Perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi pakkokeinolain ja esitutkintalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 217/2022 vp). Esitän lausuntonani kunnioittaen seuraavaa.

Pakkokeinolaki ja esitutkintalaki ovat poikkeuksellisen perusoikeusherkkää lainsäädäntöä. Ne koskettavat sellaisia perusoikeuksia kuin perustuslain 7 §:ssä turvattu henkilökohtaista vapautta ja koskemattomuutta, 9.1 §:ssä turvattua liikkumisvapautta, 10 §:ssä turvattua yksityiselämän suojaa, 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojaa ja 21 §:n turvaamaa oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa mittapuina on käytettävä sekä perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp kootusti esitettyjä perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä että perusoikeuskohtaisia erityisiä rajoitusedellytyksiä. Yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu, että rajoitusperusteen on oltava hyväksyttävä siten, että painava yhteiskunnallinen tarve (intressi) edellyttää rajoitusta. Välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimuksista taas seuraa, että rajoituksen on oltava välttämätön kysymyksessä olevan painavan intressin toteuttamiseksi ja oikeassa suhteessa perusoikeuden suojaamaan oikeushyvään. Tyypillisessä arviointilanteessa joudutaan punnitsemaan keskenään yhtäältä rikostutkinnan ja yhteiskunnan turvallisuuden intressiä ja toisaalta perusoikeuden suojaamaa oikeushyvää. Arvioinnissa on kansallisten perusoikeuksien ohella otettava huomioon myös Suomea sitovat ihmisoikeussopimukset ja niiden soveltamiskäytäntö. Erityisen tärkeä on Strasbourgin ihmisoikeustuomioistuimen verraten runsas käytäntö.

Pakkokeinojen ja esitutkinnan sääntelylle on, poliisilain toimivaltasääntelyn tavoin, ominaista inkrementalistinen kehitys: toimivaltuuksia lisätään tai niitä laajennetaan vähittäin. Lainmuutoksella toteutettavat toimivallan laajennukset voivat sinänsä olla vähäisiä, mutta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon myös jo aiemmin säädetyt valtuudet. Vähäinenkin laajennus toimivaltuuteen, jonka perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossa arvioinut olevan valtiosääntöoikeudellisesti moitteeton, voi antaa aihetta muuttaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointia. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta kokonaan uusia toimivaltuuksia, ja toimivaltuuksista, joihin nyt ehdotetaan laajennuksia, on ainakin pääsäännön mukaan jo olemassa perustuslakivaliokunnan kannanotto. Aikaisempaa kannanottoa ei kuitenkaan voida sellaisenaan siirtää toimivaltaa laajentavan lakiehdotuksen arviointiin. – On syytä huomauttaa, että suinkaan kaikki nyt käsiteltävään esitykseen sisältyvät säännösehdotukset eivät tarkoita perusoikeuksiin kajoavan toimivallan laajentamista.

Nyt käsiteltävän lakiesityksen perustuslakivaliokunnan ja sen asiantuntijoiden työtä helpottaa se, että esitys on hyvin laadittu ja sen säätämisjärjestysperustelut ovat hyvin jäsennellyt ja argumentoidut. Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamiskäytäntöä on havaitakseni selostettu asiantuntevasti ja riittävän kattavasti. Hallituksen esityksessä on kuitenkin jossain määrin ongelmallista se, että valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia käsitellään suhteellisen laajasti paitsi säätämisjärjestysperusteluissa myös yleisperustelujen nykytilan kuvausta ja arviointia käsittelevässä jaksossa. Seuraavassa en käsittele kaikkia toimivaltaa laajentavia ehdotuksia vaan ainoastaan niitä, joista minulla on esitettävänä säätämisjärjestysperusteluja täydentäviä näkökohtia.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, yhteydenpitoa rajoittamalla saatetaan kajota merkittävällä tavalla perustuslakin 10 §:n 1 momentissa suojattuun yksityiselämään, johon kuuluu yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Pakkokeinolain yhteydenpidon rajoittamista koskevissa säännösehdotuksissa on myönteistä, että laissa ehdotetaan säädettäväksi yhteydenpidon rajoittamisen tavoista. Näiltä osin ehdotuksen lähtökohtana kuitenkin on, että yhteydenpitoa rajoitetaan kaikilla säännösehdotuksessa mainituilla tavoilla, ellei tuomioistuin erikseen salli jotakin yhteydenpitotapaa. Perusoikeusmyönteinen ratkaisu, joka myös toteuttaisi ehdotusta paremmin välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden

vaatimusta, olisi, että yhteydenpitorajoitusta koskevassa päätöksessä tulisi aina erikseen mainita rajoituksen piiriin kuuluvat yhteydenpitotavat.

Merkittävänä toimivallan laajennuksena, joka tosin perustelujen mukaan vastaa nykyisin jo noudatettua käytäntöä, pidän yhteydenpitorajoituksen määräämistä yleisenä, niitä henkilöitä nimeämättä, joihin nähden yhteydenpitoa rajoitetaan. Tällainen rajoitus olisi voimassa 60 vuorokautta vapaudenmenetyksen alkamisesta, mutta tuomioistuin voisi pidentää sitä 30 vuorokautta kerrallaan ilman, että rajoituksen kokonaiskestolle olisi asetettu ylärajaa. Kun rajoitus voitaisiin erityisen painavista syistä ulottaa myös yhteydenpitoon lähiomaiseen tai läheiseen taikka ulkomaalaisen kotimaan edustustoon, säännökset mahdollistaisivat vapautensa menettäneen lähes tulkoon täydellisen eristämisen määräämättömäksi ajaksi. Vaikka päätösvalta asiassa kuuluisi tuomioistuimelle, joka ottaisi rajoituksen jatkamiseen määräajoin kantaa, voi silti kysyä, onko tässä kyse perusoikeuden ytimeen ulottuvasta rajoituksesta. Nähdäkseni mietintövaliokunnan tulisi vielä pohtia, voitaisiinko henkilöpiiri, johon pidettävää yhteyttä rajoitus koskee, kuitenkin jotenkin määritellä, sekä tulisiko rajoituksen kestoa – 60 + 30 … vrk – lyhentää ja sille säätää enimmäiskesto. Lisäksi tulisi selvittää, mikä on pakkokeinolaissa säännellyn yhteydenpitorajoituksen sekä tutkintavankeuslain 9 luvun 2 ja 5 §:n suhde. Voidaanko tutkintavankeuslain nojalla yhteydenpidolle asettaa lisärajoituksia?

Minulla ei ole huomauttamista telepakkokeinojen tai peitellyn tiedonhankinnan soveltamisalan laajentamista koskeviin ehdotuksiin. Totean kuitenkin, että ehdotukset toteuttavat edellä viittaamaani inkrementalistista, vähittäistä kehitystä, joka ei ole täysin ongelmaton. Sama koskee myös ylimääräisen tiedon käyttämisen mahdollistamista eräissä uusissa rikostyypeissä: huumausaine-, korruptio- ja virkarikoksissa. Näen tässä inkrementalistiseen kehitykseen liittyvän tyypillisen vaaran: perustuslain 10 §:n 3 momentin vaatimus, joka koskee yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia, uhkaa uusia rikostyyppejä lisäämällä menettää merkityksensä. Loppujen lopuksi: eikö miltei mistä tahansa rikoksesta voida väittää, että se jollakin vaarantaa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta, muutoinhan sitä ei olisi rikokseksi määriteltykään? Inkrementalistisen kehityksen kannalta pidän esitutkintatallenteen todisteena käyttämistä koskevia säännösehdotuksia ongelmattomampina, myös

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamiskäytännön valossa.

Sysmässä 13. joulukuuta 2022

Kaarlo Tuori