Asianajaja, OTT Markku Fredman
Prosessioikeuden dosentti, HY

2.2.2023

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia **HE 275/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta**

Hallituksen esityksen johdosta esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavan.

Esitys sisältää pitkälti samansisältöisiä muutoksia, kuin esitys HE 217/2022 vp, josta olen antanut perustuslakivaliokunnalle lausunnon joulukuussa 2022.

Käsittelen tässä eräitä ongelmallisina pitämiäni kohtia samassa järjestyksessä kuin ne ovat hallituksen esityksessä.

Etsintäkuulutus, PolL 2 luku 3 §

Esityksen mukaan etsintäkuulutettujen ja muiden henkilöiden vapaudenmenettämistä koskevaa säännöstä täsmennettäisiin. Tältä osin on huomattava, että poliisilaki tai muutkaan **lait eivät sisällä etsintäkuulutuksen määritelmää** tai säännöksiä sitä koskevista menettelytavoista. Eräässä virkamiesoikeudellisessa asiassa hallinto-oikeudessa on ilmennyt eri käsityksiä siitä kuka vastaa tuomioistuimen aloitteesta tehdystä etsintäkuulutuksesta, joka julkaistaan poliisin tietojärjestelmässä: onko kyse virka-avusta, jossa poliisi arvioi virka-avun antamisen edellytykset vai toimiiko poliisin tietojärjestelmä vain tuomioistuimen kuulutuksen teknisenä julkaisualustana. Kyse on siitä, **kuka vastaa jos kuulutus on virheellinen**.

Olisi syytä edellyttää, että poliisilakiin sisällytetään yksiselitteiset ja kattavat säännökset etsintäkuulutusinstituutiosta. Tätä puoltaa se, että myös yleinen kiinniotto-oikeus pakkokeinolaissa (PKL 2 luku 2 § 2 mom.) perustuu etsintäkuulutuksen käsitteeseen ilman, että ko. oikeutta käyttävä ”jokamies” voisi laista tarkistaa millaisesta etsintäkuulutuksesta pitää olla kyse, jotta hän voi ottaa henkilön kiinni.

Telekuuntelu PolL 5 luku 5 § ”välitettävänä oleva viesti”

Perustuslain 10 §:n 2 momentin suojaa nauttivat matkalla olevat viestit. Kun viesti on saavuttanut vastaanottajansa, on hänen vallassaan hävittää kyseinen viesti. Jos hän ei niin tee, ei perustuslaki tai poliisilaki suojaa avattua kirjettä tai matkapuhelimesta jo luettua viestiä sen enempää kuin muitakaan kirjallisia dokumentteja. Ne ovat käytettävissä esitutkinnan suuntaamiseen ja todisteeksi asiassa. Telekuuntelulupaa ei tarvita.

Nyt sekä pakkokeino- että poliisilakeihin esitetään tarkennusta siltä osin, että telekuuntelun kohteeksi määritetään ”**välitettävänä oleva viesti**”. Käytännössä tulkinnallisuutta on ilmennyt siinä, onko viesti vielä matkalla tai välitettävänä, kun se saapuu rikoksesta epäillyn laitteeseen hänen vapaudenmenetyksensä aikana tai muuten hänen ollessa estyneenä vastaanottamaan viestiä. Poliisi on ehkä ottanut matkapuhelimen tai tietokoneen haltuunsa ja ennen niiden tutkimista laite-etsinnässä laitteeseen tulee uusia viestejä, joita **laiteen omistaja ei ole voinut vielä henkilökohtaisesti vastaanottaa**.

Mielestäni poliisilain 5 luvun 5 §:ää tulisi entisestään täsmentää ainakin perustelulausumalla siitä, nauttiiko sellainen viesti, jota vastaanottaja ei ole vielä ehtinyt vastaanottaa tai päässyt vastaanottamaan, perustuslain 10 §:n 2 momentin suojaa ja on pykälässä tarkoitettu ”välitettävänä oleva viesti”.

Telekuuntelu PolL 5 luku 7 §, televalvonta 5 luku 10 § – päätösvallan osittainen siirto tuomioistuimelta viranomaiselle

Pidän merkittävänä muutoksena sitä, jos päätöksenteko siitä, mitä osoitetta tai päätelaitetta epäilty käyttää, siirretään tuomioistuimelta poliisiviranomaiselle. Muutoksen johdosta poliisin ei tarvitsisi hakea erikseen yksittäisiä lupia myöskään sellaisille epäillyn teleosoitteille tai -laitteille, jotka selviävät vasta luvan myöntämisen jälkeen. Muutos tarkoittaisi myös sitä, ettei teleoperaattorilla, joka suorittaa kuuntelun mahdollistavat kytkennät tai toimittaa pyydetyt televalvontatiedot, olisi enää tuomioistuimen päätöksestä luettavissa mitkä liittymät tai päätelaitteet ovat tiedonhankinnan kohteena. Käytännössä siis poliisi täydentäisi telekuuntelu- ja -valvontalupaa liittämällä päätökseen listauksen niistä osoitteista ja telepäätelaitteista, jotka sen mielestä ovat päätöksessä mainitun henkilön käytössä. Tällaista listausta voisi poliisi itse täydentää luvan voimassaoloajan kuluessa pyytäessään teleoperaattorilta toimenpiteitä pakkokeinon täytäntöönpanossa.

Muutos heikentäisi nähdäkseni sitä oikeussuojaa, joka kyseisiin tiedonhankintakeinoihin liittyy. Ainakin periaatteessa nykyisin lupaa hakevan pidättämiseen oikeutetun **virkamiehen tulee pystyä perustelemaan luvan myöntävälle käräjätuomarille, miksi hakemuksessa mainitun teleosoitteen tai päätelaitteen epäillään olevan tietyn epäillyn käytössä**. En pidä päätösvallan siirtämistä muista kuin säästösyistä tarpeellisena, eikä oikeusturvan osalta

säästöargumentti ole mielestäni kovinkaan vahva. Tässäkin kohdin on mielestäni ongelmallista, että toimivalta siirtyisi **kaikille pidättämiseen oikeutetuille virkamiehille** sen sijaan, että päätösvalta osoitettaisiin nimenomaan tietylle tiedonhankintaa johtavalle päällystöön kuuluvalle virkamiehelle, jolla on paras tieto siitä, mihin tiedonhankinta tulee kohdentaa.

Esitykseen lisättiin lausuntokierroksella se, että erillisessä päätöksessä on mainittava perustelut toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden valitsemiselle. Näin väljästi säädettäessä osoitteen yksilöivä päätös voitaisiin perustella esimerkiksi siten, että ”luotettavasta lähteestä saadun tiedon mukaan” kohdehenkilö käyttää tiettyä osoitetta tai että ”muun asian tutkinnan yhteydessä” asia olisi ilmennyt. Nykyisin käräjätuomari voi esittää telekuunteluasian käsittelyssä suullisesti kysymyksiä, jos on epätietoista, miksi jokin osoite tai laite on pyydetty telekuunteluun. Salissa käytyä keskustelua ei välttämättä kirjata minnekään jos se pitää sisällään esimerkiksi tietolähdetietoa tai muuten salassa pidettävää tietoa. Esityksen mukaan valvonta heikkenisi. Pelkkiä kirjallisia päätöksiä jälkikäteen selaamalla ei paraskaan laillisuusvalvoja pysty arvioimaan onko telekuuntelu kohdennettu asianmukaisesti oikeisiin liittymiin: ovatko kriteerit ”hallussa oleva” ja ”oletettavasti käyttämä” toteutuneet. Päätöksen **perusteluille tulisi asettaa tarkemmat edellytykset siten, että perustelun oikeellisuus on jälkikäteen tarkistettavissa.**

Poliisilaki ja pakkokeinolaki muodostavat kokonaisuuden, jossa periaatteena on se, ettei poliisin toimivaltuudet ainakaan vähene kun ilmenee syy epäillä rikosta eli esitutkinnan kynnys ylittyy ja aloitetaan pakkokeinolain soveltaminen. Suurelta osin poliisin toimivaltuudet *lisääntyvät* kun rikos on paljastunut ja esitutkinta käynnistyy. Tämän periaatteen mukaisesti on syytä arvioida onko syytä muuttaa sekä poliisi- että pakkokeinolakien tarkoittamat telekuuntelu ja -valvonta henkilöperusteisiksi. Pakkokeinojen luonteen vuoksi voisi olla perustellumpaa, että **rikosta *tutkittaessa* käytetään henkilöön kytkeytyvää telepakkokeinoa, mutta rikosta *estettäessä* poliisilain tiedonhankintasäännösten turvin telekuuntelu- ja valvonta pidetään osoite- ja laitekohtaisena.**

Teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöintitietojen hankkiminen, PolL 5 luku 25 §

Esitykseen sisältyy uusi menettelytapa telekuuntelun toteuttamiseksi: PolL 5 luvun 25 §:n 2 momentin melko mitäänsanomaton muutos. Vaikka sitä ei ole katsottu aiheelliseksi kirjata esitetyn pykälän perusteluihin, muutos mahdollistaisi sen, että poliisi voisi omilla laitteillaan ensin selvittää mitä liittymää tai telepäätelaitetta kohdehenkilö käyttää ja **saman tien kytkeä tuo liittymä tai laite telekuunteluun ns. valetukiasemaa käyttäen,** jos tuomioistuin on aiemmin myöntänyt luvan kyseisen henkilön telekuunteluun.

Tosiasiassa kyseinen muutos siis tarkoittaisi sitä, ettei poliisi olisi enää telekuuntelun osalta riippuvainen teleoperaattorien myötävaikutuksesta vaan valetukiasemien käyttö mahdollistaisi myös telekuuntelun. Asialla voi olla

merkitystä sen osalta kuinka herkästi telekuuntelu voi kohdistua väärään kohteeseen. Kytkennät tehtäisiin kenttäolosuhteissa ja kiireellä tilanteen ollessa ns. päällä.

Peitetoiminta PolL 5 luku 28 §

Esityksen mukaan henkirikosta estettäessä luovuttaisiin peitetoiminnalle muuten asetetusta vaatimuksesta menettelyn tarpeellisuudesta rikollisen toiminnan suunnitelmallisuuden, järjestäytyneisyyden tai ammattimaisuuden taikka ennakoitavissa olevan jatkuvuuden tai toistuvuuden vuoksi.

Esityksen perusteluissa viitataan (s. 19) tilanteeseen, jossa **henkilö on kateissa esimerkiksi henkensä menettäneenä**. Tältä osin näyttää jääneen huomioimatta, että peitetoimintaa saadaan käyttää poliisilain mukaan vain **rikoksen estämiseksi** – ei paljastamiseksi, mistä olisi kyse jos henkilö on jo surmattu ja siitä halutaan saada tietoa esitutkinnan käynnistämiseksi.

Jos siis peitetoimintaa käytetään poliisilain perusteella henkirikoksen johdosta, kyse täytyy aina olla tarkoituksesta **estää tuon rikoksen tapahtuminen**. Jotta peitetoiminta voisi tulla kyseeseen ja sitä ehditään käyttää, täytyy kyseessä olla suunnitelmallinen rikoshanke – eikä pikaistuksissa tehty tappo. En näe hallituksen esityksen valossa tarvetta keventää peitetoimintaa koskevia vaatimuksia henkirikosten osalta.

Tuntematon henkilö, PolL 5 luku 45 §

Esityksen mukaan osoite- ja laitekohtainen sääntely jäisivät voimaan silloin kun telekuuntelun tai -valvonnan kohteena on tuntematon henkilö.

Lain täsmällisyysvaatimus puoltaa sitä, että pykälässä tarkennetaan kyseessä olevan **tietty tuntematon henkilö**. Jos toimenpiteiden alkuvaiheessa kaikki asiaan liittyvät henkilöt ovat vielä tuntemattomia, ei pykälän mukaista telepakkokeinoa pidä voida mahdollistaa oikeuttamaan kaikkiin tuntemattomiin osallisiin kohdistuvaa telekuuntelua tai -valvontaa. Asialla on merkitystä myös siltä osin kun toimenpiteiden jälkeen tehdään kohdehenkilöille poliisilain 5 luvun 58 §:n mukaiset ilmoitukset, jotta he voivat tarvittaessa käyttää oikeussuojakeinoja, mikäli katsovat, että tiedonhankintakeinoille ei ole ollut perusteita.

Ylimääräisen tiedon käyttäminen PolL 5 luku 54 §

Esityksen mukaan tiettyjä tiedonhankintakeinoja käytettäessä syntyvän ylimääräisen tiedon käyttöä laajennettaisiin siten, että esimerkiksi törkeää huumausainerikosta estettäessä kertynyttä telekuunteluaineistoa voitaisiin hyödyntää näyttönä perusmuotoisesta huumausainerikoksesta. Siis suurta huumausainemäärää hallussa pitävän epäillyn viestinnän seuraaminen saattaisi johtaa siihen, että häneltä pienempää määrää huumausainetta itselleen tilaava

tai ostava joutuisi syytteeseen ja näyttönä olisi puhelu, jossa hän ostaa tai tilaa kyseisen huume-erän.

Voin tältä osin yhtyä pakkokeinolain osalta (HE 217/22 vp) lausunnon antaneen professori Sakari Melanderin näkemykseen. Tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan tulisi myös (uudelleen) arvioida, voidaanko perusmuotoista huumausainerikosta pitää nykyisin **yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavana rikoksena**. Yli puolet perusmuotoisesta huumausainerikoksesta tuomituista on saanut rangaistukseksi sakkoa. Toisaalta törkeän huumausainerikoksen tunnusmerkistö toteutuu sangen herkästi esimerkiksi kun pitemmän ajanjakson huumetekemiset lasketaan yhteen (KKO 2015:18).

Salaisen tiedonhankintakeinon käyttö on poliisilain 5 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan lopetettava ennen päätöksessä mainitun määräajan päättymistä, jos käytön tarkoitus on saavutettu tai sen edellytyksiä ei enää ole. Mikäli ylimääräisen tiedon käyttö tulisi entistä sallitummaksi, olisi se omiaan johtamaan siihen, että **telekuuntelua jatketaan senkin jälkeen, kun tarvittavat tiedot on saatu**, jotta saadaan paljastettua muita rikoksia, joiden tutkinnassa telekuuntelu ei olisi sinänsä käytettävissä.

Esityksen mukaan ylimääräisen tiedon käyttöä laajennettaisiin myös eräiden lahjus- ja virkarikosten osalta. Tässä suhteessa **lista voi olla loputon**. Aina on perusteltavissa, että jokin uusi rikosnimike tulisi lisätä pykälään perusterikoksena. **Epäselväksi jää miksi juuri nyt kyseessä olevat rikosnimikkeet** on sisällytetty esitykseen eikä joitain muita.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (s. 23) esityksessä on otettu huomioon mm. se, että henkilöt olisivat nykyisin omiaan joutumaan ylimääräisen tiedon käytön osalta **eriarvoiseen asemaan**. Tätä argumenttia on vaikea hyväksyä, kun sillä tarkoitetaan erilaisten keinojen käyttöä suhteellisuusperiaatteen mukaisesti, riippuen siitä millaisesta rikoksesta kunkin kohdehenkilön osalta on kyse. En näe moitittavaa eriarvoisuutta siinäkään, että jonkin rikoskokonaisuuden osallisista osa voidaan lain mukaan vangita kun taas vähäisemmän osallisen kohdalla se ei ole mahdollista. Järjestelmä perustuu siihen, että **henkilöön voidaan kohdistaa sitä kovempia ja monipuolisempia keinoja, mitä moitittavammasta menettelystä on kyse**.

En näe tarvetta laajentaa luetteloa rikoksista, joiden osalta ylimääräisen tiedon käyttö tulisi sallituksi.