



17.9.2012

8180/2012/579

Sisäasiainministeriö

Poliisiosasto

SISÄASIAINMINISTERIÖ

21.09.2012

INRIKESMINISTERIET

Lausuntopyyntönnä 27.6.2012 - SM007:00/2012

LÄNSI-UUDENMAAN POLIISILAITOKSEN LAUSUNTO

Johdanto

Länsi-Uudenmaan poliisilaitos on saanut sisäasiainministeriöltä lausuttavakseen luonnoksen hallituksen esitykseksi poliisilainsäädäntöä täydentävästä lainsäädännöstä.

Pääosin luonnokseen kirjatut muutokset ovat luonteeltaan teknisiä. Kirjattujen muutosten vaikutukset koko lakipakettiuudistuksen kokonaisuuden näkökulmasta ovat varsin pieniä, joskin epäilemättä tarpeellisia. Lain valmistelun prosessi on vaatinut kaikilta mukana olleilta osallisilta suuria ponnistuksia. Edellä olevan perusteella on hyvä, että havaittuihin puutteisiin reagoidaan ja pyritään saattamaan korjauksen 1.1.2014 voimaan tulevaan lakiin.

Poliisi- ja pakkokeinolaki ja etenkin siihen liittyvät tiedonhankintasäädökset ovat joiltain osin hyvinkin tulkinnanvaraisia. Tietyiltä kohdin lain säädökset muuttavat olennaisesti nykyisiä toimintamalleja. Tämä asettaa uusia vaatimuksia viranomaisten toiminnalle.

Lakiuudistuksen kokonaisuutta tarkasteltaessa voidaan päällimmäisenä havaintona tehdä se, että viranomaisprosesseihin ja esitutkintaan liittyy tulevaisuudessa olennaisesti enemmän muotomääräyksiä ja päätöksentekohierarkiaa. Tällä on pyritty mitä ilmeisimmin laadunvarmistukseen ja oikeusvarmuuteen. On kuitenkin muistava, että perimmäisenä laadun takeena toimii viranomainen, jonka toimivallasta säädetään laissa. Lisäedellytyksenä tulee olla viranomaisen vaatimuksiin nähden oikeamittaisesti resurssit ja osaaminen sekä riittävä toimintakyky. Esitutkinta- ja oikeusviranomaisilla tulee olla riittävät mahdollisuudet huolehtia lain edellyttämistä tehtävistä. Keskeisessä roolissa on ja tulee korostetusti olemaan toimintaa johtava ja valvova ammattitaitoinen poliisipäälystö.

Kokonaisarvioita tehtäessä ei voi täysin välttyä siltä pohdinnalta, onko lain muutosprosessille asetettuja alkuperäisiä tavoitteita saavutettu. Pohdintaa voi muun muassa tehdä siitä, onko lakiuudistus omiaan vahvistamaan perusoikeuksien suojaa konkreettisella tavalla ja onko uudistus selkiyttänyt lainsäädäntöä tai sen käytäntöön soveltamista.

Muun muassa poliisi- ja pakkokeinolain tiedonhankintaa käsitteleviä lainkohtia on pyritty harmonisoimaan. Käytännön toiminnan näkökulmasta tar-





kasteltaessa, olisi voinut olla tarkoituksenmukaista ja jopa rohkeaa, jos tiedonhankintaa käsittelevät kohdat olisi erotettu omaksi kokonaisuudekseen, erilliseksi laiksi esitutkintaviranomaisen tiedonhankinnasta. Valittu ratkaisu, joka pitää poliisilain *salaiset tiedonhankintakeinot* ja pakkokeinolain *salaiset pakkokeinot* erillään, säilyttää säädösten rakenteen soveltamisen kannalta haastavana.

Lain selkeys ja viranomaisten realistiset mahdollisuudet menetellä lain asettamien säädöksiin mukaan ovat omiaan edistämään perusoikeuksien suojaa, jo itsessään. Tällä haluamme korostaa sitä, että perus- ja ihmisoi-keudet toteutuvat tai jäävät toteutumatta reaaliajassa ja sillä hetkellä, kun yksittäinen viranomainen käyttää säädettyjä lakeja yksittäisten kansalaisten suuntaan. Ne eivät enää toteudu jälkikäteisen kontrollin kautta, kun mahd-ollista puutteellista toimintaa käsitellään laillisuusvalvontaviranomaisten, asianajajien tai tuomioistuinten toimesta.

Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistamisella on voimakas vaikutus yhteiskuntaan, yksittäisiin kansalaisiin ja viranomaisten toimintaan. Lakiuudistus käsittää useita kohtia, jotka ovat jääneet hallituksen esityk- sessä varsin kevyen pohdinnan varaa tai vastaavasti esitykseen kirjatut tulkinnat sekä käytötapaukset kuulostavat käytännölle vierailta. Perään- kuulutamme lainvalmistelussa keskeisesti mukana olleille tahoille sitä, että uudistuksen voimaantulon jälkeen laissa käytännön toiminnan kautta ha- vaittuihin mahdollisiin lainsäädännöllisiin ongelmakohtiin puututtaisiin joh- donmukaisesti ja ripeästi.

Nyt käsiteltävästä poliisilainsäädännön täydennysosasta voidaan kuitenkin kursiiivisina esimerkkeinä nostaa esille muutamia kohtia, jotka omalta osal- taan antava kuvaa siitä minkälaisen teemojen ja haasteiden edessä esitut- kinta- ja oikeusviranomaiset ovat lain voimaan tullessa.

Suunnitelmallinen tarkkailu ja sen edellytykset

Pykälään on tehty lisäys, jonka mukaan tarkkailussa voidaan rikoslain 24 luvun 6 §:n estämättä käyttää näköhavaintojen tekemiseen tai tallentami- seen kameraa tai muuta sellaista teknistä laitetta. Myöhemmin samassa pykälässä on lisäys, että teknistä laitetta ei saa käyttää rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan kohdistuvassa tarkkailussa tai suunnitelmallisessa tarkkailussa.

Rikoslain 24 luvun 6 §:ssä käsitellään *salakatselu*-rikosta;

Salakatselu

Joka oikeudettomasti teknisellä laitteella katselee tai kuvaa

1) *kotirauhan suojaamassa paikassa* taikka käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa oleskelevaa henkilöä taikka

2) yleisöltä suljetussa 3 §:ssä tarkoitettuun rakennuksessa, huoneistossa tai *aidatulla piha-alueella oleskelevaa henkilöä* tämän yksityisyyttä louka- ten, on tuomittava salakatselusta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.



Rikoslain 24 luvun 11 §:ssä käsitellään määritelmää kotirauhan suojaamista paikoista;

Määritelmä

Kotirauhan suojaamia paikkoja ovat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitetut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.

Nämä kaksi kirjattua kohtaa ovat ristiriitaisia suhteessa toisiinsa. Pykälästä on ymmärrettävissä, että tarkkailussa on mahdollista ulottaa teknisen laitteen käyttö näköhavaintojen tekemiseen ja tallentamiseen kotirauhan suojaamiin paikkoihin (RL 24:6 §), kun se kategorisesti kielletään viitaten RL 24:11 §:ään. Lisäykset ovat käytännön näkökulmasta tulkinnanvaraisia.

Poliisilla on oikeus rikoksen estämiseksi *vakituiseen asumiseen käytettävän tilan ulkopuolella* olevan henkilön *tekniseen kuunteluun*. Päätöksen tästä tekee pidättämiseen oikeutettu virkamies. Teknisen kuuntelun käyttö kytkeytyy usein uuden lain tarkoittaman suunnitelmalliseen tarkkailuun liittyviin tilanteisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että poliisi voisi sijoittaa teknisen kuuntelulaitteen kotirauhan suojaamaan paikkaan (esim. asukkaiden yksityisaluetta olevalle pihalle), muttei voisi samassa yhteydessä käyttää teknistä laitetta tarkkailun tai suunnitelmallisen tarkkailun liittyvien näköhavaintojen tekemiseen tai tallentamiseen. Tämä rajaa tarpeettomasti suunnitelmallisessa tarkkailussa teknisen laitteen käyttöä. Suunnitelmallinen tarkkailu ja tekninen katselu edellyttävät pidättämiseen oikeutetun virkamiehen päätöstä. Käytännön näkökulmasta päätökset suunnitelmallisesta tarkkailusta ja teknisestä kuuntelusta ovat tulevan lain kannalta samanarvoisia.

Lain tulkinnan ja käytännön toteuttamisen kannalta on ongelmallista käyttää vaihtelevaa termistöä kuten vakituiseen asumiseen käytetty tila, kotirauhan suojaama paikka (PKL), kotirauhan suojaama tila sekä muu paikka.

Tekninen seuranta on poliisin käyttämä tiedonhankintamenetelmä. Poliisi saa rikoksen estämiseksi kohdistaa rikoksen kohteena olevaan tai sellaisen henkilön oletettavasti hallussa olevaan tai käyttämään esineeseen, aineeseen tai omaisuuteen teknistä seuranta, jonka lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty *ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta*. Suunnitelmallisen tarkkailun ja teknisen seurannan käytön edellytysten välillä on ristiriita, koska poliisi saa kohdistaa suunnitelmallista tarkkailua henkilöön, jos on perusteltua syytä olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään *kaksi vuotta vankeutta, taikka varkauteen tai kätkemisrikokseen*. Käytännössä voi tulla eteen tilanteita, joissa poliisi suorittaa teknistä seuranta ilman, että asiassa on vielä tehty päätöstä suunnitelmallisesta tarkkailusta. Poliisi voisi kuitenkin lain mukaan suorittaa teknistä seuranta ilman että asiassa suoritettaisiin suunnitelmallista tarkkailua. Ei voi olla korostamatta sitä, että tekninen seuranta on nykyisin poliisissa mielletty tarkkailun apumenetelmäksi, jonka tavoitteena on toiminnan kustannustehokkuus ja tutkintahenkilöstön resurssien tarkoituksenmukainen kohdentaminen.



On huomattava, että tarkkailun ja suunnitelmallisen tarkkailun välinen ero on myös varsin keinotekoinen. Näiden kahden toimenpiteen ero löytyy vain toimenpiteen ajallisesta ulottuvuudesta, suunnitelmallisen tarkkailun ollessa muuta kuin *lyhytkestoista*. Hallituksen esitykseen kirjatun perusteella erotelu olisi perusteltua, koska pitkäkestoisena tarkkailu kohdistuu ihmisten yksityisyyteen. Tähän kohden voidaan todeta se, että tarkkailua suoritetaan käytännössä kategorisesti yleisillä alueilla. Kansalainen nauttii toki yksityisyyden suojasta yleiselläkin alueella. Ottaen kuitenkin huomioon sen, että tarkkailu on pääasiassa näköhavaintojen tekemistä joko lyhyt- tai pitkäkestoisesti, on näiden kahden menetelmän välinen ero huomattavan suuri sekä käytön perusteissa että esitutkintaviranomaisilta vaadittavien päätöksentekoprosessien osalta.

Voidaan myös asettaa kysymys, miksi suunnitelmallisen tarkkailun käytön edellytykset on asetettu huomattavan korkealle kun tämä on omiaan kaaventamaan tämän perustiedonhankintamenetelmän käyttöalaa. Suunnitelmallisen tarkkailun nostaminen päätöksentekoprosessissa ja sen käyttöön liittyvien edellytysten harkinnassa teknisten tarkkailun menetelmien rinnalle ja osin jopa yläpuolelle, tuntuu korostetun ylimitoitetuilta.

Esityksessä on kokonaan jäänyt käsittelemättä se mitkä ovat tarkkailun tai suunnitelmallisen käytön edellytykset tietoverkoissa. Pohdittavaksi tulee myös se, onko suunnitelmallinen tarkkailu lainkaan mahdollista vaaran torjumiseksi.

Peiteltä tiedonhankinta ja sen edellytykset

Pykälässä on lisätty, että peiteltä tiedonhankinta ei ole sallittua asunnossa, edes asunnonhaltijan myötävaikutuksella. Samassa yhteydessä todetaan, että peiteltä tiedonhankintaa suorittava poliisimies saa käydä asunnossa vain, jos se tapahtuu asuntoa käyttävän aktiivisella myötävaikutuksella ja jos se on välttämätöntä peitellyn tiedonhankinnan paljastumisen estämiseksi.

Ehdotettuun säätelyyn liittyy tulkinnanvaraisia kohtia kuten, minkälaista tietoisuutta poliisimieheltä asunnon osalta vaaditaan (toimisto, asunto, muu tila) tai mitä tarkoitetaan asunnonhaltijan aktiivisella myötävaikuttamisella tai kuka on katsottava asunnonhaltijaksi.

Hallituksen esityksessä kirjoitetun mukaisesti peitellyn tiedonhankinnan teoreettiset käyttötilanteet tulisivat lähemmin esille suunnitelmallisen tarkkailun yhteydessä. Tarkkailussa, kuten suunnitelmallisessakin tarkkailussa, tiedonhankinnan on kuitenkin sen kaikissa ilmenemismuodoissa tarkoitus tapahtua salaa, ilman aktiivista lähestymistä tiedonhankinnan kohteen suuntaan. Tästä seuraa se, että tiedonhankinnan paljastuminen halutaan lähtökohtaisesti estää kaikissa tilanteissa. Peitellyssä tiedonhankinnassa esiintyy myös päällekkäisyyttä suhteessa salaisen tiedonhankinnan suojaamiseen (uusi PolL 5:46 § 2 mom).

Peitellyn tiedonhankinnan käytön edellytykset on asetettu huomattavan korkealle kun otetaan huomioon se, että tiedonhankinnan käyttötilanteet ovat lähempänä suunnitelmallista tarkkailua kuin peitet toimintaa ja myös päätöksentekotasot eroavat toisistaan huomattavasti. Mikäli on tarkoituk-



sena, että peitelty tiedonhankinta on tarkoitus ulottaa lähemmäs peitetointia, on tämä ristiriidassa nimenomaan peitetoinnin edellytysten ja päätöksentekotason kanssa.

Poliisilain 5 luvun 58 §:n mukaan peitelty tiedonhankinnan käytöstä on ilmoitettava tiedonhankinnan kohteelle. Poliisilaitos pitää tätä ongelmallisena, sillä ilmoittamisen yhteydessä tulee tiedonhankinnan kohteelle ilmi poliisin yksittäisessä tilanteessa käyttämä tekninen ja taktinen menetelmä, joka julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla pitäisi pitää salassa.

Ohjattu tietolähteen käyttö

Tietolähteen ohjattua käyttöä käsittelevään kohtaan esitetään muutosta, jossa tietolähteen ohjattua käyttöä koskeva päätös voidaan kahden kuukauden asemesta tehdä kuudeksi kuukaudeksi. Voimassa olevaa kahden kuukauden määräaika voidaan pitää toiminnan kannalta liian lyhyenä. Itse toiminnan kannalta voitaisiin vieläkin pitempää määräaika pitää perusteltuna.

Ehdotetut tietolähdetoiminta ja ohjattu tietolähdetoiminta ovat erittäin ongelmallisia uudessa muodossaan. Lisäksi poliisilain 5 luvun 42 §:n ohjatun tietolähteen käytöstä päättämistä koskevat kohdat ovat tulkinnanvaraisia. Esimerkiksi mitä tarkoitetaan toimenpiteen esittäjällä tai toteuttamisesta vastaavalla poliisimiehellä, jää epäselväksi. Toisaalta kohdassa ei ole erityisesti korostettu pakkokeinolain 5 a luvun tavoin sitä, että toimintaa johdaisi ja valvoisi pidättämiseen oikeutettu virkamies. Myöskään tässä kohden ei ole erityisesti vaadittu, että päätöksentekijänä toimisi salaisten pakkokeinon käyttöön erityisesti koulutettu pidättämiseen oikeutettu virkamies.

Kokonaisuudessaan ohjattua tietolähdetoimintaa käsittelevät lainkohdat tulevat olemaan toiminnan käytännön toteutuksen kannalta ongelmallisia. Erityiseksi haasteeksi muodostuvat vaatimukset tietolähteen turvallisuudesta huolehtimisesta, koska laki edellyttää toiminnasta ilmoitettavan tiedonhankinnan kohteelle kirjallisesti. Toisaalla laissa korostetaan, että tietolähteen turvallisuudesta on huolehdittava myös tiedonhankinnan jälkeen. Turvallisuudesta huolehtimisvelvollisuus ja ilmoitusvelvollisuus tiedonhankinnan kohteelle ohjatun tietolähteen käytöstä ovat keskenään ristiriitaisia. Voidaan vain olettaa, että käräjäoikeudelle tehtävät pyynnöt ohjatun tietolähteen käytön ilmoittamisen siirtämiseen tai kokonaan ilmoittamatta jättämiseen ovat ainoa keino turvata tietolähteen turvallisuus.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

Ylimääräisen tiedon käyttämiseen tehtyjä muutoksia voisi sanoa oikeasuuntaisiksi. Huomio kiinnittyy kuitenkin siihen, että alkuperäisessä hallituksen esityksessä ylimääräisen tiedon käyttöalan piiriin oli liitetty myös *varkaus ja kätkemisrikos*. Varsinainen hyväksytty lainkohta oli tältä kohdin olennaisesti muuttunut hallituksen esitykseen kirjatusta. Tarkoituksenmukaisinta olisi, että myös varkaus ja kätkemisrikos lisättäisiin esitykseen. Tällä voitaisiin parhaiten turvata rikosten selvittäminen ja asianomistajan perusoikeuksiin kuuluvan omaisuuden suojan toteutuminen.



Ylimääräiseen tiedon käyttöön liittyvään kohtaan oli liitetty maininta, että tuomioistuin päättää ylimääräisen tiedon käytöstä näyttönä pääkäsittelyn yhteydessä. Asia on kirjattu lakiin varsin avoimesti. Ylimääräisen tiedon käyttäminen rikosten selvittämisessä ja estämisessä edistää rikosten selvittämistä eli erityisesti rikoksen asianomistajan asemaa.

Todisteiden hyödyntämiskiellosta ei ole säädetty laissa. Tuomioistuimen tehtäväksi jää päättää, mitä se hyväksyy todisteeksi ja minkä arvon se kullekin todisteelle antaa. Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön mukaan esimerkiksi myöhemmin kumotun poliisin pakkokeinon kautta hankittua aineistoa voidaan käyttää asiassa todisteena.

Ylimääräisen tiedon ja muiden todisteiden arviointi tapahtuu luotettavimmin ja asianosaisten oikeusturvasta huolehtien tuomioistuimessa, jossa voidaan parhaiten turvata sekä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin että suullisten ja keskitetyn pääkäsittelyn vaatimukset. Näistä syistä poliisilaitos katsoo ylimääräisen tiedon käytön ennakollisten rajoitusten olevan ristiriidassa vapaan todistusteorian kanssa. Syyttäjän tehtävä on tuoda esille se, miten tieto on hankittu ja jättää asia tuomioistuimen ratkaistavaksi. Tämä edellyttää syyttäjän osallistumista esitutkintaan.

Poliisipäällikkö

Jari Liukku

Apulaispoliisipäällikkö

Kimmo Markkula