OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto 13.12.2022 HE 217/2022 vp

Yksikön päällikkö Lauri Rautio
Erityisasiantuntija Katja Repo

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pakkokeinolakia, esitutkintalakia ja eräitä niihin liittyviä lakeja. Pakkokeinolainsäädäntöä koskevien muutosten tarkoituksena on ensinnäkin selventää pakkokeinolain ja muun pakkokeinoasioita sääntelevän lainsäädännön sellaisia säännöksiä, jotka ovat käytännössä osoittautuneet epäselviksi tai tulkinnanvaraisiksi. Tarkoituksena on myös tehostaa pakkokeinoasioiden käsittelyä siltä osin kuin tämä voidaan tehdä vaarantamatta käsittelyn kannalta olennaisia perusoikeusintressejä. Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi useita pakkokeinon kohteena olevan henkilön perusoikeussuojaa vahvistavia muutoksia, jotka perustuvat voimassa olevasta sääntelystä erityisesti laillisuusvalvonta- ja oikeuskäytännössä esiin nousseisiin seikkoihin.

Esitutkintalain osalta ehdotetaan muun ohessa, että mahdollisuutta käyttää esitutkinnassa videotallenteeseen tai siihen rinnastettavaan muuhun kuva- ja äänitallenteeseen tallennettua kuulustelua todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin. Syyttäjän vaitiolo-oikeutta taas laajennettaisiin siten, että jatkossa kaikilla syyttäjillä olisi vastaava vaitiolo-oikeus kuin tutkinnanjohtajana toimivilla syyttäjillä sekä syyttäjillä heidän vahvistaessaan eurooppalaisen tutkintamääräyksen. Vaitiolo-oikeuden piiriin kuuluvat tiedot koskisivat luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilön henkilöllisyyttä sekä taktisia ja teknisiä menetelmiä.

Seuraavassa käsitellään sellaisia esityksen ehdotuksia, joiden arvioidaan olevan perustuslakivaliokunnan käsittelyn kannalta keskeisimpiä.

Yleiset pakkokeinolainsäädäntöä koskevat lähtökohdat

Pakkokeinoilla puututaan perustuslaissa turvatuista perusoikeuksista erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen, 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan. Lisäksi ehdotuksia arvioitaessa merkitystä on myös perustuslain 21 §:n säännöksillä

Postiosoite / **Postadress**
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite / **Besöksadress**
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin / **Telefon**
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi / **Fax**
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet / **E-post, internet**
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

oikeusturvasta. Samaan aikaan selvää on, että rikosten selvittäminen on tavoite, jonka saavuttamista yleinen etu ja yhteiskunnallinen intressi voimakkaasti edellyttää.

Perustuslain kannalta merkityksellisimpinä pakkokeinolainsäädännön muutoksina voidaan lähtökohtaisesti pitää sellaisia muutoksia, joilla annetaan viranomaisille uusia yksilöön kohdistuvia toimivaltuuksia tai laajennetaan jo olemassa olevia toimivaltuuksia taikka joilla muuten rajoitetaan yksilön oikeuksia tai toimintavapautta. Huomiota voidaan tältä osin kiinnittää siihen, että esityksessä ei ehdoteta kokonaan uusia tutkintatoimivaltuuksia. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan jo olemassa oleviin toimivaltuuksiin tiettyjä muutoksia, joista osa on luonteeltaan toimivaltuuden käyttöalaa laajentavia. Esitystä arvioitaessa on ensinnäkin otettava huomioon tiettyjen tarkastelun kannalta merkityksellisten perusoikeuksien sisältämät lakivaraukset. Lisäksi on otettava huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset kuten rajoituksen tarkkarajaisuus ja täsmällisyys, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyys, suhteellisuusvaatimuksen täyttyminen perusoikeutta rajoitettaessa, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys ja rajoituksen ristiriidattomuus Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esityksen sisältöön on vaikuttanut myös perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Esityksessä on siksi pyritty viranomaistoimivaltuuksien kattavaan ja täsmälliseen sääntelyyn. Sääntelyn kehittämiseen tällä tavalla liittyy viranomaistoimivaltuuksien kohteena olevien henkilöiden oikeusaseman parantaminen mukaan lukien oikeusturvajärjestelyjen kohentaminen.

Yhteydenpidon rajoittaminen

Ehdotuksessa tarkennettaisiin kiinni otetun, pidätetyn ja tutkintavangin yhteydenpidon rajoittamista koskevaa sääntelyä erityisesti kahdella tavalla. Ensinnäkin säädettäisiin lain tasolla nykyistä tarkemmin, mitä yhteydenpidon rajoittamisella tarkoitetaan. Yhteydenpitorajoituksen sisältöä tarkentaisi myös ehdotus siitä, missä tapauksissa yhteydenpitorajoitus voitaisiin laajentaa koskemaan muita kuin nimenomaisesti nimettyjä henkilöitä. Asiasta esitetään säädettäväksi lain tasolla siten, että sanotunkaltainen laaja yhteydenpidon rajoitus olisi mahdollista asettaa vain määräajaksi ja vain erityisen painavien syiden tätä edellyttäessä. Ehdotuksella myös täsmennettäisiin lain tasolla niitä tahoja, joita yhteydenpitorajoitus ei voi koskea.

Lisäksi tarkennettaisiin yhteydenpidon valvomista koskevaa sääntelyä. Perusteltua myös yhteydenpitorajoituksen tarkkarajaisuuden kannalta on, että rajoituksen sisältöön käytännössä vaikuttava rajoituksen valvonta perustuu laintasoiseen sääntelyyn esimerkiksi tuomioistuimen yksittäistapauksellisen harkinnan sijaan. Ehdotuksella varmistettaisiin, että valvonnasta vastaisivat vapautensa menettäneiden säilytyksestä vastaavat viranomaiset, joilla on tähän lakiin perustuva toimivalta. Samalla vahvistettaisiin sitä vapautensa menettäneiden perusoikeuksiin kytkeytyvää lähtökohtaa, että vastuu vapautensa menettäneiden säilyttämisestä ja epäillyn rikoksen tutkinnasta tulee olla eri tahoilla.

Edellä todettuun perustuen ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Salaiset pakkokeinot

Telepakkokeinot

Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin, että telekuuntelun käyttöedellytyksiä koskevaan pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentin perusterikoslistaan lisättäisiin törkeä pahoinpitely, törkeä tietoliikenteen häirintä, törkeä tietojärjestelmän häirintä ja törkeä ampuma-aserikos. Huomioon on tältä osin otettava erityisesti kyseisten rikosten merkittävä selvittämisintressi ja se, että ne vaikuttavat selvästi kuuluvan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin. Lisäksi huomiota voidaan kiinnittää siihen, että telekuuntelusta päättää aina tuomioistuin. Telekuuntelun perusterikosten laajentamista kyseisiin rikoksiin ei siten kokonaisuutena arvioiden ole pidettävä perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisena.

Telepakkokeinoihin liittyen esityksessä lisäksi ehdotetaan, että telekuuntelu- tai televalvontalupaa ei enää jatkossa haettaisi ja määrättäisi tiettyjä yksilöityjä teleosoitteita tai telepäätelaiteita koskien, vaan tuomioistuimen arvioitavana olisi, voidaanko telepakkokeinoja kohdistaa mihin tahansa tietyn epäillyn käytössä olevaan osoitteeseen tai laitteeseen. Epäillyn käyttämien teleosoitteiden ja -päätelaitteiden yksilöintitietojen selvittäminen jäisi pidättämiseen oikeutetun virkamiehen virkavastuulla selvitettäväksi asiaksi. Tämän olisi tehtävä toimenpiteen kohteena olevista teleosoitteista tai telepäätelaitteista erillinen päätös, jossa olisi nimenomaisesti perusteltava syyt toimenpiteen kohteena olevien teleosoitteiden tai telepäätelaitteiden valitsemiselle. Lisäksi epäillylle telekuuntelusta tai televalvonnasta jälkikäteen tehtävässä ilmoituksessa olisi yksilöitävä toimenpiteen kohteena olleet teleosoitteet ja telepäätelaitteet. Samalla asiaan liittyvää pakkokeinolain 10 luvun 58 §:n säännöstä ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se koskisi telekuuntelun ja tiettyjen muiden salaisten pakkokeinojen keskeyttämisen lisäksi myös televalvonnan keskeyttämistä, jos käy ilmi, että televalvonta kohdistuu muuhun kuin luvan kohteena olevalta rikoksesta epäillyltä lähtöisin olevaan tai hänelle tarkoitettuun viestiin.

Käsiteltävänä olevan arvioinnin kannalta olennainen on telekuuntelusta tai –valvonnasta seuraava perusoikeusrajoitus, joka kohdistuu luottamuksellisen viestinnän suojaan. Ratkaisevaa merkitystä tämän kannalta ei ole rikoksesta epäillyn käyttämien telepäätelaitteiden tai -liittymien taikka näihin kohdistuvien telekuuntelulupien lukumäärällä. Olennaista tämän sijaan on, voidaanko tietystä rikoksesta epäillyn luottamuksellisen viestinnän suojaa ylipäätään rajoittaa hänen viestintäänsä kohdistettavalla telekuuntelulla tai -valvonnalla. Ehdotettu muistuttaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 35/2018 vp ja PeVL 36/2018 vp) poliisilain 5 a luvussa ja sotilastiedustelulain 4 luvussa jo säädettyä kuitenkin sillä erolla, että mainituissa laeissa henkilöön kohdistuvan luvan enimmäisaika on lyhyempi. Nyt ehdotetun sääntelyn mukaan pakkokeinon kohdentamisesta olisi lisäksi tehtävä edellä kuvattu perusteltu päätös. Sanotuista syistä ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella koskevaa pakkokeinolain 10 luvun 7 §:ää ehdotetaan laajennettavaksi tilanteisiin, joissa henkilön terveydentila on huonontunut niin, että hän on ilmeisen kykenemätön antamaan suostumusta. Säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa kynnys televalvonnalle olisi kuitenkin sama kuin televalvonnan edellytyksiä muuten koskevassa pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ssä. Erona olisi säännöksen soveltuminen asianomistajan, todistajan tai muun henkilön hallinnassa olevaan teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen. Säännöksellä varmistettaisiin esimerkiksi se, että henkilön terveyteen kohdistuvan rikoksen selvittämismahdollisuudet eivät huononisi sen johdosta, että henkilön terveydentila on kyseisen rikoksen seurauksena huonontunut merkittävästi. Säännöksessä edellytettäisiin, että televalvontaa ilman henkilön suostumusta olisi pidettävä välttämättömänä asian kiireellisyys ja muut asiaan vaikuttavat seikat huomioon ottaen. Säännös olisi siten tarkasti rajattu

kiireellisiin tilanteisiin, joissa toimivaltuuden käyttö olisi välttämätöntä. Sanotun johdosta ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Peitelty tiedonhankinta

Pakkokeinolain 10 luvun 14 §:ssä tarkoitettu peitelty tiedonhankinta ehdotetaan mahdollistettavaksi tietoverkossa tehtynä myös selvitettäessä rikosta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan lasta esittävän kuvan hallussapitoa. Ehdotus muuten kuin sen kattamien esitutkintaviranomaisten osalta vastaisi peitetoiminnan osalta jo nykyisin pakkokeinolain 10 luvun 27 §:n 3 momentissa olevaa säännöstä. Tältä osin huomiota voidaan kiinnittää siihen, että peitetoimintaa voidaan tyypillisesti pitää kestoltaan pidempiaikaisena, pidemmälle menevänä ja kohdehenkilön tuntemaa luottamuksen tunnetta enemmän horjuttavana toimintana kuin peiteltyä tiedonhankintaa. Peitetoiminnan käytölle onkin tästä syystä säädetty peiteltyä tiedonhankintaa korkeammat käyttöedellytykset. Tietoverkossa tapahtuvan toiminnan osalta peitetoimintaa voidaan kuitenkin nykyään käyttää matalammalla kynnyksellä kuin peiteltyä tiedonhankintaa.

Peitellyn tiedonhankinnan mahdollistamista alemmalla kynnyksellä tietoverkoissa on esityksessä perusteltu ennen kaikkea sillä, että tietoverkossa tapahtuvalle ihmisten väliselle vuorovaikutukselle on jo sinänsä tyypillistä, ettei toisen osapuolen henkilöllisyyttä aina tiedetä, vaan tämä voi esiintyä esimerkiksi nimimerkillä. Lisäksi tietoverkossa tapahtuvan toiminnan dokumentointi voidaan toteuttaa helpommin ja tarkemmin kuin muussa peitellyssä tiedonhankinnassa, joten jälkikäteen on luotettavasti selvitettävissä, kuinka peitellyssä tiedonhankinnassa on toimittu. Tietoverkkoympäristössä ei ole myöskään muussa ympäristössä tapahtuvan toiminnan turvallisuusriskejä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että ehdotuksella voidaan vähentää toiminnan kohteena olevan perusoikeuksiin enemmän puuttuvaa peitetoimintaa tietoverkossa, muutosta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Ylimääräinen tieto

Pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n 2 momentissa ns. ylimääräisen tiedon käyttö mahdollistettaisiin myös lahjuksen antamisen, lahjomisen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottamisen, virkasalaisuuden rikkomisen, virka-aseman väärinkäyttämisen ja huumausainerikoksen selvittämisessä. Kaikkien lisättäväksi ehdotettavien rikosten enimmäisrangaistuksena on kaksi vuotta vankeutta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt ylimääräisen tiedon käytön mahdollistavien rikosten osalta välttämättömänä, että edellytyksenä oleva enimmäisrangaistusraja on korkeampi kuin kaksi vuotta vankeutta. Estettä ei perustuslakivaliokunnan mukaan ole kuitenkaan ollut sille, että säännöksen piiriin otetaan joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin momentissa tarkoitettuihin rikoksiin ja jotka täyttävät tuolloisessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tuollaisina rikoksina erityisesti momentissa nykyään lueteltuja rikoksia sekä rikoslain 25 luvun 3 b §:n mukaista laitonta adoptiosuostumuksen hankkimista, jonka lakivaliokunta on kuitenkin jättänyt pois momentista (PeVL 32/2013 vp s. 7, LaVM 17/2013 vp s. 7). Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että kahden vuoden enimmäisrangaistusvaatimus toisi sääntelyn piiriin useita sellaisia rikoksia, joita ei voida pitää tuolloisessa perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta

tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina (PeVL 32/2013 vp s. 6–7). Perustuslakivaliokunta on toisaalta toistuvasti katsonut huumausainerikosten kuuluvan yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin (HE 309/1993 vp s. 54, PeVL 2/1996 vp s. 2, PeVL 32/2013 vp s. 3, PeVL 33/2013 vp s. 3).

Sanotun johdosta selvää on, että huumausainerikokset kuuluvat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin. Lisäksi selvältä vaikuttaa, että säännökseen lisättäväksi ehdotetut korruptio- ja virkarikokset ovat sellaisia, joiden yhteiskunnallinen selvittämisintressi on varsin suuri. Kyseiset rikokset voivat vaikuttaa varsin vahingollisesti esimerkiksi yhteiskunnallista päätöksentekoa tai viranomaisten toimintaa kohtaan tunnettuun luottamukseen. Lisättäväksi ehdotettuja rikoksia voidaankin pitää sellaisina, että ne vakavuusasteeltaan rinnastuvat muihin momentissa nykyään tarkoitettuihin rikoksiin ja että ne vaarantavat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta. Sanotun johdosta ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Esitutkintatallenteen käyttäminen todisteena

Mahdollisuus esitutkinnassa kuva- ja äänitallenteeseen tallennetun kuulustelun käyttämiseen todisteena oikeudenkäynnissä laajennettaisiin koskemaan ihmiskaupparikosten (rikoslain 25 luvun 3 ja 3 a §) ja tiettyjen ihmiskaupan lähirikosten asianomistajia. Ehdotus koskee ihmiskaupan lisäksi seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöä (rikoslain 20 luvun 8 §, voimaan 1.1.2023), korvauksen tarjoamista nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta (rikoslain 20 luvun 9 §) ja paritusta (rikoslain 20 luvun 10 ja 11 §).

Voimassa olevassa lainsäädännössä mahdollisuus esitutkinnassa kuva- ja äänitallenteeseen tallennetun kuulustelun käyttämiseen todisteena oikeudenkäynnissä koskee alle 15-vuotiaiden tai henkiseltä toiminnaltaan häiriintyneiden henkilöiden kuulusteluita, 15–17-vuotiaiden erityisen suojelun tarpeessa olevien asianomistajien kuulusteluita, rikoslain 20 luvun 1–5 tai 12–16 §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen 15–17-vuotiaiden asianomistajien kuulusteluita, jos asianomistaja ei halua tulla oikeudenkäyntiin kuultavaksi (voimaan 1.1.2023) sekä rikoslain 20 luvun 1–5 tai 12–16 §:ssä tarkoitetun seksuaalirikoksen 18 vuotta täyttäneiden asianomistajien kuulusteluita, jos kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaisi asianomistajan terveyden tai aiheuttaisi muuta vastaavaa merkittävää haittaa (voimaan 1.1.2023).

Voimassa olevan oikeuden mukainen mahdollisuus rajoittaa oikeutta kuulustella todistajaa käyttämällä esitutkintatallennetta todisteena oikeudenkäynnissä edellä mainituissa seksuaalirikoksissa liittyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön, jonka mukaan todistajan henkilökohtaisen kuulemisen asemesta kirjallisen todistajankertomuksen käyttämiselle pitää olla hyväksyttävä syy. Edellytyksen on katsottu täyttyvän muun muassa seksuaalirikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä (Aigner v. Itävalta, 28328/03, 10.5.2012) asianomistajan haavoittuvaan asemaan ja hänen suojelemiseensa liittyvien näkökohtien perusteella.

Paritus, seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö ja korvauksen tarjoaminen nuoreen kohdistuvasta seksuaalisesta teosta ovat seksuaalirikoksia, joihin liittyy vastaavia asianomistajan haavoittuvuuteen ja asianomistajan suojaamisen tarpeeseen liittyviä erityisiä näkökohtia kuin niihin seksuaalirikoksiin, joissa voimassa olevan lain mukaan on sallittua käyttää esitutkinnassa tallennettua kertomusta todisteena oikeudenkäynnissä.

Myös ihmiskauppa on usein seksuaalista hyväksikäyttöä sisältävää toimintaa, mutta se voi ilmetä myös muilla tavoin, kuten työvoiman hyväksikäyttönä. Vaikka tällaisessa ns. työperäisessä ihmiskaupassa ei ole kysymys seksuaalirikoksesta, liittyy ihmiskauppatapauksia koskevaan prosessiin usein samanlaisia piirteitä uhrin kannalta kuin seksuaalirikoksiin. Ihmiskauppaan liittyy usein pitkäkestoista psykologista vallankäyttöä ja asianomistaja on sen vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa silloinkin, kun ihmiskauppaan ei liity seksuaalista hyväksikäyttöä. Ehdotuksen piiriin kuuluvia rikoksia koskeva prosessi voi olla asianomistajalle raskas ja aiheuttaa asianomistajalle henkistä lisäkärsimystä ja rasitusta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytännössä esitutkinnassa tallennetun kertomuksen käyttäminen todisteena oikeudenkäynnissä on hyväksytty muistakin kuin seksuaalirikoksiin liittyvien tapausten piirteisiin liittyvistä syistä. Ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään joustavoittanut linjaustaan esitutkinnassa annetun kertomuksen sallittavuuteen liittyen (ks. tarkemmin esityksen jakso 12.6).

Ehdotuksen tarkoituksena on suojella ehdotuksen piiriin kuuluvien seksuaali- ja ihmiskaupparikosten asianomistajia, jotka usein ovat haavoittuvassa asemassa. Esityksessä ei ehdoteta muutettavan muita videotallenteen hyödyntämisen edellytyksiä. Siten jatkossakin tallenteen käyttäminen todisteena edellyttäisi täysi-ikäisten osalta, että kuuleminen oikeudenkäynnissä vaarantaa asianomistajan terveyden tai aiheuttaa muuta vastaavaa merkittävää haittaa. Näin ollen kohdassa säilyisi se ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön palautuva ja perustuslakivaliokunnan edellyttämä lisävaatimus, jonka mukaan esitutkinnassa annetun todistajankertomuksen hyödyntäminen todisteena oikeudenkäynnissä edellyttää, että todistajan kuulemiselle on este (PeVL 39/2014 vp, s. 4). Tallenteen käyttämiselle olisi näin ollen hyväksyttävä syy ja tallenteen käyttämisen edellytykset vastaisivat EIT:n ratkaisukäytäntöä.

Edellä todettuun perustuen ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Syyttäjän vaitiolo-oikeus

Esityksessä ehdotetaan, että poliisilain 7 luvun 3 §:n mukainen vaitiolo-oikeus laajennettaisiin koskemaan kaikkia syyttäjiä. Mainitussa 7 luvun 3 §:ssä tarkoitetut tiedot koskevat luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilön henkilöllisyyttä sekä taktisia ja teknisiä menetelmiä.

Ehdotuksen tausta liittyy todistelulainsäädännön uudistamista koskeneeseen hallituksen esitykseen, jossa ehdotettiin syyttäjälle vaitiolo-oikeutta niistä poliisilain 7 luvun 3 §:n 1 momentissa saaduista tiedoista, jotka hän on saanut toimiessaan esitutkintalain 2 luvun 4 §:ssä tarkoitettuna tutkinnanjohtajana (HE 46/2014 vp, s. 151). Ehdotusta ei katsottu perustuslain 21 §:n vastaiseksi, kun lähtökohtana oli, että tutkinnanjohtajana toiminut syyttäjä ei päätä syytteen nostamisesta tutkimansa rikoksen osalta saati aja siitä syytettä (s. 162). Esitys hyväksyttiin sellaisenaan.

Myöhemmin mainitusta lähtökohdasta on poikettu rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun lain (430/2017, HE 29/2017 vp) kohdalla. Kyseistä lakia koskevan eduskuntakäsittelyn aikana vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta säätämisen tarpeellisuus nousi esiin ja säännös lisättiin lakiin hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan lausuntojen pohjalta (HaVL 12/2017 vp ja LaVM 7/2017 vp). Esitys oli myös perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä, mutta lausunnossa ei tehty vaitiolovelvollisuutta tai vaitiolo-oikeutta koskevia huomioita (PeVL vp 18/2017). Voimassa olevan rikosasioita koskevaa

eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta annetun lain 25 §:n 4 momentissa säädetään syyttäjän vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta. Sen mukaan kun syyttäjä saa vahvistettavaksi tutkintamääräyksen, hänen vaitiolovelvollisuuteensa ja vaitiolo-oikeuteensa sovelletaan, mitä säädetään esitutkintaviranomaisen vaitiolovelvollisuudesta ja vaitiolo-oikeudesta. Käytännössä tutkintamääräyksen vahvistava syyttäjä yleensä on sama syyttäjä, joka syytettä myöhemmin ajaa oikeudessa. Kaikkia syyttäjiä koskevalle vaitiolo-oikeudelle on todettu painava tarve erityisesti esitutkintayhteistyön toteutumisen kannalta. Esitutkintayhteistyön toimivuutta koskevan tutkimushankkeen havaintojen mukaan selkeä puute lainsäädännössä on syyttäjältä puuttuva vaitiolo-oikeus. Vaitiolo-oikeuden puuttuminen estää avoimen keskustelun tutkinnan ja syyttäjän välillä, vaikeuttaa luottamuksen syntymistä sekä viivästyttää syyttäjän tiedonsaantia tutkinnasta, kun esitutkintaviranomainen ei voi luottaa siihen, että esimerkiksi taktisia tai teknisiä menetelmiä koskeva tieto myöhemmin paljastuisi (Oikeusministeriön julkaisuja, selvityksiä ja ohjeita 2021:21).

Kysymys voimassa olevaa oikeutta laajemmasta syyttäjän vaitiolo-oikeudesta on ollut myös perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilainsäädännön uudistuksen yhteydessä ehdotettiin, että syyttäjän henkilöstöön kuuluvalla olisi samanlainen vaitiolo-oikeus ja vaitiolovelvollisuus kuin poliisin henkilöstöön kuuluvalla. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ehdotettu sääntely olisi vastoin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa perustuslain 21 §:ää, koska syytetyn vastapuolena rikosprosessissa oleva syyttäjä olisi syyteharkinnan jälkeen suorastaan lain nojalla oikeutettu salaamaan esimerkiksi sen, miten jokin todiste on hankittu (PeVL 67/2010 vp s. 6). Perustuslakivaliokunta myös totesi, ettei ehdotukselle ollut esitetty varsinaisia perusteluita. Vaikka vastaava ehdotus toistetaan käsillä olevassa esityksessä, kyseisen ehdotuksen perusteluiden niukkuuden vuoksi tuolloin perustuslakivaliokunnan arvioitavana ollut asetelma poikkeaa nyt käsillä olevasta ehdotuksesta.

Syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämisen oikeudellisia reunaehtoja on selvittänyt tarkemmin oikeustieteen tohtori, käräjätuomari Antti Tapanila oikeusministeriölle saamastaan toimeksiannosta laatimassaan selvityksessä. Selvityksessä on käsitelty laajasti syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämiseen liittyviä perustuslaillisia näkökohtia. Selvityksen johtopäätösten mukaan rikosprosessuaaliset periaatteet, kontradiktorisuus tai asianosaisjulkisuus taikka osapuolten prosessuaalinen yhdenvertaisuus eivät estä syyttäjän vaitiolo-oikeudesta säätämistä. Yksinkertaisin tapa lainsäädännön muuttamiseen olisi ulottaa poliisilain 7 luvun 3 §:ssä tarkoitettu vaitiolo-oikeus myös syyttäjään (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2022:14, liite 2, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163927/OM_2022_14_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut lukuisissa tapauksissa syytetyn oikeutta saada tietoonsa ja kommentoida esitutkinnassa syntynyttä tai syyttäjällä hallussa olevaa materiaalia. EIT on todennut, että vastaajan tiedonsaantioikeus esitutkinnan aikana kertyneestä aineistoista ei ole ehdoton, vaan sitä voivat rajoittaa kilpailevat intressit, joita täytyy punnita syytetyn oikeuksia vasten (esim. Rowe ja Davis v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28901/95, 16.2.2000 ja Regner v. Tšekin tasavalta, 35289/11, 19.9.2017). Asianosaisjulkisuuden rajoittamiseksi hyväksyttäviä perusteita ovat EIT:n mukaan olleet muun muassa kansallinen turvallisuus, tarve suojella todistajia tai tarve suojata poliisin salaisten tutkintamenetelmien paljastumista. Salassapidosta syytetylle aiheutuvia vaikeuksia kompensoivina tekijöinä EIT on pitänyt muun muassa mahdollisuutta riitauttaa salassapito tuomioistuimessa, joka on voinut arvioida hallussaan olleen aineiston merkitystä

oikeudenkäynnin kannalta sekä salassapitointressejä (esim. B v. Suomi, 17122/02, 24.4.2007, Natunen v. Suomi, 21022/04, 31.3.2009, Janatuinen v. Suomi, 28552/05, 8.12.2009, ja McKeown v. Yhdistynyt kuningaskunta, 6684/05, 11.1.2011). Kompensoivana tekijänä on myös voinut olla syytetyn käyttöön tuomioistuimen luovuttama yhteenveto aineistosta (Botmeh ja Alami v. Yhdistynyt kuningaskunta, 15187/03, 7.6.2007). Merkitystä on ollut myös sillä, minkälaisessa menettelyssä salassapidosta tuomioistuimessa on päätetty ja sillä, mikä merkitys aineistolla on ollut syytetyn kannalta.

Ehdotetun syyttäjän vaitiolo-oikeuden aiheuttamat poikkeamat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin edellytyksistä olisivat vähäisiä ja ne olisivat EIT:n ratkaisukäytännössään luomien edellytysten mukaiset. Ehdotuksen myötä syyttäjä voisi jättää oikeudenkäynnissä kertomatta hänelle luottamuksellisesti tietoja antaneen henkilöllisyyttä koskevaa tietoa ja esitutkintaviranomaisten taktisia tai teknisiä menetelmiä koskevaa tietoa. Asianosaisjulkisuuden toteutumiseen lainsäädäntömuutoksella ei olisi vaikutusta, koska asianosainen voisi edelleen vaatia esitutkinta-aineistoa nähtäväkseen esitutkintalain säännösten perusteella taikka tekemällä syyteasiaa käsittelevälle tuomioistuimelle editiovaatimuksen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 40 §:n perusteella.

Kyse olisi sen sijaan vähäisestä poikkeuksesta syytetyn ja syyttäjän tasavertaisuutta koskevaan vaatimukseen. Lähtökohtana olisi edelleen, että oikeutta käydään avoimesti, tasapuolisesti ja saman oikeudenkäyntiaineiston perusteella, jolloin kaikki asiaan vaikuttavat seikat on saatettava asianosaisten tietoon. Näytön puute johtaa epävarmuustilanteessa asian ratkaisemiseen vastaajan eduksi. Jos esimerkiksi valeostajan tai peitehenkilönä toimineen henkilöllisyyttä ei voida ilmaista, tuomioistuimen harkittavaksi tulee, mikä merkitys ilmaisematta jättämisellä on näytön arvioinnin ja asian lopputuloksen kannalta. Vaitiolo-oikeuden piiriin voisi lisäksi kuulua lähinnä yksittäisiä laajuudeltaan rajattuja tietoja, eikä esimerkiksi kokonaisia aineistoja.

Vaitiolo-oikeus olisi tarpeellinen esitutkintayhteistyön edistämiseksi ja syyttäjän roolin vahvistamiseksi esitutkinnan asianmukaisuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin valvojana. Vaitiolo-oikeus koskisi sellaisia tietoja, joiden salassapitointressi on EIT:n käytännössä todettu perustelluksi. Tuomioistuin voisi määrätä tiedon ilmaistavaksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamiseksi poliisilain 7 luvun 4 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Edellä todettuun perustuen ehdotusta ei ole pidettävä perusoikeuksien suojan kannalta ongelmallisena.

Esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Koska edellä käsiteltyjä kysymyksiä on pidetty perusoikeuksien suojan ja perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön kannalta merkittävinä, on kuitenkin katsottu perustelluksi pyytää esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.