



Keskusrikospoliisi

LAUSUNTO

1 (4)

2.9.2013

2400/2013/1376 ja
2400/2013/1586

Sisäasiainministeriö
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo@intermin.fi
marko.meriniemi@intermin.fi

SISÄASIAINMINISTERIÖ

03. 09. 2013

INRIKESMINISTERIET

Lausuntokopio:
Poliisihallitus / Rikostorjuntayksikkö
POL_VP_Poliisihallitus_Rikostorjuntayksikkö
arto.hankilanoja@poliisi.fi

Sisäasiainministeriön 28.6.2013 päivätty lausuntopyyntö SM023:00/2012
Poliisihallituksen 13.8.2013 päivätty lausuntopyyntö 2020/2013/3053

KESKUSRIKOSPOLIISIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI ESITUTKINNASTA, PAKKOKEINOISTA JA SALAISESTA TIEDONHANKINNASTA

Asia

Vuoden 2014 alusta tulee voimaan uusi esitutkintalaki (805/2011), uusi pakkokeinolaki (606/2011) ja uusi poliisilaki (872/2011). Samalla kumoutuvat voimassa olevien esitutkintalain, pakkokeinolain ja poliisilain nojalla annetut asetukset. Lisäksi muun muassa voimassa olevissa esitutkinnasta ja pakkokeinoista annetusta asetuksesta (575/1988) sekä poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta annetussa asetuksesta (174/2008) olevaa sääntelyä on nostettu lakitasolle. Sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön muodostamassa ryhmässä on valmisteltu luonnos valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta. Asetuksessa säädettäisiin uuden esitutkintalain 11 luvun 10 §:ssä, uuden pakkokeinolain 10 luvun 66 §:ssä ja 11 luvun 4 §:ssä sekä uuden poliisilain 5 luvun 65 §:ssä tarkoitetuista asioista.

Sisäasiainministeriö on pyytänyt muun muassa Keskusrikospoliisin lausuntoa mainitusta luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi esitutkinnasta, pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta. Poliisihallituksen Rikostorjuntayksikkö on 13.8.2013 päivätyllä kirjeellään pyytänyt Keskusrikospoliisia toimittamaan kopion sisäasiainministeriölle antamastaan lausunnosta.

Keskusrikospoliisin lausunto

Yleisellä tasolla Keskusrikospoliisi toteaa, että asetusaluos on onnistunut. Sääntelyä on tarpeellisilta osin nostettu lain tasolle ja sitä on yhdistetty. Tällä menettelyllä on ollut etenkin lainsäädäntötekniinen selkiyttämisaikutus. Luonnos käsittelee esitutkintaa, pakkokeinoja ja keskeisimmiltä osiltaan salaisia pakkokeinoja sekä salaista tiedonhankintaa. Luonnoksessa luvut ja asiat on ryhmitelty selkeästi. Kirjausteknisesti asetukset jakautuvat siten, että 1 luku käsittelee esitutkintaa, 2 luku pakkokeinoja ja 3 luku salaisia pakkokeinoja ja salaista tiedonhankintaa. Pykälätasolla kirjaukset perustuvat monin osin viittaustekniikkaan.

Seuraavassa Keskusrikospoliisi lausuu luonnoksen sisällöllisiin seikkoihin pääosin lukujen ja pykälien mukaisessa järjestyksessä.

Keskusrikospoliisi





Ensimmäisen luvun esitutkintaa koskevia seikkoja on tarpeellisin osin nostettu lain tasolle. Ilmoituksen kirjaamisen osalta on tehty seuraavanlainen kirjaus: *"Ilmoitus voidaan tallentaa automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävään henkilörekisteriin"*. Tarkoitettujen ilmoituksen kirjaamisen osalta on huomioitava, että järjestelmä tulee olla vastaava kuin tällä hetkellä oleva poliisiasian tietojärjestelmä. Tällä hetkellä on luonnollisesti auki, minkä niminen tuleva poliisiasioiden toiminnanohjausjärjestelmä tulee olemaan, mutta ilmoituksia ei kuitenkaan voida ohjata kirjattavaksi hallinnollisiin tietojärjestelmiin. Tätä käsitystä tukevat myös ylimpien laillisuusvalvojen antamat aiemmat kirjaamiskannanotot. Luonnoksen sanamuodon osalta on lisäksi huomioitava kirjaus: *"...voidaan tallentaa..."*. Käytännössä tulee olla niin, että ilmoitukset tallennetaan määriteltyyn tietojärjestelmään.

Tehtävien kuulustelupöytäkirjamerkintöjen osalta on huomioitava, että tällä hetkellä käytössä oleva henkilötietolehti on tulkittava osaksi ehdotetun 1 luvun 2 §:n pöytäkirjan merkintävaatimuksia ("Merkinnät kuulustelupöytäkirjaan"). Nykyisessä epäillyn kuulustelulomakkeessa on merkintäkohta alkolukolle ja siihen liittyville menettelyille. Tätä ei ole kirjattu 2 §:n kohtasisältöön ("Merkinnät kuulustelupöytäkirjaan"), kuten esimerkiksi kanta kirjalliseen menettelyyn.

Luonnoksen 1 luvun 4 §:ssä on ilmaistu tälläkin hetkellä voimassa oleva perusperiaate käytettyjen pakkokeinojen merkitsemisestä esitutkintapöytäkirjaan. Pykälään ei ole kirjattu auki, koskeeko vaatimus myös salaisia pakkokeinoja, mutta ilmeisimmin kyseessä on yläkäsitelä. Kirjaamiseen on otettu kantaa muun muassa Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 1674/4/12.

Asetusluonnoksen 3 luku on asiasisällöltään selvästi laajin ja siihen kohdistuu eniten lausuttavaa Keskusrikospoliisin osalta. Mainitun luvun ensimmäinen pykälä ilmaisee periaatteen salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan pöytäkirjaamisesta. Salaiset pakkokeinot ja salainen tiedonhankinta on luetelluin osin pöytäkirjattava. Pakkokeinojen esitutkintapöytäkirjaan merkitsemisen osalta Keskusrikospoliisi viittaa edellisen kappaleen kommenttiinsa.

Pakkokeinojen pöytäkirjaaminen on muun muassa yleisen dokumentointivaatimuksen ja jälkikäteisesti toteutettavan laillisuusvalvonnan kannalta välttämätöntä. Sama edellytys koskee salaista tiedonhankintaa. Dokumentoinnin tulisi olla mahdollisimman laajaa ja seikkaperäistä, mutta kuitenkin sellaista, että poliisin ehdottoman salassa pidettävä tekniikka ja taktiikka ei tosiasiallisesti pöytäkirjaamisen kautta paljastu. Poliisin laillisuusvalvonta on viime vuosina lisääntynyt ja pääosin se perustuu jälkikäteiseen merkintöjen tarkastamiseen. Myös julkinen kontrolli, viranomaistoiminnan läpinäkyvyys ja sitä koskevat julkisuuslain mukaiset vaatimukset ovat lisääntyneet. Asianosaiset vetoavat lisääntyvässä määrin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin ja niiden täyttämiseen muun muassa asianosaisen tiedonsaantioikeuden kautta.

Ylimpien laillisuusvalvojen kannanotoissa ja tuomioistuinratkaisuuksissa on useassa eri yhteydessä punnittu asianosaisen tiedonsaantioikeuden suhdetta viranomaisen oikeuteen turvata esimerkiksi salaista tekniikkaansa ja



taktiikkaansa. Laillisuusvalvonnan saamat yksityiskohtaisetkaan tiedot eivät muodosta ongelmaa salaisen tiedon käsittelyn osalta, kunhan se ei ole toissijainen väylä asianosaiselle saada sellaista tietoa, joka hänelle ei edes asianosaisaseman perusteella kuulu. Tässä suhteessa on tarkasti punnittava esimerkiksi nyt luonnosteltua salaisten pakkokeinojen ja salaisen tiedonhankinnan tarkan pöytäkirjaamisen perimmäistä tarkoitusta siitä näkökulmasta, tehdäänkö se laillisuusvalvonnan vai asianosaisten tarpeita korostaen. Viime kädessä kyse on laillisuusvalvontajärjestelmän uskottavuudesta ja siitä, millainen kuva ulkopuoliselle tarkastelijalle laillisuusvalvontatoiminnan laadusta syntyy. Asianosaisen tiedonsaantioikeus on keskeinen perusoikeus, mutta sitä ja sen rajoja on kuitenkin tulkittava aina kussakin tapauksessa erikseen.

Salaisissa pakkokeinoissa ja salaisessa tiedonhankinnassa lähtökohtana on kohteelle ilmoittaminen toimenpiteestä. Tämän pitäisi kaiken kaikkiaan poikkeustapaukset huomioiden riittää. Käytännössä tiedon saaminen henkilöön kohdistetusta toimenpiteestä on omiaan johtamaan siihen, että toimenpiteen kohteena olevalla henkilöllä on hyvinkin matala kynnys haluta lisätietoa asiasta tekemällä tai teettämällä julkisuuslain mukaisen tiedonsaanti- tai asiakirjapyyntö poliisille.

Asetusluonnoksessa mainittu pöytäkirjaustarkkuus tulee edelleen lisäämään kohteen saamia tietoja poliisin salaisista pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta sekä näin ollen se samalla välttämättä johtaa poliisin menetelmien tehokkuuden merkittävään heikkenemiseen. Kirjaamisvelvollisuuden osalta on toisaalta varmistettava asianosaisen oikeuksien riittävä huomioiminen, mutta toisaalta tulee korostaa myös sitä, etteivät poliisin menetelmien käyttöedellytykset kohtuuttomasti heikkene.

Asetusluonnoksen mukaan pöytäkirjan tulisi muun muassa telepakkokeinojen ja suunnitelmallisen tarkkailun osalta sisältää tiedot asiakirjojen tarkastajasta ja tallenteiden tutkijoista. Laillisuusvalvonnallisesti on tietysti perusteltavissa, että jälkikäteen on pystyttävä varmistumaan siitä, kuka tai ketkä tallenteita ovat käsitelleet. Asianosaisen oikeusturvan kannalta ei ole kuitenkaan merkitystä sillä, minkä nimiset virkamiehet ovat tallenteita kulloinkin käsitelleet. Tulee myös huomioida, että tallenteiden tarkastamiseen voi osallistua tapauksesta riippuen hyvinkin monia henkilöitä, joista valtaosa on sellaisissa tehtävissä, ettei heidän henkilöllisyytensä voi paljastua. Poliisi-miehiä koskevan henkilöluettelon laatiminen esimerkiksi suunnitelmallisen tarkkailun pöytäkirjaamisen yhteydessä on merkittävä turvallisuusriski.

Tietojen pöytäkirjaaminen ei suoraan tarkoita tietojen luovuttamista asianosaiselle, mutta käytännössä asia ei viimekädessä ole enää esitutkintaviranomaisen kontrollipiirissä, vaan se tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi. Vaikka pöytäkirjojen luovuttamisen ratkaisee lopullisesti tuomioistuin, jo pöytäkirjaamista koskevien velvoitteiden sääntelyvaiheessa on tarkasti arvioitava pöytäkirjassa edellytettyjen merkintöjen kattavuutta ja seikkaperäisyyttä. Sääntelyn tulisi vähentää muun muassa kyseisten tietojen luovuttamiseen liittyvien erimielisyyksien ja oikeusprosessien tarvetta.

On huomioitava myös, että asianosaisjulkisuutta koskevat uudet lainkohdat sisältävät tulkinnanvaraisuuksia, esimerkiksi kirjaus "*henkilön oikeus asianmukaisesti valvoa oikeuttaan*" aiheuttanee tulkintatilanteita. Viran-



omaisen toimintaedellytysten kannalta on huomioitava, että pohjimmiltaan kyse on kuitenkin salaisista pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta. Joihinkin salaisiin pakkokeinoihin ja salaisen tiedonhankinnan keinoihin liittyy keskeisesti lisäksi kansainvälinen elementti. Esimerkiksi asetusluonnoksen 3 luvun 18 §:ssä tarkoitettu valvottu läpilasku on pääsääntöisesti kansainvälisen yhteistyön kautta tehtävä. Kyseinen toimenpide on taktisesti erittäin salassa pidettävä ja vaatimuksia lisäävät myös toisen maan viranomaisen tiedot ja niiden vaatimusten mukainen tietojen salassapito. Tämänkin suhteen pöytäkirjaamisessa ja sen kautta mahdollisesti tapahtuvan asianosaisen tiedonsaannin lisääntymisen osalta tulisi olla erityisen tarkka.

Asetusluonnoksen 3 luvun 1 §:ssä mainitaan yhtenä kohtana termi "tietolähdetoiminnasta". Tällä tarkoitettaneen termiä "ohjatusta tietolähdetoiminnasta", koska myöhemmin asetusluonnoksessa käytetään termiä ohjatusta tietolähdetoiminnasta. Asetusluonnoksen 3 luvun 4 §:n 5 kohdassa (tukiasematiedot) ja 8 §:n 6 kohdassa (teleosoitteen tai telepäätteen yksilöintitiedot) on virhe. Kyseisistä keinoista ei tehdä ilmoitusta kohteelle. Koska käytöstä ei tarvitse ilmoittaa kohteelle, ei myöskään sitä koskevaa kohtaa tule saattaa pöytäkirjaamisvelvoitteisiin. Edelleen saman luvun 8 §:n 2 kohdassa on maininta, jonka mukaan pöytäkirjasta tulisi ilmetä teleosoite tai telepäätelaitte, johon toimenpide on kohdistettu. Tämä on teknisesti hankalaa ja osin jopa mahdotonta. Luonnoksen mukaista kirjausta kannattanee lisäksi arvioida sen tarpeellisuuden näkökulmasta, koska tiedonhankintamenetelmä kohdistuu lähtökohtaisesti aina ennalta määräämättömään joukkoon teleosoitteita ja telepäätelaitteita.

Asetusluonnoksen 3 luvun 6, 10, 12 ja 15 §:liä tulisi Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan vielä arvioida pöytäkirjaamisen laajuuden osalta. Tässä yhteydessä tulisi pohtia sitä, onko laaja kirjaamisvelvollisuus välttämätön tai onko ehdotetun kirjaamisvelvollisuuden hyvinkin mahdollistama mainittujen keinojen salassa pidettävien seikkojen paljastuminen muulla tavalla varmuudella estettävissä. Saman luvun 10 §:n 10 kohdan osalta (rikoksen tekokielto) tulisi arvioida huolellisesti sitä, ettei virkamies joudu ns. itsekriminointisuojaan vastaiseen tilanteeseen.

Asetusluonnoksen 3 luvun 13 §:ssä on osittaista toistoa päätöksentekijän osalta (vrt. 1 ja 2 momentti). Luonnoksen 3 luvun 14 § jää sisällöltään avoimeksi nyt ehdotetulla kirjauksella. Pykälässä ilmaistaan vain velvoite kirjaamisesta. Asetusluonnoksen 3 luvun 22 §:ssä on velvoite salaisista pakkokeinoista ja salaisesta tiedonhankinnasta laadittavista selvityksistä. Vaadittavien selvitysten osalta poliisin tietojärjestelmät on järjestettävä sel-laisiksi, että ne mahdollistavat määriteltyjen tietojen hankkimisen ja kirjaamisen selvitykseksi kohtuullisella työllä.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö


Tero Kurenmaa

Rikostarkastaja


Pirkka Kuusela