen avustuksella tai muilla tavoin.

Muistioloonnoksen sivulla 4 olevaan ensimmäiseen lauseeseen, joka koskee pöytäkirjan kohdan jättämistä tyhjäksi, ehdotetaan lisättäväksi perusteluelvoitetta siitä, miksi pöytäkirjaamisvelvoitteen alaista tietoa ei ole saatavilla. Laajennettu perusteluelvollisuus edesauttaisi jälkikäteisen laillisuusvalvonnan tehokkuutta ja parantaisi osaltaan poliisilain 5 a luvun

tarkoittamien tiedustelumenetelmien tuloksellisuusodotuksen toteutumisen arvioimista.

Ehdotettu 2 §

Poliisihallitus esittää, että 2 §:n 1 momentin 5 kohdan sanamuoto "*..haltuun tuleva..*" muutettaisiin muotoon "*..kohdehenkilön haltuun tuleva..*". Muutos täsmentäisi tekstiä, koska 5 kohdan tekstin jatkuessa puhutaan "*...hänen oletettavasti muuten käyttämä..*" ja olisi yhdenmukainen esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaista tiedonhankinnasta annetun asetusluonnoksen 22 §:n 4 momentin 3 kohdan kanssa, jossa käytetään määritelmää "*kohteeksi joutunut henkilö*".

Muistiolounnoksessa 2 §:n 1 momentin 8 kohdassa mainitaan pöytäkirjaamisessa käytettäväksi muuta tunnistetietoa vaihtoehtona virkamiehen nimelle ja virka-asemalle. Kirjaus käyttökynnyksineen on kannatettava. Muun kuin nimen ja virka-aseman käyttäminen tunnistetietona ei heikentäisi laillisuusvalvonnan edellytyksiä tai virkavastuuta. Tiedustelumenetelmän käyttöön liittyvä virkamies olisi edelleen yksilöitävissä. Yhtäältä muun tunnistetiedon käyttämisen voidaan olettaa parantavan yksittäisen virkamiehen turvallisuutta ja toisaalta vaikeuttavan virantoimitukseen ja virkamiehiin kohdistuvia epäasiallisia vaikuttamistoimia.

Ehdotetut 7-9 §

Pykäläehdotusten 1 momentin 1 kohdan sanamuodot sisältävät virkamiehen ja päätöksen antopäivän. Muistiolounnoksessa sivuilla 6-8 mainittuja pykälä koskeissa viimeisissä lauseissa mainitaan vain päätöksen tehnyt virkamies. Pykäläluonnosten ja muistion yhdenmukaisuuden varmistamiseksi muistiolounnoksen sanamuotoja esitetään täydennettäväksi.

Ehdotettu 15 § 2 mom.

Suojelupoliisin tietolähteeksi hyväksytyyn henkilön yksiselitteinen rekisteröintivelvoite on kannatettava. Rekisteröintivelvoite toimii oikeussuojakeinona sekä tietolähteeksi rekisteröidylle että suojelupoliisin virkamiehelle.

Ehdotettu 19 §

Asetusluonnoksen perusteella pöytäkirjaamisveloitteen piiriin kuuluu dokumentointi toiminnasta paikkatiedustelun kohteena olevassa tilassa, mutta eivät toimenpiteet, joilla kyseiseen tilaan on päästy. Poliisihallitus esittää harkittavaksi, tulisiko paikkatiedustelua koskevaan pöytäkirjaan sisällyttää lisäksi tieto siitä, millaisilla toimenpiteillä on mahdollistettu pääsy paikkatiedustelun kohteena olevaan tilaan. Paikkatiedustelun luonne huomioiden voidaan pitää perusteltuna toiminnan laajempaakin pöytäkirjaamista.

Erikseen todetaan, että muistioloituksen sivun 11 ensimmäisessä lauseessa puhutaan tietolähteen ohjatusta käytöstä, vaikka pykälä koskee paikkatiedustelua.

Ehdotettu 23 §

Asetusluonnoksessa on esitetty, että harhauttavien tai peiteltyjen rekisterimerkintöjen tekemisen tai oikaisemisen yksityiskohdista voidaan sopia rekisterinpitäjän kanssa. Luonnoksen perusteluista ei ilmene, miksi säännös poikkeaa asetuksen 122/2014 3 luvun 20 §:n sisällöstä, missä keskusrikospoliisi ja suojelupoliisi velvoitetaan sopimaan rekisterinpitäjien kanssa yksityiskohtaisista menettelytavoista. Poliisihallitus katsoo, että tilanteessa, jossa kyse on viranomaisen ylläpitämästä ja julkista luotettavuutta nauttivasta rekisteristä, on välttämätöntä, että merkintöjen tekemisen ja niiden oikaisemisen yksityiskohtaisista menettelytavoista velvoitetaan yksiselitteisesti sopimaan rekisterinpitäjien kanssa myös tiedustelutoiminnassa.

Lopuksi

Tiedustelumenetelmien toimivaltuuksien voimaantulo ei olettavasti muuta pääsääntöä siitä, että tietolähdettä ei saa vaarantaa viranomaisen toiminnan johdosta. Näin ollen poliisilain 5 a luvun 25 §:n tarkoitamiin suojaustoimiin ryhtyminen on poikkeuksellinen toimenpide. Poliisihallitus pitää perusteltuna, että myös pykälän mahdollistamista suojaustoimista laaditaan asianmukaisen muun dokumentoinnin lisäksi pöytäkirja, johon merkitään vähintään asiaa koskevien päätöksentekotietojen lisäksi tallenteiden tarkastamista, hävittämistä ja säilyttämistä koskevat tiedot, tietolähteelle valmistetut ja hänen käyttämänsä rekisterimerkinnät ja väärät asiakirjat, käytön peruste ja käyttämisen ajankohdat.

Poliisilain 5 a luvun 39 §:n mukaan muualla kuin Suomessa toteutettavasta siviilitiedustelusta ja tiedustelumenetelmän käytöstä päättää suojelupoliisin päällikkö. Nämä tilanteet poikkeavat saman lain 57 §:n mukaisesta kansainvälisestä yhteistyöstä, koska 39 §:n tarkoittamissa tilanteissa tiedusteluvaltuuksien käyttö tapahtuu salassa toiselta valtiolta. Tällaisissa tilanteissa toiminnan dokumentoinnin ja valvonnan merkitys korostuu. Poliisihallitus pitää välttämättömänä sitä, että eri tiedusteluvaltuuksien osalta käy ilmi, onko niitä toteutettu Suomessa tai jossakin toisessa valtiossa. Lisäksi Poliisihallitus pitää tarpeellisena myös 57 §:n perusteella tehtävässä yhteistyössä dokumentointia siten, että pöytäkirjaan merkitään myös toisen valtion toiminnalle asettamat ehdot ja rajoitukset.

Poliisihallitus toteaa, että asetusluonnoksessa ei huomioida rikoslain (39/1889) 12 luvun 12 §:n esitettyä muutosta siitä, että maanpetoksen tunnusmerkistön täyttäväksi teoksi ei katsota esimerkiksi poliisilain 5 a luvun mukaista tiedustelumenetelmän käyttämistä. Kyseessä on jo periaatteellisesti merkittävästä laintasoisesta uudistuksesta ja asian jättämistä pelkästään laissa säädetyn varaan ei voida pitää riittävänä. Erityisesti tämänkaltaisten säännösten soveltamisen osalta on oleellista, että myös jälkikäteen voidaan tarkastella tiedusteluvaltuuden oikea-asteista käyttämistä suhteessa rikoksen tunnusmerkistön täyttävään tekoon mistä

syystä laissa säädettyä olisi syytä asetuksella täsmentää varsinkin dokumentoinnin osalta.

Poliisihallitus on siviilitiedustelulainsäädäntöhankkeen lausuntomenettelyn yhteydessä kiinnittänyt huomiota muun muassa poliisilain 5 a luvun 44 §:ään, siviilitiedustelussa kerätyn rikokseen liittyvän tiedon hävittämisoikeuteen poliisilain 5 a luvun 45 §:n perusteella ja salaisen tiedonhankinnan sekä siviilitiedustelun yhteensovittamiseen poliisin ja suojelupoliisin välillä poliisilain 5 a luvun 56 §:n mukaisesti.

Näihin liittyen esitetään, että asetuksessa velvoittavan pöytäkirjaamisen piiriin sisällytettäisiin poliisilain 5 a luvun 44 §:n harkintavallan käyttöä ja perusteita koskevat tiedot sekä tiedot esittelijästä ja päätöksentekijästä. Pöytäkirjattavan tiedon tulisi mahdollistaa jälkikäteinen arviointi seikoista, joiden johdosta on päädytty tunnusmerkistöön, jonka perusteella poliisilain 5 a luvun 44 §:ä on sovellettu. Pöytäkirjaaminen korostuu tilanteissa, joissa poliisilain 5 a luvun 44 §:n perusteella pakottavan ilmoittamisen piiriin kuuluvista rikoksista ilmoittamista siirretään tai harkinnanvaraisen ilmoittamisen piiriin kuuluvista rikoksista ei ilmoiteta.

Ensiksi mainitussa tilanteessa (*pakottava ilmoittaminen*) pöytäkirjaaminen mahdollistaisi ilmoittamisen siirtämisen perusteena olevan poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentin välttämättömyysvaatimuksen jälkikäteisen tarkastelun. Toiseksi mainitussa tilanteessa (*harkinnanvarainen ilmoittaminen*) pöytäkirjaamisen avulla voitaisiin jälkikäteisesti arvioida perusteet, joiden mukaan tiedustelumenetelmillä hankitun tiedon ei ole nähty muodostavan poliisilain 5 a luvun 44 §:n 1 momentissa kuvattua erittäin tärkeää merkitystä rikoksen selvittämiseksi tai selvittää perusteet, joiden nojalla rikoksesta ei ole ilmoitettu poliisilain 5 a luvun 44 §:n 2 momentin tarkoittaman rikoksen estämiseksi, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Molempia tilanteita koskien pöytäkirjaaminen mahdollistaisi myös poliisilain 5 a luvun 44 §:n 3 momentin kokonaisharkintaan kuuluvien seikkojen huomioon tiedon luovuttamista koskevan päätöksenteon jälkikäteisessä arvioinnissa sekä sen, millä tavoin esitutkinnan intressit on turvattu esimerkiksi tiedon säilyttämisellä. Pöytäkirjaaminen mahdollistaisi myös poliisilain 5 a luvun 45 §:n 2 momentin tarkoittaman tietojen säilyttämisen perusteiden jälkikäteisen arvioinnin.

Salaisen tiedonhankinnan ja tiedustelumenetelmien merkityksen perusteella Poliisihallitus esittää, että asetusluonnokseen sisällytettäisiin poliisilain 5 a luvun 56 §:n 2 momentin valtuutusperusteella tarkentavat säännökset salaisen tiedonhankinnan yhteensovittamisesta. Esitutkintaviranomaisen ja tiedusteluviranomaisen yhteistoiminnan asetustasoinen sääntely olisi perusteltua ja noudattaisi sekä asetuksessa 122/2014 että lausuttavana olevassa asetusluonnoksessa käytettyä pääsääntöä pöytäkirjaamisesta.

Mikäli edellä mainittuja pöytäkirjaamisveloitteita ei sisällytetä lausuttavana olevaan asetusluonnokseen, Poliisihallitus esittää niiden ja aiemmin tässä lausunnossa mainittujen esitutkintaviranomaisten intressien huomioon olevan tärkeää myöhemmässä asetusvalmistelussa.

Asetusluonnoksen muilta osin Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa

Poliisiylitarkastaja Heikki Lausmaa

Poliisitarkastaja Sami Ryhänen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 15.05.2019 klo 12:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Sisäministeriön kirjaamo
Marko Meriniemi

Tiedoksi Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen
Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Poliisiylitarkastaja Mikko Eränen