

Asia: VN/27085/2023

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan poliisin uhkaperusteista rikostiedustelua koskevaa lainsäädäntöä (uusi 5 b luku). Tavoitteena on mahdollistaa salaisen tiedonhankinnan aloittaminen jo ennen kuin mitään rikosta on tapahtunut ja kun käsillä on yksilön tai yhteiskunnan turvallisuuteen kohdistuva vakavan rikollisuuden muodostama uhka. Ehdotettuja rikostiedustelukeinoja ovat suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen katselu, tekninen seuranta, teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, peitetoiminta, valeosto, valvottu läpilasku ja ohjattu tietolähdetoiminta. Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutoksia muun ohella poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan 5 lukuun.

Hovioikeus toteaa, että rikostiedustelulla halutaan tietoa, joka mahdollistaisi erilaisiin uhkiin vaikuttamisen ja varautumisen. Selvää on, että poliisilla tulee olla riittävät keinot rikosten estämiseksi ja vakavan rikollisuuden torjumiselle on tarve.

Ehdotettua uutta lainsäädäntöä on kuitenkin pidettävä varsin yllättävänä ottaen huomioon, että hallituksen esitysluonnoksessa (s. 10–11) todetaan, että järjestäytyneessä rikollisuudessa tapahtuneet muutokset liittyvät lähinnä rikollisverkostoihin ja valtiollisten toimijoiden lisääntyneeseen hybridivaikuttamiseen. Tähän nähden ehdotetut huomattavat periaatteelliset muutokset eivät vaikuta kohtaavan sanottuja muutoksia rikollisuustilanteessa.

Ehdotetuilla tiedustelukeinoilla loukataan merkittävässä määrin ihmisten perusoikeuksia tilanteessa, jossa minkäänlaista konkreettista tai yksilöitävissä olevaa rikosepäilyä ei vielä ole olemassa.

Ehdotettua lainsäädäntöä on perusteltu varsin yleisluonteisella tarpeella, eikä esityksestä ilmene riittävässä määrin se, miksi ja miltä osin poliisin nykyiset tietojen hankintaa koskevat toimivaltuudet ja käytettävissä olevat keinot eivät ole riittäviä. Näissä olosuhteissa hovioikeus suhtautuu varauksellisesti uuteen ehdotettuun lainsäädäntöön.

Jos ehdotetut säännökset lisätään poliisilakiin ja poliisilakia muutoinkin väljennetään ehdotetulla tavalla, on selvää, että lain 1 luvussa säädettyjen suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen merkityksen tulee korostua nykyistä enemmän. Ihmisten perusoikeuksien ja oikeusturvan mahdollisimman laajan toteutumisen kannalta hovioikeus katsoo, että tiedustelukeinojen käyttäminen tulisi olla esityksessä ehdotetusta poiketen laajemmin tuomioistuimen kontrollissa, vaikka tällä olisikin taloudellisia vaikutuksia tuomioistuimen toimintaan. Kun kysymys on edellä lausutuun tavoin varsin ongelmallisesta uudistuksesta, riittävänä ei voida pitää sitä, että tuomioistuin päättäisi ainoastaan tietyissä tilanteissa teknisestä katselusta ja teknisestä seurannasta sekä peitetoiminnan ja valeoston edellytysten olemassaolosta (5 b luku 7 ja 8 §). Riittävänä ihmisten oikeusturvan kannalta ei voida pitää myöskään sitä, että se, joka on ollut tiedustelukeinon kohteena, voi – saatuaan tiedon häneen kohdistetusta tuomioistuimen päättämästä tiedustelukeinosta – kannella siitä. Lisäksi hovioikeus ehdottaa, että oikeusturvakeinoja voisi laajentaa siten, että myös muista kuin tuomioistuimen tekemistä tiedustelukeinoja koskevista päätöksistä voisi vastaavasti kannella sen jälkeen, kun asianomainen on tullut niistä tietoiseksi.

Hovioikeus pitää perusteltuna sitä esityksessä mainittua, että esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta tai kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta. Näiltä osin hovioikeus kuitenkin viittaa jäljempänä tarkemmin todettuun.

Yksityiskohtaisia kannanottoja

Poliisilaki 5 b luku – rikostiedustelu vakavan rikollisuuden torjumiseksi

Ehdotettu uusi poliisilain 5 b luku vastaa rakenteeltaan varsin pitkälti siviilitiedustelua koskevaa poliisilain 5 a lukua sekä erillisten toimien osalta sisällöltään salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa 5 lukua.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan rikostiedustelukeinoa ei saa kohdistaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävään tilaan. Hovioikeus toteaa, että on sinänsä hyvä, että rajaus on kirjattu lakiin, mutta ehdotettua rajausta ei kuitenkaan ole pidettävä riittävänä. Esityksessä on useassa kohdin todettu, että esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi luottamukselliseen viestintään kohdistuvasta tai kotirauhan piirissä tapahtuvasta tiedonhankinnasta (s. 1, 50, 60 ja 94). Kuitenkin rikostiedustelukeinoja koskevan 2 §:n perusteluissa (s. 94–95) on viitattu tehokkaan rikostiedustelutoiminnan edellyttävän kuitenkin myös tällaisen tiedonhankinnan mahdollistamista. Perusteluissa on todettu, että erityisesti nopeasti etenevissä uhkatilanteissa mahdollisuudet uhkan torjumiseen heikkenevät merkittävästi, jos poliisilla ei ole pääsyä kohdehenkilön luottamuksellisten viestien sisältöön ja että toisaalta tiedonhankintakeinojen tehokas käyttö edellyttää joissakin

tilanteissa myös toimimista kotirauhan suojan piirissä. Perusteluissa on vielä todettu, että irtaantuminen tilanteesta joka kerta, kun olisi tarvetta siirtyä toimimaan kotirauhan piirissä olevaan tilaan, heikentäisi tiedonhankinnan edellytyksiä ja saattaisi helposti johtaa jopa turvallisuusriskiin.

Edellä lausutun perusteella hovioikeus toteaa varsin epäselväksi jäävän, onko ehdotettuja tiedustelukeinoja tarkoitus esitykseen kirjatusta maininnoista huolimatta soveltaa luottamukselliseen viestintään kohdistuvaan tai kotirauhan piirissä tapahtuvaan tiedonhankintaan. Kun otetaan huomioon tuomioistuimen päätöksentekoa koskeva ehdotettu 7 §, näyttää siltä, että tiedustelukeinoja on nimenomaisesti tarkoitettu käytettävän myös muussa kotirauhan piirissä kuin pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa. Hovioikeus katsoo ottaen huomioon ehdotettujen tiedustelukeinojen luonne perusoikeuksiin merkittävästi puuttuvina keinoina, että ehdotettua tiedonhankintaa ei tule soveltaa luottamukselliseen viestintään tai kotirauhan piiriin. Rajaukset tulee kirjata lakiin kattavasti.

Ehdotettu 9 §:n 2 momentti sisältää kiiretilanteita koskevan säännöksen, jonka mukaan rikostiedustelutehtävään määrätty rikostiedusteluun perehtynyt päällystään kuuluva poliisimies olisi kiiretilanteessa toimivaltainen päättämään tuomioistuimen toimivaltaan muutoin kuuluvan teknisestä katselusta ja teknisestä seurannasta. Hovioikeus toteaa, että sinänsä vastaavia säännöksiä on sisällytetty poliisilakiin myös muutoin, mutta ottaen huomioon ehdotettujen säännösten poikkeuksellisuus ei ehdotusta ole pidettävä kannatettavana eikä sen voida katsoa olevan välttämätön. Hovioikeus lisäksi kiinnittää huomiota siihen, ettei yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 127) ole perusteltu lainkaan ehdotetun säännöksen tarpeellisuutta.

Ehdotettu 12 § koskee rikostiedustelukeinon käyttöä koskevan päätöksen voimassaoloaika. Sen mukaan päätös voidaan tehdä kerrallaan enintään kuudeksi kuukaudeksi paitsi valvotun läpilaskun osalta enintään kuukaudeksi kerrallaan. Ehdotus on sinänsä linjassa poliisilain muiden säännösten kanssa. Valeostoa koskevan luvan voimassaoloajan osalta hovioikeus viittaa jäljempänä poliisilain 5 luvun osalta todettuun ja kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä (s. 129) ei ole perusteltu sitä, miksi luvan voimassaoloajat on esitetty säädettävän huomattavasti pidemmiksi kuin pakkokeinolaissa.

Ehdotettu 13 § koskee tuomioistuinmenettelyä. Hovioikeus pitää ehdotettua säännöstä kattavana ja siten perusteltuna. Hovioikeus pitää hyvänä, että 4 momentissa säädettyä kantelu-oikeutta ei ole kanteluun oikeutettujen henkilöiden osalta rajoitettu.

Poliisilain 5 luku - salaiset tiedonhankintakeinot

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että luvussa säädetyt keinoja saataisiin jatkossa käyttää sellaisten rikosten paljastamisessa, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kymmenen vuotta vankeutta sekä lisäksi tiettyjen yksilöityjen rikosten paljastamisessa (3 §). Voimassa olevan

säännöksen mukaan edellytystä ei ole sidottu rangaistusasteikkoon, vaan soveltamisalan perusterikokset on lueteltu säännöksessä.

Hovioikeus toteaa, että luvussa säädettyjen keinojen soveltamisala laajenisi ehdotetulla muutoksella merkittävästi. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole perusteltu tarvetta tällaiselle säännöksen soveltamisalan laajentamiselle muutoin kuin hyvin yleisellä tasolla (s. 82). Perusteluissa on lueteltu ne rikokset, jotka eivät sisälly nykyisin voimassa olevaan säännökseen (s. 80). Tältä osin hovioikeus huomauttaa, että rikosluettelo ei ole tyhjentävä vaan siitä puuttuu esimerkiksi törkeä seksuaalinen kajoaminen lapseen eikä esityksessä ole perusteltu sitä, miksi kaikki rikokset ovat tarpeen sisällyttää säännöksen soveltamisalaan.

Hovioikeus ehdottaa, että uusikin säännös rakennettaisiin rikosluettelomuotoon. Tällä tavalla jokaisen rikoksen kohdalla tulisi paremmin arvioitavaksi, onko kyseinen tiedonhankintakeino perusteltua lisätä poliisin keinovalikoimaan. Yksin rangaistusmaksimi ei kuvaa mitään siitä, millä keinoin rikos on paljastettavissa.

Esityksessä lisäksi ehdotetaan laajennettavan niiden rikosten joukkoa, joiden estämiseksi voitaisiin käyttää telekuuntelua (5 §). Ehdotuksen mukaan poliisille voitaisiin rikoksen estämiseksi antaa jatkossa telekuuntelulupa, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta. Myös tältä osin voimassa olevan säännöksen mukaan edellytystä ei ole sidottu rangaistusasteikkoon, vaan soveltamisalan perusterikokset on lueteltu säännöksessä. Ehdotus tarkoittaisi myös telekuuntelun sijasta tapahtuvan tietojen hankkimisen soveltamisalan laajentumista (6 §). Esityksellä lisäksi lavennettaisiin niitä edellytyksiä, joiden perusteella telekuuntelun edellytyksiä arvioidaan.

Hovioikeus toteaa, että telekuuntelua koskeva soveltamisala laajenisi ehdotetulla muutoksella merkittävästi. Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 82) on lueteltu ne rikokset, jotka eivät sisälly nykyisin voimassa olevaan säännöksen soveltamisalaan. Yksityiskohtaisista perusteluista puuttuvat tarkemmat perustelut sen osalta, miksi ehdotettu soveltamisalan laajentaminen on tarpeen. Hovioikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu soveltamisalan laajennus tarkoittaisi käytännössä sitä, että rikosten estämiseksi tapahtuva telekuuntelu olisi laajemmin sallittu kuin pakkokeinolaissa säädetty telekuuntelu (PKL 10:3). Tätä ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Hovioikeus ehdottaa, että tässäkin tapauksessa säännös (poliisilain 5 luvun 5 §) rakennettaisiin rikosluettelomuotoon kuten nykyisin.

Hovioikeus vielä kiinnittää huomiota siihen, että nykyisin voimassa olevan säännöksen mukaan telekuuntelun edellytyksiä arvioidaan henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella, mutta esitykseen on sisällytetty arviointiperusteeksi ”taikka muutoin”. Tältä osin hovioikeus toteaa,

että ehdotuksesta puuttuvat perustelut sen osalta, miksi ehdotettu muutos on tarpeen ja mitä tilanteita ehdotetulla muutoksella on tarkoitettu katettavan.

Valeostoa koskevien ehdotusten (35–36 §) esityksestä ei ilmene se, miksi välttämättömyysedellytys valeoston toteuttamiseksi on ehdotettu poistettavan. Hovioikeus kiinnittää huomiota, että välttämättömyysedellytys sisältyy myös pakkokeinolaissa säädetyn valeoston edellytyksiin (PKL 10:34) eikä siitä luopuminen poliisilaissa tarkoitettussa tilanteessa ole perusteltu. Hovioikeus lisäksi toteaa, että valeostoa koskevan päätöksen voimassaoloajan pidentäminen kahdesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen vaikuttaa tutkintatoimen luonne huomioiden perustelemattomalta.

Edellä lausutun perusteella ja ottaen huomioon, että kysymys on perusoikeuksiin puuttuvista tutkintavaltuuksista hovioikeus ei kannata poliisilain 5 lukuun ehdotettavia muutoksia. Muutokset eivät voi perustua sille, että telekuuntelua koskevat säännökset halutaan saattaa linjaan televalvontaa koskevien säännösten kanssa ottaen huomioon, että telekuuntelu on voimakkaammin perusoikeuksiin puuttuva tutkintatoimi kuin televalvonta.

Siviili- ja sotilastiedustelun sekä uhkaperusteisen rikostiedustelun päällekkäisyys

Esitysluonnoksen mukaan Suojelupoliisin tehtävät ja uhkaperusteinen rikostiedustelu ovat limittyneitä. Tämä limittyneisyys pitää sisällään ongelman, joka ei ratkea ehdotetun poliisilain 5 b luvun 20 §:n yhteensovittamista koskevalla säännöksellä. Siviili- ja sotilastiedustelun kohteena olevan toiminnan määrittely ei kytkeydy välillisestikään rikostunnusmerkistöihin, kun taas uhkaperusteisen rikostiedustelun kohteena oleva toiminta liittyy aina rikoksiin. Tämä kysymys liittyy myös palomuurisääntelyn tarpeeseen ja tietojenvaihdon ongelmallisuuteen. Jatkovalmistelussa olisi kiinnitettävä enemmän huomiota näiden tehtävien tarkkarajaisuuteen ja niiden päällekkäisyyden poistamiseen.

Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan (s. 59) uudistus ei edellyttäisi henkilöstöressurssien lisäämistä Helsingin käräjäoikeuteen tai Helsingin hovioikeuteen, joissa asiat käsiteltäisiin. Tämä on epäjohtonmukaista sen kanssa, että poliisin voimavaroja arvioidaan tarvittavan lisätä 31–35 henkilötyövuodella ja kokonaishinta sisäministeriön hallinnonalalla olisi 6,83 miljoonaa euroa (s. 180). Yhtäkään asiaa käräjä- tai hovioikeudessa ei käsitellä ilman tuomarityövoimaa, ja molemmat tuomioistuimet ovat jo nykyisin ruuhkaisia. Lainmuutosten tekeminen edellyttää, että tuomioistuimille annetaan tarvittavat resurssit.

Lehtonen Elina
Helsingin hovioikeus - Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos
Sanna Mikkola. Hovioikeuden presidentti Asko Välimaa.