



SISÄASIAINMINISTERIÖ

Poliisiosasto
Poliisitoimintayksikkö

Oikeusministeriö

30. 04. 2009

ad 15/1021/2006
LAVO

29.4.2009

Oikeusministeriö
Janne Kanerva

Ohessa toimitamme hallitusneuvos Tomi Vuoren ja allekirjoittaneen eriävän mielipiteen pakkokeino-, poliisi- ja esitutkintalakitoimikunnan mietintöön.

Poliisiylitarkastaja

Robin Lardot



29.4.2009

Esitutkinta- ja pakkokeinolakitoimikunta

1. Yleistä

Hallitusohjelmaan kirjattu esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilain uudistaminen on hyvin tarpeellinen, mutta samalla laaja ja erittäin haasteellinen säädöshanke. Kyseisten lakien kokonaisuudistusta on valmisteltu asiantuntevassa ja hyvähenkiseksi osoittautuneessa toimikunnassa. Puheenjohtajan ja sihteereiden työskentely on ollut ammattimaista.

Toimikunnan työn kuluessa on kuitenkin käynyt ilmeiseksi, ettei asetettu aikataulu ole ollut mittavalle työmäärälle riittävä. Toimikunnassa ei ole muun muassa juurikaan ennätetty käydä periaatteellisia arvokeskusteluja esimerkiksi siitä, ovatko eri pakkokeinoille asetetut edellytykset keskenään yhteismitallisia. Myöskään kovin perusteellista lakisystemaattista arviointia ei ole ehditty teemmään. Tämä olisi käsityksemme mukaan ollut erityisen tarpeellista toimikunnan työn loppuvaiheessa pykälien jo muotouduttua. Kyseenalaista on myös se, olisivatko toimikunnan ehdotuksen mukaiset lait omiaan selkeyttämään nykyistä lainsäädäntöä, joka oli eräs toimikunnan asettamisen tavoite. Säädösten yksityiskohtaisen läpikäymisen jälkeen olisi välttämättä tarvittu aikaa vielä kokonaisuuden tarkastelulle.

Jäljempänä mainituista eriävistä mielipiteistämme huolimatta katsoimme tehdyn työn olevan hyvin arvokasta ja muodostavan hyvän pohjan asian jatkotyöstämiselle. Säädösten jatkovalmistelulle olisi kuitenkin varattava riittävästi aikaa.

Toimikunnan jäseninä olleiden sisäasiainministeriön virkamiesten palvelusuhteet ovat työn kuluessa muuttuneet. Tästä syystä sisäasiainministeriön edustajat ovat sopineet, että lainsäädäntöjohtaja Kimmo Hakonen keskittyy lausunnossaan sisäasiainministeriön kannalta periaatteellisempiin näkökohtiin ja allekirjoittaneet poliisin edustajat puolestaan tarkastelevat eriävässä mielipiteessään sen lisäksi poliisia ja rajavartiolaitosta koskevia toiminnallisia muutosehdotuksia.

Keskeisempänä havaintona nousee mielestämme väistämättä esille lakisystematiikka. Toimikunnan ehdotuksen mukainen sääntely, jossa pakkokeinolain ja poliisilain välillä on osin viittauksia toisiin-



29.4.2009

sa, ei ole selkeä. Erityisesti pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa sekä poliisilain salaista tiedonhankintaa koskeva lakisystemaattinen ratkaisu ei ole toimiva. Viittaustekniikasta olisi käsityksemme mukaan syytä luopua. Käytännön rikostorjuntatyötä tekevien poliisimiesten ja rajavartiomiesten kannalta on välttämätöntä, että salaisen tiedonhankinnan edellytykset säänneltäisiin myös poliisilaissa. Nykyisessä luonnoksessa tämä on kuitenkin toteutettu vain osittain. Määritelmät puolestaan voisivat olla pakkokeinolain ja poliisilain osalta yhteisiä, jollei erityisiä syitä poikkeamiselle ole.

Mielestämme lakisystemaattinen ratkaisu edellyttää myös laajempaa arviointia. Käytännön rikostorjuntatyö on valtaosaltaan muuta kuin salaisten tiedonhankintamenetelmien käyttämistä. Näitä menetelmiä koskeva sääntely, olkoonkin että se on tarpeellista, näyttää pykälää tarkastellen saaneen toimikunnan mietinnössä suhteetoman korostuneen roolin.

Ottaen edellä olevat näkökohdat huomioon olisi mielestämme perusteltua arvioida sellaista vaihtoehtoa, jossa esitutkintalain, poliisilain ja pakkokeinolain lisäksi säädettäisiin erillinen laki järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta. Tällöin osa myöhemmin esille tuomistamme ongelmista olisi ratkaistavissa siten, että viranomaisten menettelytavat erilaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen osalta olisivat tavanomaisesta poikkeavia kun toimenpiteiden kohteena olisi kaikista vakavin ammattimainen rikollisuus. Tällaisen lain nojalla suoritettaviin toimenpiteisiin voitaisiin myös kohdentaa tavanomaisesta laajempaa valvontaa, ja siten vastata yhteiskunnan sinällään legitiimiin vaatimukseen pitää syvälle perusoikeuksiin puuttuvat menetelmät erityisen tarkassa valvonnassa.

2. Eriävien mielipiteiden kohteena olevat keskeisimmät kysymykset

2.1 Voimakeinojen käyttö

Poliisia ja rajavartiolaitosta koskevasta voimakeinojen käyttämisestä on säädetty poliisilaissa ja rajavartiolaissa. Voimakeinojen käyttöä koskeva sääntelyä on lisäksi täydennetty asetuksilla, määräyksillä ja ohjeilla. Voimakeinojen käyttöä koskeva säädös- ja määräyskokonaisuus on tarkkaan harkittu, jossa on otettu huomioon perusoikeusnäkökohtien lisäksi myös työturvallisuusasiat ja erilaisia taktisia kysymyksiä. Sekä poliisia että rajavartiolaitosta koskeva lainsäädäntö on myös verrattain uusi ja siihen liittyvä kouluttaminen ja erilaisten toimintamallien luominen on ollut suuritöinen ja kustannuksia edellyttänyt hanke, joten lainsäädännön muuttamiseen ei tulisi ryhtyä ilman painavia perusteita.

Poliisin voimakeinojen käyttämistä seurataan hyvin tarkasti ja kehityksen suunta on ollut viimeisinä vuosina se, että samalla kun teh-



29.4.2009

tävät ovat vaikeutuneet, poliisi käyttää esimerkiksi ampuma-asetta yhä harvemmin. On vaikea ymmärtää, mikä on se käytännön syy, miksi hyvin toimivaa käytäntöä pitäisi muuttaa. Itse toimintoa luonnollisesti kehitetään kaiken aikaa edelleen, mutta säädösmuutoksiin emme tiedosta olevan tarvetta.

Ehdotettu poliisilain 2 luvun 16 §:n maininta virkavastuusta hätävarjelussa aiheuttaisi myös käytännön ongelmia, koska taktisesti poliisi ja rajavartiolaitos pyrkivät antamaan mahdollisimman selvät ja yksiselitteiset toimintaohjeet erilaisia voimakeinotilanteita varten. Jos ehdotettu säädös tulisi voimaan, pitäisi vastaava ohjeistus antaa myös hätävarjelutilanteita varten, joka olisi omiaan lisäämään poliisimiehen vaikeutta tulkita yksitaisessa tilanteessa esimerkiksi sitä, milloin siirrytään voimakeinojen käytöstä hätävarjeluun. Pahimmillaan poliisimiehen voimankäyttöpäätöksen tekemisen vaikeutuessa poliisin tehtävät voisivat jäädä suorittamatta kohdehenkilön uhatessa sivullisten tai poliisimiesten henkeä tilanteissa, joissa objektiivisesti oikean ratkaisumallin saaminen on virkavastuun uhalla lähes mahdotonta.

Voimakeinojen käyttöä ja hätävarjelua koskeva korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö on mielestämme riittävä nykyisten säädösten selkeyttämiseksi. Erityisesti voidaan mainita ratkaisut KKO 1993:50 ja KKO 2004:75, joissa korkein oikeus on mielestämme selvästi linjannut virkamiehen hätävarjelu-oikeutta. Yritys nostaa lakitasolle poliisimiehen hätävarjelu-oikeus tuottaa vain lisää ongelmia, kuten sen, miten suhtaudutaan tilanteeseen, jossa vapaa-ajalla olevalla poliisimiehellä on toimimisoikeus, voitaisiinko hätävarjeluun käyttämiseen antaa käsky jne.

Kuten toimikunnan yleisissä perusteluissa todetaan, on rajanveto viranomaistoimivaltuuksiin liittyvien tehtävien toteuttamisoikeuden ja jokaiselle kuuluvan puolustamisoikeuden välillä vaikea. Lähtökohtaisesti poliisimiehellä tulisi olla hätävarjelu-oikeuden osalta samanlaiset oikeudet ja velvollisuudet kuin muillakin kansalaisilla. Olisi kohtuutonta, että hätävarjelutilanne toisi poliisimiehelle virkavastuun johtuen siitä, että hänellä esimerkiksi myös vapaa-ajalla katsotaan olevan tietyissä tilanteissa toimimisvelvollisuus.

Toimikunnan yleisperusteluissa ilmenee, että oikeuskirjallisuudessa on esitetty kriittisiä kannanottoja poliisin hätävarjelu-oikeudesta. Ehdotetussa säännöksessä lienee tavoiteltu sitä, että poliisimiehen toimiessa hätävarjelutilanteessa, hänen toiminnalleen voidaan asettaa hätävarjelutilanteessakin tavallista kansalaista tiukemmat edellytykset. Tämä on sinällään asianmukainen peruste, sillä hätävarjelutilanteeseen liittyy tietty kokonaisuusarvio teon puolustettavuudesta huomioiden hyökkäyksen laatu ja voimakkuus, puolustautujan ja hyökkääjän henkilö sekä muut olosuhteet. Tähän toteamme kuitenkin, että nykyinen lainsäädäntömme (RL 4 luku 4 §) jo mahdollistaa sen, jonka myös korkein oikeus on ratkaisussaan (em. 2004:75) katsonut.



29.4.2009

Edellä oleviin seikkoihin viitaten ehdotetulle sääntelylle koskien virkavastuuta hätävarjelutilanteessa ei ole mielestämme tarvetta eikä ratkaisuehdotus ole myöskään onnistunut. Muutoksesta tulisi kokonaisuudessaan luopua.

2.2 Vahingonkorvaus

Valtion vahingonkorvausvelvollisuudesta on nykyisin säädetty vahingonkorvauslain 3 luvun 2 §:ssä. Sen mukaan valtio joutuu korvausvastuuseen vain, jos jonkun sen puolesta toimineen osoitetaan menetelleen tuottamuksellisesti. Valtio on joutunut korvausvastuuseen, jos vahinko on aiheutunut poliisimiehen tai rajavartiolaitomiehen virheen tai laiminlyönnin johdosta ja jos tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.

Toimikunta esittää tuottamuksesta riippumatonta vahingonkorvausvelvollisuutta koskevien säännösten ottamista erikseen ehdotettuihin pakkokeino- ja poliisilakeihin. Yleisenä ankaran vahingonkorvausvastuun käyttöönoton perusteena toimikunnan ehdotuksessa pidetään vahingonkärsijän lisääntynyttä suojantarvetta. Lisäksi on painotettu sitä, että tuottamuksesta riippumattomalle vastuulle rakentuva korvaussääntely helpottaisi olennaisesti korvausvaatimusten esittämistä ja käsittelemistä.

Toimikunta on ehdotuksessaan aivan oikein katsonut, että poliisin toiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaaminen on osa laajempaa kokonaisuutta, eli julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta, jonka uudistaminen toimikunnan hankkimien tietojen perusteella käynnistyy lähitulevaisuudessa. Toimikunnan ehdotuksessa on kuitenkin jo haluttu käsitellä pakkokeino- ja poliisilain uudistamisessa vahingonkorvauskysymyksiä.

Toimikunnan ehdotuksessa on perusteltu tuottamuksesta riippumattoman vahingonkorvausvelvollisuuden käyttöön ottamista myös sillä, että vahingonkorvauslain säätämisen jälkeen tuottamuksesta riippumattoman ankaran vastuun ala on laajentunut kattamaan esimerkiksi potilasvahinkolain mukaiset potilasvahingot ja ympäristövahinkojen korvaamisesta annetun lain mukaiset ympäristövahingot. Toimikunnan ehdotuksessa on painotettu, että poliisia ja muita esitutkintaviranomaisia koskevassa lainsäädännössä on jo joitakin säännöksiä tuottamuksesta riippumattomasta vahingonkorvausvastuusta.

Nykyisen pakkokeinolain 7 luvun 2 §:ssä on viittaussäännös, jonka mukaan syyttömästi pidätetyille tai vangitulle maksettavasta korvauksesta samoin kuin muiden pakkokeinojen käyttämisestä aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta säädetään erikseen. Syyttömästi vangitulle tai tuomitulle valtion varoista vapaudenmenetyk-



29.4.2009

sen johdosta maksettavasta korvauksesta annetussa laissa on lähtökohdaksi otettu tuottamuksesta riippumaton vahingonkorvausvastuu.

Nykyisen poliisilain 47 §:n 2 momentin mukaan valtion varoista korvataan sellaiset välittömät kustannukset, jotka ovat aiheutuneet sivulliselle poliisin suorittamista pakkotoimenpiteistä. Korvausta voidaan sovitella tai se voidaan evätä, mikäli vahingon kärsinyt on omalla toiminnallaan tai laiminlyönnillään olennaisesti vaikuttanut vahingon syntymiseen. Myös tässä sääntelyssä on osittain otettu lähtökohdaksi tuottamuksesta riippumaton vahingonkorvausvastuu.

Ankaraan vahingonkorvausvastuuseen siirtymistä on toimikunnan ehdotuksessa perusteltu lisäksi korkeimman oikeuden (KKO 2008:10) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä *EIT*) (*Keegan v. Yhdistynyt kuningaskunta* 18.7.2006) ratkaisuilla. Molemmissa tapauksissa oli kuitenkin kyse tuottamuksellisesta viranomaistoiminnasta. Korkeimman oikeuden tapauksessa ehdonalaiseen vapauteen pääseminen oli viivästynyt hallinnollisten toimenpiteiden laiminlyönnin vuoksi ja myös *EIT*:n tapauksessa tuomioistuin katsoi viranomaistoiminnan olleen tuottamuksellista.

Vallitsevan olotilan muuttaminen lainmuutoksella edellyttäisi käsittääksemme kattavan, analyttisen taustaselvityksen tekemistä voimassa olevan sääntelyn aiheuttamista epäkohdista. Ehdotuksessa ei ole esitetty mitään selvitystä nykyisen vahingonkorvausjärjestelmän toimivuudesta eikä ehdotuksessa ole esitetty mitään perusteita sille, ettei nykyisen vahingonkorvausjärjestelmän tuottama oikeussuoja olisi kansalaisten näkökulmasta riittävä. Tietoomme ei myöskään ole tullut tapauksia, joissa poliisin toimenpiteiden kohteina olleille henkilöille aiheutuneita vahinkoja ei olisi asianmukaisesti korvattu. Myös oikeuskäytännön mukaan viranomaisen vahingonkorvausvastuu on voitu toteuttaa, vaikka yksittäisen virheen tehnyt virkamies ei ole voitu osoittaa.

Edellä olevaan viitaten toteamme, että ehdotuksessa tai sen valmistelun yhteydessä ei ole tullut ilmi seikkoja, jotka miltään osin tukisivat tuottamuksesta riippumattoman vahingonkorvausvastuun käyttöön ottamista ainoastaan poliisi- ja muiden esitutkintaviranomaisten osalta. Käsityksemme mukaan poliisia koskevat voimassa olevat säännökset tuottamuksesta riippumattoman vahingonvastuusta ovat kansalaisten oikeussuojan kannalta riittävät.

Pitäisimme ehdottoman tarkoituksenmukaisena, että samassa yhteydessä, kun selvitetään julkisyhteisön vahingonkorvausvastuuta kokonaisuudessaan, selvitetäisiin myös poliisin toiminnasta aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Haluamme lisäksi huomauttaa, että toisin kuin toimikunnan ehdotuksessa on esitetty, poliisilain kokonaistarkistuksen yhteydessä (HE 266/2004) selvitettiin perusteelli-



29.4.2009

sesti poliisin vahingonkorvausvelvollisuuden laajuutta ja tarkistettiin muun muassa poliisilain 47 §:ää.

Käsityksemme mukaan ehdotuksen valmistelun yhteydessä ei ole yleisesti ottaenkaan esitetty riittävästi perusteita nykyisen tuottamusperusteisen korvausvelvollisuuden muuttamiselle. Konkreettisenä esimerkkinä tästä on ehdotuksessa esitetyn tuottamuksesta riippumattoman vahingonkorvausvastuun ulottaminen myös vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun taloudelliseen vahinkoon, joka ei ole yhteydessä henkilö- tai esinevahinkoon. Vahingonkorvauslain mukaan tällainen vahinko on korvattava vain tuottamusperusteisena. Mitään perusteita tuottamuksesta riippumattoman vahingonkorvausvastuun ulottamisesta taloudelliseen vahinkoon ei ole toimikunnan mietinnössä esitetty.

2.3 Salaisten pakkokeinojen edellytykset

Pakkokeinojen käytön edellytykset muodostuvat pääosin sallituista perusterikoksista, käytetystä näyttökynnyksestä ja mahdollisista lisäedellytyksistä. Yksittäin tarkasteltuna salaisen tiedonhankinnan edellytykset eivät sinänsä vaikuta perusteettoman ankarilta, mutta niiden soveltaminen yhdessä voi merkitä käytännössä jopa pakkokeinon käytön mahdottomuutta.

Ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, teknistä kuuntelua, teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua, peitetoimintaa, valeostoa, tietolähteen ohjattua käyttöä ja valvottua läpilaskua saadaan käyttää vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi. Peitetoiminnan, valeoston ja asuntokuuntelun käyttäminen edellyttää lisäksi, että se on välttämätöntä rikoksen selvittämiseksi.

Tietolähdetoiminnan osalta voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole asetettu mainittua edellytystä (erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi), joten ehdotus merkitsisi tiukennusta nykytilaan. Huomattavasti haasteellisempaa on se, että peitetoiminnan, valeoston ja asuntokuuntelun osalta edellytetään lisäksi välttämättömyyttä. Se, että mainittuja menetelmiä voidaan käyttää, merkitsee sitä, että sekä erittäin tärkeän merkityksen rikoksen selvittämiseksi että välttämättömyyden on täytyttävä samanaikaisesti. Salaisen tiedonhankinnan edellytykset voivat tältä osin muodostua käytännössä tarpeettoman tiukoiksi. Peitetoiminnan osalta poliisilaissa käytetään nykyisin ilmaisua "tarpeen", joten välttämättömyys tiukentaa jo yksistään peitetoiminnan käytön edellytyksiä.

Päätöksentekoa koskevissa säännösehdoituksissa (esimerkiksi ehdotettu pakkokeinolain 10 luvun 5 §:n 3 momentti) edellytetään vaatimuksessa yksilöitäväksi muun muassa ne tosiseikat, joihin pakkokeinon käytön erityiset edellytykset perustuvat. Käytännössä



29.4.2009

se, että jonkin pakkokeinon käyttö katsotaan välttämättömäksi, perustuu ainakin osittain olettamuksiin siitä, että muilla keinoilla ei saataisi tarvittavaa tietoa. Tätä asiantilaa ei mietinnössä ehdoteta muutettavaksi. Olettamuksien osalta on kuitenkin vaikea esittää todistettavia konkreettisia tosiseikkoja päätöksentekijälle, mikä saattaa johtaa salaisen tiedonhankinnan käyttöalan supistumiseen.

Ehdotetun televalvonnan (10:6) ja suostumusperusteisen televalvonnan (10:7) osalta jatkossa ei enää perustellusti edellytettäisi menetelmän käytössä erittäin tärkeää merkitystä rikoksen selvittämiseksi, mutta sen sijaan asetettaisiin tuloksellisuusodotus (voidaan olettaa saatavan rikoksen selvittämiseksi tarvittavia tietoja). Tuloksellisuusodotus ehdotetaan ulotettavaksi myös tilaan tai paikkaan kohdistuvaan tekniseen kuunteluun (10:15.2) ja tekniseen katseluun (10:18.2). Samaan aikaan edellytettäisiin pakkokeinon erityisten edellytysten täyttymistä. Lisäksi tilaan tai paikkaan kohdistuvalta tekniseltä kuuntelulta ja katselulta edellytettäisiin todennäköisyyttä siitä, että epäilty oleskelee tai käy tällaisessa tilassa tai paikassa. Näiden edellytysten yhtäaikainen soveltaminen tekee varsin vaikeaksi puheena olevien pakkokeinojen käytön.

Peitetoiminnan edellytysten osalta ehdotetussa 10 luvun 25 §:n 2 momentissa perusterikokset ehdotetaan säilytettäväksi ennallaan, mutta menetelmän käytön edellytykseksi asetettaisiin se, että tiedonhankintaa on rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka rikoslain 21 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen selvittämisen erityisen vaikeuden vuoksi pidettävä tarpeellisenä. Peitetoiminnan osalta tulisi siis täyttyä erityisten edellytysten (erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi ja välttämättömyys) sekä ehdotetut 25 §:n 2 momentissa mainitut lisäedellytykset. Näiden kaikkien soveltaminen yhtäaikaaisesti aiheuttanee käytännössä sen, ettei peitetoimintaa juurikaan voitaisi käyttää. Tällaiselle tiukennukselle ei ole perusteita, ottaen huomioon erityisesti sen, että nykyisinkin menetelmän käyttö on ollut erittäin harvinaista.

Erittäin merkittävän rajoituksen valeoston käytölle aiheuttaa ehdotettu 10 luvun 32 §:n 2 momentissa mainittu kontrollivelvollisuus. Valeosto olisi toteutettava siten, ettei se saa valeoston kohteena olevaa tai muuta henkilöä tekemään rikosta, jota tämä ei muutoin tekisi. Muiden kuin kohteen osalta käytännössä voi olla erittäin vaikea varmistua siitä, ettei valeosto saa häntä tekemään rikosta, jota hän ei muutoin tekisi. Tämän elementin ottaminen harkintaan mukaan voi aiheuttaa sen, että valeoston käyttöala supistuu entisestään.

Tietolähteen ohjatussa käytössä (10:37) perusterikoksia ei asetettaisi. Kuitenkin myös tämä menetelmä sisältäisi lisäedellytyksiä, joiden yhtäaikainen toteuttaminen ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n tai poliisilain 5 luvun 2 §:n erityisten edellytysten kanssa



29.4.2009

tekisi erittäin vaikeaksi tietolähteen ohjatun käytön. Myös valvotussa läpilaskussa (10:39) ehdotettu vaaran riski ("merkittävä") asetettaisiin niin matalalle, että käytännössä valvotun läpilaskun toteuttaminen vaikeutuisi tarpeettomasti.

Johtopäätöksenä toteamme, että yksittäisten edellytysten ja lisäedellytysten yhtäaikainen soveltaminen vaikeuttaa tarpeettomasti useiden tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöä, eikä ehdotettu järjestelmä vaikuta kovinkaan selkeältä ja loogiselta. Esimerkiksi tuloksellisuusodotus on ulotettu koskemaan vain joitakin tiedonhankintamenetelmiä.

2.4 Peitetoimintaa ja valeostoa koskeva lupamenettely

Niin kutsuttuja epäsovinnaisia rikostorjunta- ja rikostutkimmenetelmiä, peitetoimintaa ja valeostoa, koskevat säännökset lisättiin poliisilakiin 1.3.2001 voimaan tulleella lailla poliisilain muuttamisesta. Uudistukseen johtaneessa hallituksen esityksessä eduskunnalle todetaan, että peitetoimintaa ja valeostoja koskevilla säännöksillä annettaisiin poliisille uusia laintasoisesti säänneltyjä rikostorjunta- ja rikostutkimmenetelmiä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden vastustamiseen. Nimenomaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan koettiin olevan aukollista ja kansainvälisesti tarkasteltuna puutteellista ns. epäsovinnainen menetelmien osalta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta kiinnitti esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 5/1999 vp) huomiota siihen, että peitetoiminnan ja valeostojen käytöstä päätetään ehdotuksen mukaan poliisihallinnon sisällä ja että peitetoiminnan ulkopuolinen kontrolli rajoittuu sisäasiainministeriön vuosittaiseen kertomukseen peitetoiminnasta eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Esityksestä antamassaan mietinnössä (HaVM 17/2000 vp) eduskunnan hallintovaliokunta piti tarpeellisena, että poliisilla on käytävissään erityisesti vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja selvittämiseen hallituksen esityksessä ehdotetut uudet toimivaltuudet. Valiokunta lähti siitä, että päätösvalta peitetoimintaan ja valeostoon ryhtymisestä säilytetään ehdottomasti poliisiorganisaatiossa. Perustuslakivaliokuntakin on lausunnossaan todennut, että tuomioistuinten laajamittainen kytkeminen lupamenettelyin rikosten ennalta estämiseen tähtääviin poliisitoimiin edellyttäisi erillistä arviointia vallanjakosäännösten pohjalta.

Peitetoimintaa ja valeostoa on käytetty varsin vähän. Kokemuksen niiden käytöstä kerryttyä voidaan kuitenkin arvioida, että niissä tilanteissa, joissa niitä on käytetty, on käsillä usein myös työturvallisuusmielessä haastava tilanne. On äärimmäisen tärkeitä, että poliisiorganisaation sisälläkin käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä samoin kuin käynnissä olevista operaatioista tietää mahdollisimman vähäinen määrä henkilöitä.



29.4.2009

Tuomioistuimen mukaan ottaminen näiden menetelmien käyttöä koskevaan päätöksentekoon olisi periaatteellisesti iso muutos. Kyse ei ole samantapaisesta päätöksestä kuin telepakkokeinojen käyttöluvan antamisesta, vaan siitä, että tuomioistuimessa tiedettäisiin peitepoliisin sijoittamisesta rikollisorganisaatioon tai ainakin suorittavan peiteltysti toimia rikollisten kanssa. Jokainen uusi henkilö, jolla tällainen tieto on hallussaan, muodostaa turvallisuusrisikin. Tietovuotomahdollisuuden lisäksi tuomioistuimen virkamiehet voisivat olla vaarassa joutua painostuksen kohteeksi.

Ongelma olisi sitä konkreettisempi mitä yksityiskohtaisempi olisi tuomioistuimella oleva tietoa käynnissä olevan operaation yksityiskohdista. Jos taas tuomioistuin tekisi asiassa vain hyvin periaatteellisen tason päätöksen, olisi turvallisuusriski pienempi, mutta vastaavasti voitaisiin kysyä, että mikä merkitys tällaisella päätöksellä olisi perusoikeuksien toteutumisen valvonnan näkökulmasta.

Katsommekin, ettei säännösmuutosta tulisi ehdotetunlaisena toteuttaa. Mahdolliseen laajempaan lakisystemaattiseen tarkasteluun olemme jo viitanneet tämän eriävän mielipiteemme alkuosassa.

2.5 Salaisista pakkokeinoista ja muusta salaisesta tiedonhankinnasta ilmoittaminen

Ehdotettu sääntely ilmoittamisesta koskien salaisia pakkokeinoja ja tiedonhankintaa on tarpeettoman ankara erityisesti pakkokeinolain osalta. Nykyisellään ilmoittamisvelvollisuus ei ole koskenut lainkaan peitetoimintaa, valeostoa eikä tietolähdetoimintaa.

Ehdotetussa poliisilaissa ilmoitusmenettely on pakkokeinolakia paremmin säännelty. Poliisilain 5 luvun 58 §:ssä todetaan, että peitetoiminnasta, valeostosta ja tietolähteen ohjatusta käytöstä ei ole velvollisuutta ilmoittaa tiedonhankinnan kohteelle, jos asiassa ei ole aloitettu esitutkintaa. Samankaltaista sääntelyä tarvittaisiin myös ehdotettuun pakkokeinolakiin, esimerkiksi siten, ettei tuloksettomasta toimenpiteestä tarvitsisi ilmoittaa, kun toimenpiteellä ei ole ollut merkitystä rikoksen selvittämiseksi. Erityisesti peitetoiminta, valeosto ja tietolähteen ohjattu käyttö ovat luonteeltaan esitutkintaa suuntaavia ja ohjaavia keinoja.

Edellä mainitut tiedonhankintamenetelmät ovat lisäksi luonteeltaan sellaisia, että jo niiden käytön paljastaminen voi aiheuttaa hengen ja terveyden vaaraan. Tämä vaara voi kohdistua peitetoimijaan, hänen läheisiinsä tai ulkopuolisiin henkilöihin. Käytännössä on ilmennyt, että tiedonhankinnan kohteet pyrkivät selvittämään tarkoin läheisyydessään toimineiden henkilöiden taustat ja tietysti todellisen henkilöllisyyden, kun esitutkintaviranomaisen heihin kohdistamat toimenpiteet ovat paljastuneet. Kokemuksen mukaan tästä taas voi aiheutua myös rikollisten kesken ja sivullisiin kohdistuvia



29.4.2009

kiristys- ja kostotoimenpiteitä. Mikäli operaation yhteydessä käytetään sekä tiedottajaa että peitehenkilöä, niin käytännössä jo toisen paljastuminen saattaa molemmat henkilöt ja heidän läheisensä hengen ja terveyden vaaraan.

Ilmoittamisvelvollisuus johtaisi myös siihen, että koulutettu poliisi-mies jouduttaisiin lähes aina siirtämään yhden operaation jälkeen toisiin tehtäviin. Tämä johtaisi resurssien käytön osalta hankalaan tilanteeseen, koska koulutettuja ja ammattitaitoisia toimijoita ei ole riittävästi käytettävissä kyseisiin virkatehtäviin. Samassa yhteydessä poliisitoiminnan erityisen suojatut taktiset menetelmät tulisivat järjestäytyneiden rikollisryhmien tietoon ja menettäisivät näin merkityksensä.

Esitetty ilmoittamisvelvollisuus peitetoiminnan, valeoston ja tietolähteen ohjatun käytön osalta tulisi väistämättä myös johtamaan siihen, että ennakollisen intressipunninnan jälkeen kyseisiä keinoja tultaisiin käyttämään nykyistä vieläkin harvemmin. Tällaista julkilausuttua tavoitetta ei mietintöön kuitenkaan sisälly.

Voimassa olevan poliisilain 44 §:n 1 momentin vaitiolo-oikeus kattaa salassa pidettävät poliisin taktiset ja tekniset menetelmät. Hallintovaliokunta on mietinnössään (HaVM 17/2000) on lähtenyt siitä, ettei poliisin tarvitse ilmoittaa epäilylle, onko poliisin salaisia tiedonhankintamenetelmiä käytetty, jos salaista tiedonhankintaa on käytetty vain tiedonhankintamenetelmänä ilman, että tiedoilla olisi ollut merkitystä syyteharkinnan tai itse oikeudenkäynnin kannalta. Tällöin ei myöskään tehdä merkintää esitutkintapöytäkirjaan kyseisten tiedonhankintamenetelmien käytöstä. Syytetyn oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei hallintovaliokunnan käsityksen mukaan vaarannu silloin, kun poliisin salaisilla tiedonhankintamenetelmillä saatuja tietoja ei ole käytetty syyteharkinnan perustana eikä oikeudenkäynnissä, vaan ne ovat ainoastaan auttaneet poliisitoiminnan suuntaamisessa. Käsityksemme mukaan ehdotuksen valmistelun yhteydessä ei ole esitetty riittäviä perusteita nykyisen ilmoitusmenettelyn muuttamiselle.

Edellä olevaan viitaten katsomme, että kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa pakkokeinolain 10 luvun 58 §:n ilmoittamisvelvollisuus tulisi muuttaa ainakin siten, että rikoksen selvittämisen kannalta tuloksettomaksi jääneistä toimenpiteistä ei tarvitsisi ilmoittaa.

2.6 Ylimääräisen tiedon käyttö

Ehdotetussa pakkokeinolain 10 luvun 54 §:ssä on säädelty ylimääräisen tiedon käytöstä. Nykyisessä pakkokeinolaissa sääntely keskittyy lähtökohtaisesti vain ylimääräisen tiedon säilyttämiseen. Ehdotettu ylimääräisen tiedon käytön rajoittaminen on selkeä hyödyn-tämiskielto, joka poikkeaa voimassa olevasta vapaan todistelun ja todistusharkinnan periaatteesta.



29.4.2009

Ehdotettu säännös tulisi merkitsemään sitä, että rikokseen syyllistynyt henkilö saisi suojaa syytettä ja oikeudenkäyntiä vastaan, vaikka syyllisyydestä olisi näyttöä toisen rikoksen johdosta laillisesti käytetyn pakkokeinon sivutuotteena. Työryhmän mietinnöstä ei ilmene perusteita sille, miten ylimääräisen tiedon käyttö vaarantaisi epäillyn oikeusturvaa.

Säännöksen hankaluus johtuu lähinnä pakkokeinolain 10 luvun 54 §:n 1 momentista, jonka mukaan ylimääräistä tietoa ei saa käyttää muun rikoksen selvittämisessä kuin sellaisen, jonka osalta olisi mahdollisuus käyttää kyseistä pakkokeinoja, jolla tieto on saatu. Pahimmillaan tämä johtaa siihen, että esimerkiksi telekuuntelutietoa ei voida käyttää saman rikoskokonaisuuden ja samojen rikoksesta epäiltyjen kaikkien rikosten selvittämiseen, vaan esitutinnan aikana joudutaan joidenkin rikosten osalta sulkemaan pois ylimääräisen tiedon käyttö todisteena. Lisäksi tulisi kiinnittää huomiota myös asianomistajien asemaan, jota sääntely tulee väistämättä loukkaamaan.

Mikäli kuitenkin ylimääräisen tiedon käyttörajoitus rikoksen selvittämiseen säännellään laissa, tulisi käyttöala olla ehdotettua laajempi. Huomattavasti parempi ratkaisu olisi esimerkiksi linjaus, jossa pakkokeinon käytön yhteydessä saadun ylimääräisen tiedon käyttö rajattaisiin siten, ettei poliisi oma-aloitteisesti voisi käynnistää tutkintaa rikoksesta, josta voidaan lain mukaan tuomita ainoastaan sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Ylimääräisen tiedon käyttöön liittyvää päätöksentekoa käsittelee puolestaan ehdotettu PKL 54 §:n 4 momentti. Säännös on epäselvä, eikä sen tarkoitus myöskään selviä lain perusteluista. Erityisesti huomioita kiinnittää menettely, jossa ylimääräistä tietoa koskeva asia on saatettava tuomioistuimen ratkaistavaksi esitutinnan aikana. Kyseessä olisi täysin uusi esitutinnan aikainen oikeudenkäynti, joka on omiaan aiheuttamaan rikoksen selvittämisessä ylimääräistä työtä. Tältä osin esitämme, että päätös ylimääräisen tiedon käyttämisestä esitutinnan aikana kuuluisi pidättämiseen oikeutetulle virkamiehelle.

3. Muita huomioon otettavia kysymyksiä

3.1 Salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi

Toimikunnan ehdotuksessa on määritelty poliisilain 5 luvun 1 §:ssä 3 momentissa rikoksen paljastamiseksi toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutinnan aloittamiselle esitutkintalain mukaista perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Voimassa olevassa poliisilaissa ei ole erikseen määritelty rikoksen paljastamista. Toimikunta toteaa yksityiskohtaisissa pe-



29.4.2009

rusteluissaan, että kyse olisi rikoksen estämisen ja selvittämisen väliin jäävästä harmaasta alueesta. Kyseessä ei olisi rikoksen selvittäminen, koska esitutkinnan käynnistämisen edellytykset puuttuvat, mutta se ei voisi olla myöskään rikosten estämistä, sillä rikoksen oletetaan jo tehdyksi esimerkiksi vihjetiedon perusteella. Ehdotetun poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaan rikoksen paljastamista voitaisiin käyttää vain joidenkin vakavien rikosten tutkinnassa.

Ehdotetun pakkokeinolain (rikoksen selvittäminen) ja poliisilain (rikoksen estäminen ja paljastaminen) tarkka erottelu saattaisi olla erittäin haasteellista tutkittaessa laajoja rikoskokonaisuuksia, joihin liittyy useita henkilöitä. Lisäksi osassa toimenpiteitä kyse saattaisi olla rikoksen estäminen, osassa puolestaan rikoksen paljastaminen ja osassa selvittäminen. Erottelu saattaa toimia yksittäisten rikosten ja yksittäisen rikoksesta epäillyn osalta, mutta ei silloin, kun tutkittavana on laajempi kokonaisuus.

Ehdotettu paljastamissääntely on tarpeen vakavampien rikosten, erityisesti terrorismirikosten, torjumiseksi, mutta sääntely ei saa johtaa siihen, että muiden rikosten, kuten esimerkiksi huumausainerikosten, osalta poliisilla olisi toimivalta ennalta estää suunnitteilla olevaa rikosta ja tutkia tapahtunutta rikosta muttei paljastaa viireillä olevaa rikosta.

Edellä olevaan viitaten ko. "aukko" ehdotetussa sääntelyssä tulisi mielestämme poistaa ainakin törkeimpien rikosten osalta, jolloin rikoksen paljastaminen joko olisi mahdollista myös muissa kuin ehdotetun poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaisissa rikoksissa tai vaihtoehtoisesti rikoksen estämistä koskeva määritelmä tulisi kirjoittaa siten, ettei sen ja tutkinnan väliin jää ajallista katvetta.

3.2 Kotietsinnästä ilmoittamisen viivästyttäminen

Kotietsintää koskevia säännösluonnoksia tulisi täydentää läsnäolovelvoitteista poikkeamisella ja etsinnästä ilmoittamisen viivästyttämisellä. Ehdotetun 5 §:n mukaan kotietsintä voidaan suorittaa ilman sen henkilön läsnäoloa, jonka luona etsintä toimitetaan, jos se merkittävästi viivyttäisi toimitusta. Tällainen mahdollisuus tulisi olla myös silloin, kun läsnäolo vaarantaisi rikoksen selvittämistä. Eräänä vaihtoehtona voisi olla, että tällaiselle kotietsinnälle, jossa kohdehenkilö ei ole läsnä määrättäisiin erikseen samassa luvussa ehdotettu etsintäasiamies.

Ilmoittamisen viivästyttäminen on jo ehdotettu takavarikon osalta (pakkokeinolain 7 luvun 9 §). Vastaavansisältöinen ilmoitusvelvollisuuden siirtäminen tulisi olla myös kotietsinnän osalta. Ilmoituksen siirtämistä kotietsinnän osalta tulisi koskea erityisesti sellaisia rikoskokonaisuuksia, joissa pyritään rikollisen toiminnan kokonaisvaltaiseen selvittämiseen tai kun kyse on järjestäytyneen rikollisryhmän toiminnasta. Ainakin ilmoittamisen viivästyttäminen tulisi



29.4.2009

olla mahdollista kun kotietsintä on suoritettu muualla kuin kotirauhan piiriin kuuluvassa asunnossa.

Edellä olevaan viitaten katsomme, että kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa valmisteltaisiin säännös kotietsinnästä ilmoittamisen viivästyttämisestä. Yksi vaihtoehto voisi olla sen sisällyttäminen edellä ehdottamaamme lakiin järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta.

3.3 Eräät esitutkintalain muotomääräykset

Ehdotettu esitutkintalaki sisältää useita säännöksiä, jotka ovat esitutkintaviranomaista entistä velvoittavampia. Mielestämme kokonaisuudistuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida myös esitutkintalainsäädännön ja etenkin esitutkintaviranomaisia koskevien velvoittavien säännösten kokonaisvaikutusta esitutkintaprosessin tehokkuuteen.

Ensimmäisenä esimerkkinä tuomme esille ehdotetun esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentin, joka näyttäisi sisältävän esitutkintaviranomaisen ns. esiselvitysvelvollisuuden. Nykyisessä esitutkintalaissa asiasta ei ole säädelty, joten säännös olisi uusi, joka edellyttäisi tarvittaessa esiselvityksen tekemisen, jottei ketään asetettaisi aiheuttomasti epäillyn asemaan.

Säännös on sinällään mielestämme tavoitteeltaan oikeansuuntainen, koska on tärkeää, että esitutkintaviranomainen voi tarvittaessa selvittää jo ennen esitutkintaa kuulusteltavan aseman. Korostamme kuitenkin, kuten myös toimikunta toteaa yksityiskohtaisissa perusteluissa, että esiselvittäminen tulisi kyseeseen kuitenkin vain poikkeuksellisesti. Esiselvityksen ei tulisi muodostua uudeksi esitutkintavaiheeksi esitutkintaprosessiin, jonka johdosta lain kohdan ensimmäinen virke tulisi kuulua *"ennen esitutkinnan aloittamista esitutkintaviranomainen voi tarvittaessa selvittää 1 momentissa tarkoitettuun rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei ilman aiheutonta perustetta aseteta rikoksesta epäillyn asemaan..."*.

Toisena esimerkkinä nostamme esille ehdotetun esitutkintalain 4 luvun 9 §:n 1 momentin, jonka mukaan henkilön asema esitutkinnassa on määritettävä ja asemassa tapahtuneet muutokset todettava mahdollisimman nopeasti. Henkilölle on viipymättä ilmoitettava hänen asemansa esitutkinnassa ja siinä tapahtuneet muutokset.

Ehdotetun esitutkintalain 4 luvun 9 § on sinällään mielestämme asianmukainen ja asiaan osallisen oikeusturvan kannalta tärkeä. Säännöksessä määritellään kuitenkin nykyistä huomattavasti aikaisemmaksi se aika, jonka aikana asianosaisen asema ja sen muutokset on määritettävä ja todettava.



29.4.2009

Tällä hetkellä ilmoitus tehdään niin pian kuin se on mahdollista sille henkilölle, jota kohtaan ryhdytään esitutkintatoimenpiteisiin. Käytännössä siis viimeistään silloin, kun henkilö kutsutaan kuulusteluun tai kuulustellaan. Ehdotettu säännös ei sitoisi ilmoitusajan kohtaa varsinaiseen esitutkintatoimenpiteeseen ryhtymiseen, joka johtaisi siihen, että ilmoitus saatettaisiin joutua tekemään paljon aikaisemmin kuin henkilöön varsinaisesti kohdistetaan tällaisia toimenpiteitä. Tämän takia ehdotamme säännöstä muutettavan siten, että henkilön asema tulee ilmoittaa ilman aiheetonta viivytystä silloin kun poliisi kohdistaa henkilöön esitutkintatoimenpiteitä. Tämän jälkeen henkilön asemassa tapahtuneet muutokset tulee ilmoittaa viipymättä myös silloin kun henkilöön ei kohdisteta esitutkintatoimenpiteitä.

Lisäksi esimerkiksi pakkokeinolaissa on useita kohtia, joita tulisi tarkastella jatkovalmistelussa. Esimerkiksi etsintäasiamiehen konstruktio vaatii täsmentämistä, jotta toimituksen sujuvuus voidaan käytännössä turvata. Täsmentämistä edellyttää myös ehdotetun pakkokeinolain 7 luvun 3 §, josta on poistettu nykyisessä pakkokeinolain mukainen kirjaus, joka mahdollistaa rikoksesta epäillyn tai hänen OK 17 luvun 20 luvun mukaisen läheisensä hallusta löydetyn epäillyn ja läheisen välisen viestin takavarikoimisen ylitörkeissä rikoksissa. Vastaava muutos tulisi tehdä ehdotetun pakkokeinolain 10 luvun 50 §:n kuuntelu- ja katselukielloihin. Tällaista viestiä ei ehdotetussa sääntelyssä voitaisi käyttää esimerkiksi henkirikoksen selvittämiseen. Tämä merkitsisi vakiintuneen hyödyntämiskiellon alan laajentamista, ja sen muuttaminen edellyttäisi erityisen painavia perustelluita.

4. Lopuksi

Lopuksi todettakoon, että Suomen poliisi on onnistunut tekemään nykyisessä lainsäädäntöympäristössä kansainvälisestäkin vertaillen erinomaista tulosta ja lisäksi poliisin arvostus yhteiskunnassa on korkealla.

Käsityksemme mukaan ehdotetun kokonaisuudistuksen vaikutukset ovat huomattavan suuret poliisin operatiiviseen toimintaan ja taloudellisiin resursseihin. Kokonaisuudistus tulee vaatimaan koko henkilöstön laajan kouluttamisen, koska poliisitoiminnan keskeinen lainsäädäntöympäristö tulee muuttumaan. Vastaavasti poliisin tietojärjestelmät eivät vastaa kokonaisuudistuksen mukanaan tuomiin vaatimuksiin. Tältäkin osin kustannukset ovat huomattavat, koska muutokset kohdistuvat laajan henkilöpiirin käytössä oleviin perustietojärjestelmiin.

Ehdotetun pakkokeinolain 11 luvun ja poliisilain 8 luvun vahingonkorvaussäännökset tulisivat rakentumaan tuottamuksesta riippumattomalle valtion vahingonkorvausvastuulle. Tämä kasvattaisi



29.4.2009

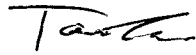
valtion maksettavia vahingonkorvauksia vaikeasti arvioitavalla tavalla ja saattaisi johtaa liialliseen varovaisuuteen toteutettaessa tarkoituksenmukaista poliisitoimintaa.

Pahimmillaan kokonaisuudistus johtaisi tuloksellisuuden laskuun johtuen muun muassa nykyistä muotomääräisemmästä esitutkitaprosessista, joka on omiaan hidastamaan massarikosten läpivirtausta esitutkinnassa.

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan osalta huolemme kohdistuu salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan keinojen tosiasiallisen käyttöalan supistumiseen entistä vaativammassa toimintaympäristössä ja poliisin heikentyneisiin mahdollisuuksiin torjua vakavinta rikollisuutta. Jatkotyössä olisi pyrittävä myös tekniikkaneutraalimpaan sääntelyyn ja soveltamisen kannalta vaikeiden tulkintatilanteiden selkeyttämiseen, kuten esimerkiksi maan sisällä tapahtuvan valvotun läpilaskun ja toimenpiteiden siirtämisen erotamiseen.

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Helsingissä, 29.4.2009



Hallitusneuvos Tomi Vuori



Poliisiylitarkastaja Robin Lardot