

Asia: VN/27085/2023

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikostiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia.

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Yleisesti nykytilasta, ja sääntelymuutoksen perusteiksi esitetyistä tarpeista

Vakavaa rikollisuutta käsittelevissä rikosprosesseissa syyttäjät ovat tyyppisesti esittäneet asiantuntijatodisteluna Keskusrikospoliisin tuottaman asiantuntijalausunnon, jossa lausunnonantajan taustaa on kuvattu seuraavasti:

"Olen aloittanut poliisityön vuonna 1980 Helsingin poliisilaitoksessa, jonka huumerikostutkinnasta siirryin keskusrikospoliisiin (krp) huumerikostutkintaan vuonna 1988. Vuodesta 1991 olen toiminut tunnuksellisten rikollisryhmien seurannan vastuuhenkilönä krp:ssä, aluksi huumerikostutkinnan

ohella ja vuodesta 1996 alkaen päätoimisesti keskeytyksettä osana tehtävää varten krp:iin perustettua järjestäytyneen rikollisuuden (jr) seurantaryhmää.

Ryhmällä on kotimaisten ja kansainvälisten rikollisryhmien kokonaisvaltainen seurantavastuu, jäsenyydet kotimaisissa ja kansainvälisissä po. tarkoitusta varten perustetuissa toiminnoissa ja mm. näiden kautta laaja yhteistoimintaverkosto.

Lausunnoissa käytettyjen tietojen alkuperää on kuvattu tavanomaisesti seuraavasti:

"Em. jr-seurantaryhmä ottaa vastaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvää tietoa kaikista käytettävissä olevista koti- ja ulkomaisista lähteistä. Useimmin tietoa saadaan eri viranomaislähteistä, julkisista lähteistä, rekisteröidyiltä ja muilta tietolähteiltä sekä ryhmän jäsenten omien havaintojen kautta, esim. rikollisryhmien tiloihin kohdistuvilla etsinnöillä.

Jokainen vastaanotettu yksittäinen tieto luokitellaan käyttäen ns. 4 X 4 -menetelmää, jossa 4-portaisen asteikon mukaan luokitellaan erikseen sekä tietolähde – tunnettuuden ja osoitetun luotettavuuden suhteen – että tieto – sen mukaan onko se uusi vai onko samasta aiheesta saatu aiemmin tietoa.

Luokittelun jälkeen tieto on joko vahvistettua tai epävarmaa, vahvistamatonta tietoa. Lausunnot perustuvat aina vahvistettuun tietoon, pois lukien ne harvat tapaukset, joissa vahvistamaton tieto lausunnossa voisi olla lausunnon kohteen kannalta edullista."

Vallitseva oikeustila osoittaa, että nykyisen poliisilain voimassaoloaikana on toteutettu toimintaa, jossa tietoa on kerätty varsinaisen esitutkinnan ulkopuolella. Nykytilanteessa, kun siviili- ja sotilastiedustelun ulkopuolista poliisin toimintaan liittyvää tiedon keräämistä, luokittelemista, säilyttämistä ja käyttöä ei säännellä erillisellä rikostiedustelulainsäädännöllä, ei ole täysin läpinäkyvää, mitä kaikkia keinoja tiedustelun tyyppisessä toiminnassa on käytetty, miten päätöksenteko kulloistenkin toimien osalta on toteutettu, miten tietoa on säilytetty, ja milloin tietoja on hävitetty, tai onko tietoja hävitetty sen sijaan, että olisi kerätty ns. jatkuvatäydenteistä tietomassaa, jolloin vanha tai mahdollisesti epävarmaksi osoittautunut tieto säilytetään siltä varalta, että myöhempi tieto vaikuttaisi sen luokitukseen.

Edellä kuvattu oikeustila perustele erillisen siviili- ja sotilastiedustelun ja esitutkinnan ulkopuolella tapahtuvan toiminnan (rikostiedustelun) sääntelylle on olemassa tarve menettelytapojen yksilöinnin ja määrittämisen ja etukäteis- sekä jälkikäteisen laillisuusvalvonnan mahdollistamiseksi ja toteuttamiseksi.

Oikeuskanslerinviraston lausumassa on kiinnitetty huomiota siihen, että esityksessä ei ole juurikaan selvitystä siitä, millä tavoin tiedon hankintaa, analysointia ja hyödyntämistä on ollut mahdollista

toteuttaa jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Suomen Asianajajat yhtyy tältä osin oikeuskanslerinviraston kantaan, ottaen erityisesti huomioon edellä esitetyn selvityksen siitä, että varsin merkittävää tiedon hankintaa, analysointia ja hyödyntämistä erityisesti järjestäytyneeseen rikollisuuteen (joka on mainittu yhtenä olennaisena uhkana) liittyen on tehty jo 1990 -luvun alusta lukien, mistä voidaan päätellä, että menettelytapoja ja keinoja on voitu kehittää systemaattisesti jo vuosikymmenien ajan ilman, että lainsäädäntö on estänyt tehokasta poliisitoimintaa.

Tältä osin muutostarpeen perusteet näyttäytyvät ristiriitaisina, koska toisaalta voimassa oleva lainsäädäntö ei ole ainakaan kaikilta olennaisilta osin estänyt tai olennaisesti rajoittanut rikostiedustelua, mikä vähentäisi muutostarvetta, mutta toisaalta on syntynyt toiminto, jonka oikeudellinen perusta ja menettelytavat ovat yksityiskohtaisesti sääntelemättä, minkä vuoksi sääntely on välttämätöntä.

Nykytilan kuvauksessa esitetyt muutokset (esitysluonnoksen sivut 10–13)

Järjestäytyneessä rikollisuudessa tapahtuneiden muutosten kuvaus perustuu hyvin pitkälti viittauksiin aiemman lainsäädännön esitöihin (HE 263/2014). Tässä mielessä kyse ei ole sellaisista muutoksista, jotka olisivat ilmenneet vastikään. Kuvaus ei tosiasiaa juurikaan käsittele muutoksia, vaan tiettyjä organisoituneen rikosten tekemisen perustekijöitä, jotka erottavat organisoituneen rikollisuuden muun tyyppisistä rikoksista/rikollisuudesta. Havainnot siitä, että järjestäytyneen rikollisuus olisi muuntunut rakenteiltaan löyhemmäksi rikollisverkosto-tyyppiseksi, kuvaa pikemminkin sitä, että ilmiötä tutkivassa viranomaistoiminnassa on tunnistettu tarve dynaamisempaan käsitteistöön aiemmin käytössä olleen varsin kaavamaisen ja hierarkian perusteella rakennetun mallinnoksen sijaan. Ilmiö uhkakuvana ei vaikuta perustavanlaatuisesti muuntuneen, joskin tilannekuva on luonnollisesti erityisesti pidemmän aikavälin seurannassa dynaaminen ja muuntuu jatkuvasti.

Esimerkkinä edellä kuvatusta on huomion kiinnittyminen ”katujengirikollisuuteen”, joka ilmiönä ei ole ainutlaatuinen tai täysin uusi. Tilannekuva useamman henkilön muodostamista ryhmistä poikkeaa hierarkkisista moottoripyöräkerhoista, joilla saattoi aiemmassa erityisesti 1990-luvun ja 2000-luvun alun tilannekuvassa olla ns. ylipaino sen hetkissä olosuhteissa. Rikosprosessi, ja siihen liittyvä varsinainen esitutkinta ja edellä kuvatut asiantuntijalausunnat painottuivatkin pitkään hierarkian ja tehtävienjaon ja määräysvaltasuhteiden selvittämiseen muun muassa seuraavasti:

”Jäsenen hierarkkinen asema ilmenee hänen käyttämästään jengiliivistä. CMC:n jäsenet käyttävät ns. 1%-merkkiä osoituksena ”lainsuojattomuudesta”. Jäsenten lisäksi CMC:lla on lukuisia kannattajia (support), jotka usein käyttävät hengin kannatuspaitaa.

Ajokaudella jäsenellä tulee olla pääsääntöisesti moottoripyörä käytössään, mutta sen virallista omistajuutta tai haltijuutta ei edellytetä. Moottoripyörön merkille on asetettu erityiset vaatimukset.

CMC oli perustettaessa yksialaosastoinen jengi, mutta useiden välivaiheiden jälkeen se on laajentunut useampiosastoiseksi organisaatioksi, joka muodostaa valtakunnallisen kokonaisuuden.

Hierarkkisesti kaikilla osastoilla on vain yksi valtakunnallinen presidentti, jonka alaisuudessa osastojen vetäjät – yleensä asekersantin (Sgt at Arms) nimikkeellä – toimivat.

Uuden osaston perustamisesta päättävät ensin yhdessä organisaation valtakunnallinen presidentti ja ehdokasosastoa lähimpien osastojen vetäjät ja lopullisesti valtakunnallinen upseerikokous. Osaston erottamisesta päättää niin ikään upseerikokous."

Kuitenkin jo perusteluissa viitatuissa lain esitöissä (HE 263/2014) järjestäytyneen rikollisryhmän käsite muotoiltiin siten, ettei edellytetty tarkkaa hierarkiaa tai toiminnan erityistä jäsenyneyttä, jolloin määritelmällisesti järjestäytyneeksi rikollisuudeksi ja järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi voitiin tulkita hyvin monenlaisia useamman tekijän muodostamia ryhmiä. Oikeuskäytännössä tämä ilmenee hyvin ratkaisusta KKO:2018:89, jossa venevarkaiden muodostama ryhmä katsottiin järjestäytyneeksi rikollisryhmäksi.

Viitaten siihen, mitä oikeuskanslerinviraston lausumassa on todettu, poliisi on jo nykyisin keinoin ja toimivaltuuksin kyennyt reagoimaan tilannekuvan muutokseen tunnistuen noin 10 katujengiä ja 400 niihin liittyvää henkilöä, joista 150 on kyetty luokittelemaan keskeisiksi henkilöiksi. Tämä itsessään osoittaa, että myös nykyinen sääntely mahdollistaa kohtuullisen tarkan tilannekuvan muodostamisen ja erilaisten uhkien arvioinnin/ennakoinnin.

Edellä lausuttu huomioiden tulisi harkita sitä, onko tältä osin olemassa erityinen tarve lisätä poliisin toimivaltuuksia, tai jokin olennainen puute olemassa olevissa toimivaltuuksissa, joka perustelisi huomattavan laajan toimivallan kohdistaa erilaisia salaisiin pakkokeinoihin rinnastettavia tiedustelutoimia aikaisempaa huomattavasti laajempaan määrään kansalaisia.

Henkeen ja terveyteen kohdistuvan vakavan kohdennetun väkivallan uhka

Esitysluonnoksessa lausutaan, että henkirikosten määrä olisi noussut 2024 voimakkaasti. Tätä havaintoa ei kuitenkaan ole perusteltu siten, että olisi mahdollista arvioida, onko nousu tilastollisesti merkityksellistä, vai normaalin vaihteluvälin puitteissa, tai edes sitä, mitä voimakas nousu rikosten lukumäärinä tarkoittaisi. Sama toistuu, kun perusteluissa todetaan 15-vuotiaiden väkivaltarikollisuuden voimakkaana kasvuna ja kaikkien väkivaltarikosten voimakkaana kasvuna. Ottaen huomioon, että valmistettava muutos vaikuttaa voimakkaasti tärkeisiin perusoikeuksiin, olisi suotavaa, että perusteluista kävisi ilmi tietojen lähde siten, että olisi mahdollista konkreettisesti varmistua taustalla olevista vedotuista muutoksista rikollisuuden tilannekuvassa.

Rikostiedustelun käsitteen määrittely (luonnos kohta 2.2)

Viitaten siihen, mitä edellä on lausuttu niin sanotusta sääntelemättömästä tilanteesta, Suomen Asianajajat pitää välttämättömänä, että rikostiedustelu määritellään lainsäädännössä. Viitaten kuitenkin siihen, mitä edellä on lausuttu vallinneesta tilanteesta ennen lakimuutosehdotusta, jää monelta osin epäselväksi, miltä osin esitetyn käsitteen tarkoittama toiminta olisi sellaista, jota ei olisi toteutettu jo edellä viitatuksi 1990-luvun alkupuolelta alkaen.

Esitysluonnoksessa esitetään niin sanottuna laajimpana määritelmänä seuraavaa:

”Laajimmillaan rikostiedustelun voidaan ymmärtää olevan toimivaltaisten esitutkinta- sekä tiedusteluviranomaisten suorittamaa, johdettua ja suunnitelmallista, rikollisuuteen liittyvää tiedonhankintaa, jonka tavoitteena on viranomaisen hallussa olevan hankitun ja saadun tiedon analyysin ja prosessoinnin sekä toiminnan- ja tiedon suojaamisen kautta tuottaa merkityksellistä tiedustelutietoa yksittäisistä rikoksista tai rikollisuudesta laajemmin. Tällaista tietoa hyödynnetään tilannekuvan ja tietojohtoisen päätöksenteon tai rikostutkinnan tukena sekä poliisin toiminnan suuntaamisessa ja ohjaamisessa. Laaja määritelmä pitää siten sisällään myös rikosten ennalta estämisen, paljastamisen ja selvittämisen.”

Kun määritelmää verrataan edellä viitatuksi asiantuntijalausunnon kuvaukseen Keskusrikospoliisin toiminnasta, on vaikea hahmottaa olennaisia eroavaisuuksia. Jo aikaisemmassa asiantuntijalausunnossa kuvattu toiminta on pitänyt sisällään myös ns. avointen lähteiden tiedon keräämistä. Tältä osin on perusteltua käsitellä lainsäädännössä nykytilan aiheuttamat kysymykset esimerkiksi palveluihin rekisteröitymisestä tai keskusteluihin osallistumisesta. Suomen Asianajajat viittaa tältä osin Oikeuskanslerin viraston lausumassa esitettyyn kysymykseen siitä, onko lopulta kyse tarpeesta selvittää olemassa olevan poliisilain 5 luvun säännöksiä uusien toimivaltuuksien luomisen sijasta.

Aiheuttaako ns. rikosperusteinen toimivaltasääntely olennaisia rajoituksia toimivallan käytölle ns. uhkaperusteiseen toimivallan sääntelyyn verrattuna?

Yhtenä keskeisenä ongelmana on esitetty, että nykyiset salaiset tiedonhankintakeinot eivät mahdollistaisi uhkien tunnistamista tai niihin puuttumista riittävän varhaisessa vaiheessa. Tältä osin ei kuitenkaan ilmene sellaisia konkreettisia ongelmia, jotka voisivat tunnistaa vallitsevassa oikeustilassa.

Edellytykset sille, että poliisi saa luvan salaisten pakkokeinojen käyttöön, eivät parhaan käsitykseni mukaan rajoita haitallisesti poliisin puuttumista rikokseen jo ennen kuin sen toteuttaminen on edennyt pitkälle. Vapautteen kohdistuvien pakkokeinojen osalta olennaisesti salaisten pakkokeinojen

sallimista korkeampi selvityskynnys ei ole johtanut siihen, että tuomioistuin hylkäisi vangitsemissa vaatimuksia siten, että se rajoittaisi poliisin toimintamahdollisuuksia.

Salaisten pakkokeinojen osalta tilastollisen aineiston keruu ei ole lausuntopyynnön aikaikkunassa mahdollista, tai tarkoituksenmukaista, mutta voitaneen perustellusti olettaa, että tuomioistuinten toiminta ei haitallisesti rajoita poliisin mahdollisuuksia salaisten pakkokeinojen käyttöön.

Törkeiden huumausainerikosten kohdalla ei ole poikkeuksellista, että tiettyyn rikoshistoriansa ja henkilöstä muutoin poliisille kertyneen tiedon perusteella epäilyttävänä pidettyyn henkilöön saatetaan kohdistaa salaisia pakkokeinoja jopa pitkähköllä aikavälillä ilman, että konkreettinen rikosepäily syntyy, tai varsinainen esitutkinta alkaa. Salassapitosäätelyyn vuoksi ei voi todentaa edellä lausuttua konkreettisilla esimerkeillä/asiakirjaviittauksilla. Lienee kuitenkin selvää, ettei tuomioistuimella ole pääsääntöisesti syytä olettaa, että esitetyt perusteet olisivat virheelliset, jolloin myös oikeasuhtaisuus ja välttämättömyysarviointi perustuu pääasiallisesti hakijan käsitykseen ja sitä koskeviin hakijan laatimiin perusteluihin. Tältä osin Suomen Asianajajat viittaa Oikeuskanslerinviraston lausuman sivulla 6 esitettyyn oikeustapausreferaattiin, jossa tuomioistuin on hyväksynyt salaisten tiedonhankintakeinon edellytykset tapauksessa, jossa yksittäiset seikat sellaisenaan eivät olisi perustelleet salaisen pakkokeinon käyttöä, mutta kaikki seikat yhdessä olivat muodostaneet sellaisen perustellun oletuksen rikokseen syyllistymisestä, jonka vuoksi salaisten pakkokeinojen käyttö rikoksen estämiseksi oli perusteltua.

Edellä lausuttu osoittaa, että voimassa oleva lainsäädäntö vaikuttaa mahdollistavan salaisten pakkokeinojen käytön jo sellaisessa vaiheessa, kun rikoksen toteuttaminen ei ole edennyt erityisen pitkälle. Esitysluonnoksessa uhka määritellään seuraavasti:

”Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden sanaston mukaan uhkalla tarkoitetaan mahdollisesti toteutuvaa haitallista tapahtumaa tai kehityskulkua.<sup>36</sup> Rikostiedustelun asiayhteydessä uhka tarkoittaa toteutuessaan rikollista tekoa.”

Ottaen huomioon, ettei rikoksen estämiseksi käytössä olevien salaisten pakkokeinojen soveltamiskynnys ole oikeuskäytännön perusteella muodostunut niin korkeaksi, että se haittaisi poliisin toimintaa, ei voida tehdä yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, ettei voimassa oleva lainsäädäntö mahdollistaisi tehokasta tiedonsaantia ja puuttumista myös uhka -asteella oleviin tapahtumiin. Toisin sanoen, kun poliisilla on riittävästi tietoa uhan tunnistamiseksi, saattaa käsillä pääsääntöisesti olla tilanne, jossa sama tieto riittää salaisen pakkokeinon käytön edellytykseksi tuomioistuimelle esitettynä.

Lausumaluonnoksen esimerkkien tarkastelu konkretisoi edellä lausuttua:

”Esimerkiksi uusien rikollisryhmien Suomeen levittäytymisen yhteydessä tehdyt havainnot erityisen vaarallisiksi tiedetyistä huumausaineista saattavat edellyttää viranomaisilta välitöntä tiedonhankinnan käynnistämistä, vaikka tiedustelutietojen perusteella avaintoimijoiksi tiedettyjä henkilöitä ei voida kytkeä ilmi tulleisiin huumausainerikoksiin. (s. 101).”

Mainitussa esimerkissä poliisilla olisi jo tieto henkilöistä, joiden perusteella uuden ryhmän epäillään levittäytyneen Suomeen, ja samassa yhteydessä tehdyistä huumausaineeseen liittyvistä havainnoista. Luonnoksessa ei mainita, että jossakin konkreettisesti tilanteessa tuomioistuin ei olisi myöntänyt lupaa salaisten pakkokeinojen käyttöön mainittujen tietojen perusteella.

Samalla luonnoksen sivulla on mainittu toinen esimerkki:

On selvää, että mitä pidemmälle rikollinen tekeminen on edennyt kohti edellä kuvattua toimintamallia, sitä vaikeampaa viranomaistoimien kohdistaminen rikollisorganisaatioiden johtohenkilöihin on nykyisin toimivaltuuksin. Toimivaltuuksien riittämättömyyttä korostaa se, että ammattimaisesti toimivat rikollisorganisaatiot suojaavat toimintaansa monin eri menetelmin. Tämän seurauksena rikollisryhmien johtohenkilöt, vaikka olisivatkin tunnistettuja, ovat aktiivisten toimien vähäisyyden vuoksi käytännössä nykyisten poliisilain ja pakkokeinolain mukaisten tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa.

Edellä jo siteeratusta Keskusrikospoliisin asiantuntijalausunnossa on aikanaan lausuttu muun muassa seuraavaa:

"CMC:n sisäiset käskyvaltasuhteet noudattavat normaalia esimies-alais-suhdetta, jossa ylempiarvoisella on käskyvaltasuhde alempaansa. CMC:n sisäinen työnjako noudattaa HA-mallia, jonka mukaan vähempiarvoiset työt kuuluvat alempiarvoisten jäsenten toimenkuvaan. Täysjäsenten tehtävät ovat yleensä heidän hierarkkista arvoaan vastaavia.

Organisaatio saa tuloja mm. jäsenmaksuista, kannatustuotteiden myynnistä ja luvattomasta alkoholimyynnistä eli ns. salakapakkatoiminnasta, minkä lisäksi jäsenet luovuttavat veroluonteisesti osan rikollisen toimintansa tuotoista jengin yhteiseen käyttöön.

Organisaation varoista vastaavat osastojen rahastonhoitajat, jotka säilyttävät käteisrahan itsellään käteisenä, eivätkä pääsääntöisesti pidä siitä takavarikoitavissa olevaa kirjanpitoa. Tietävästi minkään CMC-osaston varsinaista kirjanpitoa ei ole saatu poliisin haltuun."

Samassa lausunnossa on lisäksi otettu kantaa eri henkilöiden ja muun muassa ryhmän johtajan henkilöllisyyteen. Näin ollen nykytila ei ole johtanut siihen, että ryhmän johtohenkilö olisi ollut tiedonhankintakeinojen ulottumattomissa.

Samassa asiassa on hyödynnetty todisteena niin sanottua Anom-aineistoa. Kyseisen aineiston on kerrottu tulleen poliisille alun perin tiedustelutietona siten, että sitä on käytetty tutkinnan suuntaamiseen. Tiedon luovuttanut viranomaisena on edellyttänyt, ettei tietoa käytetä esitutkinnassa tai haettaessa lupaa salaisten pakkokeinojen tai muiden pakkokeinojen käyttöön siten, että salainen operaatio (Trojan Shield) paljastuisi, mitä ehtoa poliisi on noudattanut. Tuomioistuimet ovat asiakokonaisuudessa sallineet alkuvaiheessa salaisten pakkokeinojen, muun muassa suunnitelmallisen tarkkailun ja teknisen seurannan käytön. Mainittu konkreettinen tapahtumainkulku osoittaa, ettei voimassa oleva lainsäädäntö ole rajoittanut salaisten pakkokeinojen kohdistamista rikollisryhmän johtohenkilöön, vaikka alkuvaiheessa on ollut kyseessä tilanne, jossa rikokset eivät ole vielä tapahtuneet, ja tilannetta on seurattu suuntaamalla salaisten pakkokeinojen käyttöä tiedustelutiedon perusteella. Näin ollen rikolliseen toimintaan on voitu kohdistaa tiedonhankintaa jo ennen rikoksen etenemistä toteutusvaiheeseen, ja tiedonhankinta on mahdollistanut lopulta rikosvastuun toteuttamisen.

Tilanne on jälleen ristiriitainen, koska edellinen esimerkki samanaikaisesti tukee sääntelyn tarkentamisen ja uudistamisen tarvetta, koska tuomioistuimissa on edelleen käsiteltävänä kysymys siitä, onko viranomaistoiminnassa menetelty oikeudenvastaisesti. Kysymys siitä, voiko suomalainen viranomaisena ylittää laillisesti osallistua sellaisiin ulkomaisiin operaatioihin, joissa Suomen kansalaisten Suomessa tekemistä rikoksista hankitaan tietoa sellaisin tiedustelukeinoin, joihin poliisilla ei Suomessa olisi toimivaltuuksia, puoltaa lainsäädännön täydentämistä, kuten esityksessä on kansainvälisen yhteistoiminnan osalta esitetty.

Lausumaluonnoksessa on esimerkkinä yksittäiseen hankkeeseen liittyvästä uhasta mainittu seuraavan kaltainen skenaario:

"Edellä kuvattujen uusiin ilmiöihin ja rakenteissa toimivaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvien uhkien lisäksi järjestäytynyt rikollisuus saattaa muodostaa vakavan uhkan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuudelle myös yksittäisten rikollisten hankkeiden muodossa. Käytännön poliisitoiminnassa kyse saattaa esimerkiksi olla siitä, että poliisi on saanut tietoja, joiden perusteella palkkamurhiin, vakaviin väkivallan tekoihin tai muuhun poikkeuksellisen uhkaavaan rikolliseen toimintaan liittyvät yksilöidyt henkilöt matkustavat Suomeen tapaamaan tunnistettuja Suomessa toimivia rikollistoimijoita. Taustatietojen ja havaintojen perusteella poliisilain 5 luvun salaisten tiedonhankintakeinojen edellytykset eivät täyty, mutta uhkan torjuminen edellyttäisi henkilöiden liikkumiseen, viestintään, yhteyksiin, hankintoihin sekä havaittujen toimien tavoitteisiin ja mahdollisiin rikolliseen toimintaan liittyviin suunnitelmiin kohdistuvaa rikostiedustelutarkoituksessa tehtävää tiedonhankintaa ja hankitun tiedon käsittelyä."

Lausunnon laatija on omakohtaisesti avustanut rikoksesta epäiltyä, jonka kohdalla edellä mainitun skenaarion kaltainen tapahtumainkulku on toteutunut, ja useisiin henkilöihin oli kohdistettu salaisia pakkokeinoja jo siinä vaiheessa, kun kyse on ollut uhasta. Salassapitosäännösten vuoksi esimerkin tarkempi kuvaaminen ei ole mahdollista.

Kuitenkin kyse oli selvästi tilanteesta, jossa poliisi oli tunnistanut uhan mitä ilmeisimmin muun kuin käynnistyneen rikostutkinnan tai -epäilyn perusteella ja saanut tarvittavaa tietoa kohdehenkilöistä, kohdehenkilöiden viestinnästä ja liikkeistä, vaikka rikos ei edennyt toteutuksen tai yrityksen asteelle.

Vaikka kyse on yksittäistapauksesta, se osoittaa, ettei voimassa oleva lainsäädäntö välttämättä puutteellinen, tai estä uhkien tunnistamista ja/tai niihin puuttumista riittävän aikaisessa vaiheessa. Yksittäistapaus ei toki sulje pois sitä, etteikö esitysluonnoksessa kuvattu uhkaperusteinen toimivaltuuksien sääntely voisi olla tarpeellinen tai tarkoituksenmukainen.

## Johtopäätökset

Esitysluonnos uhkaperusteisen tiedonhankinnan mahdollistamisesta on ymmärrettävä, eikä siinä esitettyjä uhkia tai tilannekuvaa sinällään ole perusteltua kiistää. Olennainen kysymys on, edellyttääkö muutos tiedustelutyypisten tiedonhankintakeinojen osalta sitä, että toimivaltuuksia laajennetaan, vai onko ongelma tarkoituksenmukaista ja jopa tehokkaampaa ratkaista tehostamalla viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja yhteistoimintaa ilman, että on välttämätöntä säätää uusia toimivaltuuksia.

## Täsmällisyys, tarkkarajaisuus, ja tehokas kontrolli/oikeussuoja

Täsmällisyyden kannalta erityisen ongelmallinen on esitysluonnoksen henkilöllistä kohdentamista koskeva osio. Esitysluonnoksen mukaan uudessa poliisilain 5 b luvun 3 §:n 1 momentissa rikostiedustelun kohteeksi säädettäisiin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vakavasti uhkaava järjestäytynyt rikollisuus.

Ottaen huomioon, että jo nykyisellään järjestäytyneen rikollisryhmän legaalimääritelmän piiriin voi kuulua valtava määrä erilaisia vähintään kolmen henkilön muodostamia ryhmiä, joiden toiminnassa on tehty pidemmällä kuin viikkojen aikavälillä useampi kuin yksi rikos, on esitetty sanamuoto jo lähtökohtaisesti sellainen, että se kattaa melko yksilöimättömän joukon potentiaalisia kohteita. Tässä laajuudessa voitaisiin kuitenkin arvioida kyseessä olevan siten riittävä täsmällisyys, että oikeuskäytäntö, ja muut oikeuslähteet jossain määrin mahdollistaisivat kohderyhmään kuulumisen arvioinnin ennakolta lainsäädännön ja oikeuslähteiden nojalla.

Sikäli kun esitysluonnokseen on kirjattu kaikkia tällä hetkellä tunnettuja oikeuslähteitä laajempi rikollisverkosto potentiaalisena kohderyhmänä, on esitysluonnos täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta ongelmallisempi. Tätä ongelmaa ei vähennä esitysluonnoksen esimerkinomainen kuvaus:

”Yksittäisen ammattirikollisen tekemät vakavatkaan rikokset eivät lähtökohtaisesti voisi tulla rikostiedustelukeinojen käytön perusteeksi tämän momentin perusteella. Myös silloin, kun verkostoon kuuluvilla henkilöillä on vähäinen ymmärrys koko verkoston toiminnasta tai kyse on yksittäisistä yhdessä tehtävistä rikollisista toimista, voidaan toiminnan katsoa olevan ennemminkin rikollisten välistä yhteistyötä kuin tässä momentissa tarkoitettun järjestäytyneen rikollisuuden toimintaa. Toisaalta jonkin aikaa saman johdon alaisuudessa jatkunut rikollinen toiminta, johon kuuluu rikollisten palvelujen hankkimista ja solumaisten rakenteiden hyödyntämistä, katsotaan tämän kohdan mukaisesti järjestäytyneeksi rikollisuudeksi kaikkien verkostoon kuuluvien, sen toimintaa avustavien ja mahdollistavien tai sille palveluja tuottavien henkilöiden osalta. Rikollista toimintaa voidaan avustaa ja mahdollistaa esimerkiksi rahoitukseen, taloudenhallintaan, juridiikkaan, logistiikkaan, aseisiin tai väkivaltaiseen perintään keskittyvällä palvelutuotannolla.”

On selvää, ettei kohdetta voida määritellä tyhjentävästi/kasuistisesti, mutta ottaen huomioon sääntelystä seuraava perusoikeuksien kaventuminen, aiheuttaa uuden käsitteistön lisääminen jo ennestään laajan järjestäytyneen rikollisryhmän käsitteeseen ongelman täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden osalta. Ottaen huomioon, miten laajalti erilaisia yhteenliittymiä on jo voimassa olevien oikeuslähteiden perusteella luokitella järjestäytyneiksi rikollisryhmiksi, tulee myös arvioida, onko täsmällisyyttä häivyttävien käsitteiden lisääminen lainsäädäntöön tarkoituksenmukaista, tai sen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

Eriyisen ongelmallinen tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden näkökulmasta on esitysluonnoksessa (s. 119) käsitelty muu henkilö, jollainen ei sinällään osallistuisi edes väljästi määritellyn ryhmän tai verkoston toimintaan, mutta jolla voitaisiin perustellusti olettaa olevan uhkaavaa toimintaa koskevaa tärkeää tietoa. Tällä lisäyksellä potentiaalisten kohdehenkilöiden joukko muodostuu lopulta lähes ennakoimattomaksi, ja alhainen kynnyks ”voidaan perustellusti olettaa” laajentaa potentiaalisen kohdehenkilöiden joukon sellaiseksi, että tiedustelukeinojen käytön kohteeksi potentiaalisesti joutuvien henkilöiden joukko muodostuisi tosiasiasa niin suureksi, että kyse olisi lähes äärettömästä joukosta, tai ainakin niin epämääräisesti rajatusta joukosta, ettei sääntelyä voitaisi pitää täsmällisenä tai tarkkarajaisena.

Tarkkarajaisuuden näkökulmasta tulee arvioida myös tiedustelukeinojen käytön ajallista rajaamista.

Tehokas kontrolli ja oikeussuoja

Täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ovat merkityksellisiä myös oikeusturvan ja kontrollin tehokkuuden kannalta. Vallitseva oikeustila on se, että tuomioistuimet hyväksyvät viranomaisen vaatimuksia pakkokeinojen käytöstä joidenkin pakkokeinojen osalta lähes poikkeuksetta. Tämä johtune siitä, ettei tuomioistuimilla ole perusteltua syytä epäillä, että viranomaiset hakisivat pakkokeinojen käytölle tuomioistuimen lupaa virheellisin perustein, minkä lisäksi tuomioistuimilla ei ole juurikaan konkreettisia mahdollisuuksia tutkia vaatimusten perusteita yksityiskohtaisesti ottaen huomioon saatavilla olevan selvityksen rajallisuus ja tuomioistuinten resurssit.

Tässä oikeustilassa/tilannekuvassa rikostiedusteluaineiden kohteiden oikeusturvan voidaan olettaa vaarantuvan, jos kohteet on lainsäädännössä määritelty laveasti, ja toisaalta kynnys uhan olemassaolon todennäköisyyden toteutumiselle asettuu alhaiseksi, kuten on esitetty. Tällöin tuomioistuimen on mahdotonta päätösharkinnassaan arvioida sitä, onko kulloinenkin hakemus tosiasiallisesti perusteltu, ja onko tiedusteluaineiden käyttäminen välttämätöntä ja oikeasuhteista. Ongelma korostuu, jos tuomioistuinten resursseja ei saateta uuden asiaryhmän käsittelymäärien edellyttämälle tasolle.

Tehokkaaseen kontrolliin liittyy myös kysymys siitä, kuinka tiedustelun kohteeksi joutunut henkilö saa tiedon rikostiedustelun käytöstä. Oikeusturvan kannalta ongelmallisina on 36 §:n 5 momentin ehdotus siitä, ettei ilmoitusvelvollisuutta suunnitelmallisesta tarkkailusta, peitelystä tiedonhankinnasta, peitetoiminnasta, valeostosta ja tietolähteen ohjauksesta käytöstä olisi, jos esitutkinta ei ole aloitettu. On ristiriitaista, että keinojen käyttöä perusteltaisiin tarpeella saada tietoa uhkaperusteisesti jo ennen kuin kyse on rikoksen valmistelusta tai yrityksestä, mutta kohdehenkilö voisi saada oikeusturvansa toteuttamisen edellyttämän tiedon tiedustelutoimista vain, jos esitutkinta olisi aloitettu, jolloin tiedusteluaineiden käytön alhainen ”perusteltua syytä olettaa”-kynnys tarkoittaisi tosiasiallisesti sitä, ettei oikeusturvakeinolle olisi juurikaan käyttöalaa. Kohdehenkilön oikeusturvan ja jälkikäteisen kontrollin kannalta olennaisimpia ovat juuri ne tapaukset, joissa tiedusteluaineita on käytetty ilman, että on selvinnyt mitään sellaista, mikä olisi johtanut esitutkintaan.

Tehokkaan kontrollin edellyttämän resursoinnin osalta kiinnitän huomiota siihen, mitä tiedusteluvalvontavaltuutettu on lausunnossaan lausunut ulkoisen valvonnan resursoinnista. Suomen Asianajajat viittaa myös siihen, mitä Oikeuskanslerinviraston lausumassa on lausuttu ulkoisen valvonnan resursoinnista.

Samalla tavoin tulisi huolellisesti arvioida, minkälaisia lisäresursseja etukäteisvalvonnan käsittelyiden keskittäminen Helsingin käräjäoikeudelle edellyttää, koska jos resursointi ei ole riittävää, muodostuu tuomioistuinkontrolli tosiasiallisesti mahdottomaksi, ja asettaa tuomioistuimelle kohtuuttomia haasteita. Erityisen haasteen tuomioistuimen resursseille.

Erityisesti ulkoisen valvonnan ja etukäteisvalvonnan kannalta Suomen Asianajajat pitää perusteltuna Oikeuskanslerinviraston esitystä siitä, että uhkaperusteinen rikostiedustelu keskitettäisiin Keskusrikospoliisiin, koska tämä todennäköisesti edesauttaisi sitä, että Helsingin käräjäoikeus pystyisi tehokkaasti käsittelemään esitetyt hakemukset tiedusteluaineiden käytöstä, kun asioiden alullepano olisi keskittynyt yhteen toimijaan.

Muita huomioita

Esitysluonnoksessa on sinällään tuotu esiin muutokset erilaisten uhkien osalta, ja painotettu sitä, että uudenlaiset uhkakuvat vaativat viranomaisilta uudenlaisia toimintakeinoja ja -valmiuksia. Punnittaessa eri sääntelyvaihtoehtoja, tulee uhkakuvien vakavuudesta huolimatta kriittisesti arvioida sitä, kuinka paljon vakavankaan uhan perusteella voidaan rajoittaa kansalaisten perusoikeuksia, erityisesti yksilön oikeutta elämään yksityiselämään ilman, että viranomaisella on oikeus puutua siihen.

Tässä arvioinnissa tulee punnita sitä, onko rationaalista olettaa, että erilaiset uhkakuvat pienenevät lisäämällä viranomaisen toimivaltuuksia, ja toisaalta arvioida huolellisesti sitä, miten tasapaino turvallisuuden ja perusoikeuksien välillä säilyy. Demokraattisen yhteiskuntajärjestyksen ja oikeusvaltion ytimessä on toisaalta viranomaistoiminnan laillisuus, ja lainsäädännön tarkkarajaisuus siten, ettei perusoikeuksiin voida kajota enempää kuin on välttämätöntä. Jos ulkoinen uhka muodostuu olennaisesti totalitaarisen valtion/valtioiden toiminnasta, ei ole johdonmukaista puolustautua uhkaa vastaan rajoittamalla kansalaisten perusoikeuksia, ellei se ole uhan tehokkaan torjumisen kannalta ehdottoman välttämätöntä ja siksi hyväksyttävää.

Uhkaperusteinen toimivaltuuksien lisääminen ei välttämättä edellytä, että samanlaiset keinot sallitaan kaikkien uhkien kohdalla, jolloin vaihtoehtona tulisi mahdollisesti olla myös uhkien luokittelu ja keinovalikoiman asteittaisuus tätä luokitusta seuraten jo lainsäädäntötasolla, ei ainoastaan oikeuskäytännön varaisesti.

Kysymyksessä on tosiasiallisesti merkittävä muutos viranomaisen toimivallan ja yksilönperusoikeuksien välisessä tasapainossa, jolloin perusoikeus- ja oikeusturvaongelmien poistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Enne Heidi  
Suomen Asianajajat