Tuomas Ojanen

14.12.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja arvion lähtökohdat

1. 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.
2. Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (jakso 12.1-12.8, s. 145-157) on tarkasteltu ehdotetun sääntelyn suhdetta erityisesti perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, perustuslain 9 §:n 1 momentissa turvattuun liikkumisvapauteen, perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja 1perustuslain 5 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan perustuslain esitöiden, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön sekä laillisuusvalvojien ratkaisukäytännön valossa. Lisäksi ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on merkitystä perustuslain 21 §:n säännöksillä oikeusturvasta sekä perustuslain 2 §:n 3 momentilla, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 21 § ja 2 §:n 3 momentti korostavat edellä mainittujen perusoikeussäännösten ohella tarvetta säätää kyseessä olevista toimivaltuuksista riittävän kattavasti ja täsmällisesti laissa.
3. Säätämisjärjestysperustelujen ohella perustuslakiin ja varsinkin perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvää tarkastelua on nykytilan kuvauksessa sekä säännöskohtaisissa perusteluissa.
4. Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvion yhtenä lähtökohtana on, että esitutkintalaki ja pakkokeinolaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on myös käsitellyt useita esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön muutosehdotuksia 2010-luvulla (ks. esim. PeVL 16/2013 vp, PeVL 32/2013 vp, PeVL 26/2014 vp, PeVL 34/2014 vp, PeVL 39/2014 vp, PeVL 71/2014 vp, PeVL 8/2016 vp, PeVL 37/2016 vp, PeVL 17/2018 vp, PeVL 35/2018 vp ja PeVL 51/2018 vp).

5. Kysymyksessä on perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelykohde, jossa on sovitettava yhteen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamia seikkoja rikosten selvittämisen ja muiden vastaavien painavien yhteiskunnallisten intressien kanssa, ja jossa korostuvat vaatimukset sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, välttämättömyydestä sekä oikeusturvasta. Lisäksi vaatimuksella sopusoinnusta Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa, sellaisena kuin sopimuksen sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, on tällaisessa sääntelyssä suuri merkitys.

Arvio

6. Esitys on huolellisesti valmisteltu sekä edustaa hyvää lainvalmistelua. Säännösehdotuksia on pyritty asianmukaisesti perustelemaan ottaen huomioon esitysluonnoksesta annettu lausuntopalaute.
7. Ehdotetussa sääntelyssä on osin kysymys sellaisista teknisluontoisista tai oikeustilaa selventävistä muutoksista, joita puoltavat tuomioistuinkäytännössä ja oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa tehdyt ratkaisut ja havainnot.
8. Perustuslain ja ihmisoikeuksien kannalta on merkityksellistä, ettei esityksessä ehdoteta kokonaan uudenlaisia pakkokeinotoimivaltuuksia. Esityksessä kuitenkin ehdotetaan voimassa oleviin ja pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyihin toimivaltuuksiin sellaisia muutoksia, jotka osaksi merkittävästi laajentaisivat toimivaltuuksien käyttöalaa tai jotka muutoin rajoittaisivat voimassa olevia toimivaltuuksia enemmän perus- ja ihmisoikeuksia.
9. Esityksessä on yleisesti ottaen varsin hyvin kyetty sovittamaan yhteen yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksiin ja toisaalta näiden oikeuksien rajoittamista perustelevat vakavien rikosten selvittämisintressit ja vastaavanlaiset muut yhteiskunnallisesti painavat perusteet intressit. Nähdäkseni voidaankin monelta osin yhtyä esityksen säätämisjärjestysperusteluissa sekä säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyihin näkemyksiin ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja ihmisoikeuksiin.
10. Samalla on kuitenkin todettava, että ehdotettavat muutokset laajentavat kohdittain huomattavastikin telepakkokeinojen, peitellyn tiedonhankinnan sekä ylimääräisen tiedon käytön edellytyksiä voimassa olevaan lakiin verrattuna. Tähän liittyen ehdotettu sääntely herättää kriittisiä kysymyksiä säännösehdotusten välttämättömyydestä sekä kuulumisesta yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla ottaen samalla huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausuntokäytännössä tehdyt linjaukset telepakkokeinojen, peitellyn tiedonhankinnan sekä ylimääräisen tiedon käytön edellytysten suhteen (ks. erit. PeVL 32/2013 vp).

Ylimääräisen tiedon käyttäminen

11. Edellä kappaleessa 10 esitettyä havainnollistaa muun muassa esityksessä ehdotettu sääntely ylimääräisen tiedon käyttämisestä. Esityksen myötä ylimääräisen tiedon käyttämisestä säätävän pakkokeinolain 10 luvun 56 §:n säännöksen piiriin tulisi entistä enemmän muitakin rikoksia kuin sellaisia, joista säädetty ankarin rangaistus

on vähintään kolme vuotta vankeutta. Esityksen myötä tällaisten rikosten määrä lähes kaksinkertaistuisi ja laajenisi 10 alakohtaa käsittäväksi.

12. Tämä ei ole ongelmatonta sen perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 32/2013 vp ilmenevän linjauksen kanssa, että lähtökohtaisesti ylimääräistä tietoa saa käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolme vuotta vankeutta, ja että säännöksen piirissä on vain rajoitetusti muita rikoksia (”Estettä ei ole myöskään sille, että säännöksen piiriin otetaan *joitakin sellaisiakin yksittäisiä rikoksia*, joiden enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta mutta jotka kuitenkin vakavuusasteeltaan rinnastuvat edellä mainittuihin rikoksiin ja jotka täyttävät perustuslain 10 §:n 3 momentissa asetetut vaatimukset.” PeVL 32/2013 vp, *kursivointi* – TO)
13. Esityksessä ehdotetaan tuotavaksi 10 luvun 56 §:n säännöksen piiriin muun muassa ”huumausainerikos” (10 kohta). Perustuslakiuudistuksen esitöissä aikanaan sinänsä mainittiin huumausainerikokset esimerkkinä (tuolloisen) perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuina yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavina rikoksina (HE 309/1993, s. 54).
14. Nyt 2020-luvulla on syytä kuitenkin kriittisesti kysyä huomioiden kehitys myönteisempään suuntaan väestön suhtautumisessa huumausaineisiin niin Suomessa kuin muualla Euroopassa, ovatko ainakaan kaikki huumausainerikosten muodot perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavia rikoksia.
15. Vastaavasti kysymys voidaan esittää eräiden muidenkin pakkokeinolain 10 lukuun lisättäväksi ehdotettujen telekuuntelun tai ylimääräisen tiedon käyttämisen perusterikosten suhteen.

Selvityksen tarve pakkokeinotoimivaltuuksien toimivuudesta, hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä

16. Perustuslain ja ihmisoikeuksien kannalta voidaan siis kriittisenä yleishuomiona todeta, että esityksessä ehdotettavat esitutkinta- ja pakkokeinolain muutokset yleisesti ottaen tarkoittavat jälleen kerran vain jatkoa sellaiselle 2000- ja 2010-luvun aikaiselle kehityssuuntaukselle, jossa pakkokeinotoimivaltuuksien määrä ja käyttöala on koko ajan laajentunut sen sijaan, että niiden käyttöala edes joiltain osin supistuisi tai määrä vähenisi.
17. Pakkokeinotoimivaltuudet merkitsevät kuitenkin syvälle käyviä puuttumisia perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, mikä korostaa vaatimuksia niiden hyväksyttävyydestä ja välttämättömyydestä myös niistä lailla säädettäessä. Perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvien pakkokeinotoimivaltuuksien laajennuksiin ja lisäyksiin on siksi syytä suhtautua lähtökohtaisesti pidättyvästi. Etenkin salaisten pakkokeinojen laajennuksista tulisi säätää vasta hyvin huolellisen ja perusteellisen harkinnan jälkeen sekä silloinkin vain siltä osin kuin sitä pidetään ehdottoman välttämättömänä.
18. Esityksen taustajaksosta 1.1 ilmenee, että eduskunta on aikoinaan pakkokeinolainsäädännön muuttamisen yhteydessä edellyttänyt, että hallitus antaa selvityksen salaisten pakkokeinojen käytöstä ilmoittamista koskevan sääntelyn soveltamisesta vuoden 2014 loppuun mennessä (EV 203/2013 vp).

19. Oikeusministeriö vastasi eduskunnalle annetussa 17.12.2014 päivätyssä selvityksessä (OM 3/41/2012), että uudet säännökset olivat olleet voimassa suhteellisen lyhyen ajan, eikä siksi ollut tuolloin vielä mahdollista arvioida sääntelyn toimivuutta. Oikeusministeriö yhtyi lisäksi sisäministeriön näkemykseen siitä, että oli edelleen tarkasteltava poliisilain (872/2011) ja pakkokeinolain sääntelyä asiasta. Lisäksi eduskunta oli identiteettivarkauksien osalta edellyttänyt, että hallitus seuraa itsenäisenä esiintyvän identiteettivarkauden tutkintakeinojen ja -valtuuksien toimivuutta ja riittävyyttä, ja jos aihetta ilmenee, ryhtyy toimenpiteisiin kyseisten rikosten torjunnan ja selvittämisen tehostamiseksi (EV 335/2014 vp).
20. Lainsäädännön tarkastelua ovat lisäksi edellyttäneet esimerkiksi laillisuusvalvonta- ja tuomioistuinkäytäntö sekä useissa pakkokeinoja koskevissa selvityksissä olevat toimenpidekirjaukset.
21. Pakkokeinolaki (806/2011) tuli voimaan vuonna 2011, ja myös siihen 2010-luvulla säädetyt muutokset ovat jo olleet voimassa suhteellisen pitkän ajan. Näin ollen on jo erinomaisia edellytyksiä arvioida kattavasti esitutkinta- ja pakkokeinosääntelyn toimivuutta sekä hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta.
22. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä painokkaasti huomauttaa tarpeesta laatia mahdollisimman pian kattava selvitys siitä, kuinka hyvin esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttuvat erilaiset pakkokeinotoimivaltuudet ovat tosiasiassa luoneet reaalisia edellytyksiä yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnalle perustuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tällainen selvitys voisi antaa käsillä olevan kaltaista osittaismuutoksia tarkoittavaa esitystä parempia edellytyksiä arvioida myös erilaisten pakkokeinotoimivaltuuksien hyväksyttävyyttä ja välttämättömyyttä perus- ja ihmisoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusedellytysten mukaisesti.